

**Veröffentlichung der Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus und der politischen Parteien**

Mitarbeiter dieses Bandes:

Hans Boldt
Manfred Botzenhart
Hartwig Brandt
Günther Grünthal
Bernhard Mann
Alfred Milatz
Horst Möller
Rudolf Morsey
Herbert Obenaus
Klaus Erich Pollmann
Heinrich Potthoff
Gerhard A. Ritter
Helmut Rumpler
Ulrich Scheuner
Gustav Schmidt
Gerhard Schulz
Martin Schumacher
Michael Stürmer
Wolfgang Zorn

Gesellschaft, Parlament und Regierung

Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland

Herausgegeben im Auftrag
der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien
von Gerhard A. Ritter

Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus
und der politischen Parteien
50 Bonn-Rhein-Gebirg 1

K b 1974

Droste Verlag Düsseldorf

© 1974

Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien
in Bonn-Bad Godesberg.

Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach § 54 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe die Kommission Auskunft gibt.

Gesamtherstellung: Rheinisch-Bergische Druckerei- und Verlagsgesellschaft,
4 Düsseldorf, Pressehaus am Martin-Luther-Platz

Umschlagentwurf: Helmut Schwanen

ISBN 3 7700 5080 0

Vorwort

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien legt mit diesem Sammelband ein Zwischenergebnis der Arbeiten an dem umfassenden Projekt eines „Handbuchs der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ vor, das – auf dem Historikertag in Regensburg 1972 erstmals der wissenschaftlichen Öffentlichkeit vorgestellt* – seit dem Ende der sechziger Jahre einen der Schwerpunkte ihrer Tätigkeit bildet.

An dem Band haben sich mit wenigen Ausnahmen alle bisher für das Projekt gewonnenen Autoren sowie einige Mitglieder und Mitarbeiter der Kommission beteiligt. Die einzelnen Beiträge behandeln sowohl Spezialfragen, die sich aus der Beschäftigung mit den Parlamenten einer bestimmten Epoche ergaben, als auch Probleme, die für die Gesamtkonzeption des Handbuchs oder einzelner seiner Bände von Bedeutung sind. Ihr zentrales, allerdings nicht in jedem Aufsatz behandeltes Thema ist die Erörterung der Beziehungen der Parlamente zu der von ihnen repräsentierten Gesellschaft, insbesondere die Frage nach den sozialen Schichten und Gruppen, die entweder eine Machterweiterung der Parlamente förderten oder ihr entgegenwirkten.

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien hofft, daß die wissenschaftliche Diskussion dieses Bandes ihr wertvolle Anregungen für die weitere Arbeit am „Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ geben wird.

Gerhard A. Ritter

* Vgl. Bericht über die 29. Versammlung Deutscher Historiker in Regensburg, 3. bis 8. Oktober 1972, Stuttgart 1973, S. 43 ff.

Inhalt

	Seite
Vorwort	5
<i>Einleitung</i>	
Gerhard A. Ritter: Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus	11
<i>I. Teil: Gesellschaftliche Repräsentation und politische Herrschaft vor 1848</i>	55
Herbert Obenaus: Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus	57
Hans Boldt: Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz	77
Hartwig Brandt: Gesellschaft, Parlament und Regierung in Württemberg 1830–1840	101
<i>II. Teil: Parlament, Parteien und Regierung zwischen Revolution und Reichsgründung</i>	119
Manfred Botzenhart: Die Parlamentarismusmodelle der deutschen Parteien 1848/49	121
Günther Grünthal: Konstitutionalismus und konservative Politik. Ein verfassungspolitischer Beitrag zur Ära Manteuffel	145
Helmut Rumpfer: Der Kampf um die Kontrolle der österreichischen Staatsfinanzen. Ein Beitrag zur Geschichte des parlamentarischen Budgetrechts	165
Klaus Erich Pollmann: Vom Verfassungskonflikt zum Verfassungskompromiß. Funktion und Selbstverständnis des verfassungsberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes	189
<i>III. Teil: Die Parlamente in der politisch-sozialen Struktur des deutschen Kaiserreiches</i>	205
Alfred Milatz: Reichstagswahlen und Mandatsverteilung 1871 bis 1918. Ein Beitrag zu Problemen des absoluten Mehrheitswahlrechts	207
Michael Stürmer: Militärkonflikt und Bismarckstaat. Zur Bedeutung der Reichsmilitärgesetze 1874–1890	225
Gustav Schmidt: Parlamentarisierung oder „Präventive Konterrevolution“? Die deutsche Innenpolitik im Spannungsfeld konservativer Sammlungsbewegungen und latenter Reformbestrebungen 1907–1914	249
Bernhard Mann: Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreiches. Überlegungen zum Problem Parlament, Gesellschaft und Regierung in Preußen 1867–1918	279
Wolfgang Zorn: Parlament, Gesellschaft und Regierung in Bayern 1870–1918	299
Rudolf Morsey: Brünings politische Weltanschauung vor 1918	317

<i>IV. Teil: Strukturprobleme des Parlamentarismus in der Weimarer Republik</i>	337
Heinrich Potthoff: Verfassungsväter ohne Verfassungsvolk? Zum Problem von Integration und Desintegration nach der Novemberrevolution	339
Gerhard Schulz: Räte, Wirtschaftsstände und die Transformation des Verbandswesens am Anfang der Weimarer Republik	335
Horst Möller: Parlamentarismus und Demokratisierung im Preußen der Weimarer Republik	367
Martin Schumacher: Stabilität und Instabilität. Wahlentwicklung und Parlament in Baden und Braunschweig 1918–1933	389
<i>Ausblick</i>	
Ulrich Scheuner: Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes	421
<i>Sachregister</i>	443

Einleitung

Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*

In den letzten Jahren hat sich eine intensive wissenschaftliche Diskussion um die Struktur, den Charakter und die Entwicklungschancen des Systems der konstitutionellen Monarchie als der in Deutschland z. T. bereits seit dem Ende der napoleonischen Ära, vor allem aber seit der Revolution von 1848/49 bis zum Ende der Ersten Weltkriegs bestimmenden Verfassungsform entwickelt.

Ernst Rudolf Huber hat die Auffassung vertreten, daß dieses System vor allem in seiner Ausprägung in der preußischen Verfassung von 1850 „eine selbständige politische Form, ein auf eigenem Boden gegründetes und einer eigenen Wurzel entstammendes politisches Gebilde“ und nicht nur eine „Übergangserscheinung“, einen faulen Frieden zwischen den „beiden reinen Staatsmodellen des Absolutismus und des Parlamentarismus“ dargestellt habe¹, die als ein systemgerechtes Modell „verfassungspolitischer Selbstgestaltung“ den Gegensatz zwischen den beiden Strukturprinzipien des monarchischen Prinzips und des Repräsentativprinzips „in einem sie verbindenden Funktionszusammenhang“ aufhob². Er kann sich dabei auf Ansichten stützen, die bereits im Vormärz entwickelt wurden und im deutschen Kaiserreich fast einhellig von Wissenschaftlern und politischen Publizisten außerhalb der Sozialdemokratie und des Linksliberalismus vertreten wurden³, sahen doch die Zeitgenossen in der konstitutio-

* Der Begriff des „Parlamentarismus“ ist hier wie auch im Titel des Bandes verwendet worden, obwohl es in der in diesem Aufsatz wie auch in der Mehrzahl der Beiträge vor allem behandelten Zeit vor 1918 noch kein „parlamentarisches Regierungssystem“ in Deutschland gegeben hat. Mit dem Begriff wird weder eine Vordatierung der Existenz des parlamentarischen Systems in Deutschland noch überhaupt eine inhaltliche Festlegung auf ein wie auch immer geartetes Modell des „Parlamentarismus“ oder gar des „echten Parlamentarismus“ beabsichtigt. In Übereinstimmung mit der Verwendung dieses Begriffs in dem im Vorwort erwähnten Projekt des „Handbuchs der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ soll damit nur angedeutet werden, daß es hier nicht um eine isolierte Behandlung der Parlamente und des „Parlamentsbetriebs“ im engeren Sinne geht, sondern die Repräsentativkörperschaften in ihrer Funktion als Vermittler zwischen Regierung und Volk, ihrer Stellung zu anderen politischen und sozialen Kräften und Institutionen, also ihre Rolle im Rahmen des Verfassungs- und Gesellschaftssystems der jeweiligen Zeit zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden sollen.

1 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band III, Stuttgart 1963, S. 4.

2 Ebd., S. 11 und 20.

3 Vgl. dazu statt vieler Belege, die sich besonders in der Staatsrechtliteratur der Zeit nachweisen ließen, den die Argumente prägnant zusammenfassenden Aufsatz von Otto Hintze, „Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung“ [1911], Wiederabdruck in: Otto

nellen Monarchie ein den modernen Anforderungen angepaßtes und den spezifischen Bedingungen Deutschlands besonders entsprechendes politisches Verfassungssystem. Hubers Auffassungen wurden jedoch, in partieller Anknüpfung an Carl Schmitt, besonders nachdrücklich von Ernst-Wolfgang Böckenförde zurückgewiesen. Für ihn liegt die Bedeutung der konstitutionellen Monarchie, in deren Verfassung sich im Konfliktfall „demokratisches und monarchisches Prinzip unvermittelt“ gegenübergestellt hätten, vor allem in der „Ermöglichung eines kontinuierlichen, auf einer Reihe von Kompromissen beruhenden Übergangs von monarchischer zu parlamentarischer Regierung, von der Monarchie zur Volkssouveränität“⁴.

Während sich Böckenfördes Kritik an Huber weitgehend durchsetzte, hat jedoch seine Ansicht von der notwendigen Entwicklung der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, die schon vorher besonders von Werner Frauendienst vertreten worden war⁵ und jüngst etwas vorsichtiger von Manfred Rauh⁶ wieder aufgegriffen wurde, in der Diskussion der letzten Jahre zunehmende Kritik gefunden. Werner Boldt moniert, daß Böckenförde zu einfach von seinen theoretischen Einsichten auf die tatsächliche Entwicklung schließe⁷ und betont, ähnlich wie Peter-Christian Witt⁸, das Fehlen starker, auf Parlamentarisierung drängender politischer Kräfte. Michael Stürmer⁹ und Hans Boldt¹⁰, der das Bismarcksche System nicht als Konstitutionalismus anerkennt, unterstreichen die Bedeutung der cäsaristischen Komponente im politischen System und die Möglichkeit einer plebiszitären Diktatur als weiterer Alternative zu den bestehenden Verhältnissen. Auch Hans-Jürgen Puhle untersucht die vor

Hintze: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. von Gerhard Oestreich, Göttingen ²1962, S. 359–389.

- 4 Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert [Erstabdruck unter anderem Titel 1967], in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918), hg. von E.-W. Böckenförde unter Mitarbeit von Rainer Wahl, Köln 1972, S. 155, 159.
- 5 Werner Frauendienst: Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelm II., in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 113 (1957), S. 721 ff. Auf gewisse Anzeichen in Richtung auf eine langsame Verfassungsänderung im Sinne einer Parlamentarisierung weist Eberhard Pikart in einem auch die dieser Entwicklung entgegenstehenden Kräfte analysierenden Aufsatz hin: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914 [Erstabdruck 1962], in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte, a.a.O., bes. S. 274 ff.
- 6 Manfred Rauh: Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich, Düsseldorf 1973, bes. S. 7, 14 ff., 33 f., 349 ff.
- 7 Werner Boldt: Konstitutionelle Monarchie oder Parlamentarische Demokratie. Die Auseinandersetzung um die deutsche Nationalversammlung in der Revolution von 1848, in: HZ 216 (1973), S. 611.
- 8 Peter-Christian Witt: Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland, Lübeck und München 1970, bes. S. 32 ff., 164 f.
- 9 Michael Stürmer: Bismarcks Deutschland als Problem der Forschung, in: ders. (Hg.), Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1914, Düsseldorf 1970, bes. S. 19 ff., sowie neuerdings die Habilitationsschrift Stürmers, Reichstag und Regierung im Zeitalter Bismarcks 1871–1880, Manuskript, bes. S. 301.
- 10 Hans Boldt: Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich, in: Stürmer, Das kaiserliche Deutschland, a.a.O., bes. S. 132 ff.

allem in den letzten Jahrzehnten vor 1914 mit dem Aufkommen großer ideologischer Verbände bestehenden Tendenzen zur außer- und antiparlamentarischen Mobilisierung der Massen und ihre steigende Anfälligkeit für plebiszitäre Diktaturen, die dem gleichfalls zu beobachtenden Machtzuwachs des Reichstags parallel gingen¹¹. Gustav Schmidt¹² und neuerdings Wolfgang J. Mommsen¹³ weisen auf die Reformen verhindernde Stagnation und Blockierung des Systems vor allem in den letzten Jahren vor 1914 hin, wobei allerdings Schmidt, trotz der auch von ihm gesehenen Strukturkrise, diesem eine größere relative Stabilität zubilligt als Mommsen¹⁴.

Die Kritiker Hubers scheinen mir darin recht zu haben, daß die konstitutionelle Monarchie keine dauernde Lösung des in ihr weiterbestehenden Dualismus von Monarchie und Parlament geboten hat. Andererseits gehen Frauendienst und Böckenförde m. E. zu weit, wenn sie eine notwendige Entwicklung des Konstitutionalismus zur parlamentarischen Regierung postulieren, obwohl diese grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden kann¹⁵. Vielmehr handelt es sich bei dem System der konstitutionellen Monarchie des Kaiserreichs um ein labiles verfassungspolitisches Balancesystem, dessen Gewichte sich – abhängig von der Entwicklung der ökonomischen, sozialen und politischen Kräfte und ihrer Organisationen – ständig verschoben, und das die Voraussage schwer machte, in welcher Form es, wenn überhaupt, ein neues, dauerndes Gleichgewicht erreichen würde. Auch die zunehmende Unfähigkeit des Systems zu Problemlösungen scheint mir erwiesen. Völlig verfehlt wäre es aber, die tiefe Verwurzelung der immerhin in einigen deutschen Staaten über 100 Jahre bestehenden verfassungspolitischen Ordnung in den durch die Geschichte und Machtstruktur der deutschen Länder, die politischen Traditionen und sozialen Verhältnisse gegebenen Bedingungen zu übersehen sowie die erstaunliche Kraft des Systems zur Prägung politischer und sozialer Institutionen, Kräfte und Verhaltensweisen zu unterschätzen. Tatsächlich ist weder im Deutschen Reich noch in einem der Einzelstaaten vor dem Ersten Weltkrieg ein grundlegender Wandel der Verfassungsform erfolgt¹⁶, und auch die Lebensfähigkeit des Weimarer Staates war nicht zuletzt durch die

11 Hans-Jürgen Puhle: *Parlament, Parteien und Interessenverbände*, in: Stürmer, a.a.O., S. 150 ff.

12 Gustav Schmidt: *Innenpolitische Blockbildungen am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 20/72, 13. Mai 1972, S. 28 ff.

13 Wolfgang J. Mommsen: *Die latente Krise des Deutschen Reiches 1909–1914*, in: Brandt-Meyer-Just (Hg.), *Handbuch der deutschen Geschichte*, Band IV/1, Abschnitt 1a, Frankfurt/Main 1973, bes. S. 5, 51, 84, 110, 112.

14 Vgl. dazu Schmidts Beitrag „Parlamentarisierung oder Präventive Konterrevolution?“, unten, S. 249 ff.

15 So auch Ulrich Scheuner: *Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes*, unten, S. 421 ff.

16 Ich sehe weder die Übernahme der bayerischen Regierung durch den Zentrumsführer Hertling 1912, der ein überzeugter Gegner der parlamentarischen Regierungsweise war, noch den badischen Großblock, der sich 1913/14 auflöste, als einen endgültigen Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem in diesen Staaten an.

Unfähigkeit zur tiefgreifenden Änderung der überkommenen Machtstrukturen und politischen und sozialen Interaktionsweisen wesentlich geschwächt.

Von der Erwägung der Geschichtsmächtigkeit der konstitutionellen Monarchie ausgehend, sollen in diesem Aufsatz einige Probleme des deutschen Parlamentarismus und seiner Entwicklungstendenzen, z. T. unter Verweis auf die Verhältnisse in anderen europäischen Ländern, erörtert werden. Dabei kann es sich allerdings bei der Weite des Themas und dem vielfach unbefriedigenden Forschungsstand weder um eine vollständige Erfassung der Charakteristiken des deutschen Parlamentarismus noch gar um einen systematischen Vergleich mit ausländischen politischen Systemen oder die Vorlage endgültiger Ergebnisse, sondern meist nur um vorläufige Hinweise und die Verdeutlichung offener Fragen handeln.

I. Ständewesen und Parlamentarismus

Die Geschichte von Ideen und Praxis der gesellschaftlichen Repräsentation in Deutschland wird sich sehr viel intensiver als bisher mit der Frage nach der Kontinuität und dem Wandel zwischen dem Deutschland des 18. Jahrhunderts und der Zeit nach dem Wiener Kongreß auseinandersetzen und dabei auch die bewußte oder unbewußte Anknüpfung des deutschen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts an ständische Ideen und Praktiken untersuchen müssen. Ulrich Scheuner hat mit Nachdruck davor gewarnt, unter Beschränkung auf die vor allem in der französischen Theorie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelten Grundsätze vom Charakter der Repräsentation, die älteren Wurzeln des repräsentativen Prinzips im Ständewesen und dem Postulat der Bindung politischer Macht an das Gemeinwohl und die Zustimmung der Beherrschten zu übersehen¹⁷. Auch die konkrete Bedeutung der in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gegenüber dem Absolutismus wieder an Boden gewinnenden ständischen Einrichtungen in Teilen Deutschlands und die teilweise Anknüpfung des Verfassungslebens des sog. Frühkonstitutionalismus „an Elemente des älteren ständischen Wesens“ darf nicht ignoriert werden¹⁸. Allerdings muß man sich bewußt sein, daß die Verbindung zu

17 Ulrich Scheuner: Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222 ff. Ähnlich einer unzulässigen Verengung des Repräsentativbegriffs entgegenwirkend hat Wilhelm Hennis auf die alte Tradition des repräsentativen Charakters von öffentlichen Ämtern, deren Ausübung als Treuhandschaft verstanden wurde, hingewiesen: Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend, Tübingen 1962, S. 51 ff. Für Frankreich liegt von Eberhard Schmitt: Repräsentation und Revolution. Eine Untersuchung zur Genesis der kontinentalen Theorie und Praxis parlamentarischer Repräsentation an der Herrschaftspraxis des Ancien régime in Frankreich (1760–1789), München 1969, eine intensive, die Kontinuität stark (wahrscheinlich zu stark) herausarbeitende Studie zu dem Problem der Verbindung älterer und neuerer Formen der Repräsentation und ihren theoretischen Grundlagen vor.

18 Rudolf Vierhaus: Die Landstände in Nordwestdeutschland im späteren 18. Jahrhundert, in: Dietrich Gerhard (Hg.), Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1960, S. 73.

ständischen Traditionen und Institutionen durchaus ambivalenten Charakter hatte und sowohl zur Stärkung freiheitlicher, auf stärkere Mitwirkung der Bevölkerung zielender Bestrebungen wie auch zur Hemmung verfassungspolitischer Entwicklungsmöglichkeiten und des Abbaus sozialer Privilegien führen konnte. In die zweite Richtung wirkte die Übernahme erheblicher altständischer Elemente in die institutionellen Einrichtungen¹⁹ und die Rekrutierung der Kammern. Besonders die weitgehend aus den alten, privilegierten Führungsschichten zusammengesetzten ersten Kammern erwiesen sich als Hemmschuh der politischen und sozialen Modernisierung. In der politischen Theorie²⁰ wurde die etwa in England und in ähnlicher Weise in Frankreich mit dem wachsenden Machtanspruch der parlamentarischen Körperschaften verbundene Abkehr von der alten Vorstellung, daß die Monarchie und die von ihr eingesetzten Amtsträger das Gemeinwohl, das Parlament aber nur die verschiedenen Partikularinteressen repräsentiere²¹, nicht durchgesetzt und der aus dem Ständischen herrührende Dualismus von Krone und Stände- bzw. Volksvertretung nicht überwunden.

Der Übergang vom älteren Ständewesen zum modernen Parlamentarismus ist nur in England im wesentlichen bruchlos vollzogen worden. Das hängt mit der frühen Ausbildung eines nationalen Parlaments für den Gesamtstaat, der vom kontinentalen Dualismus abweichenden, vor allem von den Tudors begründeten Tradition der engen, auch in der personellen Verflechtung zum Ausdruck kommenden Zusammenarbeit von Krone und Parlament (King in Parliament) zur Stärkung des Gemeinwesens, der frühen Abwendung vom imperativen Mandat, der Vereinigung der Vertreter von Städten und Grafschaften in einer Versammlung und der weitgehenden Homogenität in der sozialen Zusammensetzung des House of Lords und des House of Commons zusammen. Wie der Kontrast zwischen England und Ländern wie Polen, Schweden und Ungarn zeigt, wo die Stärke der Stände offenbar die Entwicklung zur modernen parlamentarischen

-
- 19 Vgl. dazu als Beispiel die sächsische Verfassung von 1831, deren ständestaatliche Elemente Werner Näf in seinem Aufsatz „Staatsverfassungen und Staatstypen 1830/31“, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte, a. a. O., S. 137 ff., gut herausgearbeitet hat.
- 20 Vgl. dazu vor allem Hartwig Brandt: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips, Neuwied und Berlin 1968, sowie Udo Bernbach: Über Landstände. Zur Theorie der Repräsentation im deutschen Vormärz, in: Sprache und Politik. Festgabe für Dolf Sternberger, Heidelberg 1968, S. 241–262.
- 21 Vgl. zum Wandel der Repräsentationsidee für Frankreich: Eberhard Schmitt: Repraesentatio in toto und repraesentatio singulariter. Zur Frage nach dem Zusammenbruch des französischen Ancien régime und der Durchsetzung moderner parlamentarischer Theorie und Praxis im Jahre 1789, in: HZ 213 (1971), S. 529 ff.; für England: Gerhard A. Ritter: Divine Right und Prerogative der englischen Könige 1603–1640, in: ders.: Parlament und Demokratie in Großbritannien. Studien zur Entwicklung und Struktur des politischen Systems, Göttingen 1972, bes. S. 31 f., 53 ff. Auf die wesentlichen Unterschiede in der modernen Idee der parlamentarischen Repräsentation in Frankreich, wo die parlamentarische Vertretung von Partikularinteressen und die Vorstellung der Findung des Gemeinwohls durch Ausgleich und Kompromiß von Interessen verurteilt wird, und England, das in der Vertretung vielfältiger sozialer, wirtschaftlicher, religiöser und regionaler Interessen im Parlament keinen Hinderungsgrund zur Suche nach dem Gemeinwohl sieht, kann hier nicht eingegangen werden.

Regierungsweise eher aufgehalten als gefördert hat²², läßt sich ein einfacher kausaler Zusammenhang zwischen Macht und Einfluß der Stände und der Chance zur Entwicklung einer parlamentarischen Regierungsweise nicht herstellen. Vielmehr hängt es entscheidend vom Charakter der ständischen Vertretungen – vor allem ihrer sozialen Zusammensetzung, ihrer inneren Organisation, dem Selbstverständnis ihrer Mitglieder und deren Bindungen an die sie entsendenden Körperschaften – sowie ihrem Verhältnis zur Krone ab, ob sie sich nur zur Verteidigung des Status quo oder auch zur Weiterentwicklung fähig erwiesen. Die genauere Bestimmung des Erbes des Ständewesens für den späteren deutschen Parlamentarismus stellt unter diesem Aspekt noch ein weites Feld der Forschung dar.

II. Das parlamentarische Steuerbewilligungs- und Budgetrecht

Die Bedeutung des Steuerbewilligungsrechts und des Budgetrechts als Waffe im Kampf um die Festigung der Position der Parlamente und die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise ist allgemein bekannt. Man wird daher fragen müssen, welche Auswirkungen das Problem der Finanzierung der staatlichen Ausgaben auf die Verfassungsentwicklung in Deutschland hatte und warum hier – abweichend etwa von England und den Niederlanden – das Budgetrecht nicht zu einem Instrument wurde, das die Regierung unter die Kontrolle des Parlaments brachte.

Der Aufsatz von Herbert Obenaus in diesem Band zeigt, daß die Verbesserung des Staatskredits und die Anzapfung neuer Finanzquellen zur Bewältigung der gestiegenen staatlichen Ausgaben eine entscheidende Ursache für die Schaffung repräsentativer Körperschaften im deutschen Frühkonstitutionalismus gewesen ist²³. Auch in Preußen haben starke finanzielle Zwänge hinter den ursprünglichen Reformmaßnahmen vor allem Hardenbergs gestanden, wie umgekehrt die spätere Sanierung der Staatsfinanzen durch Auslandsanleihen die Verfassungsentwicklung für mehrere Jahrzehnte verzögerte²⁴. Die Finanzbedürfnisse der Staaten haben auch, wie die Einberufung des Vereinigten Landtags in Preußen 1847

22 So das Urteil von Klaus v. Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 50. Vgl. dagegen allerdings die positive Beurteilung der Reformfähigkeit der Adelsrepräsentation in Polen bei Jörg K. Hoensch: Sozialverfassung und politische Reform. Polen im vorrevolutionären Zeitalter, Köln/Wien 1973, S. 402 f., sowie den den „englischen“ Charakter der schwedischen Staatsverfassung der Freiheitszeit (1719–1772) im Gegensatz zur vorherrschenden Tendenz der Forschung stärker herausarbeitenden Aufsatz von Sven Ulric Palme: Vom Absolutismus zum Parlamentarismus in Schweden, in: Gerhard, Ständische Vertretungen, a. a. O., S. 368 ff.

23 Herbert Obenaus: Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, unten, S. 57 ff.

24 Ernst Klein: Von der Reform zur Restauration. Finanzpolitik und Reformgesetzgebung des preußischen Staatskanzlers Karl August von Hardenberg, Berlin 1965, S. 174 ff., 315 f. Vgl. auch Obenaus, a. a. O., S. 57 ff.

zur Garantie von Anleihen zum Eisenbahnbau oder die Pläne zur Reform des Finanzwesens in Österreich 1859/60²⁵ zeigen, der weiteren Verfassungsentwicklung wesentliche Impulse gegeben. Im Gegensatz dazu war es eine der entscheidenden Schwächen der deutschen Nationalversammlung 1848/49, daß ihr aufgrund der staatenbündischen Struktur Deutschlands jeder Einfluß auf das öffentliche Finanzwesen und damit auch auf die Verwaltung und das Militär der deutschen Staaten fehlte.

Die im einzelnen unterschiedlichen Regelungen der Teilnahme der Parlamente an der Ausübung der staatlichen Finanzgewalt in den frühen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten, die erst langsam einsetzende Ausdehnung der parlamentarischen Kontrolle von den Einnahmen auch auf die Ausgaben und die sich weitgehend gegen die bestehende Rechtslage vollziehende Ausbildung der Idee der Steuerverweigerung als eines radikalen Kampfmittels zur Durchsetzung von Forderungen gegenüber der Krone können hier nicht verfolgt werden. Der für die weitere deutsche Entwicklung entscheidende Versuch, mit dem Budgetrecht eine Liberalisierung des politischen Systems zu erzwingen, erfolgte schließlich im preußischen Verfassungskonflikt 1862–1866. Die Auffassung Hans Boldts, daß es in diesem Konflikt nicht um die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise, sondern nur um die „Festlegung der Regierung auf eine liberale Richtung“²⁶ gegangen sei, wird zwar den offiziellen Äußerungen der wesentlichen, in dieser Frage allerdings nicht einheitlichen liberalen Kräfte gerecht, trifft aber m. E. nicht den Kern des Problems. Wie sich an der Entwicklung in England zeigen ließe, ist ein eindeutiges Konzept eines parlamentarischen Regierungssystems nicht nötig, um die Weichen in Richtung auf eine zunehmende personelle Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative zu stellen. Die von den preußischen Liberalen beabsichtigte entscheidende Schwächung des Junkertums²⁷ hätte bei einem Erfolg eine Veränderung der sozialen Basis der preußischen Monarchie bewirkt, die auf Dauer notwendig verfassungspolitische Konsequenzen gehabt hätte. Das Scheitern der Versuche, die vorindustriellen Machteliten zurückzudrängen – eine Konsequenz des Unvermögens, die Landbevölkerung und die Unterschichten der Städte zu mobilisieren – ist auch der wesentliche Grund, warum ich das Ergebnis des Konflikts im Gegensatz zu Böckenförde²⁸ letztlich als Sieg der Krone ansehen möchte. Obwohl das Budgetrecht des Parlaments in Preußen erhalten blieb und auch in die Verfassung des Deutschen Reiches einging, hat nicht nur die Übernahme der Lückentheorie und der Auffassung von der Unverweigerbarkeit der notwendigen Staatsausgaben durch die deutsche Staatsrechtslehre, son-

25 Helmut Rumpler: Der Kampf um die Kontrolle der österreichischen Staatsfinanzen. Ein Beitrag zur Geschichte des parlamentarischen Budgetrechts, unten, S. 165 ff.

26 Hans Boldt: Deutscher Konstitutionalismus, a. a. O., S. 124.

27 Heinrich August Winkler: Preußischer Liberalismus und deutscher Sozialstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861–1866, Tübingen 1964, bes. Kapitel 2.

28 Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Verfassungstyp, a. a. O., S. 157. Vgl. zur Frage nach dem „Sieger“ des Verfassungskonflikts weiter: Huber, a. a. O., S. 365 ff.; Rainer Wahl: Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Böckenförde: Verfassungsgeschichte, a. a. O., S. 183 ff.; Hans Boldt, a. a. O., S. 127.

dern auch die Popularität des Heeres nach den Siegen in den Einigungskriegen, die feste Einschwörung der Beamtenschaft auf die Krone und das Trauma von der Hilflosigkeit des Parlaments im preußischen Verfassungskonflikt eine Wiederaufnahme des Kampfes auf der Ebene des Deutschen Reiches von vornherein aussichtslos gemacht. Auch wurde das Budgetrecht des Reichstags durch die Praxis der langjährigen Festlegung der Heeresausgaben²⁹ und die dauernde gesetzliche Festlegung von Ersatzbauten für die Flotte³⁰ faktisch unterminiert.

Es ist bekannt, daß in parlamentarisch regierten Staaten wegen der Übereinstimmung von Regierung und Parlamentsmehrheit – zumal seit der Verfestigung der Fraktionsdisziplin – das Budgetrecht an Bedeutung verloren hat. Ebenso wird man feststellen müssen, daß durch die sich bereits im Bismarckreich verstärkenden Eingriffe des Staates in die wirtschaftliche und soziale Sphäre tendenziell die Drohung mit dem schweren Geschütz der Budgetverweigerung auch in der konstitutionellen Monarchie an Glaubwürdigkeit verliert. Da mit der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates immer mehr Personen und grundlegende Interessen entscheidend von staatlichen Leistungen abhängen, wird eine Verweigerung des Etats innenpolitisch immer riskanter und schließlich zu einer Waffe, die – wie die Atombombe – selbstzerstörerischen Charakter hat.

Allerdings darf man daneben nicht übersehen, daß die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit und das damit verbundene Bedürfnis nach ständiger Gesetzgebung und kontinuierlicher Anpassung von Einnahmen und Ausgaben auch im Deutschen Kaiserreich die Notwendigkeit verstärkte, den Dualismus von Exekutive und Legislative durch intensive Kontakte zwischen Regierung und Parlament zu überwinden und damit das Parlament stärker in die Regierungsarbeit einzubeziehen. Im Bereich der Finanzfragen war die Abhängigkeit der Reichsleitung vom Reichstag am größten und die gegenseitige Abstimmung der Politik am intensivsten³¹. Die Budgetkommission war das Machtzentrum des Reichstags, der Ort, in dem die Beamten des Reiches noch am ehesten von Parlamentariern zur Rechtfertigung ihrer Haltung gezwungen werden konnten. Im Weltkrieg hat die Erweiterung der Kompetenz des Haushaltsausschusses zum Hauptausschuß einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zu der sich anbahnenden Parlamentarisierung dargestellt.

Daß die Leitung des Reiches durch ihre steigenden finanziellen Bedürfnisse nicht vor 1914 in noch stärkere Abhängigkeit vom Reichstag geriet, ist mit darauf zurückzuführen, daß der Reichstag zwar, u. a. mit der Festlegung der Matrikularbeiträge, die Höhe der Einnahmen des Reiches kontrollierte, die Aufbringung dieser Beiträge aber den allerdings durch Zu-

29 Michael Stürmer: Militärkonflikt und Bismarckstaat. Zur Bedeutung der Reichsmilitär-gesetze 1874–1890, unten, S. 225 ff.

30 Volker R. Berghahn: Zu den Zielen des deutschen Flottenbaus unter Wilhelm II., in: HZ 210 (1970), S. 49 ff.

31 Vgl. dazu besonders für die letzten Jahrzehnte vor 1914: Theodor Eschenburg: Das Kaiserreich am Scheideweg. Bassermann, Bülow und der Block, Berlin 1929; Witt, a.a.O., bes. S. 172 ff.; Rauh, a.a.O., bes. S. 117, 251 ff.; Pikart, a.a.O., bes. S. 268.

weisungen eines Teils der indirekten Steuern vom Reich unterstützten einzelnen Bundesstaaten oblag. Der Reichstag wäre notwendig stärker in das Zentrum der Macht gerückt, wenn die Beschaffung der nötigen Mittel nur durch neue, vom Reichstag auferlegte Steuern möglich gewesen wäre. Das hätte zudem bewirkt, daß der Reichstag auch sehr viel direkter mit den finanziellen Folgelasten der Reichspolitik konfrontiert gewesen wäre. Man wird daher in der relativen Gesundheit der einzelstaatlichen Finanzen – vor allem der preußischen nach der Miquelschen Finanzreform der neunziger Jahre – einen der Gründe dafür sehen müssen, warum die Wirkung des Budgetrechts für die Weiterentwicklung der Reichsverfassung begrenzt blieb und das eher zur Seite der Krone neigende Balancesystem der konstitutionellen Monarchie sich nicht stärker zugunsten des Reichstags verschob.

III. Soziale Grundlagen des Parlamentarismus

Eines der Kernprobleme jeder modernen Parlamentsgeschichte ist die Frage nach der Verbindung der Institution des Parlaments mit der Sozialstruktur der im Parlament repräsentierten Gesellschaft. Dabei darf sich die Untersuchung nicht nur auf die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft und der Mitglieder der Parlamente beschränken, sondern sie muß die Parlamente auch als Instrumente zur Durchsetzung bzw. Verhinderung bestimmter sozialer und wirtschaftlicher Bestrebungen verstehen.

Der Mangel einer homogenen, zur Führung des Staates durch Weltläufigkeit, Erfahrung in der Leitung von Staatsgeschäften und finanzielle Unabhängigkeit qualifizierten politisch-parlamentarischen Führungsschicht ist in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg als eine der tieferen Ursachen für die Unmöglichkeit bzw. die Erschwerung eines Übergangs zur parlamentarischen Regierungsweise angesehen worden. So hat Bismarck gegenüber Gustav Schmoller 1875 die Notwendigkeit, daß in Deutschland „Führung und Initiative“ beim Königtum bleiben müsse, mit dem Fehlen eines dem englischen vergleichbaren, zur parlamentarischen Regierung befähigten reichen Adels begründet³². Vor allem die mehr konservativen Kreise stellten sich einen funktionierenden Parlamentarismus als einen Adelsparlamentarismus englischen Musters vor. Tatsächlich hat die neuere britische Forschung erwiesen, daß die dieser Auffassung zugrunde liegende Einschätzung des englischen politischen Systems nicht einfach als anachronistisch abgetan werden kann. Im Gegensatz zu früheren Ansichten von der angeblich bereits seit dem Bürgerkrieg oder der Glorious

32 Mitgeteilt in Gustav Schmoller: Wäre der Parlamentarismus für Preußen oder Deutschland richtig? [1917], in: ders., 20 Jahre deutsche Politik (1897–1917), München u. Berlin 1920, S. 189. – Auch der von den Zeitgenossen als bester Kenner der englischen Verfassung angesehene und deshalb für das deutsche Englandbild höchst einflußreiche Rudolf v. Gneist vertrat die These von der Unentbehrlichkeit der Aristokratie in parlamentarisch regierten Staaten (Reinhard J. Lamer: Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857–1890). Ein Beitrag zur Vorgeschichte des deutschen Parlamentarismus, Lübeck u. Hamburg 1963, S. 82 ff.)

Revolution erreichten Herrschaft der Bourgeoisie³³ wird heute das erstaunliche politische Beharrungsvermögen der sich geschickt dem Wandel der Verhältnisse anpassenden alten aristokratischen Führungsschichten betont. Die sozialen Konsequenzen der Wahlrechtserweiterungen von 1832 und 1867 – die Einbeziehung der Mittelklassen und des Großteils der städtischen Arbeiterschaft in das System der Repräsentation – wurden zwar von den Zeitgenossen in Großbritannien klar erkannt und innerhalb und außerhalb des Parlaments intensiv diskutiert; sie wirkten sich jedoch erst mit einer erheblichen Verzögerung auf die Zusammensetzung des politischen Führungspersonals aus.

Während die aus Familien mit einem Grundbesitz von über 2000 Acres (etwa 800 Hektar) stammenden Mitglieder noch 1868 im Unterhaus eine klare Mehrheit hatten, stellten sie erstmals 1885 nicht einmal mehr die größte Gruppe; die mit Handel und Gewerbe verbundenen Abgeordneten hatten sie aus dieser Position verdrängt³⁴. Der Rückgang des von den Großgrundbesitzern repräsentierten landed interest war dabei vor allem durch die Gewährung des Wahlrechts an die Mehrheit der Landarbeiter 1884, die durch die schwere Agrarkrise seit Ende der siebziger Jahre bewirkte Schwächung der Landwirtschaft³⁵, den durch die Krise und den damit zusammenhängenden Interessenkonflikt beschleunigten Zerfall der ursprünglichen, weitgehenden Interessengemeinschaft von Grundherren und Pächtern, die Aufhebung alter Bindungen und Loyalitäten durch die Neuverteilung der Wahlkreise 1885 sowie durch die die Bedeutung der lokalen Stellung der Kandidaten reduzierende Ausbildung und Festigung von Parteiorganisationen auch in ländlichen Wahlkreisen verursacht. Im Offizierskorps, in der Armee, in den Kirchen und auch in der Besetzung des Kabinetts³⁶ hat sich der dominierende Einfluß der alten Führungsschichten noch bis ins 20. Jahrhundert hinein behaupten können.

Zur Erklärung für diese Verbindung eines zunehmend demokratischer werdenden Wahlrechts mit einer für Jahrzehnte weiterhin anhaltenden aristokratischen Kontrolle der politischen Spitzenpositionen wird man u. a. das große Prestige der weithin in Europa von Reformkräften als vorbildlich angesehenen parlamentarischen Institutionen und deren Prägung durch den politischen Stil der alten Eliten, unter deren Leitung Großbritannien ohne dauernde innere Erschütterung die soziale Basis seines poli-

33 Vgl. J. H. Hexters Kritik an der Vordatierung der Herrschaft der Bourgeoisie in: *Reappraisals in History*, London 1961, S. 17 f., 114, 116, 140 f.

34 H. J. Hanham: *Elections and Party Management. Politics in the Age of Disraeli and Gladstone*, London 1959, S. XV ff. Für Zahlen über die soziale Zusammensetzung des britischen Parlaments im 19. Jahrhundert vgl. weiter J. A. Thomas: *House of Commons, 1832–1901*, Cardiff 1939. Die Zahlen erfassen allerdings alle vertretenen Interessen, so daß viele Abgeordnete mehrfach berücksichtigt wurden.

35 Vgl. dazu die ausgezeichnete, die ökonomische, soziale und politische Stellung des ländlichen Großgrundbesitzes analysierende Studie von F. M. L. Thompson: *English Landed Society in the Nineteenth Century*, London u. Toronto 1971, bes. S. 308 ff.

36 Nach Harold J. Laski: *The Personnel of the British Cabinet, 1801–1924*, in: *Studies in Law and Politics*, New Haven 1932, S. 188, haben in der Zeit von 1906 bis 1916 erstmals die Söhne des Adels mit 25 von 51 Kabinettsmitgliedern nicht mehr die Mehrheit gestellt.

tischen Systems erweiterte und zur ersten Industrienation und zur bedeutendsten Weltmacht des 19. Jahrhunderts wurde, anführen müssen.

Gewiß kann man der alten Führungsschicht ein mangelndes Verständnis für die Notwendigkeit stärkerer staatlicher Regulierung der entstehenden modernen Industriegesellschaft und ein völliges Versagen gegenüber dem Problem der irischen Hungersnot der vierziger Jahre vorwerfen, man muß aber auch betonen, daß ihre Reserve gegenüber staatlichen Interventionen von der in Handel und Industrie aufsteigenden Bourgeoisie weitgehend geteilt wurde und daß es, im Gegensatz zum unreformierten Parlament vor 1832, keine eklatanten Beispiele engherziger aristokratischer Klassenherrschaft in Großbritannien (Irland stellt einen Sonderfall dar) gegeben hat³⁷. Die Beseitigung der Schranken der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem der durch die Abschaffung der Kornzölle gekrönte Übergang vom Schutzzoll zum Freihandel, das relativ empfindliche Reagieren des Parlaments auf die Wandlungen der liberalen öffentlichen Meinung wie auch die Prägekraft des aristokratischen Modells des Gentleman für immer weitere Gesellschaftsschichten haben den Mittelstand anscheinend weitgehend davon überzeugen können, daß seine Interessen bei den alten Führungsschichten gut aufgehoben waren. Die dominierende Konzeption des Laisser-faire hat diese politische Selbstbeschränkung der Bourgeoisie, die durch die fortschreitende Industrialisierung die alten Herrschaftsschichten schon relativ früh in bezug auf wirtschaftliche Macht überholt hatte, zweifellos erleichtert³⁸. Für die Flexibilität und Konzessionsbereitschaft der alten Führungsschichten war entscheidend, daß für sie und vor allem für die ihre Politik bestimmende Gruppe der Parteiführer und ihrer engsten Kollegen der Besitz der Macht (und der damit verbundenen wichtigsten Ämter des Staates) als solcher von ganz wesentlicher Bedeutung war und sie klar sahen, daß sie diese nur durch Konzessionen an die Interessen der neuen Wählerschichten behaupten konnten. Neben dem Fehlen bzw. dem bewußten Ausgleich von Interessenkonflikten zwischen Mittelstand und Großgrundbesitz und der meist freiwillig anerkannten Autorität der alten Führungsgruppen durch die anderen Bevölkerungsschichten (deference)³⁹ haben auch die hohen und vom Kandidaten

37 Vgl. dazu Lenore O'Boyle: *The Middle Class in Western Europe 1815–1848*, in: *American Historical Review* 71 (1965/66), S. 839 f.; Thompson, a. a. O., S. 279 ff. sowie die einst bahnbrechende Untersuchung von Karl Loewenstein: *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832–1867)* [Erstabdruck 1924], in: ders., *Beiträge zur Staatssoziologie*, Tübingen 1961, S. 137 ff.

38 Wo immer dagegen in einem Einzelbereich – wie etwa dem des Baus der Eisenbahnen – massive wirtschaftliche Interessen direkt von parlamentarischen Maßnahmen abhingen, haben diese auch ihre Vertretung im Unterhaus gefunden. Von den 815 Unterhausabgeordneten der Jahre 1841–1847 waren 145 Eisenbahndirektoren. 1867 betrug deren Zahl 179 und 1886 noch 90. Da ein Sondergesetz des Parlaments (*private bill*) benötigt wurde, um jede einzelne Linie und jede größere Änderung der Linie zu autorisieren, sind in den 50 Jahren nach 1830 über 4000 Eisenbahngesetze im Parlament verabschiedet worden (vgl. Samuel H. Beer: *Modern British Politics. A Study of Parties and Pressure Groups*, London 2¹⁹⁶⁹, S. 65 ff.).

39 Vgl. dazu Walter Bagehots klassisches Werk „*The English Constitution*“ [Erstauflage 1867] (Ausgabe: „*The World's Classics*“ von 1955, bes. S. 235 f.).

bzw. vom Abgeordneten selbst zu tragenden Ausgaben für den Wahlkampf, die Organisation seiner Anhänger im Wahlkreis und den Unterhalt eines zweiten Wohnsitzes in London sowie die Schwierigkeit der Verbindung einer Karriere als Spitzenpolitiker mit der Ausübung eines bürgerlichen Berufes – von den 306 Kabinettsministern von 1801 bis 1924 waren nur 93 keine Rentiers⁴⁰ – den Aufstieg neuer Schichten in das Parlament erschwert. Erst mit der Ausbildung des Parteiwesens im Lande, das dem Abgeordneten einen Teil seiner Aufgaben und Ausgaben im Wahlkreis nahm, gleichzeitig aber auch die Unabhängigkeit seiner Stellung einschränkte, der Bezahlung des Unterhalts der Abgeordneten der Labour Party durch die Gewerkschaften ab 1903⁴¹ und der Gewährung von Diäten an die Mitglieder des Unterhauses seit 1911 änderten sich die Umstände, die die Politik vorher weitgehend zu einer Angelegenheit der „gentlemen of no occupation“ gemacht hatten.

In Frankreich hat es aufgrund der in der Revolution erfolgten sozialen Nivellierung eine Periode des Adelsparlamentarismus – wenn man von einigen Ansätzen in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts absieht – nicht gegeben. Dem deutschen Adel fehlte, vor allem durch die unterschiedliche Geschichte der einzelnen Bundesstaaten und vielfach auch ihrer Landesteile sowie durch sein besonderes Verhältnis zu den verschiedenen Dynastien bedingt, die soziale Homogenität. Die größte und wichtigste Gruppe des Adels, der ostelbische preußische Adel, hatte mit dem englischen die Erfahrung in der Selbstverwaltung gemeinsam, die jedoch aufgrund des sie überlagernden staatlichen Verwaltungsapparats nicht die gleiche Bedeutung wie in England hatte. Ein Zug zur Provinzialität, die geringe Offenheit für nicht mit der Landwirtschaft, dem Heer oder dem Staatsdienst verbundene soziale Kreise und das Fehlen von außerhalb der Bürokratie gewonnenen politischen Erfahrungen auf der Ebene des Gesamtstaates unterschieden ihn klar vom englischen Adel. Auch in Preußen ist der Adel, obwohl er wegen seiner relativen Armut auf die Krone für die Versorgung der jüngeren Söhne besonders stark angewiesen war, nie reines Instrument der Krone gewesen, sondern hat seinerseits mit wechselndem Erfolg die Bürokratie zu erobern und den Staat über sie und die Armee zu beherrschen versucht⁴². Seine Stellung im Staat war dabei jedoch mit der Stellung der Krone aufs engste verbunden und konnte durch den Ausbau parlamentarischer, die Macht der Krone einschränkender Institutionen nur geschwächt werden.

40 Laski, a.a.O., S. 193.

41 Labour Representation Committee Conference 1903, Report, S. 35.

42 Für das Verhältnis von Bürokratie und Aristokratie, eines der zentralen Themen der inneren Geschichte des Preußischen Staates, vgl. für die Zeit bis 1815: Hans Rosenberg: *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660–1815*, Boston 1958. Für die Folgezeit vgl. besonders: Reinhart Koselleck: *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart 1967; John R. Gillis: *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840–1860. Origins of an Administrative Ethos*, Stanford 1971, sowie Lysbeth W. Muncy: *The Junker in the Prussian Administration under William II, 1888–1914*, Providence 1944; dies., *The Prussian Landräte in the Last Years of the Monarchy: A Case Study of Pomerania and the Rhineland in 1890–1918*, in: *Central European History* 6 (1973), S. 299–338.

Trotzdem hat der Adel die durch die Teilnahme im Parlament gebotenen Machtchancen früh erkannt und ausgenutzt⁴³. Die ihn vor allem repräsentierende Konservative Partei hat von der Revolution von 1848/49 bis zum Ende des Kaiserreichs eine Doppelstrategie verfolgt: Sie hat einerseits, wie sich an der Opposition gegen die Pläne zur Reform des Herrenhauses in den fünfziger Jahren⁴⁴, dem Widerstand gegen die Einführung einer neuen Kreisordnung 1872⁴⁵, dem Kampf gegen Caprivi und gegen den Bau des Mittellandkanals⁴⁶, dem Sturz Bülow's 1909 und anderem zeigen ließe, ihre jeweils gegebene parlamentarische Stellung im Reich oder Preußen resolut ausgenutzt, um die Macht- und Wirtschaftsinteressen der hinter ihr stehenden Schichten gegen die der monarchischen Regierung und anderer sozialer Gruppen durchzusetzen. Sie hat andererseits mit der Krone gegen eine Verstärkung der Stellung des Parlaments gekämpft. Seitdem mit dem Verfall der Getreidepreise am Ende der siebziger Jahre durch die Massenimporte aus den Vereinigten Staaten und Rußland der Staat die ostelbischen Gutsbesitzer durch die Erhebung von Kornzöllen indirekt subventionierte, wurde die Behauptung der politischen Macht von ihnen auch als ein Erfordernis der wirtschaftlichen Selbstbehauptung angesehen. Im Gegensatz zu den alten englischen Führungsschichten wurden so die vorindustriellen Eliten in Preußen immer einseitiger und starrer in der Verteidigung ihrer Privilegien und Interessen und trugen – da die diese Entwicklung bedauernde Regierung wegen des befürchteten politischen Erdbebens nach links das Risiko einer scharfen dauernden Frontstellung gegen die Konservativen nicht wagte und deren parlamentarische und außerparlamentarische Machtpositionen nicht angriff – entscheidend zum Immobilismus des deutschen Systems vor allem nach 1909 bei.

Galt England als Modell eines aristokratischen Parlamentarismus, der im Laufe des 19. Jahrhunderts in seinen sozialen Grundlagen erweitert wurde, so daß ein auf Adel und Bürgertum beschränktes Klassengleichgewicht entstand, so wurde das Frankreich des Vormärz und teilweise auch der III. Republik als typisches und weitgehend abschreckendes Beispiel eines im Parlamentarismus besonders klar zum Ausdruck kommenden bourgeois kapitalistischen Klassenstaates gesehen. Korruption und nackte Interessenwirtschaft der herrschenden Klassen sowie daraus resul-

43 Unter den Abgeordneten des Konstituierenden Reichstages des Norddeutschen Bundes waren allein 130 Adlige (Otto Becker: Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, Heidelberg 1958, S. 372). Später ging allerdings die parlamentarische Vertretung des Adels durch das Vordringen der Massenparteien und die Veränderungen der Sozialstruktur stark zurück. Vgl. für die Zeit von 1893 bis 1918: Peter Molt: Der Reichstag vor der improvisierten Revolution, Köln u. Opladen 1963, S. 81 ff.

44 Vgl. dazu Günther Grünthal: Konstitutionalismus und konservative Politik. Ein verfassungspolitischer Beitrag zur Ära Manteuffel, unten, S. 145 ff.

45 Bernhard Mann: Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreiches 1867–1918, unten, S. 279 ff.

46 Dazu Hannelore Horn: Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals. Eine politologische Untersuchung über die Rolle eines wirtschaftlichen Interessenverbandes im Preußen Wilhelm's II., Köln u. Opladen 1964.

tierende soziale und politische Mißstände wurden als nahezu notwendige Konsequenzen des Systems angesehen, das nach Meinung von Lorenz v. Stein durch die Benachteiligung des Proletariats fast notwendig zur sozialen Revolution führen müßte⁴⁷. Dahinter stand meist die Ansicht, daß die starke Stellung der Krone und der Beamtenschaft als über den Klassen stehender neutraler Kräfte die beste Sicherheit für den Ausgleich der Interessen und die Durchsetzung sozialer Reformen bieten könnte.

Die auch in der Staatsphilosophie Hegels begründete Lehre von den ausgleichenden Funktionen eines starken Staates fand nicht zuletzt deshalb im deutschen Bürgertum einen so guten Nährboden, weil dieses in der Zeit des Frühkonstitutionalismus – wegen der die Entwicklung einer selbstbewußten, unabhängigen Unternehmerschaft verzögernden, relativ späten Industrialisierung – seine politische Spitze im Bildungsbürgertum hatte, dessen Kern die in den verschiedensten Funktionen im Staatsdienst stehenden Beamten bildeten⁴⁸. Der Geheimratsliberalismus⁴⁹, der durch die Bereitschaft zur Anpassung an die bestehenden Verfassungsverhältnisse und die Zusammenarbeit mit der monarchischen Exekutive noch vor der Durchsetzung grundlegender Reformen gekennzeichnet war, ist so eine für die deutsche Politik des Vormärz und z. T. auch darüber hinaus typische Erscheinung. Allerdings sollte man auch die bei den meisten liberalen Kaufleuten, Handwerkern und Fabrikanten vorhandene Ambivalenz der Haltung zum ökonomischen und sozialen Wandel und die bewußte Betonung des Staates als eines Bollwerks gegen soziale Unordnung im vormärzlichen Liberalismus nicht übersehen⁵⁰. Diese Tendenz zur Mäßigung, die von radikalen Liberalen und den Demokraten scharf kritisiert wurde, war nicht nur in der teilweisen Abhängigkeit vom Staat begründet, sondern auch in dem Respekt vor den Leistungen des einer Reformpolitik grundsätzlich aufgeschlossenen liberalen Teils der Beamtenschaft, deren Stellung man gegen feudal-aristokratische Elemente stützen wollte und denen man eine kreative Rolle in der Initiierung und vor allem einer soziale Mißstände verhindernden Steuerung des Wandels zuerkannte. Auch nachdem die durch den wirtschaftlichen Aufschwung der fünfziger Jahre

47 Lorenz v. Stein: *Der Sozialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte*, 2. Ausgabe, 2 Bde, Leipzig 1848, [Vorwort vom Sept. 1847 datiert], S. 172 ff.

48 Abgeordnete mit einer Universitätserziehung stellten 81,6% der Mitglieder der Frankfurter Paulskirche. 19,7% waren als Beamte in der Staats- oder Kommunalverwaltung tätig, weitere 14,9% waren Richter und Staatsanwälte. Wenn wir die Offiziere (1,9%) sowie die Hochschullehrer und Lehrer (15,4%) hinzuzählen, so waren 51,9% im Staats- oder Kommunaldienst beschäftigt. Mit dem Gewerbe (9,4%) oder der Landwirtschaft (8,5%) waren dagegen nur weniger als 20% verbunden (Frank Eyck: *The Frankfurt Parliament 1848–1849*, London usw. 1968, S. 95). James J. Sheehan hat allerdings darauf hingewiesen, daß der Anteil der mit der Wirtschaft verbundenen Abgeordneten in den einzelstaatlichen Parlamenten und vor allem in den auch kleinbürgerliche Elemente enthaltenden Stadtverordnetenversammlungen, für die Geschäftsleute leichter abkömmlich waren, höher lag (*Liberalism and Society in Germany, 1815–1848*, in: *Journal of Modern History* 45 (1973), S. 587 ff.).

49 Vgl. dazu Lothar Gall: *Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus*, in: Gerhard A. Ritter (Hg.): *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln 1973, S. 197 ff.

50 Vgl. Sheehan, a. a. O., S. 593 ff., sowie Donald Rohr: *The Origins of Social Liberalism in Germany*, Chicago 1963.

an sozialer und politischer Bedeutung stark gewinnenden Kreise der industriellen Unternehmer in und nach der Revolution 1848/49 ihre ursprünglich teilweise gegebenen Reserven gegen eine uneingeschränkte Industrialisierung, volle Gewerbefreiheit und die Prinzipien des Laissez-faire aufgegeben hatten, haben sie gerade wegen der Stärke feudaler und vorindustrieller Kräfte vielfach bewußt das Bündnis mit der Bürokratie gesucht, um die Freisetzung der kapitalistischen Wirtschaft von zünftlerischen Zwängen und merkantilistischen Beschränkungen durchzusetzen und die Herausbildung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes zu fördern. Ihr Drang zur Änderung des politischen Systems, das ihren grundlegenden wirtschaftlichen Interessen entgegenkam, blieb begrenzt. Hinter der verfassungspolitischen Abstinenz stand vielfach auch die Ansicht, daß aufgrund der Macht der wirtschaftlichen Entwicklung, der fortschreitenden Industrialisierung und des parallelen Rückgangs der relativen Bedeutung der Landwirtschaft und der am Beispiel Englands, Frankreichs und Italiens abzulesenden säkularen Entwicklung zum bürgerlichen Parlamentarismus die Zeit ohnehin für den Liberalismus und das ihn tragende Bürgertum arbeite und man gleichsam nur zu warten brauche, bis einem auch die politische Macht in den Schoß falle. Ganz parallele Ansichten sollten sich später, dann mit der Arbeiterklasse als Nutznießer der sich zuspitzenden Klassengegensätze im Kapitalismus und Erben der Macht, in dem von Karl Kautsky repräsentierten orthodox marxistischen Zentrum der SPD wiederfinden. Beiden liegt die Auffassung von der bruchlosen Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen in politische Machtverschiebungen, die Unterschätzung der durch Verfassung und Geschichte gegebenen Verankerung politischer Machtpositionen zugrunde.

Die Entscheidung der Nationalliberalen für die Priorität der nationalen Einigung vor der Durchsetzung liberaler Reformen 1866/67 war durch die immer deutlichere Popularität der Politik der Reichseinigung bedingt. Die damit noch nicht aufgegebenen Hoffnungen auf die spätere Durchsetzung verfassungspolitischer Reformwünsche gingen nicht auf, da – wie die Konsequenzen der Wendung Bismarcks gegen die Partei und die entscheidend zu ihrer Spaltung beitragende politische Akzentuierung ökonomischer Gegensätze durch den Übergang zum Schutzzoll 1878/79 enthüllten⁵¹ – ihnen die Basis in einem politisch einigen, selbstbewußten liberalen Bürgertum, dessen schon im Vormärz bestehende soziale Heterogenität immer offensichtlicher wurde, fehlte.

Die von Bismarck gezielt betriebene Mobilisierung der Wähler gegen die der Regierung unbequemen Parteien war neben der Drohung mit dem Staatsstreich zur Erzwingung politischer Ziele⁵² ein bewußt angewandtes Herrschaftsmittel des Kanzlers, der das Allgemeine Stimmrecht von vornherein als eine Waffe zur politischen Entmachtung des Bürgertums ange-

51 Vgl. zur Situation der Nationalliberalen der siebziger Jahre Gustav Schmidt: Die Nationalliberalen – eine regierungsfähige Partei? Zur Problematik der inneren Reichsgründung 1870–1878, in: Ritter, a. a. O., S. 208 ff.

52 Michael Stürmer: Staatsstreichpläne im Bismarckreich, in: HZ 209 (1969), S. 566 ff.

sehen hatte. Von den manipulativen, die Autorität des Parlaments unterminierenden Techniken, zu denen auch die Verwendung des Verwaltungsapparates und der Regierungspresse im Wahlkampf, die Ausnutzung der Revolutionsfurcht der Wähler und die Ablenkung von den wirklichen innenpolitischen Problemen durch die Zuspitzung der Wahlen auf künstlich hochgepeitschte koloniale und nationale Prestigefragen gehörten, ist allerdings die mit dem Übergang zur modernen Massendemokratie selbst zusammenhängende wachsende Bedeutung sach- und auch personalplebiszitärer Elemente klar zu unterscheiden. Da durch die Stärkung der als Wahllokomotiven schwer ersetzbaren Parteiführer und die Abhängigkeit der Kandidaten vom Image der Gesamtpartei die Fähigkeit der Parteien zur Integration von divergierenden Partikularinteressen erhöht und ihre politische Dynamik gestärkt werden kann, stellen derartige plebiszitäre Elemente, wie sie in Großbritannien zuerst in den politischen Duellen zwischen Gladstone und Disraeli 1868, 1874 und 1880 auftraten, sogar ein gewisses notwendiges Gegengewicht gegen die Gefahr einer pluralistischen Stagnation und einer mangelnden Stabilität der Regierung im modernen demokratischen Interventionsstaat dar.

Nicht nur die starken Interessengegensätze innerhalb des Bürgertums, sondern auch dessen Unfähigkeit, die Unterschichten politisch an sich zu binden, unterstrichen die Schwäche der sozialen Basis eines bürgerlichen Parlamentarismus in Deutschland. Während in England und Frankreich bürgerlich-aristokratische bzw. bürgerliche Parteien die Unterschichten durch das ganze 19. Jahrhundert hindurch im Parlament vertreten haben, hat die Arbeiterschaft in Deutschland sich bereits kurz nach der dauernden Konstituierung liberaler Parteien am Anfang der sechziger Jahre als eigene politische Kraft herausgebildet. Damit waren alle allerdings auch nur mit unzulänglichen Mitteln unternommenen Anstrengungen, sie für die Liberalen zu gewinnen, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Das führte nicht nur zur Schwäche des Reformpotentials der Liberalen, sondern zwang sie auch zu einem politischen Zweifrontenkrieg gegen rechts und gegen links, der ihre Kräfte überforderte. Als die Sozialdemokratie die auch wegen ihrer ungenügenden organisatorischen Anpassung an die Erfordernisse der neuen Massenpolitik schwache Stellung der Liberalen in den städtischen und industriellen Wahlkreisen zunehmend erschütterte, war das Überleben der Liberalen Partei immer mehr von der Unterstützung konservativer Wähler in Stichwahlen gegen die Sozialdemokratie bei Reichstagswahlen⁵³ und von der Beibehaltung des in wesentlichen Teilen Deutschlands bestehenden undemokratischen Wahlsystems für

53 Vgl. für die steigende Abhängigkeit der Linksliberalen von der Unterstützung rechter Wählergruppen bei Stichwahlen die Zahlen bei Gerhard A. Ritter: *Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems 1918–1920*, in: ders. (Hg.), *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft*. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag, Berlin 1970, S. 375. Die von Alfred Milatz: *Reichstagswahlen und Mandatsverteilung 1871 bis 1918*. Ein Beitrag zu dem Problem des absoluten Mehrheitswahlrechts, erarbeitete Tabelle (unten, S. 215) macht deutlich, daß der Anteil der erst in Stichwahlen gewonnenen Mandate im Vergleich zu den bereits im ersten Wahlgang eroberten Reichstagsitzen bei den Liberalen ständig zu nahm und ihre Erfolgsquote in den Stichwahlen aufgrund ihrer Mittelposition im Parteienfeld erheblich höher lag als bei den anderen Parteien. So gewannen die Linksliberalen zwi-

Landtage und Kommunalparlamente, ohne das sie ihre starke Position in der städtischen Selbstverwaltung verlieren mußten⁵⁴, abhängig. All das mußte eine für Verfassungsreformen wünschbare, kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen SPD und Liberalen fast unmöglich machen.

Die Sozialdemokratie bezahlte ihren frühen Aufbau als Klassenpartei der Arbeiter und ihren relativ schnellen Durchbruch zur Massenbewegung mit der durch die Kampfpolitik des Staates gegen sie geförderten politischen und sozialen Isolierung, die sie vor 1914 nur in einigen Bereichen von Gesellschaft und Staat durchbrechen konnte. Auch ihr Verhältnis zum Parlament blieb ambivalent. Zwar wurde das Parlament im Gegensatz zu den ursprünglich scharf antiparlamentarischen Auffassungen Wilhelm Liebknechts⁵⁵ zunächst als Tribüne zur Propagierung der eigenen Ideen und später auch mehr und mehr als Instrument zur Vertretung der konkreten ökonomischen und sozialen Interessen der Arbeiterschaft genutzt. Neben der erstmals von Karl Kautsky am Anfang der neunziger Jahre vertretenen Ansicht, daß die parlamentarische Regierungsform nicht notwendig an eine bestimmte soziale Schicht gebunden ist und das Parlament auch zum „Werkzeug . . . der Diktatur des Proletariats“ gemacht werden könnte⁵⁶, hat aber stets auch die mit gelegentlichen Modifikationen von Marx und Engels vertretene Auffassung des Parlaments als eines Instruments der Klassenherrschaft zur Unterjochung des Proletariats⁵⁷ weiterbestanden. Zusammen mit der an ältere Ideen anknüpfenden und im Eisenacher (1869), Gothaer (1875) und Erfurter (1891) Programm geforderten Volksgesetzgebung hat sie wesentlich zur Popularität der Räteidee und zur Verankerung der Gesetzesinitiative und des bereits in der Vorkriegszeit auch von bürgerlichen Kreisen vielfach geforderten Referendums in der Weimarer Verfassung⁵⁸ beigetragen.

Neben der Stärke des monarchisch-bürokratischen Staatsapparates und der für seine ungeschmälerte Erhaltung eintretenden alten Herrschaftseliten und der sich unmittelbar im politischen Leben widerspiegelnden sozialen Zerklüftung Deutschlands hat auch die konfessionelle Spaltung eine Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems

schen 1871 und 1912 427 von 543, die Sozialdemokraten dagegen nur 188 von 677 Stichwahlen. Die Abhängigkeit der einzelnen Abgeordneten von verschiedenen, z. T. die Unterstützung von rechts, z. T. von links erfordernden politischen Konstellationen in ihren Wahlkreisen mußte natürlich auch die Geschlossenheit und politische Manövrierfähigkeit der Liberalen beeinträchtigen.

54 James J. Sheehan: *Liberalism and the City in Nineteenth-Century Germany*, in: *Past and Present*, Heft 51 (1971), bes. S. 134 ff.

55 Vgl. seine Rede vom 31. Mai 1869, mit der er eine Beteiligung der Sozialisten am Reichstag des Norddeutschen Bundes ablehnte: *Über die politische Stellung der Sozialdemokratie, insbesondere in bezug auf den Reichstag*, neue, unveränderte Aufl. Berlin 1893, bes. S. 11 ff.

56 *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart 1893, S. 104. Kautsky sagt das mit Bezug auf das englische Parlament nach der 3. Wahlrechtsreform 1884/85.

57 So Engels über die englische Regierungsform in: *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* [1845], in: *MEW* 2, Berlin [Ost] 1959, S. 492. Für Marx und Engels vgl. weiter Lamer, a.a.O., S. 112 f.

58 Reinhard Schiffers: *Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf 1971, bes. S. 130 ff.

erschwert. Konfessionelle und mit ihnen zusammenhängende soziale Differenzen haben bereits entscheidend dazu beigetragen, den in Baden in den sechziger Jahren unternommenen Versuch einer parlamentarischen Regierungsweise scheitern zu lassen⁵⁹. Durch den Kulturkampf in den siebziger Jahren endgültig in die Defensive gerückt, hat die Partei des Zentrums in der Verteidigung der Stellung der katholischen Bevölkerung und der ständig schwieriger werdenden politischen Integration der in ihr bestehenden verschiedenen sozialen Schichten und wirtschaftlichen Interessen, nicht aber in der Erweiterung der Wählerschaft auf nicht-katholische Kreise und in verfassungspolitischen Reformbestrebungen ihre eigentliche Aufgabe gesehen.

Am Verhalten der Zentrumspartei läßt sich besonders klar der enge Zusammenhang der verfassungspolitischen Vorstellungen mit der Interessenlage der im Parlament vertretenen Kräfte zeigen. Da das Zentrum spätestens von der Jahrhundertwende bis zum Ende des Krieges – mit der kurzen Unterbrechung des Bülow-Blocks 1907–1909 – eine parlamentarische Schlüsselstellung innehatte, hat es einerseits für eine Steigerung der Einflußmöglichkeiten des Reichstags gewirkt, andererseits sich aber bis etwa 1917 nicht für einen Übergang zum parlamentarischen System eingesetzt, der ja nicht nur die Chance der Machteroberung, sondern auch das Risiko des Einflußverlustes in sich barg.

Im Charakter der deutschen Parteien als mehr wirtschaftlicher oder religiös-konfessioneller denn politischer Bildungen hat Otto Hintze neben ihrem „himmelweite[n] Abstand in Politik und Weltanschauung“ voneinander einen entscheidenden Grund für die monarchische Staatsleitung und die Unmöglichkeit eines „abwechselnden Parteiregiments“ gesehen⁶⁰. Zu einem ähnlichen Urteil kommt der bekannte zeitgenössische amerikanische Politikwissenschaftler A. Lawrence Lowell, der zwischen einer vertikalen und horizontalen Gliederung der Bevölkerung in Parteien unterscheidet. Nur bei einer vertikalen Gliederung, in der die Parteien Elemente aus allen Volksschichten umfassen, sei wahre Demokratie möglich; bei einer horizontalen Gliederung führe dagegen beim Sieg einer Partei der Weg fast notwendig über die Klassenherrschaft und Klassentyrannei zur Diktatur. Ohne die Schaffung einer großen, alle Klassen umfassenden Volkspartei sei daher auch in Deutschland eine Übertragung der Macht vom Kaiser auf den Reichstag nicht wünschenswert⁶¹.

Lowell hat offenbar neben den amerikanischen vor allem die englischen Parteien als Beispiele der von ihm gewünschten vertikalen Gliederung der sozialen Kräfte gesehen. Tatsächlich ist es in England in erstaunlichem Maße gelungen – trotz der extremen Polarisierung der Industriege-

59 Lothar Gall: Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung, Wiesbaden 1968, bes. S. 280 ff.

60 Otto Hintze: Das monarchische Prinzip, a. a. O., S. 378. – Auf die Unzulänglichkeit der deutschen Parteien für ein parlamentarisches System wird in der zeitgenössischen Publizistik immer wieder hingewiesen.

61 A. Lawrence Lowell: Government and Parties in Continental Europe [Erstauflage 1896], London ²1919, Band II, S. 64 ff.

sellschaft etwa in der Zeit des Chartismus – die Klassengegensätze selbst lange Zeit vom Parlament fernzuhalten. Sogar die Radicals als wichtigste Trägergruppe der Reformbewegung im 19. Jahrhundert haben keine politische Organisation des Parlaments nach Klassen und Klassenparteien angestrebt. Ihr Konzept, das in der Tradition des englischen Utilitarismus sich vor allem gegen aristokratischen Schlendrian und Dilettantismus richtete, war als Programm einer sich als geistige Führungsschicht verstehenden Gruppe elitär, auf Integration der Arbeiterschaft und Überwindung der Klassengegensätze angelegt. So hat John Stuart Mill vor der „falschen Demokratie“ einer „ausschließlichen Herrschaft der arbeitenden Klassen“ gewarnt und die Hoffnung ausgesprochen, daß der Ausweg vor einer Klassengesetzgebung in ihrer engherzigsten Form in der Wahl gebildeter parlamentarischer Vertreter durch die ungebildeten Massen läge⁶².

Erst mit der Abspaltung des aristokratischen rechten Flügels der Whigs von der Liberalen Partei 1886⁶³, der etwa gleichzeitig erfolgenden Erosion des alten landed interest bei den Liberalen, dem verstärkten Werben dieser Partei um die Arbeiterstimmen sowie dem parallel dazu erfolgenden Übergang eines erheblichen Teils der städtischen Mittelschichten von den Liberalen zu den Konservativen⁶⁴ erhalten Klassen- und Interessengegensätze einen höheren Stellenwert für das britische Parteiwesen. Nach der Pionierstudie von Henry Pelling über die Sozialgeographie britischer Wahlen zwischen 1885 und 1910 war die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse „not as much of a political watershed as it has been in recent years. Nevertheless, social class was also a determinant of major importance in the period⁶⁵“. Wenn so auch der Klassencharakter und die Bedeutung sozialer und ökonomischer Interessengegensätze in der britischen Politik zunahmen und die Parteien vor neue Probleme stellten, so bleiben doch immerhin im Vergleich zu Deutschland wichtige Unterschiede festzuhalten:

1. Es kommt in Großbritannien, wie übrigens auch in Frankreich, vor dem 20. Jahrhundert nicht zur Bildung organisierter, einflußreicher, geschlossen auftretender Interessenverbände der Landwirtschaft oder Indu-

62 John Stewart Mill: *Considerations on Representative Government* [1861], zus. mit dem Essay „On Liberty“, hg. von R. B. McCallum, Oxford 1948, S. 255 f. – Für Mill ist auch sein Eintreten für die Öffentlichkeit der Wahl als eines Mittels, die Benutzung des Wahlrechts zur Verfolgung privater statt öffentlicher Interessen zu erschweren, kennzeichnend (ebd., S. 230 ff.).

63 Donald Southgate: *The Passing of the Whigs 1832–1886*, London 1965, bes. S. 383 ff.

64 Sir Ivor Jennings: *Party Politics*, Band I: *Appeal to the People*, Cambridge U.P. 1961, S. 279, 329. Jennings sieht Ansätze einer Klassenscheidung im britischen Parteiwesen allerdings bereits seit 1832 gegeben (S. 327 ff.). Für den Rückgang des zuvor fast gleichmäßig von beiden Parteien vertretenen landed interest in der Fraktion der Liberalen Partei vgl. die Zahlen über die soziale Zusammensetzung des Unterhauses bei Jennings: *Parliament*, Cambridge U.P. 1939, S. 38.

65 Henry Pelling: *Social Geography of British Elections 1885–1910*. London usw. 1967, S. 418. Vgl. weiter zur größeren Rolle von Klassengegensätzen in der britischen Politik seit dem Ende der achtziger Jahre P. F. Clarke: *Lancashire and the New Liberalism*, Cambridge U.P. 1971.

strie⁶⁶, die in Deutschland bereits in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts entstehen. Damit ist – wenn man von den Gewerkschaften und ihrem Verhältnis zu der 1900 gegründeten Labour Party als einem Sonderproblem einmal absieht – der in Deutschland bereits im 19. Jahrhundert so massive Einfluß der Verbände auf die Umstrukturierung des Parteiwesens und die Veränderung des Charakters der Parteien nicht gegeben. Die politische, auf ihre Stellung zur Regierung orientierte Ausrichtung der britischen Parteien⁶⁷ bleibt trotz der Zunahme interessenpolitischer Gesichtspunkte im Gegensatz zu Deutschland erhalten.

2. Die 1873 einsetzende Wirtschaftsdepression, die in Deutschland wesentlich zum Niedergang des Liberalismus beitrug, hatte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die politischen Auseinandersetzungen der beiden großen britischen Parteien⁶⁸. Dabei war es von entscheidender Bedeutung, daß die zunächst nicht ernsthaft angefochtene Beibehaltung des Freihandels einen in seiner politischen Brisanz, seiner Auswirkung auf die Organisation von Interessen und den Charakter der Parteien kaum zu überschätzenden potentiellen Konfliktstoff gar nicht entstehen ließ. Nach der Jahrhundertwende hat dann die massive Propagierung des Programms eines durch gegenseitige Vorzugszölle vor ausländischer Konkurrenz abgeschirmten Empire durch Joseph Chamberlain die Integrationskraft der Konservativen Partei überfordert und entscheidend zum Sturz der konservativen Regierung 1905 und zur liberalen Vorherrschaft bis zum Ersten Weltkrieg beigetragen.

3. Die erst sehr späte, z. T. durch die Zurückhaltung der lokalen Organisationen der in schwere Führungskämpfe verstrickten Liberalen Partei bei der Aufstellung von Arbeiterkandidaten bedingte Bildung einer selbständigen Arbeiterpartei 1906⁶⁹ kennzeichnet eine weitere wesentliche Differenz in den sozialen Grundlagen des britischen und deutschen Parlamentarismus.

Die Gründung der zunächst (bis 1906) Labour Representation Committee benannten Labour Party bedeutete jedoch weder den Verzicht auf die weitere Aufstellung von Arbeiterkandidaten im Rahmen der Liberalen Partei durch die der neuen Organisation nicht angeschlossenen Gewerkschaften, noch die Aufgabe der traditionellen Methode, den Wettbewerb der bestehenden großen Parteien um die Stimmen der Arbeiter für die Durchsetzung von Arbeiterinteressen auszunutzen. Die Aufstellung von

66 Die britische Industrie bleibt bis zur Bildung der Federation of British Industries und der National Union of Manufacturers im Ersten Weltkrieg, die Landwirtschaft bis zur Gründung der National Farmers Union im Jahre 1908 ohne dauernde effektive politische Interessenvertretung (Beer: *Modern British Politics*, a. a. O., S. 109 f.).

67 Für die davon abweichende Haltung der Irischen Nationalisten vgl. J. Ramsay MacDonald: *Socialism and Government*, 2 Bde, London 1909, Bd. 1, S. XXVI f.

68 Vgl. dazu den mir nur in Druckfahnen vorliegenden Aufsatz von Gustav Schmidt: *Politischer Liberalismus, landes interest und organisierte Arbeiterschaft (1850–1880)*. Ein deutsch-englischer Vergleich, in: *Sozialgeschichte Heute*. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag, hg. von Hans-Ulrich Wehler, Göttingen 1974.

69 Gerhard A. Ritter: *Zur Geschichte der britischen Labour Party 1900–1918*, in: ders., *Parlament und Demokratie*, a. a. O., S. 134. Vgl. dort auch die Erörterung der weiteren Motive der Gründung.

eigenen Kandidaten der Partei bei den Unterhauswahlen blieb auf einen Bruchteil der Wahlkreise beschränkt, und die gewählten Abgeordneten verdankten ihre Sitze mit wenigen Ausnahmen einer Vereinbarung, nach der die Liberalen in diesen Wahlkreisen keine Gegenkandidaten aufstellten⁷⁰. Die im Unterhaus seit 1910 faktisch weitgehend als Juniorpartner der Liberalen operierende Labour Party wurde vor ihrem Durchbruch zur fest organisierten, von den Liberalen unabhängigen Massenpartei am Ende des Ersten Weltkriegs von den anderen Parteien nicht als dauerhaft etablierte politische Repräsentanz der Arbeiterschaft aufgefaßt. Vielmehr war der sich immer mehr verschärfende Wettbewerb der beiden großen Parteien um die Unterstützung der Arbeiterwähler ein charakteristisches Kennzeichen der britischen Innenpolitik des letzten Jahrzehnts vor 1914⁷¹.

Walter Bagehot hat in seiner berühmten, 1872 datierten Einleitung zur zweiten Auflage der „English Constitution“ vor der alternativen Gefahr der Bildung einer separaten Klassenpartei der Arbeiter oder der hemmungslosen Nachgiebigkeit der herrschenden Parteien gegenüber allen Wünschen der Arbeiterschaft zur Behauptung der eigenen Macht gewarnt⁷². Diese letztere Gefahr des Werbens um die Unterstützung der Arbeiterschaft durch eine sie begünstigende einseitige Gesetzgebung war für Lowell noch 1908 „probably the most serious menace to which British institutions are exposed“⁷³. Während jedoch Bagehot und Lowell der Auffassung waren, daß erst durch die Gewährung des Wahlrechts für die Arbeiter die Gefahr einer Klassenpolitik gegeben sei, hat Harold Laski in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts den britischen Staat der Vergangenheit als ein Instrument der Klassenherrschaft der in zwei Flügel gespaltenen Partei der Besitzenden analysiert⁷⁴. Es entsprach dieser Auffassung, daß er eine Durchsetzung grundlegender sozialistischer Maßnahmen durch die Labour Party auf konstitutionellem Weg aufgrund des erwarteten Widerstandes der kapitalistischen Kräfte für unmöglich und einen Zusammenbruch der bisher auf der Identität der grundsätzlichen Interessen der herrschenden Schichten beruhenden Konventionen und Spielregeln der parlamentarischen Demokratie für unvermeidbar hielt⁷⁵.

70 Vgl. für die 1903 abgeschlossene, erstmals in der Wahl von 1906 wirksame Wahlentente, die in den beiden Wahlen von 1910 (zumindest stillschweigend) fortgesetzt wurde: Frank Bealey und Henry Pelling: *Labour and Politics*, London 1958, S. 125 ff.

71 So vertrat der große französische Historiker Elie Halévy in der Einleitung des letzten Bandes seiner noch immer grundlegenden „History of the English People in the Nineteenth Century“ die Auffassung, daß seit 1905 „England was hastening alike ‚towards social democracy‘ and ‚towards war‘ . . . in reality both parties stripped off their historical significance, were yielding with an unanimity which was resigned rather than enthusiastic to the pressure of the working masses“ (Bd. 6: *The Rule of Democracy* [1932], London 1961, S. VII).

72 Bagehot, a. a. O., S. 271 f.

73 A. Lawrence Lowell: *The Government of England*, 2 Bde, [1908] New York 1912, Bd. 2, S. 535.

74 Harold J. Laski: *Parliamentary Government in England. A Commentary*, London 1938, S. 20 f., 93 f., 105 f.

75 Ebd., S. 183 ff., 200 ff., 218 ff. sowie weiter Laski: *On Some Implications of the Crisis*, in: *The Political Quarterly* 2 (1931), S. 467.

Die Lebensfähigkeit und Integrationskraft des britischen Parlamentarismus war bereits vor den düsteren, sich aber als falsch erweisenden Prophezeiungen Laskis in der schweren inneren Krise der letzten Jahre vor 1914 ernsthaft in Frage gestellt worden. Die Ursachen dieser Spannungen – die Ansicht der Konservativen, daß mit der Reduzierung der Macht des House of Lords 1911 die Verfassung einseitig verändert und ihre Verbindlichkeit vor der Schaffung neuer Gegengewichte zu einer einseitigen Herrschaft einer Unterhausmehrheit außer Kraft gesetzt worden wäre, die Wellen großer Streiks und das von syndikalistischen Ideen mitbeeinflusste Spielen mit der Idee der direkten Aktion als Mittel des politischen Kampfes in weiten Teilen der sich von der Labour Party zunehmend distanzierenden Arbeiterbewegung, die radikale Frauenbewegung mit ihren militanten Methoden des außerparlamentarischen Kampfes und die an den Rand eines Bürgerkrieges in Nordirland gehenden Auseinandersetzungen über die Frage der Gewährung der Selbstverwaltung für Nordirland – können hier ebensowenig erörtert werden wie das in der Geschichtsschreibung kontroverse Problem⁷⁶, ob es ohne den Ausbruch des Ersten Weltkrieges zu einem Zusammenbruch der traditionellen Methoden friedlicher politischer Konfliktregelungen gekommen wäre. Sie zeigen jedoch, daß ein die Regierbarkeit der Staaten und die Funktionsfähigkeit der bestehenden politischen Systeme in Frage stellender Grad der Polarisierung der sozialen und politischen Kräfte vor dem Ersten Weltkrieg nicht eine auf Deutschland beschränkte isolierte Erscheinung ist.

IV. Parlament und Bürokratie

Das Verhältnis von Parlament und Bürokratie ist eine wichtige Frage bei der Analyse jedes modernen, repräsentative Elemente enthaltenden Regierungssystems. Insbesondere ist die Rolle des Parlaments im politischen Entscheidungsprozeß und bei der Auswahl politischer Eliten wesentlich von der Stellung und der Funktion der Beamtschaft sowie dem Ausmaß und Charakter der gegenseitigen Beziehungen abhängig. Allerdings wird man dabei stets berücksichtigen müssen, daß die allmähliche Auflösung der Honoratiorengesellschaft und der Honoratiorenpolitik durch die Demokratisierung wie auch der von der Industrialisierung und ihren sozialen und ökonomischen Folgeproblemen herbeigeführte Übergang zum Interventionsstaat sich auch auf den Wandel von Struktur und Funktionen von Parlament und Parteien und der ihren Umfang stark vergrößernden Bürokratie auswirkte⁷⁷, wir also nicht mit festen Größen rechnen können.

76 Vgl. dazu den die Haupttendenzen der Literatur skizzierenden Aufsatz von Donald Lamers: „Arno Mayer and the British Decision for War: 1914“, in: *The Journal of British Studies*, Bd. XII, Nr. 2 (1973), bes. S. 142 ff.

77 Vgl. dazu Hans-Jürgen Puhle: *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat*, in: Gerhard A. Ritter (Hg.): *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft*, Köln 1973, S. 29–68, bes. 38 ff.

In Frankreich hat eine durch Rekrutierung, Ausbildung und hohen Grad der Verbindlichkeit der Verhaltensweisen homogene, leistungsfähige, politisch relativ unabhängige, zentralistische Bürokratie ein Element der Stabilität und der Kontinuität gegenüber den ständig wechselnden parlamentarischen Regierungen und eine angesichts der ausgeprägten lokalen Orientierung der Abgeordneten⁷⁸ besonders notwendige Klammer für die Einheit des Landes gebildet. Sie hat damit entscheidend zu der durch die mangelnde Kohärenz der Parteien und Fraktionen⁷⁹ gefährdeten Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems beigetragen.

Es war das Fehlen einer entsprechend leistungsfähigen Bürokratie in Italien, das die u. a. im Charakter des Parteiwesens begründete Krise des politischen Systems in Italien noch sehr viel schärfer als in Frankreich bereits vor 1914 hervortreten ließ.

In Großbritannien ist eine die Tätigkeit der weitgehend aus den vorindustriellen Führungsschichten rekrutierten, fast völlig autonomen Friedensrichter ersetzende regionale Verwaltung außerhalb des Postdienstes erst sukzessiv – und zunächst parallel zu dem am Ende des 19. Jahrhunderts zum Abschluß kommenden Aufbau gewählter Selbstverwaltungsorgane – für immer weitere Bereiche zur Regulierung der aus der Industrialisierung resultierenden sozialen Probleme und schließlich im Zuge des Ausbaus eines Wohlfahrtsstaates im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts entstanden. Auch die vorher in ihrer Zusammensetzung stark von den Patronagewünschen der Politiker abhängige zentrale Verwaltung erhält erst durch die nach Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzende Civil Service Reform einen einheitlichen und stärker professionellen Charakter.

Kennzeichnend für die britische Beamtenschaft von der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart ist ihre parteipolitische Neutralität, ihr damit zusammenhängender Schutz vor Entlassungen, aber auch ihr Ausschluß von den politischen Spitzenpositionen sowie ihre klare Unterwerfung unter die Kontrolle der parlamentarischen Regierungen. Mit der zunehmenden Komplexität des modernen Staatsapparats und der von ihm zu bewältigenden Probleme hat jedoch auch die britische Bürokratie aufgrund der Unentbehrlichkeit ihres Sachverstandes immer mehr an Prestige und faktischen Einflußmöglichkeiten gewonnen. Diese seit der Jahrhundertwende zu beobachtende Entwicklung wird dadurch verstärkt, daß die Bürokratie, deren Verbindungen zu Parlament und Parteien bewußt auf ein Minimum reduziert werden, immer mehr zum Instrument detaillierter Abstimmung des in Grundsatzfragen von Ministern entschiedenen Vorgehens des Staates im wirtschaftlichen und sozialen Bereich mit den betroffenen Interessen und ihren Organisationen gemacht wurde⁸⁰ und so wesentlich zu der für Großbritannien typischen Verlagerung des Prozes-

78 Rudolf v. Albertini: Parteiorganisation und Parteibegriff in Frankreich 1789–1940, in: HZ 193 (1961), bes. 553 ff.

79 Ebd., bes. S. 551 f., 560 f., 578 ff., 584 sowie Rudolf v. Albertini: Regierung und Parlament in der III. Republik, in: HZ 188 (1959), bes. S. 29 ff.

80 Vgl. Ritter: Parlament und Demokratie, a. a. O., S. 296 ff., 362 ff.

ses des Ausgleichs der Interessen vom Parlament auf die Exekutive beitrug⁸¹.

Für die deutschen Staaten und vor allem für Preußen war das große Prestige und die starke Stellung der seit dem Ende des 18. Jahrhunderts von der absoluten Gewalt des Fürsten emanzipierten Bürokratie durch ihre Geschlossenheit, ihre Verbindung mit der Idee des Rechtsstaats⁸² und der Tradition der Modernisierung der Gesellschaft von oben sowie der überkommenen Identifizierung von Politik und Verwaltung vorgegeben. Sie war weiter in der monarchischen oder monarchisch-bürokratischen Staatsgründung und dem erst späten Einbau parlamentarischer Institutionen in die bereits vorher bestehende „geschlossene bürokratisch-militärische Organisation“⁸³ der Staaten und der engen Verbindung der Bürokratie sowohl mit den alten Herrschaftseliten in Adel, Großgrundbesitz und Offizierskorps wie auch mit dem modernen akademischen Bildungsbürgertum begründet.

Gegenüber dem Parlament und den Parteien als Vertretung der divergierenden Kräfte der Gesellschaft beanspruchte die Bürokratie, die Einheit des Staates zu garantieren und die Funktion eines neutralen Schlichters im Interessenausgleich einzunehmen. Daß sich diese Funktion zugunsten einer Stabilisierung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse und einer allerdings nicht notwendig mit der Politik der konservativen Parteien in Übereinstimmung stehenden konservativen Grundhaltung auswirkte und schon die weitgehend einseitige Rekrutierung der höheren Beamten-schaft aus den alten Führungsschichten⁸⁴ eine echte Neutralität ausschloß, ist bekannt.

81 Ein typisches frühes Beispiel für die weitgehende Ausschaltung des Parlaments aus den Grundentscheidungen der Gesetzgebung in wirtschaftlichen und sozialen Fragen war die Entstehung des National Insurance Act von 1911 in komplizierten, langwierigen, von Lloyd George und seinen Beamten geführten Verhandlungen mit den betroffenen Interessenorganisationen, deren Ergebnisse schließlich vom Parlament nur bestätigt wurden (vgl. Bentley B. Gilbert: *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, London 1966, S. 289–399). Auch die für die Organisation der Kriegswirtschaft im Ersten Weltkrieg entscheidenden Gesetze sind fast ohne Mitwirkung des Parlaments in direkten Auseinandersetzungen der staatlichen Stellen mit den meist auch für ihre Durchführung herangezogenen Interessenorganisationen ausgearbeitet und als in ihrer Grundsubstanz nicht mehr zu verändernde Kompromisse vom Parlament kaum noch ernsthaft beraten worden.

82 Für die Bedeutung der Rechtsstaatsidee für die Herausbildung des „Juristenprivilegs“ sowie überhaupt für die durch Form und Inhalt der Ausbildung geförderte Einheitlichkeit der Beamtenschaft in Deutschland vgl. die Untersuchung von Wilhelm Bleek: *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin 1972.

83 Gerhard Ritter: *Allgemeiner Charakter und geschichtliche Grundlagen der politischen Parteibildung in Deutschland*, in: ders., *Lebendige Vergangenheit. Beiträge zur historisch-politischen Selbstbesinnung*, München 1958, S. 63.

84 Vgl. für Preußen eine Statistik über den Stand Ende 1910: Danach waren in der regionalen Verwaltung 11 von 12 Oberpräsidenten, 23 von 36 Regierungspräsidenten und 268 von 481 Landräten und Oberamtmännern adlig. Als Beruf des Vaters überwog in weitem Abstand vor allen anderen Beamter, Offizier und Landwirt. In den zentralen Ministerien war der Anteil des Adels erheblich geringer (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Hauses der Abgeordneten, 21. Legislaturperiode, IV. Sess. 1911, 1. Bd., Sp. 103 f.).

Die Exekutive konnte aber neben der Betonung ihrer Unabhängigkeit vom Parlament auch ihrerseits versuchen, die Wahlen und die Abgeordneten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ausländische Vorbilder bestanden im englischen Parlamentarismus des 18. Jahrhunderts, dessen Funktionsfähigkeit auf der intensiven Ausnutzung der Patronagefunktionen der Krone beruhte⁸⁵, im Frankreich des Bürgerkönigtums, in dem 32 bis 45% der Abgeordneten Beamte waren⁸⁶, oder im Frankreich Napoleons III., als die Aufstellung und Unterstützung offizieller Kandidaten durch die Regierung und die Verwaltung⁸⁷ die Bildung oppositioneller Parlamente verhindern sollte.

Die Mitgliedschaft von Beamten in deutschen Parlamenten war von der unterschiedlichen Rechtslage, z. T. auch der positiven oder negativen Einstellung der jeweiligen Regierung zur politischen Betätigung ihrer Beamten und der entsprechenden Handhabung der nicht notwendig gesetzlich geregelten Beurlaubungspraxis abhängig. Im Württembergischen Landtag 1833–1838 betrug der Anteil der Staatsdiener an den Abgeordneten über 50%⁸⁸. Auch in Hessen-Darmstadt, in Baden und Bayern⁸⁹ wurden die Parlamente des Vormärz von Beamten, die ebenfalls über 50% der Abgeordneten der Frankfurter Paulskirche und der preußischen Nationalversammlung in Berlin 1848 stellten⁹⁰, dominiert. Trotz der durch das starke Beamtenelement gegebenen Gefahr der Gouvernentalisierung der Parlamente und der Parteien sind die Liberalen im allgemeinen – wegen der Unentbehrlichkeit ihrer „Geschäftserfahrungen“⁹¹ – für das passive Wahlrecht der Beamten eingetreten. In der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 war entgegen den ursprünglichen Vorstellungen des preußischen Staatsministeriums als Konzession an die Nationalliberalen bestimmt worden, daß Beamte keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag bedurften. Gleichzeitig aber war zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit von der Exekutive festgelegt worden, daß bei Annahme eines besoldeten Staatsamtes im Reich oder einem Bundesstaat oder der Beförderung in ein Amt mit höherem Rang oder höherem Gehalt der Beamte bis zu seiner

85 Vgl. Sir Lewis Namier: *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London² 1961, S. 139 ff.; Namier: *England in the Age of the American Revolution*, London² 1963, S. 224 ff.; Jan R. Christie: *The End of North's Ministry 1780–1782*, London 1958, S. 187 f.

86 S. Charléty: *La Monarchie de Juillet (1830–1848)*, Paris 1921, S. 347.

87 Vgl. dazu Theodore Zeldin: *The Political System of Napoleon III*, London 1958, bes. S. 78 ff.

88 Hartwig Brandt: *Gesellschaft, Parlament, Regierung in Württemberg 1830–1840*, unten, S. 101 ff.

89 Vgl. Werner Conze: *Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz*, in: ders., (Hg.), *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848*, Stuttgart 1962, S. 228; Wolfgang Fischer: *Staat und Gesellschaft Badens im Vormärz*, ebd., S. 146; Wolfgang Zorn: *Gesellschaft und Staat im Bayern des Vormärz*, ebd., S. 134, sowie zum Gesamtproblem Gillis, a. a. O., S. 103 ff.

90 Vgl. Gerhard Schilfert: *Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49*, Berlin [Ost] 1952, S. 401 ff.; Koselleck, a. a. O., S. 393 ff. sowie die hier in Anm. 48 (S. 24) gemachten Angaben.

91 So Friedrich Christoph Dahlmann in seinem Standardwerk des gemäßigten, vormärzlichen Liberalismus: *Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt*, Leipzig² 1847, § 161.

Wiederwahl „Sitz und Stimme“ im Reichstag verlieren sollte (Art. 21)⁹². Tatsächlich haben wegen dieser, die staatliche Karriere erschwerenden Bestimmung, des stets möglichen Interessenkonflikts zwischen Abgeordnetenmandat und Bindung an die Weisungen der Vorgesetzten, der zunehmenden Tendenz zur Massenpolitik und zur Wahl von Vertretern der großen wirtschaftlichen Interessen, aber auch der Reserve der Regierungen gegenüber der politischen Betätigung ihrer im Verwaltungsdienst stehenden aktiven Beamten diese im Reichstag nur vorübergehend in der Nationalliberalen Partei der siebziger Jahre und der Konservativen Partei vor 1893 eine größere Rolle gespielt⁹³. Justizbeamte hatten dagegen aufgrund ihrer größeren Unabhängigkeit kaum Schwierigkeiten von der Regierung zu befürchten⁹⁴ und übten vor allem in der Zentrumsfraktion – wo sie zu dem auf Ausgleich der Interessengegensätze bedachten Führungskern gehörten – einen erheblichen Einfluß aus.

Über die Rolle der Beamten in den Landtagen nach 1848 fehlen systematische, größere Zeiträume umfassende oder mehrere Landtage vergleichende Untersuchungen⁹⁵. Jedenfalls scheint es in der Zeit des Kaiserreiches, zumindest in den größeren deutschen Staaten wie im Reich, keine systematischen Versuche zum Aufbau einer gouvernementalen Fraktion durch die Korruption von Abgeordneten durch die Übernahme in den Staatsdienst gegeben zu haben, dagegen umgekehrt erfolgreiche Versuche (Bennigsen, Miquel), Parteiführer ihrer Partei durch das Angebot von Staatsämtern zu entfremden.

Unsere Kenntnisse des Verhältnisses der Regierung und der staatlichen Bürokratie zum Parlament, zu den Parteien und den Wählern und damit wesentlicher Aspekte zum Verständnis des politischen Prozesses im kon-

92 Becker, a. a. O., S. 437, 441 f. – Die Regelung entsprach der der preußischen Verfassung von 1850 (Art. 78, Abs. 2 u. 3).

93 Die Stellung der nationalliberalen Verwaltungsbeamten im Reichstag wurde mit der Wendung Bismarcks gegen diese Partei am Ende der siebziger Jahre, die der konservativen mit der Umwandlung der vorher gouvernemental geprägten Partei zu einer in scharfer Opposition gegen die Politik Caprivis stehenden Agrarpartei am Anfang der neunziger Jahre unhaltbar. Für die von 1871 bis 1912 stark abnehmende Zahl der Beamten im Reichstag vgl. James J. Sheehan: Politische Führung im Deutschen Reichstag, 1871–1918, in: Ritter, Parteien, a. a. O., S. 85 f., sowie für die Zeit nach 1893 Molt, a. a. O., S. 151, 155.

94 Vgl. Karl Bachem: *Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumsparlei*, Bd. 9, Köln 1932, S. 76.

95 Für die Zahl der Beamten unter den Abgeordneten in Preußen vgl. Louis Rosenbaum: *Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den deutschen und preußischen Parlamenten, 1847–1919. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Parlaments*, Frankfurt 1923, S. 29, 31, sowie die in den Handbüchern für das Preußische Abgeordnetenhaus der einzelnen Legislaturperioden abgedruckten Berufsstatistiken. – Das Verhältnis von Regierung und beamteten Abgeordneten ist für Preußen vor allem für die Konfliktzeit (vgl. Adalbert Hess: *Das Parlament, das Bismarck widerstrebt. Zur Politik und sozialen Zusammensetzung des Preußischen Abgeordnetenhauses der Konfliktzeit (1862–1866)*, Köln u. Opladen 1964, S. 65 ff., 73 ff.) untersucht worden. Über die bewußt konservative Beamtenpolitik der achtziger Jahre und ihre Wirkung vgl. Eckart Kehr: *Das soziale System der Reaktion in Preußen unter dem Ministerium Puttkamer*, in: ders., *Der Primat der Innenpolitik. Gesammelte Aufsätze zur preußisch-deutschen Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, hg. von H.-U. Wehler, Berlin 1965, S. 64 ff. Aus der späteren Zeit ist vor allem die spektakuläre Auseinandersetzung der preußischen Regierung mit den sog. „Kanalrebelln“ um die Jahrhundertwende bekannt. Damals wurden 2 Regierungspräsidenten und 18 Landräte, die als Abgeordnete im preußischen Landtag im Einklang mit der Konservativen Partei und dem Bund

stitutionellen System sind vielfach noch ungenügend und schablonenhaft. Dies zu verbessern sollte zu den Aufgaben einer modernen Parlamentsgeschichte Deutschlands vor 1918 gehören, die das Vorgehen der Regierung zur Gewinnung parlamentarischer Mehrheiten, die Dichte, Intensität sowie die Methoden und Gremien der Zusammenarbeit der Exekutive mit dem Parlament wie den darin vertretenen Parteien und ihren Führern zu wesentlichen Gegenständen ihrer Untersuchung macht. In diesen Zusammenhang gehören auch Analysen des Ausmaßes und des jeweiligen Ziels der Einflußnahme der Regierung aber auch der regionalen Verwaltung auf die Wahlen und die parteipolitische Konstellation⁹⁶ im Reich sowie in einzelnen Regionen und Wahlkreisen und schließlich auch die Untersuchung der Frage, ob und ggf. in welchem Umfang sowie mit welchen Methoden und welchem Erfolg versucht wurde, die Wahlentscheidung der vom Staat vor allem im Postdienst und bei den Staatseisenbahnen angestellten Massen von unteren Beamten und Arbeitern, auf deren berufsständische Interessenverbände man einzuwirken versuchte, zu beeinflussen⁹⁷.

Die wichtige aktive Rolle der Regierung und von Teilen der Bürokratie im politischen Prozeß und im Ausgleich von Interessen im konstitutionellen System macht auch verständlich, daß diese von seiten der Parteien und der in ihnen vertretenen sozialen und wirtschaftlichen Kräfte vielfach weniger als Opponenten angesehen wurden, die der Erweiterung der eigenen Macht im Wege standen, als vielmehr als potentiell wertvolle und daher in ihrer Stellung zu erhaltende Bündnispartner in der Auseinandersetzung mit anderen Interessen. Sich der Regierung unentbehrlich zu ma-

der Landwirte gegen den von der Regierung gewünschten Bau des Mittellandkanals gestimmt hatten, von der Regierung zur Disposition gestellt. Sie wurden allerdings meist später wieder reaktiviert (vgl. Hannelore Horn, a. a. O., S. 73 ff.). Für die Vorkriegszeit liegt eine interessante Fallstudie vor von Wolf-Arno Kropat: Der Beamte und die Politik in Wilhelminischer Zeit. Zur gescheiterten Reichstagskandidatur des Wiesbadener Regierungspräsidenten von Meister im Jahre 1912, in: Nassauische Annalen 83 (1972), S. 173-191. — Die unhaltbare Stellung der ein parlamentarisches Mandat innehabenden „politischen“ Beamten unterstreicht ein preußischer Erlaß vom 4. Januar 1882, in dem die mit der Ausführung der Regierungsakte betrauten Beamten auf ihre Pflicht hingewiesen werden, bei Wahlen die Politik der Regierung zu vertreten (vgl. Europäischer Geschichtskalender, 23. Jg., 1882, hg. von H. Schulthess, Nördlingen 1883, S. 3-6). Es handelte sich um diejenigen Beamten, die nach § 87, Ziffer 2 des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 durch königliche Verordnung jederzeit unter Gewährung von Wartegeld in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden konnten. Dazu zählten Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Militärintendanten, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher königlicher Polizeibehörden, Landräte, Gesandte und andere diplomatische Agenten. Über die Haltung der preußischen Regierung gegenüber ihren Beamten, die ein parlamentarisches Mandat im Preußischen Abgeordnetenhaus innehatten, vgl. weiter das Material bei Harro-Jürgen Rejewski: Die Pflicht zur politischen Treue im Preußischen Beamtenrecht (1850-1918), Berlin 1973, S. 48 ff., 65 f., 85 ff., 106 ff., 118 ff.

96 Als Beispiele vgl. die „Richtlinien des preußischen Staatsministeriums für die Wahlen von 1898“ (Hans-Jürgen Puhle: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im Wilhelminischen Reich (1893-1914), Hannover 1967, S. 329-331) und die „Vorschläge zur Führung des Wahlkampfes durch die Regierung“ vom 14. Dezember 1906, die bei Dieter Fricke: Der deutsche Imperialismus und die Reichstagswahlen von 1907, in: ZfG 9 (1961), S. 549 ff. abgedruckt sind.

97 Für Preußen sei hier auf die länger zurückverfolgbare Doppelstrategie der Regierung hingewiesen, die sich neben der aktiven Wahlbeeinflussung immer stärker in Einzeldisziplinierungen und Erlassen an bestimmte Beamtenkategorien mit den amtlicherseits zunehmend schwerer kontrollierbaren Interessenorganisationen der Beamten auseinandersetzen

chen, um sie in die gewünschte Richtung zu drängen, war daher für fast alle Parteien in Deutschland (außer den vom politischen Spiel vor 1914 weitgehend ausgeschlossenen Sozialdemokraten und nationalen Minderheitsgruppen) eine zentrale taktische Erwägung, die, von der Priorität der Erweiterung der Einflußchancen über die Eroberung der Regierung ausgehend, das politische Leben in bestimmte, vom parlamentarischen Regierungssystem abweichende Kanäle lenkte.

Trotz der Erschütterung des Prestiges der Staatsbürokratie im Ersten Weltkrieg aufgrund ihres Versagens in der Organisation der Kriegswirtschaft, der Durchsetzung von inneren Reformen und der Behebung sozialer Mißstände⁹⁸ war die Erhaltung des Berufsbeamtentums außerhalb der radikalen Elemente der Rätebewegung nach Kriegsende unbestritten und für Hugo Preuß einer der wesentlichen Gründe für die Einfügung eines starken Reichspräsidenten neben dem Parlament in den Bau der Weimarer Verfassung⁹⁹. Zu einer klaren, dauernden Trennung der Sphären von Politikern und Beamten, die im Dezember 1924 etwa 30% der Reichstagsabgeordneten stellten¹⁰⁰, ist es, z. T. durch die mangelnde Fähigkeit der Parteien zur Bildung von Regierungen mit klaren parlamentarischen Mehrheiten bedingt, nicht gekommen. Im Gegenteil, die steigende Bedeutung

mußte. Wichtige Materialien enthalten die von Rejewski, a. a. O., eingesehenen, für diese Aspekte aber nur am Rande verwerteten Akten des preuß. Justizministeriums im Dahlemer Geheimen Staatsarchiv (Rep. 84, Nr. 3144), von denen insbesondere die im Auftrag des preuß. Staatsministeriums erstellte Denkschrift vom 20. Juli 1909 „betreffend die Beschränkungen der Beamten in der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, des Petitionsrechts sowie des Vereins- und Versammlungsrechts“ eine kommentierte Edition verdienen dürfte. Im gleichen Bestand spiegelt sich auch die Besorgnis der preußischen Regierung angesichts der verstärkten Organisationstendenzen, im besonderen anlässlich der Gründung des „Bundes der Festbesoldeten“ wider, die ihrerseits noch einer wissenschaftlichen Aufarbeitung bedürfen. Als ersten Überblick vgl. die immer noch unentbehrliche, materialreiche Darstellung von Wilhelm Kulemann: *Die Berufsvereine*, 1. Abt., Bd. 1, Jena 1908, ferner die erstaunlich scharfsichtigen sozialpolitischen Chroniken von Emil Lederer im *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Bd. 31, Tübingen 1910 (Reprint New York/London 1971), S. 660–709 (*Die Bewegung der öffentlichen Beamten*), Bd. 33 (1911), S. 967–984, Bd. 35 (1912), S. 882–913. Handelte es sich bei diesen Neuformierungen, von einzelnen Ausnahmen unterer Beamtenorganisationen im Bereich des Zolls, der Post und der Forstwirtschaft, z. T. auch der Bahn abgesehen, um berufsständische Interessenvertretungen, die sich ursprünglich fast ausschließlich zu Sozialversorgungs- oder Gelligkeitszwecken gebildet hatten, so zeigte sich etwa bei der Diskussion der Neuregelung des gesamten Beamtenrechts im Preuß. Abgeordnetenhaus März 1909 und Juni 1910 – vgl. bes. Verhandlungen des Preuß. AH, Berichte, 1910, Bd. 5, 79. Sitzung vom 6. Juni 1910, Sp. 6574–6584 – sowie bei der nervösen Reaktion der Regierung auf die damit verbundene Flut von Petitionen, daß sich eine Beamtenpolitisierung abzeichnete, deren verhältnismäßig geringe Konkretisierung vor dem Weltkrieg weniger auf eine mangelnde Kraft der Bewegung als auf eine durch traditionelle Ressentiments und vor allem scharfe staatliche Gegenmaßnahmen bedingte Abschnürung hindeutet. Von daher wird man die während des Krieges – besonders 1916/17 – ungeheuer anschwellenden und weit in die Weimarer Republik hineinreichenden massiven interessenpolitischen Formierungen der Beamtenschaft nicht nur mit dem politisch-sozialen Umwälzungsprozeß der Kriegszeit, sondern auch mit der Überdrucksituation der letzten Vorkriegsjahre erklären müssen. – Ich danke Herrn Rüdiger vom Bruch für die vorstehenden Hinweise.

98 Vgl. dazu Jürgen Kocka: *Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914–1918*, Göttingen 1973, S. 131 ff.

99 Das Verfassungswerk von Weimar [1919], in: Hugo Preuß: *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Hildesheim 1964, S. 427.

100 Fritz Poetzsch-Heffter: *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, II. Teil, 1925–1928, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 17 (1929), S. 71.

des Typs des keiner Partei angehörenden sog. Fachministers und das schließliche System der Präsidialkabinette unter Brüning mit ihrem Anspruch einer rein „sachlichen“ Lösung aller auftretenden Probleme, die auf eine politische Integration der Bevölkerung durch Parteien und Parlament zum Nutzen extremer Kräfte verzichtete, war bewußt an dem älteren Vorbild einer bürokratischen Leitung des Staates ausgerichtet.

V. Föderalismus und Parlamentarismus

Unter den Besonderheiten des deutschen Parlamentarismus des Kaiserreiches kommt seiner Einbettung in ein föderalistisches, durch die preußische Hegemonie gekennzeichnetes Verfassungssystem, das es vom zeitgenössischen Parlamentarismus etwa Frankreichs, Großbritanniens und Italiens am klarsten unterschied, eine wesentliche, in der Forschung bisher kaum beachtete Bedeutung zu. Es ist bekannt, daß Bismarck in der föderativen Struktur, die die Machtinteressen der Fürsten und der Bürokratie der einzelnen Bundesstaaten mit der Verhinderung einer notwendig unitarisch wirkenden Parlamentarisierung verband und besonders in der komplizierten Konstruktion des Bundesrates, der als Teil der Regierung die Entstehung eines parlamentarisch verantwortlichen Vollministeriums verhindern sollte, einen festen, durch die Inkompatibilität der Mitgliedschaft in Reichstag und Bundesrat nach Art. 9, Satz 2 der Reichsverfassung zusätzlich gesicherten Damm gegen die Übernahme der Regierungsgewalt durch eine Reichstagsmehrheit sah¹⁰¹.

Die Entwicklung des politischen Systems nach 1890 ist durch die Gewichtsverlagerung auf die Reichsexekutive aufgrund der steigenden Bedeutung der Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Flottenpolitik, der Verstärkung der Stellung der Staatssekretäre im Reich, die faktisch fast die Position verantwortlicher Minister errangen, die weitgehende Herauslösung der Reichsleitung aus dem Bundesrat und die zunehmende Praxis der Festlegung der Reichspolitik durch den Reichskanzler und die Staatssekretäre durch vom Bundesrat kaum noch zu korrigierende vorherige Absprachen mit den Parteiführern des Reichstages gekennzeichnet¹⁰². Meines Erachtens wäre es jedoch voreilig, mit Manfred Rauh angesichts dieses Zurücktretens der politischen Rolle des Bundesrates und der Machtzunahme des Reichstages bereits von einer „stillen Parlamentarisierung des Bismarckreiches“ zu sprechen¹⁰³. Dagegen spricht nicht nur die Tendenz der verschiedenen Staatssekretäre, zumindest vor und nach der Zeit des Bülow-Blocks, zur Durchsetzung der Gesetzgebungswünsche ihrer Res-

101 Vgl. dazu Becker, a. a. O., hier bes. S. 248 f., 272 sowie weiter Fritz Demmler: Bismarcks Gedanken über Reichsführung, Stuttgart 1934, S. 22ff. – Die Bestimmung nach Art. 9, Satz 2 machte es für den Reichskanzler, der ja faktisch auch preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein mußte, unmöglich, ein Reichstagsmandat zu übernehmen. Dasselbe galt für die Mehrzahl der Staatssekretäre des Reiches, nämlich insofern sie gleichzeitig preußische Bundesratsbevollmächtigte waren.

102 Vgl. zu dieser Entwicklung Rauh, a. a. O., passim, bes. S. 348 ff.

103 A. a. O., S. 347.

sorts mit unterschiedlichen Parteikoalitionen zu arbeiten und damit die Herausbildung einer einheitlichen Regierungspolitik tragenden parlamentarischen Mehrheit zu verhindern, sondern auch die enge Verflechtung der Reichsleitung mit der preußischen Politik und dem System der preußischen Hegemonie im Deutschen Reich. Auch das von Spannungen nicht freie Nebeneinander von einzelstaatlichen Parlamenten und Reichstag, vor allem der Dualismus zwischen preußischem und deutschem Parlament, der schon 1848/49 die Position der Paulskirche unterminiert hatte und der jetzt besonders in der bei den einzelnen Reichskanzlern unterschiedlich starken Abhängigkeit als preußische Ministerpräsidenten von dem nach einem Dreiklassenwahlrecht gewählten, nach rechts orientierten Preußischen Abgeordnetenhaus in Erscheinung trat, waren Faktoren, die etwaige Reformbestrebungen abbremsen mußten. Besonders bedeutsam aber war, daß die föderative Struktur des Reiches sich auch auf die Parteien durch die Erschwerung der Herausbildung einer einheitlichen, auf Parlamentarisierung abzielenden Politik auswirkte.

Die weitgehend bereits vor der Reichsgründung auf einzelstaatlicher Ebene gebildeten Parteien mußten auch nach der allerdings keiner der Parteien vor 1918 voll gelingenden Ausdehnung auf das Reich¹⁰⁴ und der Bildung von Institutionen zur Festlegung ihrer Politik auf Reichsebene¹⁰⁵ auf die von der besonderen Problematik ihrer Bundesstaaten und der Stärke ihrer dortigen Machtpositionen entscheidend bestimmten einzelstaatlichen Parteien und deren Landtagsfraktionen in hohem Grade Rücksicht nehmen. Daneben wirkte sich selbstverständlich die Stärke und Eigenart der einzelstaatlichen Parteien auch direkt auf die Flügelbildung und damit die Chancen einer Bündnispolitik mit anderen Gruppen auf der Ebene des Reiches aus.

Für die Konservative Partei wurde die Behauptung ihrer Machtposition in Preußen und damit die Verhinderung einer Reform des preußischen Dreiklassenwahlrechts oder einer weitgehenden Umformung des Finanzwesens zugunsten des Reiches¹⁰⁶ immer eindeutiger zum zentralen Anliegen ihrer Politik. Für die Zentrumsparlei hatten die einzelstaatlichen Landtage schon wegen ihrer Kompetenzen für die Schul- und Kirchenpoli-

104 So stellten die Parteien mit Ausnahme der Sozialdemokratie, die jedoch ebenfalls in einigen agrarischen Wahlkreisen Ostelbiens oder ländlichen Gebieten mit einer geschlossenen katholischen Bevölkerung nicht einmal rudimentäre Ansätze der Organisation hatte, bei den Reichstagswahlen von 1912 nur in einem Teil der 397 Wahlkreise (Zentrum: 206; Deutsch-Konservative: 167; Nationalliberale: 224; Fortschrittliche Volkspartei: 217) eigene Kandidaten auf (A. Blaustein: Die Reichstagswahlen 1912, in: Die Parteien, Bd. I [1912/13], S. 356).

105 Es ist kennzeichnend, daß in der föderalistisch ausgerichteten Zentrumsparlei erst im Februar 1914 mit dem sog. Reichsausschuß neben der Reichstagsfraktion ein Gremium der Gesamtparlei konstituiert wurde. Vgl. dazu Bachem: Vorgeschichte, a.a.O., Bd. 7, Köln 1930, S. 427 ff.

106 Das wird besonders deutlich in der Erklärung des konservativen Parteiführers Ernst v. Heydebrand und der Lasa am 10. Juli 1909 im Reichstag, der die zur Auflösung des Bülowblocks führende Ablehnung der Finanzreformpläne der Regierung durch seine Partei damit rechtfertigte, daß sie keine allgemeine Besitzsteuer „in die Hände einer auf dem gleichen Wahlrecht beruhenden parlamentarischen Körperschaft“ legen wollte (Verhandlungen des Reichstages, 12. Legislaturperiode, 1. Sess., Bd. 237, S. 9323).

tik eine besonders große Bedeutung. Der Wunsch, die Zusammenarbeit mit den Konservativen in Preußen offenzuhalten und die traditionelle Frontstellung des Zentrums in seinen Hochburgen Bayern und Baden gegen die Liberalen mußten auch die Chancen einer wirklich konsequenten Zusammenarbeit mit den liberalen Mittelparteien im Reich verringern. Bei den Nationalliberalen hat die zur Erhaltung der Parteieinheit notwendige Rücksichtnahme auf ihre stark nach rechts orientierte Fraktion im preußischen Abgeordnetenhaus¹⁰⁷ den Manövrierraum in Verfassungsfragen und die Möglichkeit zur Koalitionsbildung mit linken Parteien entscheidend begrenzt. Selbst in der Sozialdemokratie haben tiefgreifende Differenzen in der politischen Strategie und Taktik, die durch die verschiedenen parteipolitischen Konstellationen und die besondere soziale und politische Struktur der deutschen Bundesstaaten bedingt waren, die Einheit der Partei geschwächt und den politisch geschlossenen Einsatz ihres Reformpotentials erschwert.

VI. Parteienkonstellation und Parlamentarisierung

Es darf als gesichertes Ergebnis der Forschung angesehen werden, daß der politische Charakter moderner Staaten und die Rolle ihrer Parlamente in ganz entscheidender Weise durch die Struktur ihres Parteiensystems bestimmt wird¹⁰⁸. Dieses wiederum wird nicht nur durch vorgegebene Verhältnisse – die überkommenen Staaten und Institutionen, politische Ideen und historische Traditionen, konfessionelle und soziale Strukturen, wirtschaftliche Interessengegensätze, Zeitpunkt der Entstehung und Stärke der Bürokratie und des staatlichen Machtapparats –, sondern auch durch die Eigenart des politischen Systems und der durch sie den Parteien gegebenen Wirkungsmöglichkeiten bedingt.

Wir haben den eine Änderung der Verfassungsverhältnisse erschwerenden, zunehmenden Systemkonformismus der deutschen Parteien vor 1914 in der Schwierigkeit der Bildung einer Mehrheitskoalition durch die mangelnde Orientierung auf die Gewinnung politischer Macht, der frühen und besonders starken Konzentration auf die Vertretung von Interessen und sozialen Klassen, der Schwierigkeit der innerparteilichen Integration durch den Föderalismus und dem Fehlen der die Parteien in den Vereinigten Staaten und Großbritannien zusammenhaltenden Verteilung politischer Patronage sowie in der spezifischen Form des Verhältnisses zur Regierung und zur Bürokratie in einigen Punkten zu zeigen versucht. Es würde zu weit gehen, weitere Kennzeichen der in der Gesamtverfassung

107 Vgl. zu deren sozialer und politischer Struktur und ihrem Einfluß Hartwig Thieme: *Nationaler Liberalismus in der Krise. Die Nationalliberale Fraktion des Preußischen Abgeordnetenhauses 1914–1918*, Boppard 1963.

108 Vgl. dazu hier nur: Ernst Fraenkel: *Parlament und öffentliche Meinung*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 122; Ulrich Scheuner: *Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, N.F. 13 (1927), bes. S. 337 ff.

wie in der Struktur, Funktion und Verhaltensweise begründeten mangelnden Eignung der Parteien zur Änderung der bestehenden Herrschaftsstruktur – ihr durch den Ausschluß von der politischen Verantwortung bedingtes Versagen in der Auslese politischer Führer, ihre geringe Kompromißfähigkeit, ihre sie von der Verantwortung für das Ganze dispensierende Beschränkung auf die „lediglich negative Politik“¹⁰⁹ der Zustimmung oder Ablehnung der weitgehend von der Regierung initiierten einzelnen Gesetzesvorschläge – hier im einzelnen zu erörtern¹¹⁰.

Wir wollen uns hier vielmehr auf die Diskussion der Chancen einer verfassungspolitischen Weiterentwicklung durch politische Initiativen von seiten des Reichstages und der Parteien in der Endphase des Kaiserreiches beschränken. Frühere feste Mehrheitsbildungen im Reichstag – wie das Kartell 1887–1890 und der Bülow-Block 1907–1909 – waren von der Regierung ausgegangen und wesentlich von ihr zusammengehalten worden. Angesichts der Entfremdung von Liberalen und Konservativen nach dem Bruch des Bülow-Blocks, aber auch der Schwächung der den Block bildenden Parteien in der Wahl von 1912 war eine Neuauflage der Blocks ausgeschlossen. Da die Regierung eine Mitte-Links-Koalition wegen der befürchteten innenpolitischen Konsequenzen nicht wünschte, kam eine Initiative zu neuen Mehrheitsbildungen von ihrer Seite nicht in Frage.

Da hinter Bethmann Hollwegs in Wirklichkeit nach rechts verschobener „Politik der Diagonale“¹¹¹ und der wechselnden Mehrheiten sich jedoch immer mehr die Führungsschwäche der Regierung und das Versagen vor der Lösung der anstehenden Sachprobleme auf innen- und außenpolitischem Gebiet verbarg, war es nicht nur für die Modernisierung der politischen Verfassung, sondern auch für die Überwindung der Krise des Regierungssystems von entscheidender Bedeutung, ob die Parteien und eine von ihnen gebildete parlamentarische Mehrheit in der Lage waren, durch neue Impulse den herrschenden Immobilismus zu beenden. Der Schwäche der Herrschenden entsprach jedoch die Schwäche des Parlaments und die politische Unreife der hinter ihm stehenden politischen Schichten. Reichstag und Parteiensystem wiesen letztlich die gleiche Stagnation auf, die für das Gesamtsystem kennzeichnend war.

Die seit 1909 zu beobachtenden Bestrebungen zur stärkeren politischen Profilierung der Parteien, zur Verbreiterung ihrer sozialen Basis und zur Umstrukturierung des Parteiensystems nach verfassungspolitischen Prioritäten blieben angesichts des Selbsterhaltungstriebes der Parteien, der Schwerkraft der bestehenden Organisationen und der Vorrangigkeit des sozialen und wirtschaftlichen Interessenausgleichs und der Erhaltung der Autonomie des eigenen „sozialmoralischen Milieus“¹¹² gegenüber politi-

109 Max Weber: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* [1918], in: *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 169.

110 Vgl. dazu Ritter: *Parteien*, a.a.O., S. 10 ff.

111 Theobald v. Bethmann Hollweg: *Betrachtungen zum Weltkrieg*, I Teil, Berlin 1919, S. 96 ff.

112 Vgl. zu diesem Begriff und der damit verbundenen These von der Ablenkung vor allem des Zentrums und der Sozialdemokratie von der Aufgabe der politischen Demokratisierung

schen Reformbestrebungen in Ansätzen stecken¹¹³. Die Politik der Diagonale blieb so letztlich auch innerhalb der Parteien das Leitbild der auf Ausgleich der Differenzen bedachten Parteiführungen.

Vom Zentrum wird zwar seit 1912 die Distanz zu den Konservativen betont und eine zu enge Beschränkung auf die politische Vertretung des Katholizismus verhindert. Die Partei blieb aber nach dem Trauma des sie ausschließenden Bülow-Blocks auf die „Ideologie der wechselnden Mehrheiten“ festgelegt¹¹⁴ und war vor allem wegen der kulturpolitischen Gegensätze vor 1917 nicht zu einer dauernden Allianz mit den Liberalen oder gar den Liberalen und den Sozialdemokraten bereit. Die Nationalliberalen, die den Bruch des Bülow-Blocks zunächst mit einer deutlichen Linksentwicklung beantwortet hatten und den Versuch der politischen Aktivierung der gegen den Bund der Landwirte gerichteten liberalen Kräfte in Handel, Gewerbe, Industrie sowie der Landwirtschaft im Hansabund bzw. im Deutschen Bauernbund nachdrücklich unterstützt hatten, schwenkten unter dem Druck des durch schwerindustrielle Kräfte aktivierten rechten Flügels der Partei¹¹⁵ wieder auf eine mittlere, eine Wiederbelebung der bürgerlichen Sammlungspolitik gegen die Sozialdemokratie nicht ausschließende Linie ein.

Die sich 1910 in der Fortschrittlichen Volkspartei vereinigenden Linksliberalen¹¹⁶ signalisierten mit ihrem allerdings vor allem durch eigene Interessen bestimmten Stichwahlbündnis mit der SPD 1912¹¹⁷ eine in ihrem süddeutschen Flügel besonders starke Tendenz zur Einebnung der tiefen Kluft zwischen bürgerlichen Parteien und Arbeiterbewegung. Sie haben aber aufgrund parteiinterner Spannungen¹¹⁸, bürgerlicher Ressentiments eines Teils ihrer ohnehin begrenzten Anhängerschaft, fehlenden Bewußtseins für die Krisenhaftigkeit des Verfassungssystems vor allem bei den älteren Führern und mangelnden Entgegenkommens der an ihrer revolutionären Rhetorik festhaltenden SPD nicht den notwendigen langen Atem, den politischen Gestaltungswillen und die innere Kohärenz und Stärke

durch die Konzentration auf die Verteidigung der autonomen Stellung der ihnen angeschlossenen Bevölkerungsgruppen im gesamtgesellschaftlichen System den Aufsatz von M. Rainer Lepsius: Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Ritter, Parteien, a. a. O., bes. S. 67 ff.

113 Grundlegend dazu Schmidt, Innenpolitische Blockbildungen, a. a. O.

114 Dieter Grosser: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs, Den Haag 1970, S. 22 f.

115 Dirk Stegmann: Die Erben Bismarcks. Parteien und Verbände in der Spätphase des Wilhelminischen Deutschlands. Sammlungspolitik 1897–1918, Köln/Berlin 1970, bes. S. 219 ff., 305 ff.

116 Zu den Einigungsbestrebungen vgl. Klaus Simon: Die württembergischen Demokraten. Ihre Stellung und Arbeit im Parteien- und Verfassungssystem in Württemberg und im Deutschen Reich 1890–1920, Stuttgart 1969, S. 81 ff.

117 Über dessen Entstehung und konkrete Auswirkungen vgl. Jürgen Bertram: Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches, Düsseldorf 1964, S. 224 ff.

118 Ludwig Elm: Zwischen Fortschritt und Reaktion. Geschichte der Parteien der liberalen Bourgeoisie in Deutschland 1893–1918, Berlin [Ost] 1968, S. 27 f., sowie Grosser, a. a. O., S. 64.

gehabt, um Initiator und Architekt eines neuen Blocks der Parteien der Mitte und der Linken zu werden.

Die Durchbrechung der Isolierung der Sozialdemokratie blieb auf wenige Bereiche – die Mitarbeit an einer Verfassung für Elsaß-Lothringen und der Deckungsvorlage im Reichstag, die zunehmende Zusammenarbeit mit anderen Parteien in einzelnen Städten, die Mitwirkung an politischen Reformbestrebungen in süddeutschen Staaten – beschränkt. Die damit verbundenen Ansätze zur Überwindung der faktisch zur Stabilisierung des innenpolitischen Status quo beitragenden Abstinenzpolitik der SPD durch verstärkte Zusammenarbeit mit bürgerlich-liberalen Kräften blieben nicht nur wegen des massiven Widerstandes der orthodox-marxistischen und der radikal-revolutionären Kräfte der Parteimitte und der Parteilinken, sondern auch wegen der Änderung der politischen Großwetterlage begrenzt: Das Scheitern aller Versuche einer Reform des preußischen Wahlrechts, die Sistierung der Sozialreform nach dem Versicherungsgesetz von 1911, die durch die Landtagswahl-niederlage der SPD im Oktober 1913 sowie die bis zum Frühjahr 1914 abgeschlossene Rechtsschwenkung der Nationalliberalen zum klerikal-konservativen „nationalen Sammelblock“ bedingte Auflösung des badischen Großblocks¹¹⁹, die mit der Diskriminierung sozialdemokratischer Beamter verbundene Rechtsschwenkung der bayerischen Regierung¹²⁰ nach der Ernennung Hertlings zum Ministerpräsidenten 1912, die allerdings an der Ablehnung von Kaiser und Reichsleitung scheiternden Staatsstreichpläne¹²¹ und die z. T. erfolgreichen Versuche zur stärkeren Mobilisierung der gegen jede Reform gerichteten Kräfte sind Kennzeichen einer Verhärtung der Gegensätze.

In dieser Situation hatte die von einigen der Regierung nahestehenden Intellektuellen getragene Vorstellung eines sich gegen die Tendenzen zur politischen und sozialen Polarisierung richtenden Blocks der Mitte¹²² wenig Chancen auf ausreichende Unterstützung. Weder waren die Parteien der Linken und der Mitte, zumal in der angespannten außenpolitischen Situation, bereit, für die vage Chance einer politischen Neuorientierung ihre Einheit aufs Spiel zu setzen, noch zeigte die Reichsleitung (außer in bestimmten Einzelfragen) die Bereitschaft, notfalls durch den Einsatz der Macht der Krone gegen rechts eine derartige Konstellation zu stützen. Auch wird man bezweifeln müssen, ob selbst eine Regierung, die die langfristig unkontrollierbaren Auswirkungen auf das Herrschafts- und Gesellschaftssystem zur Auflockerung der festen Fronten in Kauf genommen hätte, eine aktive, gegen die Konservativen gerichtete Reformpolitik an-

119 Dieter Groh: *Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Frankfurt/Main usw. 1973, S. 474 f.

120 Wolfgang Zorn: *Parlament, Gesellschaft und Regierung in Bayern 1870–1918*, unten, S. 299 ff.

121 Vgl. Hartmut Pogge-v. Strandmann: *Staatsstreichpläne, Alldeutsche und Bethmann Hollweg*, in: ders. u. I. Geiß: *Die Erforderlichkeit des Unmöglichen*, Frankfurt 1965, S. 18 ff.

122 Vgl. zu dieser Konzeption den Aufsatz von Gustav Schmidt: *Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, in: *Stürmer: Das kaiserliche Deutschland*, a. a. O., bes. S. 403 ff.

gesichts ihrer Abhängigkeit vom Kaiser, der Mehrheitsverhältnisse im Preußischen Landtag und der konservativen Ausrichtung vor allem der regionalen Bürokratie überhaupt hätte durchsetzen können.

So blieb es vor 1914 bei der politischen Strategie des Ausweichens vor Konflikten und – auf der Ebene des Parteiensystems wie im politischen Gesamtsystem – bei der gegenseitigen Blockierung der wesentlichen Einflußgruppen.

Im Ersten Weltkrieg entstand eine grundsätzlich neue Situation. Durch die Bereitschaft der Sozialdemokratie zur Verteidigung des Landes und zur Unterstützung der Regierung in der Organisation der Kriegsanstrengungen bot sich die Chance, die Arbeiter und ihre Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung in Staat und Gesellschaft zu integrieren und die alten gegenseitigen Feindbilder von SPD und bürgerlichen Parteien einzumotten. Diese Entwicklungsmöglichkeit wurde durch den den Burgfrieden zunächst von rechts gefährdenden Annexionismus, das Zögern, innenpolitische Reformfragen im Krieg aufzuwerfen, die Schwäche und den mangelnden Realismus der Friedensbemühungen der Regierung sowie die damit zusammenhängenden und schließlich zur Spaltung führenden Spannungen in der Sozialdemokratie vertan.

Zwar geriet nach der russischen Februarrevolution 1917 die Politik in Bewegung, und es kam, nicht zuletzt um eine Verweigerung der Kriegskredite und damit die offizielle Aufkündigung der Burgfriedenspolitik durch die SPD zu verhindern¹²³, im Juli 1917 mit dem Interfraktionellen Ausschuß zur Bildung einer aus SPD, Zentrum und Fortschrittlicher Volkspartei (und zeitweise auch den Nationalliberalen) bestehenden parlamentarischen Mehrheitskoalition. Der Schaffung dieser ihre potentielle Macht aber keineswegs ausschöpfenden Parteienverbindung und ihres Koordinationsinstruments waren schon seit Kriegsbeginn verstärkte Kontakte der Parteiführungen untereinander und mit der Reichsleitung vorausgegangen. Sie fanden ihre Parallele in der intensiven Kooperation der Gewerkschaftsführungen mit der zivilen und besonders der militärischen Verwaltung¹²⁴ und der engen Zusammenarbeit der Spitzenorganisationen der weltanschaulich gespaltenen Gewerkschaftsbewegung. Dieselbe Tendenz zur Überwindung von vor dem Krieg bestehenden Klassenschranken hatten die zahlreichen, vor allem in Berlin seit 1914 entstehenden politischen Klubs und Gesprächskreise, in denen es erstmals in größerem Umfang zu persönlichen Kontakten zwischen Vertretern der höheren Beamtschaft, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der bürgerlichen Parteien einerseits und den Führern der Arbeiterbewegung andererseits kam¹²⁵. Die damit gegebene Chance zum unbefangenen Meinungsaus-

123 Der Interfraktionelle Ausschuß 1917/18, bearb. von Erich Matthias unter Mitwirkung von Rudolf Morsey, Düsseldorf 1959, S. XXIV.

124 Vgl. Gerald D. Feldman: *Army, Industry and Labor in Germany, 1914–1918*, Princeton 1966, bes. S. 6, 86 ff., 203 ff., 418 f., 435 f.

125 So lassen sich die parteiübergreifenden Hauptgruppierungen des vorletzten Kriegsjahres, Vaterlandspartei und Volksbund für Vaterland und Freiheit, in ihrer Entstehungsgeschichte bis zu den informellen ad-hoc-Gesprächsrunden vom September/Oktober 1914

tausch, zum Abschleifen von Vorurteilen und zum gegenseitigen Kennenlernen bildete eine wesentliche psychologische Voraussetzung für die spätere Bildung der Weimarer Koalition – wie übrigens auch der Zentralarbeitsgemeinschaft.

Es ist jedoch kennzeichnend, daß der Prozeß der Annäherung der Parteien auf den relativ kleinen Kreis der die täglichen politischen Geschäfte in Berlin besorgenden Parteiführer und die Mitglieder der immer mehr statt des Plenums in den Mittelpunkt der Arbeit des Reichstages tretenden kleineren Gremien (Haushaltsausschuß, Hauptausschuß, Siebenerausschuß, Verfassungsausschuß, Parteiführerkonferenzen und interfraktioneller Ausschuß) beschränkt blieb.

Mit dieser Tendenz zur Konzentration der Politik auf wenige Personen war auch die Gefahr der Isolierung der Parteispitzen von den Mitgliedern und der Anhängerschaft gegeben. Sie wurde durch die Schrumpfung des alten Funktionärskörpers und Mitgliederbestandes durch den Wehrdienst und die in der SPD zu beobachtende Radikalisierung der aus den verschiedensten Gebieten zusammengezogenen und jeder familiären Bindung und Verwurzelung in einem traditionellen Milieu entzogenen Arbeiter in den neuen Zentren der Rüstungsindustrie verstärkt.

Die Basis der sich seit Juli 1917 anbahnenden Regierung der linken Mitte wurde durch die Zuspitzung sozialer Gegensätze durch Streiks, Hungersnot, die Kritik an Kriegsgewinnern und am schwarzen Markt, die Erosion staatlicher Autorität sowie die fehlende Akzeptierung der im Oktober 1918 durch Verfassungsreformen eingeführten parlamentarischen Monarchie durch die Krone und die Militärgewalt¹²⁶ sowie schließlich auch durch die Revolution und die ihr folgenden Ereignisse geschwächt. Der Sturz der Monarchie, die Diktaturpläne radikaler Minderheiten der Rätebewegung und linkssozialistischer Gruppen, massive Gegensätze in

zurückverfolgen (Dienstagabend, Mittwochabend, Donnerstagabend), von denen Hans Delbrücks „Mittwochabend“ als Sondierungsebene von Regierungs-, Wirtschafts-, Gelehrten- und Publizistenkreisen sowie rechten Sozialdemokraten besondere Bedeutung erlangte (vgl. Paul Rühlmann: Delbrücks „Mittwochabend“, in: Am Webstuhl der Zeit, hg. von Emil Daniels und Paul Rühlmann, Berlin 1938, S. 75–81; Die bürgerlichen Parteien in Deutschland, hg. von Dieter Fricke et al., Bd. II, Leipzig 1970, S. 330–334). Eine ähnliche Funktion hatte die 1915 von dem nationalliberalen Zentralvorstands-Vorsitzenden Basser- mann und dem Philosophen und Publizisten Ludwig Stein gegründete „Mittwoch-Gesellschaft“ (vgl. ebd., Bd. II, S. 335 ff.). – Einen kurzen Überblick gibt Günter Schmidt: Bürgerliche Klubs und staatsmonopolistischer Kapitalismus im ersten Weltkrieg, in: Monopole und Staat in Deutschland 1917–1945, Berlin [Ost] 1966, S. 69–77. Die nächste organisationsgeschichtliche Verfestigungsstufe spiegeln 1916 der annexionistische „Unabhängige Ausschuß für einen deutschen Frieden“ sowie sein gemäßigter, regierungsnaher Widerpart, der kurzlebige „Deutsche Nationalausschuß“ und dessen indirekte, von Hans Delbrück mittelbar geleitete Nachfolgeorganisation „Büro Hohborn“ wider (vgl. Karl-Heinz Schädlich: Der „Unabhängige Nationalausschuß für einen Deutschen Frieden“ als ein Zentrum der Annexionspropaganda des deutschen Imperialismus im ersten Weltkrieg, in: Politik im Krieg 1914–1918, hg. von Fritz Klein, Berlin [Ost] 1964, S. 50–65; Klaus Schwabe: Wissenschaft und Kriegsmoral, Göttingen 1969, S. 116–123; Stegmann, a.a.O., S. 472–475). Über eine der ersten größeren klassenübergreifenden Kooperationen berichtet die Dokumentation von Ursula Ratz: „Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland“. Eine bürgerlich-sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft aus dem Jahre 1915, in: Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz, H. 13, August 1971, S. 1–26.

126 Vgl. dazu jetzt Wolfgang Sauer: Das Scheitern der parlamentarischen Monarchie, in: Eberhard Kolb (Hg.): Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, Köln 1972, S. 77 ff.

der Kirchen- und Schulpolitik, die offene Frage nach der Verteilung der sich abzeichnenden hohen Kosten der Niederlage auf die sozialen Schichten sowie die Furcht des Bürgertums vor einer sozialistischen Mehrheit, die zu einem fast geschlossenen Aufmarsch der bürgerlichen Parteien gegen die Sozialdemokratie im Wahlkampf zur Nationalversammlung von 1919 führte¹²⁷, haben eine von den Frontstellungen der Zeit vor 1914 abweichende Neuorientierung der politischen Kräfte und der hinter ihnen stehenden Wähler eher erschwert.

Die an sich notwendige Umstrukturierung des Parteiensystems ebenso wie eine den neuen Aufgaben angemessene Umformung des Charakters und der Verhaltensweisen der einzelnen Parteien blieb in Ansätzen stecken¹²⁸. Weder gelang die liberale Einigung noch konnte die Zentrumspar- tei sich zu einer überkonfessionellen christlichen Volkspartei fortentwickeln. Das von Otto Hoetzsch kurz vor der Revolution der politischen Rechten vorgeschlagene Modell einer sich bewußt auf den Boden der neuen Verhältnisse stellenden modernen Konservativen Partei nach dem Vorbild der Tory-Demokratie Disraelis¹²⁹ fand in der sich bald grundsätzlich gegen den neuen Staat wendenden nationalistischen und monarchistischen Deutschnationalen Volkspartei keine Verwirklichung. Die Spaltung der politischen Arbeiterbewegung wurde nicht überwunden, sondern vertieft. Die ihre politische Flexibilität und Kompromißfähigkeit beschränkende enge Interessenbindung und Verapparaturung der Parteien wurde noch verstärkt; das durch die Verhältnisse der konstitutionellen Monarchie in ihren Denk- und Verhaltensformen geprägte alte Führungspersonal blieb im ganzen weiter bestimmend. Allerdings war die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Regierung bei den Führern der Parteien der Weimarer Koalition noch größer als bei den Mitgliedern und Anhängern, die, von der im Krieg sich vollziehenden Annäherung der Führungsgruppen unberührt, vielfach in dem revolutionären Geschehen eine Bestä-

¹²⁷ Das kommt in den Listenverbindungen der Parteien zur Verwertung von sog. Überhangstimmen in den insgesamt 36 Wahlkreisen zum Ausdruck. Die DVP, die nur in 21 Wahlkreisen eine eigene Kandidatenliste aufstellte, hatte diese sämtlich mit einer oder mehreren anderen bürgerlichen Parteien verbunden. Das Zentrum hatte 28 von 34, die DDP 8 von 35, die DNVP 26 ihrer 32 Listen mit anderen bürgerlichen Parteien verbunden. Die MSP dagegen hatte 6 ihrer 36 Listen mit der USP, jedoch keine mit einer der bürgerlichen Parteien verbunden (Wolfgang Hartenstein: Die Anfänge der Deutschen Volkspartei 1918–1920, Düsseldorf 1932, S. 65 f.). Zur Diskussion der Frage von möglichen Listenverbindungen mit der Sozialdemokratie oder bürgerlichen Parteien auf der Sitzung des Geschäftsführenden Ausschusses der DDP am 7. Januar 1919 vgl. auch W. Stephan: Aufstieg und Verfall des Linksliberalismus 1918–1933. Geschichte der Deutschen Demokratischen Partei, Göttingen 1973, S. 36 f., sowie Lothar Albertin: Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik. Eine vergleichende Analyse der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei, Düsseldorf 1972, S. 87. Stephan und Albertin weichen in der Beurteilung insofern voneinander ab, als Albertin in der Entscheidung gegen eine Listenverbindung mit der Sozialdemokratie eine Hinwendung der DDP zu einer tendenziell rechten Bürgerblockpolitik und eine Absage an die Sozialdemokratie sieht, während Stephan eher taktische Motive – die Verhinderung einer absoluten Mehrheit der Sozialdemokratie und damit die Öffnung der Chance zu einer Koalitionsbildung mit ihr – für den Beschluß annimmt.

¹²⁸ Vgl. Ritter: Kontinuität, a.a.O.

¹²⁹ Peter-Christian Witt (Hg.): Eine Denkschrift Otto Hoetzschs vom 5. November 1918, in: V.Z.G. 21 (1973), S. 337–353.

tigung alter, durch die Furcht vor dem Bolschewismus neu akzentuierter Auffassungen von einem unüberbrückbaren Graben zwischen den Organisationen des Bürgertums und der Arbeiterschaft sahen. Die Konsequenzen dieser durch die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen des Jahres 1919 und den Kapp-Putsch 1920 noch bestärkten Haltung zeigen sich in dem Abbröckeln der die Regierungsparteien zunächst tragenden Wählerschichten an rechte und linke Flügelparteien in der Wahl vom Juni 1920 und in der scharfen innerparteilichen Kritik an der Politik der Weimarer Koalition sowohl in der MSP, von der sich die um die Einheit ihrer Organisation besorgten sozialistischen Gewerkschaften 1919/20 zunehmend distanzieren¹³⁰, wie in DDP und Zentrum¹³¹. Neben den „Verfassungsvätern ohne Verfassungsvolk“¹³² stehen die Koalitionsväter, denen das Koalitionsvolk davonlief.

Trotzdem bot eine in der Hoffnung auf allmähliche Integration der Flügelparteien in das politische System verfolgte Mitte-Links-Koalition noch immer die beste Chance zu einer Konsolidierung der Weimarer Republik, nachdem die grundsätzlichen Entscheidungen über die Struktur des Staates und der Gesellschaft bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung gefallen waren. Das zeigt die Entwicklung in den deutschen Ländern¹³³ und insbesondere in Preußen. Das im Vergleich zum Reich relativ gute Funktionieren des parlamentarischen Systems in Preußen wurde allerdings dadurch erleichtert, daß die sich besonders in der Anfangsphase der Republik als koalitionsstreu erweisende Außenpolitik¹³⁴ ebenso wie der besonders kontroverse, die innere Einheit der Parteien und ihre Zusammenarbeit gefährdende Sektor der Wirtschafts- und Sozialpolitik als in den Kompetenzbereich des Reiches fallend ausgeklammert waren. In Preußen wurden die Parteien der Weimarer Koalition zudem im Gegensatz zu den Parteien im Reich nicht so sehr an ihrem Programm, das die Diskrepanz zwischen ihren Grundsätzen und den bescheidenen praktischen politischen Möglichkeiten enthüllen mußte, als an den Leistungen der von ihnen gestellten Regierungen gemessen. Weiter haben die Links-

130 Vgl. als ein symptomatisches Beispiel die Kündigung des Mannheimer Abkommens von 1906, das eine Verständigung der beiden Zentralleitungen von SPD und Freien Gewerkschaften bei wichtigen, die Gesamtinteressen der Arbeiterklasse betreffenden Fragen vorgesehen hatte, auf dem Gewerkschaftskongreß in Nürnberg vom 30. Juni bis 5. Juli 1919 (Protokoll der Verhandlungen des zehnten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, Berlin 1919, S. 56, 213).

131 Vgl. für die SPD: Hans J. L. Adolph: Otto Wels und die Politik der deutschen Sozialdemokratie 1894–1939. Eine politische Biographie, Berlin 1971, S. 146 ff., sowie Alfred Kastning: Die deutsche Sozialdemokratie zwischen Koalition und Opposition 1919–1923, Paderborn 1970, S. 35 ff.; für die DDP: Stephan, a.a.O., S. 74 ff., 86, 117, sowie Albertin, a.a.O., S. 344 ff.; für das Zentrum: Rudolf Morsey: Die Deutsche Zentrumspartei 1917–1923, Düsseldorf 1966, S. 276 ff., S. 286 f.

132 Heinrich Potthoff: „Verfassungsväter ohne Verfassungsvolk“, unten, S. 339 ff.

133 Vgl. dazu auch die Kontrastierung der einerseits von den Parteien der Weimarer Koalition, andererseits vom Block der sozialistischen Parteien bzw. einem diesem scharf gegenüberstehenden Bürgerblock getragenen Entwicklung in Baden und Braunschweig durch Martin Schumacher: Stabilität und Instabilität. Wahlentwicklung und Parlamente in Baden und Braunschweig 1918–1933, unten, S. 389 ff.

134 Außenpolitische Gründe führten bis 1923 zum Sturz von 3 Kabinetten und waren an der Auflösung von 5 weiteren beteiligt.

orientierung des preußischen Zentrums im Vergleich zum Zentrum im Reich sowie die Bereitschaft der Sozialdemokratie zur eindeutigen Übernahme der Regierungsverantwortung in Preußen¹³⁵ im Gegensatz zu ihrer reservierten Haltung gegenüber den von ihr mitgetragenen Regierungen im Reich, die klare Führung des Ministerpräsidenten Otto Braun und der gute Kontakt der Fraktionsspitzen, vor allem von Sozialdemokratie und Zentrum, zur Stabilität der Koalition beigetragen.

Schließlich kam der Regierung in Preußen zugute, daß sie über eine erhebliche politische Patronage verfügte. Vor allem handelt es sich dabei um die Besetzung von Ämtern der sog. politischen Beamten (besonders Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Vizepräsidenten, Landräte und Polizeidirektoren), bei der seit März 1919, vor allem aber seit dem Kapp-Putsch, unter teilweise vorzeitiger Entlassung alter Beamter mit monarchistischer Gesinnung in erheblichem Umfang durch ihre Mitgliedschaft in einer der Koalitionsparteien ausgewiesene eindeutige Anhänger der Republik berücksichtigt wurden¹³⁶. Die Furcht, den Einfluß auf das Machtinstrument der Personalpolitik zu verlieren und bei der Besetzung wichtiger und lukrativer Ämter nicht mehr in demselben Umfang wie vorher berücksichtigt zu werden, hat sicher wesentlich dazu beigetragen, die Tendenzen innerhalb der Parteien zum Ausscheiden aus der Koalition zurückzudrängen und damit den Zusammenhalt der Regierung zu stärken. Auf der Ebene des Reiches fehlte den Parteien, wenn man von den politischen Spitzenpositionen der Ministerien und der Einflußnahme auf die Vergabe einiger freiwerdender Beamtenstellen in ihnen absieht, die Attraktion der Macht, während die Hypothek der Macht, die Verantwortung für häufig von der wirtschaftlichen Situation bedingte, unpopuläre Entscheidungen und niemanden befriedigende Kompromisse um so schwerer auf ihnen lastete. Das durch den Druck der Mitglieder und Wähler und die Spannweite der zur Bildung einer Mehrheit zu überwindenden Gegensätze, aber auch durch traditionelle Belastungen aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie mitbedingte Ausweichen vor der politischen Verantwortung, das neben der Auszehrung der liberalen Parteien eine parlamentarische Mehrheitsbildung immer schwieriger und schließlich unmöglich machte, zählt sicher zu den natürlich auch in vielen anderen Bereichen zu suchenden Gründen für die Schwäche des Parlamentarismus im Deutschland der Weimarer Republik.

VII. Der Parlamentarismus im Interventionsstaat des 20. Jahrhunderts

Die Schwierigkeit, die Gesamtbevölkerung politisch zu integrieren, eine zur Funktionsunfähigkeit oder zum Zusammenbruch demokratischer

¹³⁵ Horst Möller: Parlamentarismus und Demokratie im Preußen der Weimarer Republik, unten, S. 367 ff.

¹³⁶ Wolfgang Runge: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart 1965.

Systeme führende Polarisierung sozialer Gegensätze zu verhindern und sachadäquate Lösungen der anstehenden Probleme vor allem auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik durch stabile parlamentarische Mehrheiten zu finden, war nicht auf das Deutsche Reich beschränkt. Sie ist offensichtlich eine für das Europa des 20. Jahrhunderts typische Erscheinung, die anscheinend mit dem Übergang zur Massendemokratie und zum Interventions- und Sozialstaat der modernen Industriegesellschaft zusammenhängt.

Die immer größere Bedeutung des Ausgleichs wirtschaftlicher und sozialer Gegensätze seit 1885 und die schweren Krisenerscheinungen des politischen Systems in den letzten Jahren vor 1914 in Großbritannien haben wir bereits erörtert. Das neue Grundmuster der Politik, in der gleichzeitig auf die Parteien und die Regierung wirkende Interessengruppen eine Schlüsselposition neben den Parteien annehmen und der direkte Einfluß des Parlaments auf den politischen Entscheidungsprozeß zurückgedrängt wird, setzte sich im Ersten Weltkrieg und den folgenden Jahrzehnten fort. Die Zustimmung, oft auch die aktive Mitarbeit der großen Verbände, war gerade wegen des mangelnden Expertentums der bis in die Gegenwart weitgehend am Modell des „Allrounders“¹³⁷ orientierten britischen Beamten und der damit zusammenhängenden relativen Schwäche der britischen Staatsbürokratie als „Herrschafts- und Regulierungsinstrument“ der Regierung¹³⁸ absolut unerlässlich für den Erfolg jeder in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse eingreifenden Politik. Ein kennzeichnender Ausdruck der Situation sind die allerdings gescheiterten Versuche, neue institutionelle Formen zur Entscheidungsfindung im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik herauszubilden. Dazu gehört das Eintreten der Webbs für ein „Social Parliament“ 1920¹³⁹, der Plan Churchills zur Bildung eines „House of Industry“ 1930¹⁴⁰ oder L. S. Amerys Vorschlag 1947, eine Wirtschaftskammer als Vertretung der wesentlichen Gewerbezweige und Berufe der Nation zu schaffen¹⁴¹. Sie hätten – ob beabsichtigt wie bei Amery oder nicht – notwendig den Interessenorganisationen einen noch stärkeren Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß einräumen müssen.

137 Vgl. die scharfe Kritik an diesem Beamtentyp im Bericht des sog. Fulton-Ausschusses von 1968: *The Civil Service*, Vol. 1: Report of the Committee 1966–1968. British Parliamentary Papers, Cmnd. 3638, 1968, § 15.

138 Puhle: Wohlfahrtsausschuß, a. a. O., S. 41.

139 Sidney u. Beatrice Webb: *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, London 1920, S. 110 ff.

140 Winston Spencer Churchill: *Parliamentary Government and the Economic Problem*, Oxford 1930, S. 16 f.

141 L. S. Amery: *Thoughts on the Constitution*, London 1953, S. 67 ff. [Erstauflage 1947]. – Vergleichbare Tendenzen schlagen sich in der freilich wirkungslosen Aufnahme eines „Reichswirtschaftsrates“ im Art. 165 der Weimarer Reichsverfassung nieder, der neben dem aktuellen Einfluß der Rätediskussion 1918/19 und neoständisch-korporativen Ideen auch an ältere Pläne eines Volkswirtschafts- bzw. „Reichsrats“ aus der Bismarckzeit bzw. eines nach der Wahl von 1912 stark propagierten berufsständischen Reichsoberhauses anknüpft. (Vgl. Ernst Fraenkel: *Rätemythos und soziale Selbstbestimmung. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der deutschen Revolution*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 14/71, 3. April 1971, S. 3–26, sowie für die Diskussion 1912–1914 Stegmann, a. a. O., S. 285 ff., 369 ff.)

Ein gewisses Gegengewicht zur Macht der Organisationen der Produzenten liegt in der festen Fraktionsdisziplin der britischen Parteien sowie ihrer zur Gewinnung parlamentarischer Wahlen notwendigen Rücksichtnahme auch auf die gar nicht oder nur schlecht organisierten Interessen der Massen der Konsumenten.

Wenn auch für die vor 1914 akuten Probleme Lösungen gefunden wurden, so sind doch die strukturellen Schwächen des britischen Regierungssystems nicht zu übersehen. Sie zeigen sich vor allem in der ihre Flexibilität und Entscheidungsfähigkeit einengenden Abhängigkeit der Parteien von divergierenden Interessen, der gegenseitigen Blockierung mächtiger Verbände und der Vereinbarungen erschwerenden geringen Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse für die Mitglieder, dem Mangel an auf die konkrete Situation zugeschnittenen realistischen Programmen, der geringen Initiative und Effektivität der staatlichen Bürokratie sowie der Führungsschwäche der Regierungen. Zusammen mit unmittelbar im wirtschaftlichen Bereich liegenden Gründen waren sie verantwortlich für die Unfähigkeit aller britischen Regierungen, mit den Problemen der sich in England von 1921 bis 1939 hinziehenden, durch die Weltwirtschaftskrise nach 1929 nur stärker akzentuierten Dauerdepression und ihrer Konsequenz einer chronischen Massenarbeitslosigkeit fertigzuwerden.

Das geringe Wachstum der britischen Wirtschaft, die Stärke des Klassenbewußtseins und die ausgesprochen schlechten Beziehungen der Sozialpartner zueinander zeigen, daß es Großbritannien auch nach dem Zweiten Weltkrieg noch nicht gelungen ist, ein wirklich funktionierendes und gleichzeitig die Bevölkerung integrierendes System zur Lösung der komplexen Probleme des modernen Wohlfahrtsstaates und der von ihm entscheidend mitbestimmten Wirtschaft zu entwickeln.

Der Charakter der „stalemate society“¹⁴², eines massiven Immobilismus, ist für das Frankreich der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch kennzeichnender als für Großbritannien. Das hängt auf der politischen Ebene mit der Vielzahl, der mangelnden Geschlossenheit und der schlechten Organisation der französischen Parteien, der jede Führungsinitiative der Regierung erstickenden Tradition einer fast zur Versammlungsregierung führenden Dominanz des Parlaments und seiner mächtigen Ausschüsse sowie der Instabilität der auf dem unsicheren Fundament ständig wechselnder Koalitionen einer Vielzahl von in sich äußerst lockeren parlamentarischen Fraktionen und Gruppen errichteten Regierungen¹⁴³ zusammen. Solange vom Staat keine größeren Initiativen im Sozial-, Finanz- und Wirtschaftsbereich verlangt wurden und der Erfolg der Außen- und Kolonialpolitik vor 1914 zur Stabilisierung des Gesamtsystems beitrug, blieben tiefgreifende Unzufriedenheiten aus. Das änderte

142 Stanley Hoffmann: Paradoxes of the French Political Community, in: Hoffmann u. a., In Search of France. The Economy, Society and Political System in the Twentieth Century, New York 1965, S. 14.

143 Zwischen März 1875 und Juni 1940 kam es zu hundert Regierungswechseln in Frankreich (Friedrich Glum: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München/Berlin 1950, S. 127).

sich, als nach dem Weltkrieg die Außenpolitik kontrovers wurde und als Integrationsfaktor versagte, und in den zwanziger Jahren die Schwäche des Franc und später nach der Weltwirtschaftskrise die weitgehende Unfähigkeit, zu notwendigen Entscheidungen im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu kommen, eine Strukturkrise enthüllte, deren Auswirkungen sich auch in der wachsenden Kritik am parlamentarischen System zeigten¹⁴⁴. Dabei wurden z. T. ältere, die französische Geschichte seit der Großen Revolution in Spannung zum Repräsentativsystem begleitende, stärker direkt-demokratische und für Bonapartismus anfällige Traditionen aufgenommen, nach denen ein von den Massen plebiszitär gewählter „starker Mann“ das wirksamste Mittel zur Überwindung parlamentarischer Korruption und Impotenz darstellt¹⁴⁵.

In Italien war das parlamentarische System schon vor 1914 aufgrund des Verfalls des alten Parteiensystems in der Epoche des „Trasformismo“ (nach 1876), seiner Verbindung mit Korruptionserscheinungen und Cliquenwirtschaft, seiner Unfähigkeit zur Lösung der Probleme des unterentwickelten Südens sowie der als unzureichend angesehenen Ergebnisse der vom Traum einer italienischen Großmachtstellung in Europa und Afrika ausgehenden italienischen Außen- und Kolonialpolitik in einer seit 1880 anschwellenden, antiparlamentarischen Literatur¹⁴⁶ scharf kritisiert und faktisch ausgehöhlt worden.

Es würde zu weit führen, die Krisensymptome bzw. das Scheitern parlamentarischer Regierungssysteme noch in anderen europäischen Ländern zu erörtern und etwa auf die großen Schwierigkeiten der Integration von sich meist in eigenen Parteien organisierenden nationalen Minderheiten einzugehen, unter denen besonders die ostmitteleuropäischen Staaten nach 1918 zu leiden hatten¹⁴⁷.

Neben den spezifischen Gründen in einzelnen Ländern wird man in der Erweiterung des Umfangs und der zunehmenden Komplexität der immer mehr in die Interessensphäre jedes einzelnen eingreifenden staatlichen Tätigkeit die entscheidenden generellen Ursachen für die Schwierigkeiten der parlamentarischen Regierungsweise im 20. Jahrhundert sehen müssen. Es ergibt sich die Frage, inwieweit parlamentarische Institutionen mit ihrem schwierigen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß und ihrer Abhängigkeit von den Wählern und der Kooperation mächtiger organisierter Gruppen überhaupt noch in der Lage sind, mit den sich ständig steigenden Anforderungen an Leistungen des Staates, insbesondere im Bereich der Wirtschaft, der sozialen Sicherheit und der Anpassung an neue Technologien, fertig zu werden. Sind nicht politisch-gesellschaftli-

144 Vgl. Beyme, a. a. O., S. 229 ff.; Hoffmann, a. a. O., S. 27 ff.

145 Über die Spannungen zwischen der repräsentativen und der plebiszitären Tradition französischer Demokratie vgl. auch die Bemerkungen bei Henry W. Ehrmann: *Politics in France*, Boston 1968, S. 7 ff.

146 Vgl. Beyme, a. a. O., S. 189 ff.

147 Vgl. dazu die Studien über Polen, die Tschechoslowakei und die baltischen Staaten in dem von Hans-Erich Volkmann herausgegebenen Sammelband: *Die Krise des Parlamentarismus in Ostmitteleuropa zwischen den beiden Weltkriegen*, Marburg 1967.

cher Immobilismus, mangelnde Stabilität und geringe Handlungsfähigkeit der Regierungen sowie die Tendenz zu einer von kurzfristigen Erfolgswängen beherrschten, dilettantischen Behandlung existentieller Probleme der Bevölkerung notwendig mit dem Parlamentarismus verbunden? Ist nicht demgegenüber eine Herrschaft des bürokratischen, technokratischen und wissenschaftlichen Sachverständes vorzuziehen? Ein gewisser Gegensatz zwischen dem „Berechenbarkeit der Entscheidung“ und eine „konzentrierte Apparatur“ benötigten Leistungsstaat und der auf das freie Spiel der Kräfte, Zustimmung, Kompromiß und Einigung angelegten Demokratie ist zweifellos gegeben¹⁴⁸. Allerdings möchte ich nicht nur die Wünschbarkeit, sondern auch die Funktionsfähigkeit einer reinen Technokratie, die gerade in einer komplexen und sich stark wandelnden Gesellschaft ohne die aktive Mitarbeit der Betroffenen nicht wirkungsvoll arbeiten kann, bezweifeln. Sehr viel naheliegender ist die (das Modell vieler Entwicklungsländer bildende) Verbindung von Technokratie und cäsaristischer Führung, der die in der reinen Technokratie nicht gelöste Aufgabe der politischen und sozialen Integration der Bevölkerung und der Gewinnung der zur Mitarbeit benötigten Kräfte zufällt.

Der Gefahr der Funktionsunfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems und seiner Ersetzung durch demokratisch nicht legitimierte Institutionen kann nur durch starke, aber absetzbare und kontrollierbare Regierungen, durch große entscheidungs- und integrationsfähige Parteien begegnet werden. Weiterhin wird man angesichts der massiven, nur schwer kontrollierbaren Macht und Verantwortung großer Verbände fragen müssen, ob es nicht im Sinne einer modernen Idee des Gleichgewichts der Kräfte liegt, wenn neben dem Einfluß der Verbände auf Regierung, Parlament und Parteien diese auch ihrerseits von diesen Institutionen in stärkerem Maße, als das bisher der Fall ist, beeinflusst und in den Methoden der Interessenvertretung, ihrem Verhalten gegen Nichtorganisierte und der Form des innerverbandlichen Willensbildungsprozesses, an allgemeine Regeln gebunden werden sollten. Das soll natürlich nicht bedeuten, daß der Staat in alles und jedes hineinregieren soll und der autonomen Regelung gesellschaftlicher Konflikte durch die Betroffenen kein Raum einzuräumen wäre.

Die allerdings keineswegs isoliert von anderen politischen Institutionen zu bewältigenden Aufgaben des Parlaments liegen in der Legitimierung politischer Herrschaftsausübung durch deren Bindung an parlamentarische Gesetze und Beschlüsse, der durch die allzu einseitige Auswahl der Parlamentarier in der Bundesrepublik¹⁴⁹ allerdings beeinträchtigten Repräsentation der Bevölkerung, der Mitwirkung an der mit der wachsenden Macht des Staates um so wichtiger werdenden Kontrolle ihrer Ausübung sowie in der Auswahl des politischen Führungspersonals. Weitere Funktionen liegen in der Aufklärung der Bevölkerung über die zur Entschei-

¹⁴⁸ Vgl. Kurt Eichenberger: Leistungsstaat und Demokratie. Basler Universitätsreden, 62. Heft, Basel 1969, S. 19.

¹⁴⁹ Auf dieses Problem weist Ulrich Scheuner: Entwicklung des Parlaments, unten S. 421 ff., hin.

dung anstehenden Probleme und die mit der Beschleunigung des gesellschaftlichen Wandels immer wichtiger werdende Gewinnung der Zustimmung der Betroffenen¹⁵⁰ zu den diesen Wandel initiiierenden oder regulierenden Interventionen des modernen Staates. Es wird von der Bewältigung dieser Aufgaben wesentlich mit abhängen, ob die parlamentarische Demokratie in der Industriegesellschaft unserer Zeit noch integrationsfähig und trotz ihrer immer größeren Komplexität regierbar und für die Lösung der Probleme der Gegenwart und der Planung der Zukunft geeignet bleibt.

150 Samuel H. Beer: *The British Legislature and the Problem of Mobilizing consent*, in: Bernard Crick (Hg.): *Essays on Reform*, 1967. A Centenary Tribute, London 1967, bes. S. 87 ff.

I. Teil

Gesellschaftliche Repräsentation und politische Herrschaft vor 1848

Finanzkrise und Verfassungsgebung

Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus

Während des Wiener Kongresses und bald danach gaben zahlreiche deutsche Regierungen ihren Staaten Verfassungen. Gerade in den Jahren, als das europäische Staatensystem neu organisiert und der Versuch gemacht wurde, die Französische Revolution als Bewegung der sozialen Veränderung national und international zu beenden, breitete sich das von eben dieser Revolution propagierte politische System des Verfassungsstaats und der staatsbürgerlichen Mitwirkung durch Repräsentation in Deutschland aus. Revolution und Evolution standen sich gegenüber, beide hielten Verfassung und Repräsentation für notwendig. Nur der Umfang der Mitwirkung und der Repräsentationsberechtigung der Gesellschaft wurden unterschiedlich fixiert. Revolution und Evolution wirkten, wie auch in anderen Zusammenhängen zu beobachten ist, nicht als „starre Alternative“, vielmehr war die Evolution „in Wirkung und Rückwirkung dialektisch“ mit der Revolution verbunden. „Die Evolution mit ihren antagonistischen Widersprüchen ökonomischer, sozialer und ideologischer Art bereitet die Revolution in Inhalt und Form vor, wie diese wiederum die ihr folgende Evolution bestimmt!“.

Wenn Revolution und Evolution ähnliche Ergebnisse zeitigten, liegt die Frage nach den Bedingungen nahe. In der Revolution wie auch der Evolution wirkten, wie es scheint, die gleichen Kräfte, die eine gesellschaftliche Mitwirkung durch Repräsentation notwendig machten. Die französische Nationalversammlung, die eine Verfassung gab, und der Fürst, der das gleiche tat, hatten es offenbar mit ähnlichen Bedingungen zu tun, standen vor ähnlichen Problemen, die nach ähnlichen staatsrechtlichen Regelungen verlangten.

Wohl ist verschiedentlich auf einzelne Ursachen für die evolutionäre Ausbreitung des Konstitutionalismus im frühen 19. Jahrhundert hingewiesen worden, doch fehlt bis heute eine Klärung des Problems. Für den deutschen Konstitutionalismus sind unter anderem folgende Ursachen genannt worden: die schwierige Finanzlage nach den napoleonischen

¹ E. Engelberg: Fragen der Evolution und Revolution in der Weltgeschichte, in: Comité International des Sciences Historiques, XIIe Congrès International des Sciences Historiques Vienne, Rapports IV, Methodologie et Histoire Contemporaine, 1965, S. 23.

Kriegen; eine neue Bewußtseinslage in der Gesellschaft, die politische Mitwirkung und eine Kontrolle der Staatsregierung forderte; die Gebietsveränderungen zahlreicher Staaten, die das integrative Element von Verfassung und Repräsentation unentbehrlich machten. Diese und andere vielfach unverbunden und widerspruchsvoll nebeneinander stehenden Auffassungen über die Entstehung des Konstitutionalismus werden im folgenden referiert und diskutiert. Darüber hinaus soll ausgehend von den Interessen der Staatsverwaltungen nach den Zusammenhängen zwischen Verfassungsgebung, Staatsfinanzen und Staatskredit in der Zeit des Rheinbunds und des Wiener Kongresses gefragt werden, um auf diese Weise zur Klärung der Bedingungen des Konstitutionalismus in einem Teilbereich beizutragen. Dabei wird die Überlegung im Zentrum stehen, ob und wieweit die Fürsten und ihre Verwaltungen bei der Einführung gesellschaftlicher Mitwirkungsrechte durch Repräsentation strukturellen Zwängen ökonomischer und sozialer Art ausgesetzt waren.

Oft heißt es, daß das Problem der Integration für die Verfassungspolitik der auf dem Wiener Kongreß stark vergrößerten Staaten des Deutschen Bundes ausschlaggebend gewesen sei. Ernst Rudolf Huber geht in der Herleitung des deutschen Konstitutionalismus geradezu vom Zusammenhang von „Staatsintegration und Repräsentativverfassung“ aus. Die süddeutschen Fürsten, die im Rheinbund ihre Staaten mit Hilfe der Verwaltung organisiert hätten, seien am Ende der Vorherrschaft Napoleons zu der Einsicht gekommen, daß es über die Verwaltungseinheit hinaus gelte, alte und neue Untertanen zur Nation mit gemeinsamem Staatsbewußtsein zu vereinigen². In dieser Situation habe sich die „partikulare Staatlichkeit“ mit Hilfe der Repräsentativverfassungen „aus einer Sache der Dynastie und der Bürokratie zu einem staatsbürgerlichen Anliegen des Volkes erheben lassen“, die „administrative“ Integration sei durch die „parlamentarisch-repräsentative“ ergänzt worden. Aus einem „verfassungspolitischen Kalkül“ hätten die eben noch absolutistischen süddeutschen Fürsten den „konstitutionellen Weg“ eingeschlagen, und Huber schließt: „So entstanden die ersten geschriebenen Verfassungen . . . in Deutschland“³.

2 Vgl. F. Hartung: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, ⁹1969, S. 197 f.: Die konstitutionellen Verfassungen von Nassau, Bayern, Baden und Hessen-Darmstadt „sollten durch die Teilnahme des Volkes am Staatsleben das Staatsbewußtsein kräftigen“. Ähnlich F. Schnabel: Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, ²1949, S. 77.

3 E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 1957, S. 317. Von der „Festigung des Staatsverbandes“ als auslösendem Element der süddeutschen Verfassungsbewegung spricht R. Scheyhing: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1968, S. 126. Vgl. Th. Schieder: Partikularismus und Nationalbewußtsein im Denken des deutschen Vormärz, in: W. Conze (Hg.): Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848, Industrielle Welt, Bd. 1, 1962, S. 27 ff., ferner Schnabel, a. a. O., S. 86: „Die Rücksicht auf Einheit und Sicherheit ihres Landes hatte die süddeutschen Fürsten zu Zugeständnissen an die konstitutionellen Ideen bewogen.“ In diesem Sinne verstand Schnabel, a. a. O., S. 77 Verfassung und Repräsentation als „Stütze des Partikularismus“, eine Formel, die polemisch bereits von H. v. Treitschke verwendet wurde: Deutsche Geschichte, Bd. 2, 1927, S. 292. Schnabel verweist a. a. O. S. 77 außerdem auf die „Bedeutung“, die die „Bewegung der mediatisierten und Standesherrn“ für die Entstehung des süddeutschen Konstitutionalismus hatte.

Es bleiben allerdings erhebliche Zweifel, ob die Staatsintegration als allgemeingültige Ursache für die Verfassungsgebung gesehen werden darf. Huber selbst muß unmittelbar im Anschluß an die eben zitierte Aussage erklären, daß die süddeutschen Staaten gar nicht am Anfang der konstitutionellen Entwicklung standen, sondern eine Reihe von west- und mitteldeutschen Staaten, wie Nassau, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe und Sachsen-Weimar, für die das Argument der Integration nach tiefgreifenden Gebietsveränderungen nur teilweise zutrifft⁴. Eine ähnlich begrenzte Geltung hat auch der andere Erklärungsversuch, die Verfassungsgebung sei auf das Bemühen zurückzuführen, sich gegen Gebietsansprüche von Nachbarstaaten zu wehren. Das galt wohl für Nassau, das preußische Forderungen zu fürchten hatte⁵, oder für Baden, das sich mit Hilfe einer Verfassung gegen bayerische Erbschafts- und Gebietsansprüche zu schützen versuchte⁶, für viele andere Verfassungsstaaten galt diese Erklärung aber nicht.

Neben das Motiv der „einzelstaatlichen Selbstbehauptung“ setzt Hans Herzfeld gleichberechtigt das des Einlenkens „vor den Forderungen des Zeitgeistes“, er ging also von einer Reaktion der Staatsregierungen auf die liberalen Verfassungswünsche und damit auf das neue Bewußtsein der Gesellschaft aus, das politische Mitwirkung forderte⁷. Er kam damit der eingangs erwähnten Auffassung vom dialektischen Verhältnis von Evolution und Revolution recht nahe: Die Verfassungsgebung erscheint als vorbeugendes Mittel gegen die Revolution. Allein, das „Einlenken“ bedarf der näheren Erläuterung. Gaben die Staatsregierungen einem irgendwie gearteten aktuellen Druck nach oder sah man im Verfassungsstaat günstigere Bedingungen, um zukünftigen revolutionären Entwicklungen widerstehen zu können? Herzfeld äußert sich dazu nicht. Fritz Hartung führt dagegen aus, die süddeutschen Staatsregierungen hätten „freiwillig das Zeitalter des Absolutismus“ beendet und die „konstitutionelle Periode“ eingeleitet. Die Verfassungen stellten daher „keine notgedrungenen Zugeständnisse an eine Opposition“ dar und „wollten darum auch nicht etwa die politische Freiheit des Volkes begründen oder vermehren“⁸.

Von einem Druck, dem die Staatsregierungen nachgaben, geht dagegen Karl Obermann aus, der vom „Kampf“ der „bürgerlichen Klasse“ um kon-

4 Schieder, a. a. O., S. 15.

5 W. Marner: Die Verfassung des Herzogtums Nassau von 1814, ihre Entstehung und Entwicklung, Diss. jur. Mainz 1953 [Masch.], S. 22 f.

6 F. v. Weech: Badische Geschichte, 1896, S. 512 ff. Differenziert die Stellungnahme von L. Gall: Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung, Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz 47, 1968, S. 21. Über den „unsicheren Besitzstand“ als Beweggrund für die Verfassungsgebung allgemein Schnabel, a. a. O., S. 77 f.

7 H. Herzfeld: Die moderne Welt 1789–1945, 1. Teil: Die Epoche der bürgerlichen Nationalstaaten 1789–1890, 1969, S. 100.

8 Hartung, a. a. O., S. 197 f. Allerdings spricht er S. 203 im Vergleich mit den mitteldeutschen Staaten von einem „Zwang“, unter dem die süddeutschen Staaten standen, „neu erworbene heterogene Bestandteile durch eine eindringende Reformtätigkeit“, also auch durch Verfassungsgebung, „mit dem alten Staate zusammenzuschweißen“.

stitutionelle Rechte spricht. Er zählt auch eine Reihe von politischen Aktionen besonders publizistischer Art in den Staaten des Deutschen Bundes auf, bleibt aber den Nachweis eines Kampfes weitgehend schuldig⁹. Damit soll die Unruhe in den durch das Erlebnis der Befreiungskriege politisierten Gruppen des Bürgertums, vor allem der akademischen Jugend, nicht bagatellisiert werden. Nicht zufällig warnte der rheinische Liberale Benzenberg 1819 Hardenberg vor einer Revolution im Rheinland, wenn die 1815 versprochenen preußischen Stände im Sinne Österreichs organisiert würden¹⁰. In Hessen-Darmstadt gab es um diese Zeit Ansätze zum Steuerboykott, um den Verfassungswünschen Nachdruck zu verschaffen¹¹. Nur daß die Wünsche der Liberalen die Staatsregierungen dann tatsächlich zur Einführung von Verfassungen bewegt haben, wäre noch deutlicher und umfassender nachzuweisen.

Daß die politische Situation sich nicht ohne weiteres durch Formeln wie der vom „Einlenken vor den Forderungen des Zeitgeistes“ oder der von den kämpferisch errungenen Konstitutionen aufhellen läßt, geht auch daraus hervor, daß es eine Deutung gibt, die den Zusammenhang von Evolution und Revolution in der Repräsentationsfrage ganz anders sieht. Reinhard Koselleck hat in Umkehrung der bisher vorherrschenden Ansicht für Preußen die Auffassung vertreten, daß die von der Staatsverwaltung „entfesselte soziale Bewegung“ jene daran gehindert habe, „eine politische Verfassung zu stiften, an der mehr oder minder ständisch gegliederte Staatsbürger selbständig mitarbeiten“ konnten. Eine Politik des Konstitutionalismus hätte es den restaurativ eingestellten Schichten der Gesellschaft ermöglicht, die gerade eingeführten Reformen rückgängig zu machen: „Gutsbesitzer und östliche Stadtbürger“ seien sich darin einig gewesen, „daß die Liberalität der Hardenbergschen Gesetze zu weit ginge“, sie hätten „in bezug auf die Zollsätze im Westen ein lautes Echo“ gefunden. „Solange die Reformen noch nicht zur Wirkung gelangt waren“, so führt Koselleck aus, „blieb die soziale Schichtung so heterogen, daß eine Nationalrepräsentation mit entscheidender legislativer Gewalt das Reformwerk wieder zurückgeschraubt hätte“¹². Ausschlaggebend waren danach also nicht liberale Kräfte, soziale Gruppen, die zumindest die Reformen seit dem Ministerium Stein gestützt und erhalten hätten. Das stärkste Gewicht hätte vielmehr in einer frühkonstitutionellen Repräsentation in Preußen die Reaktion gehabt. Um ihr nicht zu erlauben, das Rad der Geschichte rückwärts zu drehen, habe die preußische Staatsverwaltung die Einführung einer Verfassung verhindert.

-
- 9 K. Obermann: Deutschland von 1815 bis 1849 (Von der Gründung des Deutschen Bundes bis zur bürgerlich-demokratischen Revolution), 1967, S. 31 ff.
- 10 J. Heyderhoff: Benzenberg, der Rheinländer und Preuße 1815–1823. Politische Briefe aus den Anfängen der preußischen Verfassungsfrage, Rheinisches Archiv 7, 1928, S. 128.
- 11 A. Müller: Die Entstehung der hessischen Verfassung von 1820, Quellen und Forschungen zur hessischen Geschichte 13, 1931, S. 51.
- 12 R. Koselleck: Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848. Industrielle Welt 7, 1967, S. 323.

Auf die massiven Zweifel, die die Darstellung Kosellecks weckt, kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Soviel sei nur gesagt, daß Restauration in Preußen nicht nur aus der Verhinderung der Hardenberg'schen Verfassungspläne, sondern zugleich aus dem Versuch einer wirtschaftlich-sozialen Restauration bestand, an dem die Staatsverwaltung beteiligt war. Die preußische Nationalrepräsentation ist nicht verhindert worden, weil ihre restaurative, sondern ihre liberale Haltung befürchtet wurde. Die Ausschaltung Hardenbergs von den Verfassungsarbeiten und dann sein Tod hatten einen Wechsel in der Ministerialverwaltung zur Folge, der eine neue Führungsgruppe in entscheidende Positionen brachte. Die Beamten, die Hardenberg mit der Ausarbeitung einer Verfassung beauftragt hatte, waren nicht mit denen identisch, die diese schließlich verhinderten. Den Lernprozeß, der nach Koselleck innerhalb ein und derselben ministeriellen Führungsschicht stattfindet und der die Verfassungsgebung mehr und mehr als inopportun erscheinen läßt, hat es nicht gegeben. Im Gegenteil: In Preußen war wie auch in den anderen deutschen Staaten unter Hardenberg eine Gruppe von Staatsbeamten am Werk, die den Konstitutionalismus für notwendig hielt. An ihre Stelle trat eine andere Gruppe, die den Übergang zum Konstitutionalismus nicht nur als politisch gefährlich, sondern auch als unnötig ansah¹³.

Die referierten Erklärungen für die Einführung von Verfassungen und Repräsentationen klingen wenig überzeugend; ja sie wirken verwirrend, wenn man schließlich die Deutung Kosellecks einbezieht. Dabei blieben Hinweise der Literatur auf die finanziellen Schwierigkeiten der deutschen Staaten nach den Koalitionskriegen und den napoleonischen Feldzügen noch ganz außer Betracht, da sie nur sporadisch anzutreffen sind und oft sehr zufällig wirken. Als Beispiel sei noch einmal auf die Darstellung Obermanns hingewiesen, die die Ausarbeitung der badischen Verfassung von 1818 unvermittelt auf die „vorhandenen Finanzschwierigkeiten“ zurückführt, die gleichen Probleme bei der Verfassungsgebung in anderen Staaten aber ganz unerwähnt läßt¹⁴. Es erscheint daher unumgänglich, die Welle neuer Verfassungen von ihren jeweiligen Bedingungen in Staat und Gesellschaft her zu erörtern, um auf diese Weise zu ermitteln, ob und wo die Notwendigkeiten lagen, die die Staatsregierungen zu einer Beschränkung ihrer Macht durch Verfassungen nötigten. Der Typ dieser konstitutionellen Verfassungen liegt mit fixierten staatsbürgerlichen Freiheiten, den Kompetenzen des Landtags zur Bewilligung von Gesetzen, Steuern und Anleihen, dessen sozialer Zusammensetzung und Organisation einigermaßen einheitlich vor, wobei die vielfach als Vorbild herangezogene Charta constitutionelle von 1814 jeweils nach den Bedürfnissen der Staatsregierungen und den lokalen Bedingungen adaptiert

13 Vgl. die Rezension von H. Obenaus in: Göttingische Gelehrte Anzeigen 222, 1970, S. 155–167. Zur Frage der neuen Führungsgruppe H. Obenaus: Die Immediatkommission für die ständischen Angelegenheiten als Instrument der preußischen Reaktion im Vormärz, in: Festschrift für Hermann Heimpel, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 36/I, 1971, S. 410–446.

14 Obermann, a. a. O., S. 36.

und verändert wurde¹⁵. Bezieht man auch die preußischen Verfassungsarbeiten aus den Jahren 1819 und 1820 ein, die sich ebenfalls am Vorbild der Charta und der bereits vorliegenden süddeutschen Verfassungen orientierten, so erkennt man eine mehr oder weniger einheitliche Grundrichtung in der Mehrzahl der Staaten des Deutschen Bundes, die die Frage nach den Bedingungen und Ursachen nahelegt.

Recht zu geben ist Koselleck, wenn er in der Umbruchszeit des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts den Staatsverwaltungen eine entscheidende Rolle bei der Neuorganisation der sozialen und staatlichen Verhältnisse zuschreibt: Die Verwaltungen schufen eine Revolution von oben, von der sogar geglaubt wurde, sie werde ähnliche Effekte erzielen wie die von unten in Frankreich. Das oft zitierte Wort des preußischen Ministers Struensee gegenüber dem französischen Gesandten in Berlin hatte diese Bedeutung: „Die heilsame Revolution, die Ihr von unten nach oben gemacht habt, wird sich in Preußen langsam von oben nach unten vollziehen.“ König Friedrich Wilhelm III. sei „Demokrat auf seine Weise: Er arbeitet unablässig an der Beschränkung der Adelsprivilegien und wird darin den Plan Josephs II. verfolgen, nur mit langsamen Mitteln. In wenigen Jahren wird es in Preußen keine privilegierte Klasse mehr geben“¹⁶. Struensee umriß mit diesen Worten die „Reform vor der Reform“ in den Jahren ab 1798, durch die zunächst die Domänenbauern aus der Erbuntertänigkeit entlassen wurden. Die gutsuntertänigen Bauern sollten folgen, doch erhoben das Generaldirektorium und der Großkanzler Einspruch, da man eine einseitige Förderung der Interessen des feudalen Großgrundbesitzes befürchtete, der durch die Aufhebung der Erbuntertänigkeit von der Verpflichtung zur Wiederbesetzung der ledig gewordenen Höfe befreit wurde und dem die Entfeudalisierung die privatwirtschaftliche Verwertung seines Eigentums auf Kosten der Bauern ermöglichte. Weiter drehten sich die Diskussionen innerhalb der Verwaltung um das adlige Vorrecht auf den Besitz von Rittergütern, die Aufhebung des Zunftzwangs und der Steuerexemtionen, ferner um die Beseitigung der unterschiedlichen Besteuerung gewisser Produktionszweige in der Stadt und auf dem Land, die die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie in den Dörfern behinderte¹⁷. Wesentliche Themen der Reform vor 1806 tauchten später wieder in den Diskussionen der Staatsverwaltung unter Stein und Hardenberg auf, wobei das Hauptaugenmerk immer auf die Hebung der Wirtschaftskräfte gerichtet und der Ausgangspunkt die Entwicklung der Landwirtschaft war. Dabei dachte die Verwaltung, wenn sie sich für die Aufhebung von sozialen Privilegien und die Entbindung aller wirtschaft-

15 Vgl. dazu H. Boldt: Deutsche Staatslehre im Vormärz, Mannheimer Habilitationsschrift 1971 [Masch., Arbeitstitel], S. 18 ff., und H. Brandt: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz, Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips, *Politica* 31, 1968, S. 41 ff.

16 Gesandter Otto an Talleyrand, 13. August 1799: P. Bailieu: Preußen und Frankreich von 1795 bis 1807, 1; Publicationen aus den K. Preußischen Staatsarchiven 8, 1881, S. 505 (Vorlage französisch).

17 O. Hintze: Preußische Reformbestrebungen vor 1806, in: O. Hintze: Regierung und Verwaltung, *Gesammelte Abhandlungen* 3, ²1967, S. 504–529.

lichen Kräfte im Sinne der Vorstellungen von Adam Smith einsetzte¹⁸, immer auch an die Steigerung der Staatseinkünfte¹⁹. Diese Tendenz bestimmte ebenso die Reformpolitik anderer Regierungen, so die der hannoverschen gegenüber den Calenberger Landständen des späten 18. Jahrhunderts. In der Auseinandersetzung um die Kopfsteuer, die einseitig die ärmeren Schichten der Bevölkerung belastete, stellte sich die Regierung auf die Seite der Reformanhänger unter den Ständen. Sie achtete aber darauf, daß die auf Abschaffung des ritterschaftlichen Steuerprivilegs hinauslaufende Reform zugleich zu einer Vermehrung der Staatseinnahmen führte. Einer der wenigen Befürworter der Aufhebung der ritterschaftlichen Steuerfreiheit unter den Ständen, der Land- und Schatzrat Friedrich Ludwig von Berlepsch, ist, als er diese Tendenz bemerkte, in das Lager der Opposition gegen die Regierung übergegangen²⁰.

Der Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus, den die deutschen Staatsverwaltungen in der Zeit um 1800 durch ihre Maßnahmen forcierten, war von unterschiedlichen Bedingungen geprägt. Die Beteiligung von Landständen wie in Hannover zwang zu einem anderen Vorgehen als in Preußen, wo die Reform vor 1806 zwar von der Kritik ständischer Kreisversammlungen begleitet²¹, aber nicht durch Landtage, die über Steuern entschieden, behindert war. Neue Bedingungen entstanden, als ab 1806 der größte Teil des ehemaligen Reichs mit Ausnahme Preußens und Österreichs sich im Rheinbund zusammenschloß. Im Königreich Westfalen wurden der Code Napoléon und die übrigen neuen französischen Rechtsbücher eingeführt und dadurch wesentliche Teile der feudalen Gesellschaftsordnung beseitigt^{21a}. Die anderen Staaten glichen sich nicht so stark dem politischen System Frankreichs an, doch versuchte man insbesondere in Süddeutschland, ständische und lokale Sonderrechte aufzuheben und so einer modernen Staatsbürgergesellschaft den Weg zu ebnen. Vorrang hatte wie im Denken Napoleons der Gedanke der Staatssouveränität, der sich gegen alle Relikte des Patrimonialismus wendete. Für Süddeutschland hat der Publizist Christoph von Aretin 1806 den Inhalt dieses Souveränitätsbegriffs beschrieben: er reichte von der Einziehung der reichsritterschaftlichen Landeshoheit, der Aufhebung aller Privilegien, die der Souveränität entgegenstanden, der Aufhebung der altstän-

18 Zum Einfluß von Smith vgl. W. Bleek: Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Historische und Pädagogische Studien 3, 1972, S. 85 ff.

19 Vgl. F.-L. Knemeyer: Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, 1970, S. 179, der auch auf die Vorschläge von Johann Heinrich Gottlob von Justi hinweist.

20 H. Leerhoff: Friedrich Ludwig v. Berlepsch, hannoverscher Hofrichter, Land- und Schatzrat und Publizist 1749–1818, Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Niedersachsen 32, 1970, S. 52 f.

21 Vgl. O. Hintze: Reformbestrebungen, S. 517 mit Anm. 1.

21a Zu berücksichtigen sind Einschränkungen, die sich aus neuen Publikationen ergeben. Vgl. H. Berding: Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807–1813, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 7, 1973, S. 15, 23 f., 73 ff. und E. Fehrenbach: Der Kampf um die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten, Institut für europäische Geschichte Mainz, Vorträge 56, 1973, S. 18 ff.

dischen Verfassungen bis zur Einführung von neuen Verfassungen. Ganz auf dieser Linie bewegte sich dann die Staats- und Gesellschaftsreform, die Maximilien von Montgelas in Bayern durchführte²².

Die altständischen Verfassungen sind darauf in zahlreichen Rheinbundstaaten aufgehoben worden, so – nachdem Württemberg 1805 vorgegangen war – 1806 im Großherzogtum Hessen, 1808 im Königreich Bayern. Versucht wurde 1808 sogar die Aufhebung der ständischen Verfassung in Mecklenburg²³. Parallel dazu sind neue Verfassungen diskutiert worden, die sich am Modell der napoleonischen für das Königreich Westfalen orientierten. In Bayern kam es zur Realisierung, in Baden und in anderen Rheinbundstaaten blieb es bei Vorberatungen. Die neue Repräsentation gründete sich in Bayern auf das Wahlrecht von Grundeigentümern, Kaufleuten und Gewerbetreibenden mit den jeweils höchsten Grundsteuersätzen; sie stützte sich also auf eine Schicht des grundbesitzenden Bürgertums und Adels, zu dem in Westfalen noch eine Gruppe von gelehrten und verdienten Bürgern hinzukam²⁴. Die neue staatstragende Schicht, in der sich das besitzende Bürgertum und die höheren Beamten mit der alten Führungsschicht des grundbesitzenden Adels verbanden, läßt sich im Anschluß an die auch in Deutschland Eingang findende französische Terminologie als die der Notabeln bezeichnen²⁵. Die Kompetenz der neuen Repräsentationen war sehr begrenzt, sie entwickelte ihre stärkste Wirkung in den Beratungen zwischen Kommissionen der Stände und des Staatsrats über die Gesetzentwürfe, während in den Plenarsitzungen nur Abstimmungen ohne Debatte stattfanden. Faktisch kann nur von einer beratenden Kompetenz der Stände gesprochen werden²⁶. Auch die Verfassungsberatungen des Ministeriums Stein, die sich stark, wenn auch nicht ausschließlich, an den Rheinbundverfassungen orientierten, gingen nur von einer beratenden Kompetenz der geplanten Zentralrepräsentation aus²⁷. Allgemein ist zu beobachten, daß die Ausschaltung der ständischen Zwischengewalten und die auf der gleichen Linie liegende Forcierung des Übergangs vom feudalen zum kapitalistischen Wirtschaftssystem den Staat mit einer sich von ihm emanzipierenden Gesellschaft konfrontierte und bei ihm das Bedürfnis nach einer neuen Vermittlungsinstanz provozierte. Der soziale Wandel bedingte den Wandel der Verfassung, die Schaffung einer neuen Repräsentation.

22 L. Doeberl: Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität, 1925, S. 18 ff.

23 O. Vitense: Geschichte von Mecklenburg. Allgemeine Staatengeschichte III 11, 1920, S. 373 f.

24 R. Oeschey: Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip, 1917, S. 29 ff.

25 K.-G. Faber: Andreas van Recum 1765–1828. Ein rheinischer Kosmopolit, Pariser Historische Studien 8, 1969, S. 198 ff.

26 Oeschey, a. a. O., S. 36. Zum Problem der Beratungskompetenz vgl. P. Wegelin: Die bayerische Konstitution von 1808, in: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte 16, 1958, S. 173 mit Anm. 61.

27 Freiherr vom Stein: Briefe und amtliche Schriften, hg. v. E. Botzenhart – W. Hubatsch 2,2; 1960, S. 854 f.; vgl. W. Isenburg: Das Staatsdenken des Freiherrn vom Stein, Schriften zur Rechtslehre und Politik 58, 1968, S. 149.

Das Gemeinsame dieser ersten Welle von Verfassungsgebung und -beratung in Deutschland besteht darin, daß die Machtsteigerung des Staats Vorrang hat und die Notwendigkeit repräsentativer Mitwirkungsrechte zunächst weniger stark gespürt wurde. Montgelas oder der Freiherr von Reitzenstein in Baden haben, wie Lothar Gall formuliert, „an die Notwendigkeit einer Relation zwischen Regierung und Regierten im Sinne wechselseitiger Abhängigkeit“ nicht geglaubt²⁸. Allerdings war das Gefühl für die Wichtigkeit einer Vermittlung zwischen Regierung und Regierten durch eine Repräsentation durchaus schon vorhanden, es läßt sich ganz deutlich in den Überlegungen der preußischen Verwaltung nach der Katastrophe von Jena und Auerstedt nachweisen. Der Geheime Oberfinanzrat und spätere Minister Altenstein erklärte in seiner Rigaer Denkschrift die Schwierigkeit der preußischen Situation vor allem aus dem Umstand, daß die Gesellschaft ständisch zerrissen sei, aus „sich wechselseitig lähmenden Kräften“ bestehe. Es gebe daher „keine Nation im Staate“, „kein Mittel, . . . gemeinschaftliches Zusammenwirken zu veranlassen²⁹“. Dieses Mittel sollte eine Repräsentation der Nation sein. Die öffentliche Ankündigung des Großherzogs Karl Friedrich von Baden aus dem Jahre 1808, daß er eine Verfassung nach bayerischem und westfälischem Vorbild geben wolle, drückte auf simple Art das gleiche aus: Die neue Verfassung werde „das Band“ zwischen Landesherr und Staatsbürger „noch fester wie bisher“ knüpfen³⁰.

Versucht man nun die Vorstellungen von einer „administrativen“ und einer „parlamentarisch-repräsentativen“ Integration auf die referierten Verhältnisse anzuwenden, so zeigt sich, daß die von Huber beschriebene Reihenfolge zwischen beiden Formen der Integration mit den Tatsachen kaum in Einklang zu setzen ist. Beide Formen lassen sich in Deutschland schon im Zeitalter Napoleons beobachten. Was die parlamentarisch-repräsentative Form angeht, so liegt der Unterschied zum späteren Konstitutionalismus in der Tradition der Charte constitutionnelle vor allem darin, daß nun statt von Mitberatung von Mitentscheidung bei Gesetzen und Finanzen die Rede war und damit zwischen Regierung und Regierten die erwähnte Relation „im Sinne wechselseitiger Abhängigkeit“ gefunden wurde. Es mag sein, daß das Bemühen um „Integration“ und „Staatsbewußtsein“ in der Rheinbundzeit schwächer war als in den Jahren nach den Befreiungskriegen. Daß dieses Bemühen vor 1814 nicht vorhanden gewesen wäre, wird man nicht behaupten können. Jedenfalls erscheint es nicht überzeugend, das Integrationsbedürfnis als eigentümliche Ursache des Konstitutionalismus seit 1814 zu bezeichnen. Neu ist im deutschen Konstitutionalismus nicht das integrative Element der Repräsentation,

28 Gall, a. a. O., S. 20. Nach Doeberl, a. a. O., S. 30, soll die Bedeutung der bayerischen Konstitution von 1808 „mehr auf organisatorischem Gebiet“ gelegen haben.

29 Altensteins Denkschrift „Über die Leitung des preußischen Staats an S. des Herrn Staatsministers von Hardenberg Exzellenz“, 11. September 1807: G. Winter: Die Reorganisation des Preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, Bd. 1, Publikationen aus den Preußischen Staatsarchiven 93, 1931, S. 392 f. (Zitat umgeformt).

30 R. Goldschmit: Geschichte der badischen Verfassungsurkunde 1818–1918, 1918, S. 3.

sondern das der erweiterten Kompetenz. Hier haben die Staatsregierungen den Nationen gegenüber den Verfassungen der Rheinbundzeit noch einmal zusätzlich etwas zugestanden: das Recht der Entscheidung über Gesetze, Steuern und Anleihen. Es ist zu überlegen, ob die Regierungen dabei nicht doch, anders als Hartung annimmt³¹, unter dem Druck der Verhältnisse handelten.

Fragt man nach der Notwendigkeit, die die Staatsregierungen bei der Einräumung von Mitwirkungsrechten spürten, so ist zunächst an den Finanzbereich zu denken³². Steuerbewilligung und Übernahme der landesherrlichen Schulden waren seit dem späten Mittelalter das wesentliche Moment zur Entwicklung landständischer Mitwirkungsrechte gewesen. Der Landesherr, der Einkünfte prinzipiell aus seinen Domänen und den Regalien zu beziehen hatte, kam damit immer weniger aus, insbesondere nicht in Kriegs- und Unglücksfällen, und war deshalb auf Leistungen der Landstände angewiesen. Diese übernahmen landesherrliche Schulden und bewilligten zu deren Abtragung Steuern, die sie selbst verwalteten. Ein solcher Mechanismus hat sich in Staaten wie Bayern bis zum Ende des alten Reichs erhalten³³, während in anderen wie Preußen mit fortgeschrittenem absolutistischem System die staatliche Steuerhoheit durchgesetzt wurde. Doch auch dort blieb die Notwendigkeit, für Zeiten der Not Kreditmöglichkeiten offenzuhalten. Selbst Preußen hat, obwohl es die Finanzierung des Siebenjährigen Krieges vor allem mit Hilfe seines Staatsschatzes durchführte und außerdem eine massive Münzverschlechterung bewußt in Kauf nahm, eine gewisse Summe als Anleihe bei der kurmärkischen Landschaft aufgenommen³⁴. Die Bemühungen Österreichs zur Überwindung der Finanzkrise nach dem Siebenjährigen Krieg bestanden wesentlich in der Herstellung des Staatskredits, der nach den Plänen des Grafen Ludwig von Zinzendorf vor allem durch den organisatorischen Zusammenschluß des landständischen Kreditwesens unter der Leitung der ständischen Kreditdeputation und mit Hilfe einer „politischen Bank“ nach dem Vorbild der Bank von England erreicht werden sollte. Allerdings sahen die Pläne für Krisenzeiten weiterhin verschiedene Formen des gezwungenen Kredits vor, sie gründeten sich insofern noch nicht auf das Prinzip der wechselseitigen Abhängigkeit von Regierung und Regierten³⁵.

31 Vgl. oben S. 59 mit Anm. 8. – Integration könnte man übrigens durchaus als den Sinn jeder Verfassung bezeichnen. Daraus ergibt sich, wie schwach die Aussagekraft eines solchen Kriteriums ist. Vgl. dazu die Überlegungen von H. Krüger: Die Verfassung als Programm der Nationalen Integration, in: Festschrift für E. R. Huber, Göttinger rechtswissenschaftliche Studien 88, 1973, S. 96 ff.

32 Zum folgenden vgl. allgemein K. Borchard: Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen in Deutschland 1780–1850, Diss. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Göttingen 1968.

33 Vgl. K. O. Frhr. v. Aretin: Die bayerische Landschaftsverordnung 1714–1777, in: D. Gerhard (Hg.): Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 27, 1969, S. 208–246, besonders S. 221 f.

34 O. Hintze: Friedrich der Große nach dem Siebenjährigen Kriege und das Politische Testament von 1768, in: O. Hintze: Regierung und Verwaltung, Gesammelte Abhandlungen 3, ²1967, S. 481.

35 J. Schasching: Staatsbildung und Finanzentwicklung. Ein Beitrag zur Geschichte des

Es ist nun festzustellen, daß durch die großen Ausgabensteigerungen am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Finanzfrage erneut eine Hebelfunktion für den gesamten Verfassungsbereich erlangte. Der Rückgriff auf den öffentlichen Kredit der Landstände war inzwischen durch deren Aufhebung in zahlreichen Staaten unmöglich geworden. Wo sie noch existierten, wie in Preußen, ist von den Landständen versucht worden, die finanzielle Notlage des Staats auszunutzen und die eigene Rechtsposition im Sinne einer Restauration wieder ins Gespräch zu bringen³⁶. Aber ihre finanzielle Leistungskraft überzeugte zumindest in Preußen nicht mehr. Die Hebelfunktion des öffentlichen Kredits ergibt sich auch aus der Rigaer Denkschrift Altensteins, in der eine Repräsentation vorgeschlagen wurde, die allerdings nicht selbständig beraten und entscheiden, sondern voll in die Verwaltung integriert, an die Verwaltung gefesselt werden sollte. In der Denkschrift war nur für den Fall eine eigenständig auftretende Repräsentation vorgesehen, daß die als unbedingt notwendig angesehene Anleihe von fünf bis sechs Millionen Reichstalern zu bewilligen sein würde. Altenstein hielt es für notwendig, sie für diesen Zweck „vorläufig zu konstituieren“³⁷. Ob der Vorschlag realistisch war, ist sehr zu bezweifeln. Aber es ist bemerkenswert, daß die als notwendig angesehene Verschuldung des Staates Altenstein das stärkste Zugeständnis entlockt. Es ist auch kein Zufall, daß in den Verfassungsberatungen der Ministerialverwaltungen anderer Staaten tendenziell zuerst bei den Steuern und dann bei Gesetzen eine Entscheidungskompetenz der Stände als notwendig angesehen wurde³⁸. Hier spürte die Verwaltung ihre Schwäche am deutlichsten, hier war sie leicht verwundbar, wie die Anfänge eines Steuerboykotts in Hessen-Darmstadt zur Zeit der Verfassungsberatungen in den Jahren 1819 und 1820 deutlich zeigten³⁹. Bei den Steuern glaubten die Regierungen zuerst die Mitentscheidung und Mitverantwortung einer Nationalrepräsentation zu benötigen. Das Bewußtsein, daß im Bewilligungsrecht für Steuern und Anleihen ein neuralgischer Punkt vorliege, war auch außerhalb der Staatsverwaltung vorhanden⁴⁰. Die konstitutionellen Verfassungen enthielten deshalb oft Be-

österreichischen Staatskredites in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, *Philosophie und Grenzwissenschaften* VIII 3-4, 1954, S. 26, 36, 74.

36 Vgl. den Artikel von Adam Müller: *Vom Nationalcredit*, in: *Berliner Abendblätter* 1810, S. 159-162. A. a. O., S. 160, der auf die ständische Verfassung zu beziehende Grundsatz Müllers: „Wahren Credit haben Deine Versprechungen und Schuldverschreibungen nur, in wiefern du selbst die Versprechungen und Einrichtungen Deiner Vorfahren aufrecht erhältst.“ Zur Identifizierung des Verfassers R. Steig: *Heinrich von Kleists Berliner Kämpfe*, 1901, S. 74 f.

37 Winter, a. a. O., S. 487.

38 Vgl. den Sensburgschen Entwurf für eine badische Verfassung von 1816: *Goldschmit*, a. a. O., S. 18 f.; desgleichen den Entwurf für eine hessen-darmstädtische Verfassung von 1819: *Müller*, a. a. O., S. 63 f. mit Anm. 175 f.

39 *Müller*, a. a. O., S. 34, 51.

40 Vgl. die von Adam Müller formulierte Denkschrift der brandenburgischen Ritterschaft für Hardenberg vom 11. Februar 1811, wo auf einen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt verzichtet wird. Nur eine Mitberatung „der großen inneren Angelegenheiten des Reichs“ wird gefordert. Dagegen wollen die Rittergutsbesitzer „das ächt-adeliche Recht“ der Steuerbewilligung aufrechterhalten: A. Dorow: *Denkschriften und Briefe zur Charakteristik der Welt und Litteratur* 3, 1839, S. 230 f.

stimmungen, wonach „die Stände . . . die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden“ durften⁴¹.

Die drängende Wirkung der Staatsschulden ist in erster Linie durch die finanzielle Belastung mit den Kriegen und Staatsveränderungen im Zeitalter Napoleons verursacht worden. Die bayerische Staatsschuld wurde 1811 bereits mit 118.230.604 Gulden angegeben. Das Königreich konnte die Witwen- und Waisens pensionen nicht auszahlen, die Besoldung der Staatsdiener war teils für ein ganzes Jahr, teils für ein halbes im Rückstand. „Die Kapitalzinsrückstände betrug mehrere Millionen, die Zahlungsrückstände für den laufenden Dienst allein . . . 19.172.917 fl. . . ; darunter waren für 6.305.000 fl. Staatskassentratten ausgestellt, und, obwohl sie 6 pCt. Zinsen trugen, gleich bey der Emission nur mit einem Verluste von 20 pCt. verkäuflich⁴²“. Die badische Staatsschuld betrug 1806 über 8 Millionen Gulden. Sie stieg bis 1818 auf über 18 Millionen Gulden⁴³, die preußische Staatsschuld stieg von 54 Millionen Reichstalern im Jahre 1806 auf schätzungsweise 218 Millionen im Jahre 1820⁴⁴.

Die Bedrängnis durch Staatsschulden entstand weiter dadurch, daß ihr Charakter um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert noch durch traditionelle Vorstellungen geprägt war. Diese beruhten auf dem Prinzip, daß Staatsschulden in absehbarer Zeit abgetragen werden müßten. Dem entsprach, daß zahlreiche Staatsverbindlichkeiten mit festen Rückzahlungsterminen eingegangen wurden. Um dem Rückzahlungsprinzip zu genügen, arbeitete die Verwaltung Tilgungspläne aus, von denen der der bayerischen Staatsschuldentilgungsanstalt 1811 über 30 Jahre laufen sollte. Nach dem württembergischen Schuldenstatut von 1818 war eine vollständige Tilgung nach 45 Jahren geplant⁴⁵. Die Befristung läßt noch deutlich den Grundsatz durchblicken, daß Staatsschulden innerhalb einer Generation zu tilgen sind⁴⁶, eine Auffassung, die die Schulden zu einem geradezu erdrückenden Problem machen mußte. Ab 1831 ging Bayern dazu über, die Staatsschuld, die nun 131.700.000 Gulden betrug, mit jährlich mindestens $\frac{2}{3}$ Prozent abzutragen. Darin kam eine neue Tendenz in der Behandlung von Staatsschulden zum Ausdruck, die das Tilgungsproblem in seiner Bedeutung minderte⁴⁷. Die Tilgungspläne erwiesen sich als

41 So z. B. die bayerische Verfassung von 1818 Tit. VII § 9.

42 I. Rudhart: Über den Zustand des Königreiches Bayern nach amtlichen Quellen 3, 1827, S. 7.

43 A. Siebert: Über Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Credits im Großherzogtum Baden, Preisschriften . . . der fürstlich Jablonowskischen Gesellschaft zu Leipzig 45, 1919, S. 42 f., 49. Anstieg der württembergischen Staatsschuld zwischen 1806 und 1819 von 15 auf fast 22 Millionen Gulden: R. Mohl: Erörterungen über die württembergische Staatsschuld, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 3, 1846, S. 630 f.

44 H. Thierfelder: Rother als Finanzpolitiker unter Hardenberg 1778–1822, in: Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte 46, 1934, S. 94. Vgl. E. Richter: Das Preußische Staatsschuldenwesen und die Preußischen Staatspapiere, 1869, S. 235.

45 Mohl, a. a. O., S. 637 f., 689.

46 Solche Auffassungen von der Staatsschuld herrschten 1819 nach einem diplomatischen Bericht in der hessen-darmstädtischen Regierung: Müller, a. a. O., S. 34, Anm. 94. Der Grundsatz wird auf Jefferson zurückgeführt: W. Roscher: System der Finanzwissenschaft 2, ¹1901, S. 241, Anm. 11.

47 F. Segner: Die bayerische Staatsschuld, insbesondere seit Errichtung der Staatsschulden-

illusionär, der Tilgungszwang wich in den meisten Staaten dem Prinzip der freien Tilgung⁴⁸.

Im Verhalten zur Staatsschuldenfrage lassen sich zwei Phasen beobachten. Die erste Phase war von der Tendenz bestimmt, die Staatsschulden zu fundieren, indem für den Schuldendienst eigene Verwaltungen, die mehr oder weniger selbständig und mit fest bestimmten Einnahmen arbeiteten, eingerichtet wurden, um so eine Sicherung der Gläubigeransprüche und eine günstige Entwicklung des öffentlichen Kredits zu erreichen⁴⁹. Läßt man frühe Versuche solcher Fondsbildungen in Deutschland, z. B. das „gemeinsame Schuldenabedigungswerk“ in Bayern von 1749⁵⁰, außer acht, so ist hier die Generalstaatsschuldenzahlungskasse in Württemberg von 1806⁵¹, die Amortisationskasse von 1808 in Baden⁵² und die Staatsschuldentilgungskommission von 1811 in Bayern zu erwähnen⁵³. In Baden – nicht dagegen in Württemberg und Bayern⁵⁴ – war zu diesem Zeitpunkt auch schon vorgesehen, die Staatsschuldentilgungsrechnungen einer Repräsentation vorzulegen, doch sahen die Verfassungsentwürfe noch keine Gewährleistung der Staatsschuld durch die Repräsentation vor⁵⁵. Auch von Öffentlichkeit der Schuldenverwaltung konnte etwa in Württemberg bis zur Reform der Staatsschuldenzahlungskasse im Jahre 1815 keine Rede sein⁵⁶. Es überwog die Auffassung, daß sich der öffentliche Kredit bei korrekter Erfüllung aller Verbindlichkeiten durch den Staat allein sicherstellen lasse⁵⁷. In der zweiten Phase, die mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen identisch ist, übergab eine Reihe von Staatsregierungen, so die bayerische, badische und württembergische, die Gewährleistung der Staatsschulden den neu

tilgungsanstalt (1. Oktober 1811), in: Finanzarchiv 20,2, 1903, S. 245; 21,1, 1904, S. 381 f., 398 f. Vgl. für die württembergischen Staatsschulden Mohl, a. a. O., S. 686 ff.

48 J. Landmann: Geschichte des öffentlichen Kredits, in: W. Gerloff – F. Neumark: Handbuch der Finanzwissenschaft 3, 1958, S. 33 f. a. a. O., S. 1 f. einschlägige Literatur zur Geschichte des öffentlichen Kredits.

49 Über das englische Vorbild vgl. Landmann, a. a. O., S. 13 ff.

50 Segner in: Finanzarchiv 20,2 S. 236 f.; Aretin, a. a. O., S. 217 ff. Zinzendorf führte 1763 in seinen Überlegungen für die Verbesserung des österreichischen Staatskredits aus, daß es auf die Schaffung einer Kreditkasse ankomme, die als „Puissance intermédiaire“ genügend Selbständigkeit verbürge: Schasching, a. a. O., S. 36. Dagegen äußerte sich der Staatskanzler Kaunitz skeptisch über die Abhängigkeit ständischer Deputierter vom Hof in Finanzangelegenheiten. Er deutete damit an, daß die Stände als Bürgen des Staatskredits bereits fragwürdig waren: a. a. O., S. 95.

51 Mohl, a. a. O., S. 628 f., 632 ff.

52 Siebert, a. a. O., S. 43 f.

53 Segner, a. a. O., S. 244 f.

54 Oeschey, a. a. O., S. 38.

55 Siebert, a. a. O., S. 47; F. v. Weech, Geschichte der badischen Verfassung nach amtlichen Quellen, 1868, S. 181; vgl. Goldschmit, a. a. O., S. 3 f.

56 Mohl, a. a. O., S. 635.

57 Vgl. das Gutachten des hessen-darmstädtischen Ministeriums vom August 1806 über die Aufhebung der Landstände; für deren Weiterexistenz spreche nur ihr „Besitz und die Erhaltung des Landeskredits“. Dem könne der Staat begegnen, „wenn durch Erfüllung aller rechtlichen Verbindlichkeiten . . . und durch eine auf Grundsätzen des Rechts aufgebaute Staatsverwaltung das öffentliche Zutrauen erhalten werde“: F. H. Herrmann: Zur Aufhebung der altherkömmlichen Landstände im Jahre 1806, in: Jahrbuch der hessischen kirchengeschichtlichen Vereinigung 14, 1963, S. 334 f.

einggerichteten Ständen, wobei die Schuldenverwaltungen zu Instrumenten dieser Gewährleistung wurden. Die preußische Monarchie, die sich nach der Krise von 1806 zunächst mit ihren Anleihen noch auf die Landstände und den Privatkredit gestützt hatte, richtete eine selbständige Staatsschuldenverwaltung 1820 ein und sah neben ihr für die Zukunft eine reichsständische Versammlung vor.

Die Zweiphasigkeit der Entwicklung läßt auf eine im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts wachsende Einsicht der Staatsregierungen in die Notwendigkeit von konstitutionellen Verfassungen schließen. So wie man grundsätzlich in der ersten Phase der Verfassungsgebung eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Regierung und Regierten noch nicht für wichtig hielt, so meinte man auch die Staatsschuldenproblematik allein durch Tilgungsinstitute, durch Verwaltungsmaßnahmen bewältigen zu können. Erst in der zweiten Phase wurden solche Verwaltungseinrichtungen zu Verfassungsinstituten, zu Hilfsmitteln der Gewährleistung durch die Stände.

Tatsächlich ist die Verfassungsgebung und Einrichtung nationaler Repräsentationen von Zeitgenossen durchaus auf die Probleme der Staatsschulden und Staatshaushalte zurückgeführt worden, so wenn Angehörige des badischen ritterschaftlichen Adels die Ankündigung einer Verfassung im Jahre 1816 mit dem Satz kommentierten, auch dem Großherzog seien offenbar „die traurigen Folgen nicht entgangen“, die die „fernere Ungewißheit im Staatshaushalt für das Volk habe“⁵⁸. In der folgenden Zeit wuchsen die Fehlbeträge im Staatshaushalt Badens weiter an, die Kredite waren immer schwieriger zu beschaffen, ihre Bedingungen wurden immer ungünstiger. Aufgrund dieser Sachlage ist die Untersuchung von Siebert, die die Verfassungsgebung in Baden im Zusammenhang der Finanz- und Kreditsituation des Staates behandelt, zu dem Ergebnis gekommen, daß Baden „unter dem Drucke der Finanzverhältnisse“ eine Verfassung geben und die Staatsschulden zur Besserung des Staatskredits unter die Garantie der Verfassung stellen mußte⁵⁹. Es wurde bereits ausgeführt, daß der badischen Verfassung eine Funktion bei der Abwehr bayerischer Erbschafts- und Gebietsansprüche zugeordnet war. Dieser Bedingung des badischen Konstitutionalismus wird man die andere, die Finanzkrise, hinzufügen müssen, wobei die zweite Bedingung aber insofern eine gravierendere Bedeutung hat, als sie für den Staat Baden ebenso galt wie für andere Staaten, die eine konstitutionelle Verfassung einführten oder wie Preußen unter Hardenberg einführen wollten. Die Finanzprobleme hatten eine strukturelle Bedeutung bei der Entstehung konstitutioneller Verfassungen, während den Erbschafts- und Gebietsansprüchen nur eine lokale, sporadische Bedeutung zukam.

In Bayern erreichten die Finanzschwierigkeiten, auch im Zusammenhang mit der Agrarkrise, gerade im Augenblick der Verfassungsgebung

58 Vgl. Weech: Geschichte, S. 40.

59 A. a. O., S. 48 f.

1818 ihren Höhepunkt⁶⁰. Im Großherzogtum Hessen lief Anfang 1819 das Moratorium für die Staatskasse ab, und die Gläubiger drohten mit gerichtlichem Vorgehen. Die Berater des Landesherrn drängten daher, zumindest eine Erklärung abzugeben, daß die Vorarbeiten für eine ständische Verfassung beschleunigt würden; die erste Versammlung der Stände sollte noch im gleichen Jahr stattfinden. Der Großherzog gab dieser Forderung nach, nur setzte er die erste Sitzung des Landtags für das Frühjahr 1820 an⁶¹. In Preußen drängte um die Wende 1819/20 Christian Rother, bald darauf zum Präsidenten der Hauptverwaltung der Staatsschulden und Chef der Seehandlung ernannt, zusammen mit Hardenberg den König zur Unterzeichnung des Edikts, das die Staatsschulden unter die Gewährleistung der künftigen Reichsstände stellte und neue Anleihen von ihrer Zustimmung abhängig machte. Die Begründung war wieder, daß ohne eine derartige Garantie im Rahmen einer konstitutionellen Verfassung kein Kredit mehr zu bekommen und ein Staatsbankrott unvermeidlich sei⁶². Schließlich gibt es auch noch einen Ex-post-Beweis für die Finanzfrage als struktureller Bedingung des Konstitutionalismus: Nach Unterstellung der Staatsschulden unter die Garantie der Stände besserte sich der Staatskredit in Baden und Bayern schlagartig⁶³. Daß dann auch Stände in der Schuldenverwaltung nicht gegen Fehlentscheidungen gesichert waren, verdeutlicht Robert Mohls Kritik an der württembergischen Finanzpolitik im Vormärz⁶⁴.

Der Konstitutionalismus läßt sich zweifellos nicht einfach als Konsequenz des zur Herstellung des Staatskredits notwendigen Vertrauens der Gläubiger verstehen, ein enger Zusammenhang ist aber unübersehbar. Es ging eben nicht an, nach Altensteins Vorschlag „vorläufig“ eine Repräsentation zu bilden, um eine Anleihe bewilligen zu lassen und dann die Abgeordneten nach Hause zu schicken. Der Staatskredit war, wenn man ihn als eine Folge der Sicherung von Gläubigeransprüchen, als Folge des Vertrauens zwischen Staatsregierung und Gesellschaft verstand, nicht mit einzelnen Gesten, sondern nur durch die umfassende Zusicherung von Mitwirkungs- und Kontrollrechten an eine Repräsentation zu erreichen.

Nicht zu übersehen ist auch, daß die Staatsschuldenfrage auf andere Bereiche der ständischen Mitwirkung ausstrahlte. Bei der Steuerbewilligung gab es eine direkte Verbindung mit den Anleihen, insbesondere wenn diese nach der Formulierung der bayerischen Verfassung nur in Fällen aufgelegt werden sollten, „welche weder durch die ordentlichen noch durch außerordentliche Beyträge der Unterthanen ohne deren zu

60 Segner, a. a. O., S. 250.

61 Müller, a. a. O., S. 33 f. Auch bei den Verhandlungen der Regierung mit dem Landtag über den Text der Verfassung konnten die Stände wichtige Forderungen, z. B. die Entscheidungskompetenz bei Gesetzen, durchsetzen, weil die Finanzsituation eine Auflösung der Stände nicht zuließ: a. a. O., S. 104.

62 Thierfelder, a. a. O., S. 93 ff.

63 Siebert, a. a. O., S. 50, mit Hinweis auf die siebenmal überzeichnete erste „konstitutionelle“ Anleihe in Baden. Segner, a. a. O., S. 256.

64 Mohl, a. a. O., S. 702 ff.

große Belastung bestritten werden können . . .⁶⁵. Steuern und Anleihen hingen also eng zusammen, diese erschienen als Erweiterung von jenen. Steuern konnten nicht in das Ermessen der Regierung und die Anleihen in das der Repräsentanten gestellt werden, wo die Grenzen fließend waren. Letztlich konnten sich die Bewilligungsrechte bei den Finanzen durchaus auch auf die Gesetzgebung auswirken; die erwähnte Klausel, daß Steuerbewilligungen nicht mit Bedingungen verbunden werden dürfen, verdeutlicht das.

An dieser Stelle ist noch einmal zu fragen, wieweit der soziale Wandel um und nach 1800 tatsächlich einen Zwang zum Konstitutionalismus ausübte. Offenbar geht aus den Bestrebungen der Fürsten und ihrer Verwaltungen das Bedürfnis hervor, nach der Emanzipation der Gesellschaft vom Staat durch die Repräsentation eine neue Vermittlungsinstanz zu schaffen. Diese wurde unter anderem deshalb notwendig, weil durch den Schwund des Vertrauens zur überkommenen Obrigkeit der Staatskredit einer neuen Begründung bedurfte. In der umfassenden Legitimationskrise, in die Fürst und Verwaltung geraten waren, hing allerdings alles davon ab, wie der soziale Wandel und das veränderte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft verstanden wurden: ob die Regierungen die Veränderung als tiefgreifend anerkannten oder nur als momentan und vorübergehend ansahen. Die Entscheidung war zu treffen, ob und wie die Konsequenzen durch Veränderung der staatlichen und sozialen Machtstrukturen zu ziehen waren. Tatsächlich ist die soziale Bruchzone am Ende des 18. und Beginn des 19. Jahrhunderts auch von Versuchen bestimmt, den Modernisierungsschub nicht zu weit gehen zu lassen, ja ihn restaurativ abzubremsen. Die konstitutionellen Verfassungen sind voll von retardierenden Bestimmungen in der Kompetenz, in der sozialen Grundlage der Repräsentation, im Wahlrecht und in anderen Bereichen. Das monarchische Prinzip in seiner Verankerung durch den Artikel 57 der Wiener Schlußakte war der Versuch, die Stellung der Fürsten und ihrer Regierungen gegen das in den konstitutionellen Repräsentationen wirkende demokratische Prinzip zu stärken.

Besonders massiv waren die Vorbehalte gegen eine Anerkennung des sozialen Wandels in Preußen. Sie richteten sich bezeichnenderweise besonders gegen ein Gesetzgebungsvorhaben der Hardenbergschen Ministerialverwaltung, das ein zentrales Thema der Modernisierung betraf: das Staatsschuldenedikt vom 17. Januar 1820. Das Edikt legte die Entscheidungskompetenz der Reichsstände bei Staatsanleihen fest und konnte damit als Vorwegnahme der Entscheidungskompetenz der angekündigten preußischen Reichsstände verstanden werden. Wittgenstein wendete sich mit der Bemerkung dagegen, daß dies für einen Staat wie Preußen allein wegen seiner Stellung als „europäischer Macht“ neben Österreich und Rußland nicht angehe. Um mit diesen Garanten der europäischen Restauration, deren Regierungen nicht an ständische Mitwirkungsrechte gebunden waren, eine abgestimmte Politik betreiben zu

65 Tit. VII § 12.

können, dürfe auch Preußen keine Stände mit Entscheidungskompetenz haben, da diese sonst – so darf man folgern – die Politik der Restauration behindern würden. Die Herstellung des Staatskredits meinte Wittgenstein mit dem Hinweis auf des großen Friedrich Erfolg im Siebenjährigen Krieg und auf das Gelingen des Befreiungskriegs als überflüssig hinstellen zu können⁶⁶. Widerwillig erkannte er zwar an, daß die Einführung einer Verfassung den Kredit anderer Staaten, z. B. den Bayerns, gebessert habe. Aber Bayern sei ein deutscher Bundesstaat, Preußen dagegen ein europäischer Staat⁶⁷.

Daß es gelang, den Konstitutionalismus in Preußen zu verhindern, stellt die Frage, wie es möglich wurde, mit den Problemen fertig zu werden, die zum Konstitutionalismus drängten. Wittgenstein äußerte sich nicht weiter darüber, wie denn der Staatskredit hergestellt werden solle; jedenfalls hielt er die Garantie durch Reichsstände nicht für zwingend erforderlich⁶⁸. Danach blieb nur die Möglichkeit des Privatkredits, und auf sie hat sich dann die preußische Monarchie zurückgezogen. Dabei kam ihr die Preussische Seehandlung zu Hilfe, die Hardenberg als staatliches Geld- und Handelsinstitut zum Zeitpunkt des Staatsschuldenedikts neu organisiert hatte, damit sie bei Einführung einer Verfassung der Regierung für die dringendsten Geldbedürfnisse zur Verfügung stand und den Druck einer über Anleihen entscheidenden Repräsentation zumindest auf Zeit milderte⁶⁹. Daß der Privatkredit in dem für staatliche Bedürfnisse notwendigen Umfang funktionierte, hat Eckart Kehr auf die Auslandsanleihen zurückgeführt, die die Monarchie seit 1818 und auch später in kritischen Momenten wie bei den Rüstungen anlässlich der Julirevolution von 1831 und bei den Einnahmerückgängen anlässlich der Erntekrise ab 1845 aufnahm⁷⁰. Dadurch, so meinte Kehr, seien kurzfristige inländische Anleihen durch langfristige Auslandsanleihen bei den Bankhäusern der Rothschilds abgedeckt „und dem inländischen Leihkapital durch . . . Verle-

66 Dazu Hintze: Friedrich, S. 480 f.

67 Anmerkungen zu einem Bericht Hardenbergs für Friedrich Wilhelm III. vom 24. Mai 1821, undatiert [zwischen 24. und 28. Mai 1821]: Konz.; Geheimes Staatsarchiv Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin, Hausarchiv Rep. 192 Wittgenstein V 6 Bl. 32–37v. Wittgenstein stützte sich auf eine Vorarbeit von Kamptz, a. a. O., Bl. 30–31v. Über den Zusammenhang von Staatskredit, Finanzen und Verfassung in Preußen vgl. E. Klein: Von der Reform zur Restauration, Finanzpolitik und Reformgesetzgebung des preußischen Staatskanzlers Karl August von Hardenberg, Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin beim Friedrich-Meinecke-Institut der FU, Berlin 16, 1965.

68 Bereits am 24. März 1810 äußerte Wittgenstein gegenüber Hardenberg, das englische Kreditsystem sei „für unseren Staat, unsere Handelsverhältnisse und vorzüglich unserer Verfassung nicht angemessen“: H. Branig: Briefwechsel des Fürsten Karl August von Hardenberg mit dem Fürsten Wilhelm Ludwig von Sayn-Wittgenstein 1806–1822, Veröffentlichungen aus den Archiven Preussischer Kulturbesitz 9, 1972, S. 39.

69 Vgl. den Bericht Rothers „Mein Anteil an den Verordnungen vom 22. Mai 1815 und 17. Januar 1820“, 18. Mai 1847: F. Rühl: Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens unter Friedrich Wilhelm III. 2, 1900, S. XXXIV f. Dazu W. O. Henderson: Christian Rother als Beamter, Finanzmann und Unternehmer im Dienste des preußischen Staats 1810–1848, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 112, 1956, S. 527.

70 Richter, a. a. O., S. 48. Zur Anleihe der Seehandlung im Jahre 1846 vgl. D. Eichholtz: Junker und Bourgeoisie vor 1848 in der preußischen Eisenbahngeschichte, Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, Schriften des Instituts für Geschichte I 11, 1962, S. 119 mit Anm. 299.

gung erheblicher Teile der Staatsschuld in das Ausland jede Möglichkeit der Einflußnahme auf die Politik abgeschnitten“ worden⁷¹.

Allerdings ist eine differenziertere Betrachtung erforderlich. Kehr ging davon aus, daß schon Hardenberg mit dem großen Ausweichmanöver begonnen habe, d. h. Auslandskredite aufnahm, um die Herstellung des Staatskredits durch die Verfassung überflüssig machen zu können. Das traf nicht zu. Erst nach seiner Ausschaltung von den Verfassungsarbeiten und der Beauftragung der Kronprinzenkommission mit der Vorlage der Provinzialständegesezte wurde der Rekurs auf die Gelder der Rothschilds zum Mittel der Verhinderung des Konstitutionalismus, während er bis dahin nur ein Mittel des Zeitgewinns war, um die Verwaltungs- und Finanzreform abzuschließen. Erst mit Einführung der Provinzialstände wurde der begrenzte „Ausweichversuch“ Hardenbergs mit der Seehandlung, der mit dem System des Konstitutionalismus noch vereinbar war, dazu benutzt, um dieses System zu verhindern. Nun rückte Preußen voll an die Seite Österreichs, das sich ebenfalls mit den Rothschilds behelf. Die Rothschilds wurden, was die öffentliche Meinung bestätigte, zur Stütze der Restauration⁷².

Doch auch hier wäre noch einmal zu differenzieren. Da auf dem Kapitalmarkt in Deutschland nach den Befreiungskriegen eine deflatorische Tendenz vorherrschte und die Profite aus der Anlage in in- und ausländischen Papieren hoch lagen, gleichzeitig die Investitionsneigung im industriellen Bereich sehr gering war, blieben die Staaten neben der Landwirtschaft die favorisierten Schuldner⁷³. Die preußische Monarchie konnte sich angesichts dieser Situation mit Hilfe der Seehandlung und der Auslandskredite zunächst halten, wenn man von den erwähnten Engpässen von 1831 und 1845 absieht. Außerdem tilgte sie in den Jahren von 1822 bis 1848 Anleiheschulden in Höhe von 80 Millionen Talern⁷⁴. Erst der außerordentliche Finanzbedarf des Eisenbahnbaus läßt die Entwicklung zwischen Staaten mit und ohne Staatskredit auseinandertreten. Bayern vermag in den vierziger Jahren mit Hilfe von Staatsanleihen umfangreiche Eisenbahnbauten durchzuführen, während in Preußen nach günstigen Anfängen auf der Basis privaten Kapitals seit 1844 eine Stagnation einsetzte, aus der dann der Vereinigte Landtag herausführen sollte.

Zahlreiche Fragen im Zusammenhang des Staatskredits bleiben noch offen, z. B. die nach der sozialen Zusammensetzung der ständischen Versammlung. Immerhin läßt sich aus der schlagartigen und nachhaltigen Verbesserung des Staatskredits in Baden und Bayern entnehmen, daß die Gewährleistung durch die Stände in ihrer damaligen Zusammensetzung

71 E. Kehr: Zur Genesis der preußischen Bürokratie und des Rechtsstaats, in: E. Kehr: Der Primat der Innenpolitik, hg. v. H.-U. Wehler, 1970, S. 45.

72 I. C. Conte Corti, Der Aufstieg des Hauses Rothschild 1770–1830, 1927, S. 225 ff.

73 K. Borchardt: Zur Frage des Kapitalmangels in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland, in: Industrielle Revolution, Wirtschaftliche Aspekte. Neue Wissenschaftliche Bibliothek 50, 1972, S. 225 ff. Vgl. dazu auch R. H. Tilly: Zur Entwicklung des Kapitalmarktes und Industrialisierung im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands, in: Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 60, 1973, S. 152 ff.

74 Borchardt, a. a. O., S. 219.

als gegeben angesehen wurde. Dagegen gab es erhebliche Bedenken, ob die finanziellen Entscheidungen des Vereinigten Landtags von 1847 angesichts des Übergewichts der Rittergutsbesitzer im Bürgertum ausreichendes Vertrauen erwecken könnten⁷⁵. Auch die Situation auf dem Kapitalmarkt, die soziale Zusammensetzung der Gläubiger und das Verhältnis zwischen Inländern und Ausländern unter ihnen, ferner überhaupt die Entwicklung des deutschen Staatskredits im 19. Jahrhundert bedürfen noch intensiver Erforschung. Die zeitgenössische Diskussion über den Staatskredit in und außerhalb Deutschlands müßte verfolgt und dabei die englische Entwicklung, die vielen als Vorbild galt, zum Vergleich herangezogen werden. Die auf Süddeutschland und Preußen beschränkte Analyse müßte auf die Staaten des mitteldeutschen Konstitutionalismus ausgedehnt, ferner die Problematik des Staatskredits in den Staaten behandelt werden, die wie Sachsen nach 1815 mit altständischen Verfassungen weiterarbeiteten⁷⁶. Schließlich müßte nach der hier versuchten Skizzierung der finanziellen Bedingungen des deutschen Konstitutionalismus nun die Relevanz anderer Bedingungen untersucht werden. Besondere Aufmerksamkeit wird auf die politisch rasonnierende, die bürgerliche Öffentlichkeit zu richten sein, die Kontrolle und Einfluß bei der Regierung und die Einrichtung einer Repräsentation forderte. Auch sie bildete eine Bedingung des Konstitutionalismus, der gegenüber es Ausweichmanöver wie bei den Staatsfinanzen gab. Allerdings handelte es sich um eine Bedingung von anderer Qualität; denn ihr meinte man ausweichen zu können, indem man sie einfach zu beseitigen versuchte: durch die Karlsbader Beschlüsse. Das Ausweichmanöver gelang zunächst, weil die bürgerliche Öffentlichkeit in Deutschland am Ende des zweiten Jahrzehnts der Schwäche des Bürgertums entsprach. In dieser Weise konnte man aber auf dem Gebiet der Staatsfinanzen nicht vorgehen. Treffend formulierte der hessen-darmstädtische Minister Freiherr von Grolman, mit den Karlsbader Beschlüssen ließen sich keine „Steuern fließend . . . machen“ und kein „Geld in die Kassen . . . bringen“⁷⁷. Die Untersuchung der Bedingungen des Konstitutionalismus hat also immer sowohl diese Bedingungen selbst als auch die Möglichkeit ihrer reaktionären Abschwächung oder Beseitigung mit einzubeziehen. Erst dann wird sich über die eingangs erwähnte dialektische Verbindung von Evolution und Revolution bei der Entstehung des deutschen Konstitutionalismus Klarheit gewinnen lassen.

75 Der rheinische Landtagsabgeordnete L. Caspers schreibt am 13. Februar 1847 an David Hansemann, es sei die Frage zu stellen, ob der Vereinigte Landtag „in seiner jetzigen Zusammensetzung“ für kompetent zu erachten sei, Staatsanleihen zu bewilligen. Er bezweifelte, „daß Rothschild eine Versammlung steuerfreier Herren als Reichsstände annehmen wird, für den Fall von einer Minorität Protest eingelegt wird“: J. Hansen: Rheinische Briefe und Akten zur Geschichte der politischen Bewegung 1830–1850 2,1, Publikationen der Gesellschaft für Rheinische Geschichtskunde 36, 1942, S. 156. Vgl. auch Karl Theodor Welcker über die unmögliche Situation, daß sich „die Bürger von dem Adel ihr Geld aus den Taschen bewilligen lassen“: a. a. O., S. 181.

76 Vgl. W. Däbritz: Die Staatsschulden Sachsens in der Zeit von 1763 bis 1837, Diss. phil. Leipzig 1906.

77 Grolman an den Großherzog, 10. September 1819: Müller, a. a. O., S. 58.

Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus

Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz

I. Deutscher Konstitutionalismus?

Als Fürst Kutusow im März 1813 mit seinen Truppen preußischen Boden betrat, richtete er von Kalisch aus eine „Proclamation an die Deutschen“, in der er beteuerte, daß das Ziel der Invasion einzig und allein sei, Deutschland vom französischen Joch zu befreien. Deutschland solle zwar eine Verfassung haben, sogar garantiert vom Kaiser aller Reußen, aber es solle eine Verfassung sein, die die Fürsten und Völker Deutschlands selbst „aus dem ureigenen Geiste des deutschen Volkes“ schöpften¹.

Damit war ein Verfassungsprogramm von beträchtlicher Folgewirkung umrissen: Absage an den französischen, revolutionär-antimonarchischen Konstitutionalismus und an den Rheinbund, zugleich Versicherung, daß eine Rückkehr zu den vergangenen politischen Zuständen nicht beabsichtigt sei, und Eröffnung eines spezifisch deutschen Weges zum Konstitutionalismus. Formuliert wurde die Proklamation in der Emigranten-gruppe um den Freiherrn vom Stein. Sie zielte mit Erfolg auf eine in Deutschland weit verbreitete antifranzösische Stimmung. Furcht vor der Revolution, vor dem Jakobinerterror und der napoleonischen Tyrannei sind für jene Zeit vielfältig bezeugt, ebenso die Tendenz, die fällige Reform der politischen Zustände durch eine Rückbesinnung auf die eigene Geschichte in die Wege zu leiten. Man erinnerte sich der alten germanischen Volksfreiheit und blickte auf England, dem eine nicht-gewaltsame Entwicklung des Verfassungslebens aus derselben Wurzel gelungen zu sein schien². In diesem Sinne formulierte Stein 1816: „Soll eine Verfassung gebildet werden, so muß sie geschichtlich sein, wir müssen sie nicht erfinden, wir müssen sie erneuern, ihre Elemente in den ersten Zeiten der Entstehung unseres Volkes aufsuchen und aus diesen sie entwickeln“³.

1 Text der Proklamation bei E. R. Huber: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I*, 1961, S. 72.

2 Vgl. die Schilderung bei K. Hagen: *Über die öffentliche Meinung in Deutschland von den Freiheitskriegen bis zu den Karlsbader Beschlüssen im Historischen Taschenbuch von Fr. v. Raumer*, NF 7. Jg., 1846.

3 *Denkschrift vom 20. August 1816*, in: *Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften*, hg. v. E. Botzenhart und G. Ipsen, 1955, S. 377.

Und ganz ebenso warnte Dahlmann, um die historische Kontinuität besorgt, zu derselben Zeit vor der Einrichtung von „Treibhausverfassungen“⁴.

Mit der historischen Blickwendung verband sich in der deutschen Öffentlichkeit die Vorstellung eines gemeinschaftlichen Handelns von Fürst und Volk, der Görres im „Rheinischen Merkur“ Ausdruck gab: „Wie des Reichs erlauchte Stände also gewappnet unter der alten heiligen Eiche um die Obergewalt des Reichs sich versammeln, so werden sie zu Hause selbst in Mitte eines solchen Bundes ihre Stelle haben, wo die Stimmführer ihres Volkes, seine Erwählten und Erlesenen sie umstehen“⁵.

Ähnliches konnte man bei Ernst Moritz Arndt in den „Fantasien zur Berichtigung der Urteile über künftige deutsche Verfassungen“ lesen. Überhaupt zeigten sich die politischen Publizisten jener Jahre bemüht, einem Mißtrauen zwischen Fürsten und Völkern zu steuern: denn „nur wechselseitiges freundschaftliches und zutrauliches Benehmen (könne) zum Zwecke führen“⁶. In der bilderreichen Sprache der Zeit erschienen Regierung und Parlament als „Mann und Frau“, ihr Verhältnis als das einer „Ehe“. Noch 1835 erklärte Dahlmann „keine Scheidung der Ehe“ zwischen Fürst und Volk zur Bedingung eines harmonischen Verfassungslebens⁷. In dieser Stimmungslage erschien es auch ganz unproblematisch, von „geteilter Souveränität“ zu sprechen⁸, um das Verhältnis von Fürst und Volk näher zu kennzeichnen, von gemeinsamer Gesetzgebung oder von der konstitutionellen Monarchie als einer „Demokratie, angewandt auf einen größeren Raum und eine längere Zeit“ bzw. von einer „republikanischen Monarchie“⁹. Man wollte Gleichberechtigung, aber in friedlich-harmonischer Weise. Das entsprach freilich nicht den Vorstellungen der Regierenden. Auch sie hielten zwar in deutlicher Absage an westliche Vorbilder an der Konzeption einer eigenständigen deutschen Verfassungsentwicklung fest. So hieß es noch 1819 in der Präposition zur Interpretation des eine „Landständische Verfassung“ versprechenden Artikels 13 des Bundesakte auf der Karlsbader Ministerkonferenz, daß die künftigen Verfassungen „nicht von allgemeinen Theorien oder fremden Mustern, sondern von deutschen Begriffen, deutschem Rechte und deutscher Geschichte“ abgeleitet sein sollten, doch wurde das sogleich dahingehend näher erläutert, daß man darunter vor allem die „Aufrechterhaltung des monarchischen Princips, dem Deutschland nie ungestraft untreu werden“ dürfe, verstehe¹⁰. Monarchische Präponderanz statt Gleichberechtigung von Fürst und Volk, so läßt sich die hier aufbrechende

4 Fr. Chr. Dahlmann: Ein Wort über Verfassung, 1815, S. 66.

5 J. Görres „Rheinischer Merkur“, hg. v. A. Duch, 1921, S. 69.

6 Vgl. J. Schmelzing: Beleuchtung der Schrift: Die Bundesakte über Ob, Wann und Wie deutscher Landstände? . . . , 1819, S. 35 ff.

7 Fr. Chr. Dahlmann: Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, 1835, S. 115.

8 So Fr. Ancillon: Über Souveränität und Staatsverfassungen, ²1816, S. 19.

9 So J. Chr. Frhr. v. Aretin: Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, I, 1824, S. 7 f.

10 Text der Präposition in den Protokollen der Deutschen Bundesversammlung, VIII, S. 266 ff.

Differenz knapp bezeichnen. Dementsprechend fielen auch die damals entstehenden Verfassungen anders aus, als es die liberalen Wortführer erhofften. Von Regierungsseite aus wurde mehr auf die jüngst verflossene ständisch-monarchische Vergangenheit als auf die „germanische“ reflektiert und dabei trotz aller deutsch-rechtlichen Bekundungen Anleihe beim französischen Vorbild gemacht, freilich nicht dem Frankreich der Revolution, der Konstitution von 1791, sondern dem der Charte von 1814, mit dem wichtigen Unterschied der Gewährung landständischer statt zensitärer Repräsentationen.

Die Besorgnis der Regierungen gegenüber der in der Publizistik herrschenden Gemeinschaftsideologie war nicht unbegründet; denn hinter jenen harmlos klingenden Bekundungen verbarg sich, so arglos sie auch gemeint sein mögen, ein schwieriges staatsrechtliches und politisches Problem. Wer Gemeinschaft von Fürst und Volk forderte und infolgedessen von „geteilter Souveränität“ sprach, griff, ob er wollte oder nicht, die Stellung des Monarchen im Prinzipiellen an. Das Harmoniemodell verdeckte lediglich den grundsätzlichen Konflikt; denn der Versuch, der monarchischen Regierung eine – wie auch immer gebildete – Repräsentation des Volkes gegenüberzustellen, hieß zwei Souveränitäten anerkennen, zwei Ursprünge staatlicher Willensbildung, zwei Legitimationsweisen: Fürsten- und Volkssouveränität. Bekanntlich hatte das Gentz im Auge, als er in seinem berühmten Gutachten für die Karlsbader Konferenz vor der Einführung von Repräsentativverfassungen warnte¹¹.

Die Geschichte hat ihm dabei insofern recht gegeben, als die Konflikte zwischen Regierung und Volksvertretung nach den „Flitterwochen“ der konstitutionellen Anfangszeit sehr schnell zunahmen und die Skepsis wuchs, ob die konstitutionelle Monarchie tatsächlich ein funktionsfähiges Gebilde sei, nicht nur auf konservativer Seite, sondern auch bei Liberalen wie Robert von Mohl. Man verglich das neue Gebilde häufig mit einem „doppelt bespannten Wagen“ und währte sich auf einer schiefen Ebene, die vom Absolutismus über die konstitutionelle Monarchie zur Demokratie und Anarchie führe. Von vielen wurde die konstitutionelle Monarchie bald nur noch für eine Übergangserscheinung gehalten, nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich, wo sich Béranger schon 1831 gegenüber Chateaubriand äußerte: „Depuis longtemps j'ai dans l'esprit que les monarchies représentatives n'ont qu'une forme transitoire“¹².

Nun ist vielfach behauptet worden, daß eben dieser Gegensatz von monarchischer Regierung und Volksrepräsentation für die hier zur Debatte stehenden deutschen konstitutionellen Monarchien des Vormärz keine durchgreifende Gültigkeit besessen habe, da sie nicht dualistisch konstruiert gewesen seien¹³ bzw. daß der deutsche Konstitutionalismus

¹¹ Fr. Gentz: Über den Unterschied zwischen den Landständischen und den Repräsentativ-Verfassungen, 1819, abgedruckt bei Klüber-Welcker: Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, 1844, S. 220–229.

¹² Nachweis i. e., auch für das Folgende, in meiner Habilitationsschrift über die „Deutsche Staatslehre im Vormärz“ (MS).

¹³ So C. Schmitt: Verfassungslehre, ³1957, S. 53, 288 und passim (auch F. Schnabel: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, ²1949, S. 133).

sich gerade dadurch ausgezeichnet habe, daß in ihm die Verbindung beider Prinzipien, des monarchischen und des repräsentativen, in einem ihren Gegensatz aufhebenden Funktionszusammenhang gelungen sei¹⁴. Beides wird von den betreffenden Autoren im wesentlichen als Leistung des in den Verfassungen als Moment der Stabilisierung eingeführten „monarchischen Prinzips“ erachtet. Es ist aber sehr fraglich, ob sich dadurch etwas an der grundsätzlichen Problematik der konstitutionellen Monarchie geändert hat. Es scheint eher, daß das vielbeschworene „monarchische Prinzip“ nicht so eindeutig gewesen ist, wie uns die Verfassungsgeschichtsschreibung glauben machen möchte, und daß demzufolge eine Vielfalt von Interpretationsmöglichkeiten des deutschen Konstitutionalismus im Vormärz möglich war. Dem sei im folgenden etwas näher nachgegangen.

II. Das „monarchische Prinzip“

Beim „monarchischen Prinzip“ handelt es sich um einen ausgesprochen epochalen Begriff, geprägt nicht lange Zeit bevor er zu einer der bedeutendsten Kategorien der Staatslehre wurde¹⁵. Eine genaue Analyse des Wortgebrauchs ist für sein Verständnis wichtig, da exakte Definitionen nicht vorliegen. Die Benutzung des Terminus erfolgte grundsätzlich relativisch, d. h. in Gegenüberstellung zu anderen ähnlichen Begriffen, vor allem zum demokratischen Prinzip. Dabei wurde eine Verbindung beider Prinzipien durchaus nicht ausgeschlossen, weder auf liberaler Seite, wo u. a. Rotteck sie als geradezu „befreundet“ sich darzustellen bemühte, noch auf Regierungsseite, wo z. B. Metternich lediglich wünschte, daß das monarchische Prinzip das „durchgreifende“ bleiben und das demokratische nicht die „Oberhand“ gewinnen möge¹⁶. Und ganz in jenem Sinne ist auch die berühmte Formel des Artikels 57 der Wiener Schlußakte (WSA) entstanden, zum Schutz des monarchischen Prinzips und später mit ihm gleichgesetzt: „Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden¹⁷“.

Der darin enthaltene Souveränitätsvorbehalt, der in den deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts fast überall in ähnlicher Formulierung wiederkehrt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Formel trotz al-

14 So E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, III, 1963, S. 3 ff. (20).

15 Ich finde ihn zuerst in den Philosophischen Vorlesungen von Friedrich Schlegel 1804–1806 (vgl. J. Baxa: Einführung in die romantische Staatswissenschaft, 1923, S. 83).

16 Für Rotteck vgl. den Artikel „Demokratisches Prinzip“ im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, für Metternich die „Geschichte der deutschen Bundesversammlung“ von F. Ilse, II, 1861, S. 405.

17 S. Huber: Dokumente, S. 88.

ler Reklamation des monarchischen Vorrangs einen prinzipiellen Kompromiß enthielt, und zwar zwischen der monarchischen Souveränität und der landständischen Mitwirkung. Dieser Kompromiß war prinzipiell; denn es wurde grundsätzlich von einer Mitwirkung der Stände ausgegangen; und er war formal; denn Art und Umfang der Mitwirkung wurden inhaltlich nicht näher bestimmt. Im Grunde handelte es sich um eine Leerformel; denn mit ihrem Wortlaut war praktisch jede Art politischer Mitwirkung verträglich, was freilich den Souveränitätsvorbehalt im Effekt belanglos machte. Ließ man Mitausübung der Staatsgewalt in allen wesentlichen Belangen zu, dann war sie faktisch geteilt, und die Reklamierung ihrer „Innehabung“ durch den Monarchen besagte nichts mehr¹⁸.

Nichts belegt das besser als der über Jahrzehnte andauernde Versuch der Staatslehre, das Verhältnis von Monarch und Volksvertretung aufgrund Art. 57 WSA zu klären und eine „Grenzlinie“ für die Mitwirkung der Stände zu bestimmen, um die monarchische Souveränität nicht nur formal zu behaupten, sondern auch inhaltlich zu stabilisieren¹⁹. Man griff dabei zu schlagwortartigen Formulierungen, wie: „Nichts ohne, nichts gegen den Willen des Königs“ – Notbehelfen, die zeigen, daß sich in der Interpretation der Inhalt des Art. 57 WSA sehr schnell umzukehren drohte: Nicht die Mitwirkung der Volksvertretung, sondern die des Fürsten wurde hier zur Diskussion gestellt in einer Formulierung, die einer parlamentarischen Mitregierung kaum eine Grenze zog und dem Monarchen lediglich noch eine Vetoposition einräumte. So sprachen auch manche Autoren davon, daß das monarchische Prinzip besonders das absolute Veto beinhalte, die „rettende Tat²⁰“, mit der der Fürst in das Staatsgeschehen eingreife. Die Mehrzahl der Staatstheoretiker versuchte allerdings, den Mitwirkungsbereich der Stände stärker durch eine positive Enumeration einzuengen, ohne daß sich bei diesem Vorgehen freilich ein Konsens erzielen ließ. Auch die Bestimmungen in den einzelnen Verfassungen wichen in dieser Hinsicht voneinander ab. Als besonders umstritten erwies sich das Gebiet der Gesetzgebung. Hier forderten einige Autoren die Beschränkung der ständischen Mitwirkung auf eine bloße Beratungsfunktion, andere sprachen sich für ein volles Mitgesetzgebungsrecht aus, wieder andere schlossen sogar die Gesetzesinitiative mit ein. Manche gingen noch weiter und forderten Mitwirkung auch beim Abschluß auswärtiger Verträge, bei der Kriegserklärung und eine Verwaltungskontrolle.

18 Vgl. dazu und zum folgenden grundsätzlich in demselben Sinne E.-W. Böckenförde: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, jetzt in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*, hg. v. E.-W. Böckenförde, 1972, S. 146–170. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 57 WSA s. Ilse, a. a. O., und Fr. v. Weech: *Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerialkonferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834, 1865*.

19 Zuerst durch A. H. L. Heeren in: *Über die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß der politischen Theorien und die Erhaltung des monarchischen Princips in dem neuen Europa* (Historische Werke I, 1821, S. 365–451).

20 Vgl. Dahlmanns Rede in der Paulskirche am 14. Dezember 1848 (Kleine Schriften und Reden, 1886, S. 447–452).

In der Praxis wurde der Mitwirkungsbereich der Stände offiziell durch den Monarchen beim Verfassungsoktroi festgelegt. Aber dieser Oktroi war alles andere als ein selbsterherrlicher Akt fürstlicher Willkür. Tatsächlich unterlag der Monarch dabei vielfältigen politischen Bindungen und (finanziellen!) Rücksichtnahmen, die einer Verfassung einen Vereinbarungscharakter verliehen, auch wo dies nicht, wie in Württemberg, direkt zum Ausdruck kam. Vor allem war die einmal gegebene Verfassung nicht mehr einseitig rücknehmbar und veränderbar; auch über ihre Interpretation in Zweifelsfragen verfügte der Monarch nicht mehr allein.

Für diesen Fall hatte die Staatslehre ebenfalls eine Formel bereit, die *praesumptio pro rege*. Schon frühe Autoren wie Klüber bemerkten, daß im Zweifel, d. h. wenn ein Mitwirkungsrecht der Stände nicht nachgewiesen werden konnte, die Vermutung für die alleinige Kompetenz des Monarchen streite²¹. Das war durchaus korrekt im Sinne des Art. 57 WSA, der ja von einer ständischen Mitwirkung nur bei „bestimmten“ Rechten sprach. Anders lagen die Dinge allerdings, wenn ein Streit um den Umfang eines den Ständen zweifelsfrei zugestandenen Mitwirkungsrechts entstand. Hier war die Anwendung der *in-dubio*-Formel problematisch. Die Verfassungen gingen davon aus, daß die Interpretation der Gesetze Monarch und Ständen zusammen oder Gerichten zukäme. Eine einseitige Interpretation durch den Fürsten war damit ebenso wie eine einseitige Verfassungsänderung ausgeschlossen. Das wurde auch von der Theorie anerkannt²². Als bedeutsam erwies sich das vor allem im Bereich der Staatsfinanzen, wo aufgrund der periodischen Steuerbewilligungsbefugnis der Stände die Frage auftauchen konnte, inwieweit sie berechtigt seien, die Forderungen der Regierungen zu kürzen bzw. die Steuern total zu verweigern und damit auf die Politik des Monarchen auch in den ihrer Mitwirkung entzogenen Bereichen einzuwirken – eine Frage, die sich von Anfang an als eine Quelle ständiger Querelen erwies und die schließlich auf der Wiener Ministerkonferenz 1834 von den Regierungen einer eingehenden Behandlung unterzogen wurde. Aber auch dort sah man sich außerstande, wenigstens für diesen Fall eine einseitige monarchische Konfliktsentscheidung zu statuieren, sondern faßte den Ausweg eines Schiedsgerichts in Auge²³. Erst Stahl hat ein Jahrzehnt später – und zwar speziell für die künftige preußische Verfassung, die er dadurch aus den anderen herausgehoben wissen wollte – vorgeschlagen, für solche Abgrenzungstreitigkeiten einen einseitigen monarchischen Entscheidungsvorbehalt vorzusehen²⁴. Die preußische Verfassung erhielt einen derartigen Vorbehalt jedoch nicht, woraufhin Stahl von seinem Vorschlag wieder Abstand nahm²⁵. Das monarchische Prinzip ist also vor Stahl nie,

21 J. L. Klüber: *Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten*. 31831, S. 411. Vgl. auch Aretin, a. a. O., S. 159.

22 Vgl. Aretin, a. a. O., S. 252, oder S. Jordan: *Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts I*, 1831, S. 97 f.

23 Einzelheiten dazu bei Weech, a. a. O., S. 46 ff.

24 Fr. J. Stahl: *Das monarchische Prinzip*, 1845, S. 30 f.

25 Fr. J. Stahl: *Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht II*, 2 (1964), S. 413 Anm.

auch auf der Ministerkonferenz von 1834 nicht, als Konfliktentscheidungsrecht verstanden worden.

III. Interpretationsmodelle der monarchisch-konstitutionellen Verfassung

Angesichts des Spielraums, den die konstitutionelle Monarchie für die Gestaltung des Verhältnisses von Monarch und Ständen einräumte und den auch Art. 57 WSA offen ließ, nimmt es nicht wunder, daß sich sehr verschiedene Theorien der Ausdeutung dieses Verhältnisses bemächtigten. Sie resultierten aus unterschiedlichen politischen Haltungen ihrer Autoren und sind korrelierbar mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppeninteressen. Die Beziehung zwischen Verfassungsinterpretation und politischer Anschauung ist bei den Autoren des Vormärz im Gegensatz zu denen des späteren staatsrechtlichen Positivismus deutlich erkennbar. Auch ihnen selbst sind die zwischen ihnen herrschenden Unterschiede sehr bewußt gewesen. Die einschlägigen Darstellungen der Zeit zählen meist drei verschiedene Richtungen auf, die „historische“, die „philosophische“ und eine „vermittelnde“, wobei zuweilen auch noch feinere Unterscheidungen vorkommen²⁶. Schwieriger ist dagegen die Korrelierung dieser Richtungen mit bestimmten gesellschaftlichen Interessenlagen. Hier verhindern oft der relative Abstraktionsgrad staatsrechtlicher Terminologien und politischer Philosophien eine eindeutige Zuordnung. Auch kann die Zuordnung eines Autors zu einer Richtung nicht immer in eindeutiger Weise erfolgen, da es „Schulen“ im strengen Sinne im Vormärz nicht gab und die Individualität der Autoren sich in ihren Werken in recht beträchtlichem Maße niedergeschlagen hat. Mit diesen Vorbehalten sei hier, um einen Eindruck von der Vielfalt der Verfassungsinterpretationsansätze und ihrer inneren Stimmigkeit zu vermitteln, in Anlehnung an zeitgenössische Richtungsunterscheidungen folgende Typisierung versucht, die sich vor allem an der Frage der Grenzlinienbestimmung bei der Mitwirkung und der des Konfliktentscheids orientiert²⁷.

1. Das patrimoniale Modell

Wenn in der Literatur des Vormärz von „historischer Schule“ gesprochen wurde, dann war meist die Patrimonialtheorie im Gefolge des Re-

26 Vgl. z. B. S. Jordan: *Versuche über allgemeines Staatsrecht, in systematischer Ordnung und mit Bezugnahme auf Politik*, 1828, S. 6 ff., und C. v. Rotteck: *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften II* (1964), S. 40 ff.

27 Vgl. auch die am Zusammensetzungsmodus der landständischen Repräsentation orientierte Typisierung bei H. Brandt: *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz*, 1968, und Hubers Parteientableau im zweiten Bande seiner *Verfassungsgeschichte*, S. 324 ff. (mit problematischen Einstufungen bes. der Linksliberalen). Beachtenswert immer noch J. Lukas: *Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und der constitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches. Eine Kritik der herrschenden Lehre*, 1901.

staurationsphilosophen Haller gemeint²⁸. Auch sie stellte einen Versuch dar, Verfassungsvorstellungen aus deutscher Geschichte zu entwickeln und als „gemeines deutsches Staatsrecht“ mit Verbindlichkeitsanspruch zu versehen²⁹. Dabei galten ihr der Staat (oder die Staatsgewalt) nach wie vor als Eigentum des Fürsten und die Verfassung als sein rücknehmbares Geschenk. (Eine derartige Rücknahme ist dann ja auch tatsächlich in Hannover 1837 unter Hinweis auf den fehlenden agnatischen Konsens erfolgt.) Das Privatrecht (Hausrecht) des Fürsten rangierte nach dieser Auffassung vor dem Recht der Verfassung, durch die der Monarch seinen Staat organisierte und eine Wahrung des überkommenen Rechtszustands versprach. Von diesem theoretischen Ansatz aus ließ sich eine scharfe Grenzlinie zwischen monarchischer Staatsgewalt und ständischer Mitwirkung ziehen: Eine echte Mitbestimmung kam überhaupt nicht in Frage. Der Monarch blieb im Vollbesitz der staatlichen Gewalt, die Stände erhielten lediglich eine beratende Mitwirkung bei der Gesetzgebung, ein Konflikt war aufgrund dieses Mitwirkungsmodus von vornherein ausgeschlossen. Auf diese Weise blieb die monarchische Souveränität gewahrt. Dies alles war zwar mit dem Wortlaut des Art. 57 WSA durchaus vereinbar, entsprach so aber kaum mehr dem Sinn der Verfassungsgebung in jener Zeit; denn da ging es darum, trotz des Souveränitätsvorbehalts eine unverbrüchliche Bindung des Monarchen an die einmal gegebene Verfassung und an den Staat zu finden: Die Klauseln über die Unteilbarkeit des Staatsgebiets in den damaligen Konstitutionen zeigen, daß man im Begriff war, sich aus dem alten patrimonialen Staatsverständnis zu lösen³⁰.

Hinter dieser Theorie, die in den zwanziger und dreißiger Jahren in den verschiedensten Abwandlungen von Staatslehrern wie Schmalz, Maurenbrecher und Jarcke vorgetragen wurde³¹, stand letztlich weniger die Besorgnis um die Aufrechterhaltung der monarchischen Souveränität als der überkommenen feudalen Verhältnisse. Daraus erklärt sich die hier verbreitete Ablehnung moderner Repräsentationsverstellungen und Favorisierung der altständischen Interessenkorporation. Wenn das (fürstliche) Privatrecht vor dem Verfassungsrecht rangierte, so lag darin eine grundsätzliche Wertschätzung historischer Rechtstitel, die auch den Trägern feudaler Privilegien zugute kam. Die restaurativ-reaktionäre Tendenz dieses Ansatzes ist unverkennbar. Es war das Verdienst Stahls, gegen die preußischen Hallerianer in den vierziger Jahren die Vorstellungen eines Staatskönigtums, einer Volksrepräsentation und mitbeschließender Stände auch konservativen Kreisen akzeptabel gemacht und sie damit auf den Boden des modernen Verfassungsdenkens gestellt zu haben.

28 C. L. v. Haller: *Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes: der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt*, 6 Bde. 1816 ff. (Neudruck 1964).

29 So z. B. bei Th. Schmalz: *Das teutsche Staats-Recht*, 1825.

30 Vgl. z. B. III § 1 der Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern v. 26. Mai 1818.

31 K. E. Jarcke: *Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen 1834*; R. Maurenbrecher: *Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität*, 1839; zu Schmalz s. o. Anm. 29.

2. Das konservativ-dualistische Modell

Das führt hinüber zu einem zweiten Interpretationsmodell, welches bekannter geworden ist und von der Verfassungshistorie oft als geradezu typisch für den deutschen Konstitutionalismus angesehen wird. Auch ihm lag noch die Sehweise des altständischen Dualismus zugrunde, aber es wurde im Gegensatz zu der eben geschilderten Konzeption aus dem positiven Verfassungsrecht der Zeit entwickelt, bezeichnenderweise aus dem Württembergs, das über eine besonders starke ständische Tradition verfügte. Klassisch formuliert findet man es im „Staatsrecht des Königreichs Württemberg“ von Mohl³². Es basierte auf der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und stellte die Volksvertretung als Repräsentation der ständisch gegliederten Gesellschaft dem Staat bzw. als Repräsentation der Untertanen der Obrigkeit gegenüber. Daraus ergab sich die Grenzlinie für die Mitwirkung. Auch hier handelte es sich um keine echte Mitbestimmung, sondern lediglich um Rechtswahrung: „Vertheidigung der sämtlichen Volksrechte gegen etwaige Angriffe der Regierung ist somit der Zweck der Stände-Versammlung. Sie ist das Organ des Volkes hierzu“³³.

Die Volksvertretung wurde in toto als rechtswahrende Opposition gegenüber der Regierung begriffen. Ihre Mitwirkung beschränkte sich dementsprechend auf diejenigen Gesetze, die die „Freyheit der Person oder das Eigenthum des Staatsangehörigen“ betrafen, wie es die Bayerische Verfassung (VII § 2) vorbildhaft formuliert hatte. Die Stände besaßen eine ausgesprochene Vetoposition. Deshalb war auch von Gewaltenteilung (-teilhabe) und ständischer Gesetzesinitiative bei diesem Ansatz keine Rede. Das Verhältnis von Regierung und Volksvertretung wurde rein juristisch interpretiert. Ein Konflikt war hier nur als Rechtsverletzung durch die Regierung denkbar und führte konsequenterweise zur Ministeranklage vor Gericht zur Schlichtung von „Meinungsverschiedenheiten über die Gränze der gegenseitigen Rechte“³⁴, was die augenfällige Bevorzugung der juristischen vor der politischen Ministerverantwortlichkeit in Deutschland erklärt.

Nach Mohl und anderen stärker juristisch orientierten Autoren, wie z. B. Schmitthenner, haben dann vor allem in den vierziger Jahren der sächsische Staatsrechtler Bülow und Stahl dieses Modell in scharfer Entgegensetzung zu liberalen Interpretationsansätzen aufgegriffen und zugespitzt³⁵, letzterer mit der charakteristischen Ersetzung der gerichtlichen „Grenzbestimmung“ durch die monarchische in der Einsicht, daß das Verhältnis von Regierung und Volksrepräsentation auch in diesem Modell durchaus nicht nur als ein juristisches anzusehen war. Tatsächlich be-

32 2 Bde. 1829/30, ²1840.

33 Mohl, a. a. O., S. 453 f.

34 R. v. Mohl: Die Verantwortlichkeit der Minister in Ein Herrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt, 1837, S. 25.

35 Fr. Bülow: Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland, in: Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik I, 1843, S. 1–45; Fr. Schmitthenner: Grundlinien des allgemeinen und idealen Staatsrechts, 1845, und Fr. J. Stahl: Das monarchische Prinzip, aus demselben Jahr.

deutete eine „beschließende“ Mitwirkung, wie hier vorausgesetzt, ja immer schon mehr als eine Beschränkung auf Rechtswahrung; sie beinhaltete notwendigerweise auch eine Teilnahme an der intendierten Staatswillensbildung. Und selbst dort, wo sich diese Teilnahme „negativ“, in Form eines Vetos, äußerte, besaß sie offenbar nicht nur eine rechtswahrende, sondern auch eine politisch-gestaltende Qualität. Das läßt sich besonders gut an der Crux des konstitutionellen Systems, der Steuerbewilligung, und ihrem Korrelat, der Steuerverweigerung, zeigen. Eine Verweigerung der Steuerforderungen der Regierung war immer auch eine höchst politische und nicht nur das Geldsäckel der Untertanen schonende Entscheidung. Es ist daher gerade in diesem Punkt von Mohl und später von Stahl versucht worden, die Grenze für die ständische Opposition schärfer zu ziehen durch die Unterscheidung von notwendigen und nicht-notwendigen Steuern für den Staatsbedarf, von denen nur die letzteren verweigerbar sein sollten. Für die Konfliktentscheidung wurde dabei allerdings das Problem nur verschoben: denn wer bestimmte nun, welche Steuern „notwendig“ waren und welche nicht³⁶?

Mohl hat diese seinem Modell inhärente Problematik durchaus gesehen. Seine zahlreichen Klagen über die Borniertheit der Abgeordneten, die nur an eine sparsame Haushaltswirtschaft dächten und die Tätigkeit des Staates hemmten und behinderten ohne Verständnis für seine Belange, bezeugen das. Er warnte infolgedessen vor der „Selbsttäuschung, in der repräsentativen Monarchie keine wesentlichen und großen Fehler erblicken zu wollen“³⁷, ohne allerdings zunächst eine Verbesserung des dualistischen Systems vorschlagen zu können.

Auf Mohls Autorität gestützt ist die Unterscheidung von notwendigen und nicht-notwendigen Steuern bzw. Ausgaben, wie auch die ganze hier skizzierte Systemsicht von der Verfassungsgeschichtsschreibung später als liberale Theorie der konstitutionellen Monarchie und diese selbst als unfruchtbarer Dualismus charakterisiert worden. So wurde etwa konstatiert, daß „der Gedanke an positive Mitarbeit der Stände im Staat im Einvernehmen mit der Regierung . . . der liberalen Opposition einfach unvorstellbar“ gewesen sei³⁸. Das verzerrt die Tatsachen freilich in bedenklicher Weise. Schon die vehemente Kritik von Liberalen wie dem jüngeren Zachariä, von Waitz, Bluntschli, Virchow und Treitschke an der Systemkonzeption Stahls hätte hier zur Vorsicht mahnen sollen. Mohls ursprünglichen Ansatz wird man weniger als liberal denn als positivistisch-etatistisch qualifizieren müssen. Sein Modell entsprach noch am ehesten dem Systemverständnis der Regierungen. In seiner politischen Wirkweise war es eher konservativ, auf die Bewahrung des gegebenen Zustands gerichtet

36 Dazu i. e. K. H. Friauf: *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I*, 1968, S. 111 ff.

37 Mohl: *Staatsrecht des Königreichs Württemberg I*, S. 534.

38 P. Goessler: *Der Dualismus zwischen Volk und Regierung im Denken der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg*, 1932, S. 50 (Dissertation aus der Schule Ad. Wahls, der einen starken Einfluß auf die – konservative – Sehweise der deutschen Verfassungsgeschichtsschreibung über das 19. Jahrhundert ausgeübt hat).

und widerstritt damit den liberalen Reformintentionen der Zeit. Berührungspunkte mit dem patrimonial-ständischen Systemmodell sind deutlich, wenn auch das Ganze auf den Boden des damaligen Verfassungsstaats gehoben worden war. Reformansätze waren hier nur „von oben“, von einer aufgeklärten Bürokratie ausgehend, möglich. Liberale Vorstellungen der Zeit gingen jedoch in eine ganz andere Richtung, wie die folgenden Beispiele zeigen.

3. Das Mitwirkungsmodell der gemäßigt Liberalen

Eine Analyse der liberalen Haltung gegenüber der konstitutionellen Monarchie muß auf jene Zeit der Verfassungsentwürfe zurückgreifen, in der man noch glaubte, aufgerufen zu sein „mitzuraten und mitzutaten“, wie es Droysen rückblickend formuliert hat³⁹. Die am Anfang unserer Betrachtungen konstatierte Vorstellung eines gemeinschaftlichen Handelns von Fürst und Volk hielt sich auch über die Restaurationsphase der zwanziger Jahre hinaus.

Die Mitwirkung der Volksvertretung – verstanden als der delibrierende Repräsentant der öffentlichen Meinung – an der Gesetzgebung wurde auch später noch durchaus in Form der Gleichberechtigung gesehen. „Wie sehr man auch an dem Verhältnisse künstle“, sagte Dahlmann 1835, einer der Hauptvertreter dieser Richtung neben Pölitz, Waitz oder Jordan, um die Anerkennung, daß die Gewaltenteilung (im Sinne von Teilhabe) in diesem System tatsächlich stattfindet, komme man nicht herum⁴⁰. Dementsprechend wurde von den Autoren dieser Richtung den Ständen auch durchweg das Recht zur Gesetzesinitiative zugebilligt, wenngleich zuweilen mit dem einschränkenden Vermerk, daß es besser sei, die Entwürfe zunächst der Regierung vorzulegen, die sie sachentsprechender auszuarbeiten verstehe. Diese Vindikation der Gesetzesinitiative entsprach den Reformintentionen der Liberalen, denen angesichts der sozialen Lage in Deutschland mit bloßer Rechtswahrung, der Aufrechterhaltung des status quo, nicht gedient war. Ganz in diesem Sinne lassen sich auch ihre Versuche verstehen, die ständische Gliederung der Volksvertretung dem Wandel der gesellschaftlichen Struktur anzupassen⁴¹. Auch das Recht zur Steuerverweigerung wurde von ihnen anerkannt – zumindest für den „äußersten Fall“⁴². Die Kontroverse zwischen Dahlmann und Stahl im preußischen Landtag von 1849 über diese Frage zeigt ebenso wie die zwischen dem württembergischen Oppositionsführer Pfizer und Mohl ein Jahrzehnt vorher deutlich, wie stark sich der Liberalismus jener Zeit von den Konzeptoren eines lediglich auf Rechtswahrung durch die Stände bedachten Systemmodells unterschied⁴³. Gelegentlich

39 Nach W. Hock: *Liberales Denken im Zeitalter der Paulskirche*, Droysen und die Frankfurter Mitte, 1957, S. 62.

40 Fr. Chr. Dahlmann: *Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt*, 1847, S. 83.

41 Einzelheiten bei H. Brandt, a. a. O., bes. S. 160 ff.

42 Dahlmann, a. a. O., 1835, S. 106.

43 Für Dahlmann vgl. seine Rede in der 1. preußischen Kammer am 16. Oktober 1849 (abgedruckt in: *Kleine Schriften und Reden*, 1886, S. 459–467), und dazu Stahls Entgegnung am

war bei Autoren dieser Provenienz sogar von „Mitregierung“ die Rede, was allerdings mehr als eine *façon de parler* gewertet werden muß und sich kaum schon als Streben nach parlamentarischer Regierung verstehen läßt. „Mitgesetzgebend, nicht mitregierend“ bezeichnete denn auch Dahlmann ganz deutlich die Stellung der Kammern und führte in demselben Kontext weiter aus: „Misträuen im Volk, Misfallen des Königs, innere Uneinigkeit können ein Ministerium stürzen, ohne daß von einer peinlichen Anklage desselben durch Unterthanen und ihre Verurtheilung die Rede ist“⁴⁴.

Das war offenbar noch weit von der Vorstellung eines parlamentarischen Mißtrauensvotums entfernt, enthielt aber über den Hinweis auf das verfassungsinhärente Institut der Ministeranklage hinaus die Einsicht, daß nicht nur Rechtsverletzungen, sondern auch eine grundsätzliche Disharmonie zwischen den maßgeblichen am politischen Leben beteiligten Faktoren die Stellung einer monarchischen Regierung unhaltbar zu machen vermochte. Von hier aus konnten sich durch Einführung eines zusätzlichen Gedankens, nämlich den einer „parteilichen“ Gliederung der Volksvertretung nach englischem Vorbild, Vorstellungen sowohl im Hinblick auf eine Spaltung der bislang politisch homogen gedachten Abgeordnetenopposition zugunsten einer parlamentarischen Unterstützung der Regierung als auch in Richtung auf ein Wechselspiel von parlamentarischer Regierungsmehrheit und innerparlamentarischer Opposition entwickeln. Übergänge zum Gouvernementalismus und zum Parlamentarismus wurden damit in gleicher Weise denkmöglich, wenn auch dieser Schritt im Vormärz – zumindest in der zweiten Richtung – noch nicht vollzogen wurde⁴⁵.

All das zeigt den Gegensatz der hier vorliegenden Konzeption etwa zu Mohls älterem Systementwurf deutlich. Die liberalen Autoren haben das ihnen vorschwebende Verhältnis von Regierung und Repräsentation oft als „Zusammenwirken“ gekennzeichnet, wobei sie davon ausgingen, „daß die Mitwirkung des Volks . . . das selbständige Recht des Königs nicht aufhebt, aber andererseits sich als wesentliches zum Leben des Staates nothwendig gehöriges Element zeigt“⁴⁶.

Ihnen allen galt, wie es der in dieser Tradition stehende Georg Jellinek später einmal formuliert hat, die „zusammenstimmende Tätigkeit“ von Regierung und Parlament, die sich zum Kompromiß finde, als die „Idee der

gleichen Ort (abgedruckt in: Philosophie des Rechts II, 2, S. 710–721). Für Pfizer: Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung mit Rücksicht auf entgegenstehende Bestimmungen des Deutschen Bundes, 1836, S. 69, und dagegen Mohl: Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2 S. 628.

44 Dahlmann, a. a. O., S. 151 (s. auch S. 99 f. und 107).

45 Vgl. dazu die Ausführungen von L. Gall: Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus, in der Festschrift für Theodor Schieder: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung, hg. v. K. Kluxen und W. Mommsen, 1968, S. 153–170, bes. zum „Geheimratsliberalismus“ etwa des badischen Ministerialbeamten Alexander von Dusch, S. 161.

46 G. Waitz: Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung, Preußische Jahrbücher, 1858, wiederabgedruckt in: Grundzüge der Politik, 1862, S. 150.

konstitutionellen Monarchie⁴⁷. Dementsprechend gab es hier auch keine scharfe Grenzlinie für die Mitbestimmung. (Die Exekutive blieb freilich auch bei diesen Autoren monarchischer Vorbehaltsbereich.) Allerdings wurde andererseits von den Vertretern dieser Richtung in keiner Weise angegeben, auf welchem Weg Konflikte, deren Entstehung gerade bei verstärkter Mitwirkung immer wahrscheinlicher wurde, gelöst werden könnten. Diese Frage wurde vielmehr vom Appell an beide Seiten, sich versöhnlich zu zeigen, überspielt.

Wir haben es hier, um die zeitgenössische Unterscheidung aufzunehmen, mit typischen Systemen der „Vermittlung“ zu tun, zu der sich sowohl „philosophische“ Theoretiker bekannten, die von der Staats- und Verfassungskonstruktion durch Vertrag ausgingen, wobei sie die darin liegende Konsequenz der Volkssouveränität durch die Figur des Unterwerfungsvertrags abmilderten wie Pölitz⁴⁸, als auch „historisch“ argumentierende Autoren, wie Dahlmann und Waitz, denen es im Gegensatz zu den Patrimonialisten nicht um die Festigung feudaler Positionen ging, sondern im Rückgriff auf die germanische „Urfreiheit“ und in Orientierung am englischen Vorbild um die „organische“, nicht gewaltsam revolutionäre Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse „im freundschaftlichen und zutraulichen Benehmen“ mit den Regierungen. Zwar ist bei ihnen das Interesse spürbar, den Monarchen als „wahren Staatskönig“ oder „Verfassungskönig“ vom Herrscher „über“ dem Staat zum Herrscher „im“ Staat zu transponieren, doch darf diese *capitis deminutio* des Monarchen zum „Staatsorgan“, wie sie die organische Staatslehre seit der Jahrhundertmitte im Umkreis von Ahrens und Bluntschli vornahm⁴⁹, nicht als eine antimonarchische Spitze verstanden werden. Auch in dem sich hier abzeichnenden System der „Staatsouveränität“ blieb nämlich der Fürst als „Träger der Staatsgewalt“ Souverän – nur eben in ein gemeinsames Verfassungsverständnis eingebunden. Das gilt um so mehr, als für die Autoren dieser Richtung ganz allgemein der Rückhalt bei der Monarchie die Garantie der Ordnung gegenüber zügelloser Freiheit und Anarchie darstellte: Intendiert wurde die Überbrückung möglicher Konflikte mit der Regierung im Geiste der Versöhnung nicht unter Aufgabe der Reform, sondern um ihres Gelingens willen. So war das Element der „Versöhnung“ in diesem Modell notwendigerweise mit einbeschlossen, freilich damit auch der Zwang zur Akkomodation, zu einer „Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt“, wie Dahlmann sein Hauptwerk betitelte. Wenn Welcker aufgrund der Lektüre dieses Buches die Besorgnis äußerte, daß Dahlmann „illiberal“ geworden sei, zeigt dies allerdings, daß zu jener Zeit auch noch ein anderes Verständnis von liberaler Politik möglich war.

47 G. Jellinek: Gesetz und Verordnung, 1887, S. 283.

48 K. H. L. Pölitz: Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit, ²1827/28, I, S. 172. Für Pölitz' Vermittlungsdanken besonders aufschlußreich ist sein Buch: Das constitutionelle Leben, nach seinen Formen und Bedingungen, 1831. Zum Kompromißliberalismus s. auch H. Rosenberg: Theologischer Rationalismus und vormärzlicher Vulgärliberalismus, HZ, Bd. 141, 1930, S. 497–541.

49 H. Ahrens: Organische Staatslehre, 1850; J. C. Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht, 1851.

4. Das Konfliktregulierungsmodell der progressiv Liberalen

Von den in ihrer Bemühung um die Reform der gesellschaftlichen Zustände sich eng an die Regierungen anlehenden konservativ Liberalen ist eine schärfer oppositionelle Richtung zu unterscheiden, die in der zeitgenössischen Literatur die „philosophische“ oder „vernunftrechtliche“ genannt wurde und deren Vertreter zum angefeindeten französischen Rationalismus tendierten. „In der constitutionellen Staatswissenschaft stehen die Franzosen obenan“, konstatierte Rotteck 1830, während die Engländer aufgrund ihrer Neigung zum „historischen Recht“ sogar hinter den Deutschen zurückgeblieben seien^{49a}. Wir finden hier sowohl Versuche, in der Tradition der Aufklärung Staat und Verfassung mit Hilfe der Vertragsfigur zu konstruieren, als auch Ansätze, mit daraus gewonnenen Maßstäben die Zustände der Zeit als den „Scheinkonstitutionalismus“ der Restaurationsmonarchie zu kritisieren und die Etablierung eines „echten“ oder „wahren“ Konstitutionalismus zu fordern, d. h. mehr bürgerliche Freiheiten, die Abschaffung feudaler Privilegien, Unabhängigkeit der Richter und Geschworenengerichte, Verfassungseid des Militärs, volkstümliche Minister u. ä. m., was dann später in die Märzforderungen von 1848 einging. Auch den hier zu nennenden progressiv-liberalen Autoren ging es weniger um eine Grenzziehung der ständischen Mitwirkung als um die Gleichberechtigung der Volksrepräsentation bei der politischen Willensbildung, wengleich auch für sie die Administration noch (kontrollierter) monarchischer Vorbehaltsbereich blieb. Im Gegensatz zu den gemäßigten Liberalen entwickelten sie allerdings eine Methode zur Regulierung von Konflikten, die sich nicht mehr durch das auch von ihnen grundsätzlich geforderte freundschaftliche Benehmen zwischen Regierung und Repräsentation aus der Welt schaffen ließen. Das Mittel, das sie für diesen Fall propagierten, war der „appel au peuple“.

Dabei handelte es sich um eine Figur, die seit dem Versuch Georgs III. 1783 in England, durch Auflösung des Unterhauses und einen Wahlappell an die Untertanen die Parlammentsherrschaft zu brechen, in der Staatslehre diskutiert wurde – um ein promonarchisches, antiparlamentarisches Instrument also zunächst. In diesem Sinne ist seine Einführung auch von der französischen Nationalversammlung als Möglichkeit des Königs, gegen das Parlament den Schiedsspruch des Volks herbeizuführen, erwogen und aus Rücksichtnahme auf die Stellung des Parlaments schließlich verworfen worden⁵⁰. Wieder aufgegriffen von Benjamin Constant spielte der Gedanke des Appells an die Wählerschaft in dessen *pouvoir-neutre*-Modell eine ausschlaggebende Rolle als Mittel des Monarchen, einen Konflikt zwischen ministerieller Regierung und zweiter Kammer vermittels Neuwahlen zu schlichten durch Auflösung der Kammer und Überantwortung der Streitsache zur Entscheidung an die Wählerschaft als der Reprä-

49a Rotteck, a. a. O. (s. Anm. 26).

50 Vgl. K. Löwenstein: Volk und Parlament in der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, 1922 (1964), S. 225–278.

sentantin der öffentlichen Meinung⁵¹. Constants Überlegungen sind in Deutschland sehr schnell bekannt geworden, wie die Stellungnahmen von Autoren wie Benzenberg oder Aretin zeigen. Besonders aber in den dreißiger Jahren wurde der Appell an die Wählerschaft von progressiven Liberalen wie Rotteck, Pfizer und Murhard als Konfliktregulierungsmittel – und zwar jetzt im proparlamentarischen Sinne in Verbindung mit der Steuerverweigerung – propagiert⁵². Diese Autoren gingen davon aus, daß bei einem Konflikt mit der Regierung der Volksvertretung das Recht zur Steuerverweigerung bleibe, eine „furchtbare Waffe“, mit der jene gezwungen werden könnte, entweder nachzugeben oder aber die Ständerversammlung aufzulösen und an die Wählerschaft zu appellieren. Bemerkenswert dabei ist, daß hier wie bei Constant auf das Zeugnis der öffentlichen Meinung abgehoben und diese weniger durch die Abgeordneten im Parlament als vielmehr durch die Wählerschaft repräsentiert gesehen wurde – das Modell eines begrenzten Konflikts, in dem die öffentliche Meinung als Ausdruck der Vernunft und Wahrheit schlichtend auftrat, wenn nur „die neue Wahl frei ist, und wenn das Volk hinreichende Kenntniß von dem . . . obwaltenden Zwiespalt . . . hat“⁵³. Dementsprechend handelte es sich bei der Wählerschaft, an die hier in erster Linie gedacht war, weniger um Stände alter oder umgeformter Art als um das neue Bürgertum, um Besitz und Bildung.

Beachtet werden muß allerdings, daß von den Autoren dieser Richtung keine Totalrezeption Constants vorgenommen wurde⁵⁴. Vor allem blieb der Monarch auch in ihrer Konzeption (mit Ausnahme der Murhards) regierender König, gab es keine selbständige Ministerregierung, der der Fürst in gleicher Weise wie dem Parlament als unparteiischer *pouvoir neutre* gegenübertrat. Vielmehr wurde betont, daß dem Monarchen selbstverständlich die Regierungsgewalt gebühre, schon weil er als ein bloß neutraler Beobachter kaum über die Macht verfüge, im Konfliktfall schlichtend einzugreifen. Zweifel an der darin zum Ausdruck kommenden promonarchischen Einstellung sind nicht angebracht. Die ganze vormärzliche Literatur ist voll von Ablehnungen des *pouvoir-neutre*-Konzepts Constants, und ebenso stereotyp wiederholen sich die Wendungen gegen Thiers „le roi règne, mais il ne gouverne pas“. Auch gegen Hegels nur noch das Tüpfelchen auf das „i“ setzenden Monarchen, gegen die Reduktion fürstlicher Tätigkeit zugunsten eines selbständigen Beamtenministeriums, das überdies die Stände nur eine sehr bescheidene Rolle spielen ließ, wandten sich die Liberalen jener Zeit trotz aller anfänglichen Hochachtung vor der Reformbürokratie, die gegen Ende des Vormärz allerdings

51 Vgl. B. Constant: *Principes de politique*, 1815, in der Ausgabe seiner *Oeuvres* von A. Roulin 1957, S. 1099–1299.

52 Für Rotteck s. o. Anm. 26, für Pfizer Anm. 43, zu Murhard vgl. seine Artikel „Budget“ und „Englands Staatsverfassung“ im *Staatslexikon* von Rotteck–Welcker, außerdem: *Das königliche Veto*, 1832.

53 Rotteck, a. a. O., S. 259.

54 Über das Verhältnis der deutschen Liberalen zu Constant jetzt L. Gall: *Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz*, 1963 (mit einer bes. S. 161 von der folgenden Darstellung abweichenden Einschätzung).

deutlich abnahm und sich dann nur noch bei konservativen Autoren wie Bülow oder Stahl findet⁵⁵.

Es ist zwar richtig, daß z. B. Rotteck in seiner Staatskonstruktion von der Idee einer repräsentativen Demokratie ausging, aber in diese Konzeption wurde sogleich die erbliche Monarchie eingeführt mit dem Bemerkten, daß nur sie einen möglichen Gewaltmißbrauch des Repräsentativorgans und die „Despotie“ der reinen Demokratie verhindern könne. Wohl war der Monarch, der selbst regiert, damit auch im Konflikt „Partei“, eine Partei, die sich dem Schiedsgericht des Volks zu stellen hatte, und es mag fraglich erscheinen, wie solches sich noch mit dem monarchischen Prinzip vereinbaren ließ. Die monarchische Souveränität wurde hier leicht zu einem formellen Etikett, wie sich deutlich bei Murhard zeigt, der aus dem Zwang zum Appell ans Volk folgerte, daß somit dem Fürsten lediglich ein suspensives, kein absolutes Veto gegenüber Entscheidungen des Repräsentativorgans zukäme – aufschiebend, bis der Wille des Volkes sich geäußert habe. Andererseits ließ sich aber argumentieren, daß ja im System der konstitutionellen Monarchie eine andere Lösung des Konflikts zwischen Fürst und Volksvertretung als die über die dort enthaltene Möglichkeit der Auflösung der Ständeversammlung und der Ausschreibung von Neuwahlen gar nicht vorgesehen sei, daß sich mithin die beschriebene Konstruktion zwangsläufig aus dem Systemarrangement ergebe: Auflösung, Befragung der Wählerschaft und – falls diese für die Regierung negativ ausfiel – deren Demission zwecks Beendigung des Konflikts. Für die Triftigkeit dieses Konzepts sprach immerhin die Haltung der preußischen Regierung im Budgetkonflikt der sechziger Jahre vor dem Auftritt des Ministeriums Bismarck. Als die Regierung trotz wiederholter Auflösung die Opposition des Landtags nicht zu überwinden vermochte, bot sie dem Monarchen ihre Demission an mit der Bemerkung, daß es ein anderes konstitutionell zulässiges Mittel zur Lösung des Konflikts nicht gebe und daß das damals diskutierte budgetlose Regiment einen Verfassungsbruch darstellen würde⁵⁶.

5. K. S. Zachariä – Ansätze zu einem parlamentarischen Parteienmodell

Ernster zu nehmen waren die Einwendungen, die von dem Heidelberger Staatsrechtler Karl Salomo Zachariä gegen eine derartige, auf dem Glauben an die Vernünftigkeit der öffentlichen Meinung basierende Konzeption vorgetragen wurden⁵⁷. Auch Zachariä ging bei seinen Überlegungen – wie Rotteck – von einem Idealkonzept der repräsentativen Demokratie aus. Auch er hielt es für nicht einfach in die Realität umsetzbar, da die „Launen der öffentlichen Meinung“ die Bildung eines dem

55 Zur Abwendung des deutschen Liberalismus von Hegel vgl. W. Hock, a. a. O., S. 9 f. Zu Hegel selbst vgl. seine „Philosophie des Rechts“, bes. § 273 ff.

56 Vgl. das Entlassungsgesuch des Außenministers Graf Bernstorff vom 19. September 1862 bei K. Ringhoffer (Hrsg.): Im Kampfe für Preußens Ehre, Aus dem Nachlaß des Grafen Albrecht von Bernstorff, 1906, S. 537–539.

57 K. S. Zachariä: Über die erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung, in: Allgemeine politische Annalen IX, 1823, S. 201–248, und: Vierzig Bücher vom Staate, 1839 (bes. Bd. III, S. 230–243).

Gemeinwohl verpflichteten Gesamtwillens verhinderten. In der „bürgerlichen Gesellschaft“ sei „alles in einem ewigen Wechsel“, „aufgeregt“ und „in einem ununterbrochenen Wettkampfe“ um die Durchsetzung der verschiedensten „Privat-Interessen“ bemüht. Diesem Chaos könne nur die „erbliche Einherrschaft“ steuern, die sich zur Volksvertretung verhalte „wie das Bleibende zum Wechselnden, wie die Ruhe zur Bewegung“ – auch hier also die Monarchie als systemnotwendiger Garant der Ordnung. Aber, und das ist eine höchst bemerkenswerte Weiterentwicklung aller bisherigen Konzeptionen, es blieb bei Zachariä nicht bei einer daraus resultierenden Gegenüberstellung von Fürst und Parlament, sondern es wurden Parteien (anstelle von Ständen) als weitere Funktionsbedingungen des konstitutionellen Systems eingeführt: „Da die konstitutionelle Monarchie zwei ihrem Principe nach einander entgegengesetzte Verfassungen – die Monarchie und die Demokratie – in sich vereinigt, so kann sie nur unter der Bedingung auf die Dauer bestehen, daß das Volk . . . in zwei Parteien, in die royalistische und die demokratische, gespalten ist . . .⁵⁸“, wobei jener die Aufgabe zukomme, die notwendige Vermittlung zwischen der monarchischen Regierung und dem Repräsentativorgan zu besorgen. Zachariä blieb nicht verborgen, daß auch dieses Arrangement den Konflikt nicht generell ausschloß, nämlich dann nicht, wenn die oppositionelle Partei über die Majorität verfügte. In diesem Fall votierte auch er für den Appell an die Wählerschaft, allerdings mit scharfer Distanzierung vom Vernunftoptimismus der progressiv Liberalen: „Da stehen nun gar Manche in dem süßen Wahne, daß, bey einem Zwiespalte zwischen der Regierung und der Volksvertretung, dem Theile der Sieg verbleiben könne und werde, auf dessen Seite das bessere Recht, die Vernunft, ist . . . Eitler Wahn! . . . so weit unsere Geschichte reicht, sind die Menschen nicht durch Vernunft allein geleitet worden . . .⁵⁹“.

Was von Zachariä dagegen empfohlen wurde, war „Einflußnahme“, Wahlbeeinflussung anstelle der von den Progressiven so heftig geforderten, der Vernunft ans Licht helfenden „freien“ (d. h. von der Regierung nicht beeinflussten) Wahl: „. . . auch sogenannte Bestechungen, auch Begünstigungen und Verheißungen, auch Täuschungen und Vorspiegelungen . . .⁶⁰“ seien erlaubt, freilich beiden Seiten, obschon die Regierungen größeren Nutzen daraus ziehen mochten. Immerhin sei der Sieg der Gegenseite nicht ausgeschlossen, und das nötige den Fürsten letztendlich, seine Minister „unter den Männern zu wählen, welche das Zutrauen des Volks für sich haben, unter Männern, welche die Häupter der Partei sind, die in der II. Kammer die Mehrheit der Stimmen hat“⁶¹.

Dergleichen klingt schon sehr nach parlamentarischem System – versetzt mit Skeptizismus à la Hume⁶². Tatsächlich waren die Übergänge von

58 Zachariä: Vierzig Bücher III, S. 231.

59 Zachariä: Über die erbliche Einherrschaft, S. 225 f.

60 Zachariä: Vierzig Bücher III, S. 232.

61 A. a. O., III, S. 266.

62 Es läßt sich vermuten, daß Zachariä, der die englischen Verhältnisse offenbar recht gut kannte, von Hume nicht unbeeinflusst geblieben ist. Zu der zentralen Bedeutung von „in-

den konstitutionellen Systemkonzeptionen der Liberalen zum Parlamentarismus fließend. So konnte dann auch Lorenz von Stein, allerdings die französischen Verhältnisse vor Augen, den „wahren Konstitutionalismus“ dahingehend charakterisieren, daß in ihm die Minister kein anderes System der Verwaltung hätten, als es der Majorität der Kammern genehm sei, und daß sie sofort abtreten müßten, wenn sie in Widerspruch mit ihr geräten⁶³. Aber man soll nicht vorschnell urteilen. Das parlamentarische System wird im allgemeinen ja durch die Abhängigkeit der Regierung von der Volksvertretung definiert, zumindest negativ durch die Rücktrittsverpflichtung beim Mißtrauensvotum, darüber hinaus aber auch positiv dadurch, daß die Bildung der Regierung durch das Parlament selbst erfolgt. Immer liegt der „Schwerpunkt“ beim Parlament, wie es Bülow und nach ihm Stahl, dem wir die erste präzise Definition dieses Systems verdanken, recht glücklich formuliert haben⁶⁴. Das gilt selbst dann, wenn tatsächlich die politische Führung auf die Regierung kraft ihrer dominierenden Stellung gegenüber der Parlamentsmajorität übergeht; denn auch dann bleibt sie parlamentarisch legitimiert, der „Schwerpunkt“ liegt nicht, worauf Stahl bei seiner Untersuchung zielte, bei der Regierung als vom Parlament unabhängiger Instanz. Das parlamentarische System ist insofern im Prinzip monistisch konstruiert, und gerade das gilt nicht für die hier vorgeführten Systemmodelle; denn hier wurde ja der Monarch begriffen als ein Organ, das notwendigerweise dem Parlament gegenübersteht und es zur Verhinderung von Despotie und Anarchie in die Schranken weist. Das war offenbar dualistisch im Geiste der Gewaltenteilung gedacht. Es wäre der „Tod der landständischen Verfassung oder des Geistes, welcher allein ihr einen Sinn und Werth gibt“, sagte Rotteck, wenn „jene wesentliche Entgegensetzung“ aufgehoben würde⁶⁵. Und ebenso warnte Zachariä vor „dem König, der sich seine obersten Diener schlechthin aufdringen lassen muß“, wie vor der „Volksvertretung, welche der Krone schlechthin dienstbar ist“⁶⁶. Das konstitutionelle System erfüllte nach der Ansicht dieser Autoren vielmehr nur dann seine Funktion, wenn diese Entgegensetzung grundsätzlich gewahrt blieb und zugleich eine Vermittlung der Gegensätze stattfand. Für diese Vermittlung aber wählten sie den Weg über das „Volk“; sie wurde nicht auf parlamentarischem Weg (durch Mißtrauensvotum) bewerkstelligt. Das eröffnete der monarchischen Regierung immerhin die Chance, als Sieger aus dem Wettstreit hervorzugehen, indem sie mit Erfolg an die „Vernunft“ appellierte bzw. ihren „Einfluß“ geltend machte, unter Umständen auch durch mehrmalige Auflösung der Volksvertretung. Auch dieses Recht wurde ihr in der Literatur zugestanden; denn es ging den genannten Autoren nicht

fluence“ in der politischen Theorie Humes vgl. W. Jaeger: Politische Partei und parlamentarische Opposition, 1971, bes. S. 185 ff.

63 L. von Stein: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 2. Band (1959), S. 47.

64 Stahl in Philosophie des Rechts II, 2, S. 378, 382, und vorher schon Bülow, a. a. O., S. 3.

65 Rotteck, a. a. O., S. 241.

66 Zachariä: Über die erbliche Einherrschaft, S. 227.

darum, daß die Regierung jeder zufälligen parlamentarischen Mehrheitsbildung folge, sondern nur dem „beharrlich“ geäußerten Willen der Nation, der dort vorhandenen politischen Grundtendenz. In diesem Sinne wurden zunehmend in den vierziger Jahren, auch in der Literatur, „volkstümliche“ Minister gefordert, „Vertrauensleute“ des Volkes, aber eben keine parlamentarischen Minister. Der Monarch sollte in dem dadurch abgesteckten Rahmen in seiner Auswahl frei bleiben, die Regierung monarchisch. Auch dort, wo sie sich auf eine feste Mehrheit im Parlament stützte (und auf sie angewiesen war), wurde sie dadurch noch nicht zu einer parlamentarischen. Das gilt selbst für Zachariä, der die Auswahl der Minister aus der Parlamentsmehrheit zumindest nicht ausschloß und mit der Einführung von Parteien eine weitere Voraussetzung für die Konzeption eines parlamentarischen Systems in der Theorie schuf.

Und noch eins ist zu bemerken: Je prekärer mit zunehmender Bedeutung der Volksvertretung ihr Verhältnis zum Monarchen wurde, desto mehr gewannen die Minister als Vermittler in diesem dualistischen System an Bedeutung. Sie gerieten zwar einerseits in eine doppelte Abhängigkeit, wurden aber andererseits gerade dadurch instand gesetzt, die eine Seite gegen die andere mit Hinweis auf ihre (zwiefache) Verantwortlichkeit auszuspielen – im Ergebnis eine Erweiterung des dualistischen Balancesystems auf drei Faktoren. Auch diese Möglichkeit einer konstitutionellen Ministerregierung findet sich bei Zachariä schon angedeutet.

6. Robert von Mohl. Die Versöhnung des monarchischen mit dem parlamentarischen Prinzip

Den letzten Schritt zum parlamentarischen System hat in den vierziger Jahren dann Mohl vollzogen, fußend auf den Vorarbeiten Zachariäs, den er über alles schätzte und von dem er das Zweiparteienkonzept übernahm, das er allerdings in inkonsequenter Weise mit einem neo-ständischen Elektionsmechanismus für das Parlament verquickte, nach dem alle bedeutenden „gesellschaftlichen Kreise“ in der Volksvertretung zur Repräsentation gelangen sollten. Sein Bekenntnis zur parlamentarischen Regierung ist eindeutig: „Sie besteht lediglich darin, daß das Ministerium jedesmal im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung zusammengesetzt und zwar mit Leitern derselben besetzt wird. Natürlich führen diese dann die Geschäfte in der Auffassung ihrer politischen Partei, und damit ist in allen wesentlichen Dingen volle Übereinstimmung zwischen der Regierung und der Repräsentation hergestellt. Eine Opposition mag sein; allein sie ist die Minderheit, und somit nicht im Stande, den Gang der Regierung zu hemmen. Aendert sich seiner Zeit die Mehrheit, sei es in Folge der Wahl, sei es, weil ein Theil der bisherigen Anhänger mit den Regierungsmaßregeln unzufrieden geworden ist, so wird das Ministerium entlassen und ein anderes im Geist und aus dem Kerne der jetzigen Mehrheit gebildet⁶⁷“.

67 R. v. Mohl: Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, Politische Briefe eines Altliberalen, 1852, wiederabgedruckt in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, S. 366–458. Das Zitat im Text dort S. 400. Vgl. auch: Über die verschiedene Auffassung des

Dieses Bekenntnis darf nun aber nicht als eine Absage an die konstitutionelle Monarchie gewertet werden, sondern es stellt einen letzten Versuch der Vermittlung der sie konstituierenden Gegensätze dar. Mohl hoffte, gerade durch das parlamentarische Prinzip das monarchische zu retten, das er durch eine Zufluchtnahme zur Korruption à la Zachariä (oder Louis Philippe) im Kampf gegen die Parlamentsopposition gefährdet sah (in der unbegründeten Annahme, daß durch die Einführung des parlamentarischen Systems Wahlbeeinflussung und Korruption gegenstandslos würden). Der systemzerstörende Dualismus sollte durch eine Verbindung der beiden Faktoren überwunden werden. Der Monarch blieb daher auch bei Mohl „Inhaber“ der Staatsgewalt mit Vetorecht und Recht zur Mitregierung im Kreise der Minister, die er sich selbst – auch daran hielt Mohl fest – auswählt: „Es wird ihm kein bestimmter einzelner Diener aufgedrungen . . ., aber er kann keinen wählen, der im Widerspruch mit der notwendigen Richtung in der Politik steht“⁶⁸. Solchermaßen ernannte Minister dienten nach Mohls Vorstellung geradezu dem monarchischen Prinzip; da sie selbst politisch verantwortlich seien, richtete sich die Kritik gegen sie und nicht mehr gegen die Regierungsweise des Fürsten. Das monarchische Prinzip habe so einen „dienlichen Blitzableiter“ gefunden⁶⁹.

Mohl wird vielfach als der Antipode Stahls betrachtet. Wie dieser sich für das monarchische Prinzip, so habe er sich für das parlamentarische entschieden. Das ist jedoch aus dem Blickwinkel der Stahlischen Dichotomie gesehen, für die zwischen dem Bekenntnis zum monarchischen Prinzip in dem Verständnis, daß der Fürst als „Schwerpunkt“ „positiv gestaltende Macht im Staate“ sei, und dem zum parlamentarischen Prinzip „keine Mitte möglich“ war⁷⁰. Eine derartige kontradiktorische Gegenüberstellung gab es bei Mohl wie auch sonst in der Theorie des Vormärz nicht. Für Mohl waren monarchisches und parlamentarisches Prinzip keine sich ausschließenden Alternativen, sondern stellte der Parlamentarismus eine auf das äußerste Maß an ständischer Mitwirkung gebrachte Konfliktsüberwindungsstrategie innerhalb der konstitutionellen Monarchie dar. Dahinter stand allerdings eine gegenüber der Zeit vor 1848 grundsätzlich veränderte politische Perspektive. Das läßt sich folgendermaßen charakterisieren:

Beim deutschen Typ der konstitutionellen Monarchie handelte es sich bis zur Jahrhundertwende um eine Vermittlung von monarchischem und demokratischem Prinzip unter Vorrangstellung des ersteren, weswegen alles darauf ankam, die Kompetenzen der Volksvertretung zu beschränken und ihr vor allem nicht die Regierungsmacht im engeren Sinne auszu-

repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland, in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaften III, 1846, S. 451–495, mit inhaltlich übereinstimmenden Ausführungen.

68 A. a. O., S. 401.

69 A. a. O., S. 403.

70 Fr. J. Stahl: Das monarchische Prinzip, S. 30 f. Bedenklich in diesem Punkt die Interpretation Mohls durch E. Angermann: Robert von Mohl, 1962, S. 408 ff.

liefern. Mohl vollzog nun gerade diesen Schritt, aber nicht, um damit dem demokratischen Prinzip zum Siege zu verhelfen, sondern um seinen Sieg zu verhindern. Die Schwerpunktsverlagerung zum Parlament bedeutete bei ihm keine Anerkennung der Volkssouveränität, weil das parlamentarische Prinzip von ihm nicht als Ausfluß des demokratischen – und damit als Gegensatz zum monarchischen – gesehen wurde. Mohls antidemokratische Haltung ist von ihm selbst mehrfach bezeugt. Daraus dürfte sich auch seine Reserviertheit gegenüber den Parlamentarismuskonzeptionen der demokratisch-republikanischen Linken von 1848 erklären. Worauf er zielte, läßt sich eher als Bündnis von Bürgertum und Monarchie charakterisieren. Auf diese Weise aber wurde die vormärzliche Antithese: monarchisches Prinzip (monarchische Regierung) – demokratisches Prinzip (ständisches Parlament mit bürgerlich-oppositioneller Mehrheit) – hinfällig. Regierung und Parlament ließen sich nun verbunden denken gegen die neue Antithese, die durch ein neues demokratisches Prinzip der revolutionären demokratisch-republikanischen Kräfte von 1848 repräsentiert wurde und deren parlamentarische Einflußnahme Mohl durch Ablehnung des allgemeinen Wahlrechts zu unterbinden suchte.

IV. Ausblick: Deutscher Konstitutionalismus

Eine genaue Betrachtung der Staatslehre im Vormärz zeigt, daß die scharfe Gegenüberstellung von Konstitutionalismus und Parlamentarismus für diese Zeit einen Anachronismus darstellt. Die Theorienwelt des „Deutschen Konstitutionalismus“ vor 1848 war vielfältiger und besaß fließende Übergänge. Abgesehen von den beiden zuerst erläuterten Systeminterpretationen, denen noch Hegels *gouvernemental-beamtenstaatliches* Modell mit reduzierten Funktionen von Monarch und Ständeversammlung zuzuschlagen wäre, erwiesen sich die anderen Ansätze – obwohl noch „konstitutionell“ und vielfach ausdrücklich auf Art. 57 WSA bezogen – als zum parlamentarischen System hin offen. Dabei läßt sich ganz generell sagen, daß der Übergang zu diesem System von den Ansätzen der gemäßigt Liberalen eher leichter zu bewerkstelligen war als von der Vorstellungswelt der Progressiven her. Man wird, jedenfalls für den Vormärz, daher kaum jene „konstitutionell“, diese „parlamentarisch“ nennen dürfen⁷¹. Gerade die Betonung der Volksvertretung (gegenüber der Wählerschaft) und die Tendenz, sie in die Nähe der Regierung zu rücken, der Geist der „Versöhnung“, der diese Autoren beseelte, und ihr *Gouvernementalismus* konnten das Verständnis für ein Zusammenspiel von Regierung und Parlament und darüber hinaus auch für ein Wechselspiel zwischen parlamentarischer Mehrheit und Opposition erleichtern, sobald nach Überwindung der Vorstellung von einer grundsätzlichen Oppositionsstellung der Volksvertretung die Idee ihrer parteilichen

71 So jedoch E. R. Huber im zweiten Band seiner Deutschen Verfassungsgeschichte, S. 391 und 398.

Gliederung Platz gegriffen hatte⁷². Hemmend standen dem freilich im Vormärz noch durchweg das Verständnis der Volksvertretung als ständischer Repräsentanz entgegen und eben jene alte Doktrin vom Gegensatz Regierung–Parlament, die den Parteienbegriff allenfalls auf außer- bzw. überparlamentarische Gruppierungen prinzipieller Art (Ordnungs-, Bewegungspartei) anzuwenden erlaubte, innerparlamentarische Gegensätze jedoch als Fraktionsmacherei perhorreszierte. Immerhin wird so deutlich, daß gerade von einem gemäßigt Liberalen wie Robert von Mohl ein Übergangssystem zum Parlamentarismus konzipiert wurde und nicht von den weitaus anti-gouvernementaleren Progressiven⁷³.

Für diese blieb auch weiterhin der grundsätzliche Gegensatz von Regierung und Volksvertretung (monarchischem und demokratischem Prinzip) systemkonstitutiv. Es braucht hier nur an die einschlägigen Äußerungen Rottecks erinnert zu werden. Das von den progressiv Liberalen entwickelte Verfassungsmodell war weniger „parlamentarisch“ als „demokratisch“ konzipiert. Nicht Parlamentsmehrheiten entschieden einen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung, sondern die Wählerschaft im „appel au peuple“. Nicht das Parlament erschien hier als der eigentliche Repräsentant von Vernunft und öffentlicher Meinung, sondern das Volk – wobei „Volk“ und „demokratisch“ natürlich nur cum grano salis zu verstehen sind; es handelte sich um die über „Besitz und Bildung“ verfügenden Schichten. Doch auch von diesem Ansatz her konnte sich die Idee einer parlamentarischen Abhängigkeit der Regierung entwickeln – wenn auch durch Wählerentscheidung jeweils vermittelt –, wurde erst einmal die Vorstellung einer parlamentarischen Gesamtopposition aufgegeben und, wie bei Zachariä, die eines Parteienparlaments akzeptiert. Andererseits ließ gerade dieses Modell aber auch die Domestizierung des Parlaments durch eine Regierung zu, die sich mit Erfolg des Instruments der Wahlbeeinflussung zu bedienen verstand. Hier zeichnete sich die Möglichkeit der Überspielung des „parlamentarischen“ durch das „gouvernementale“ Prinzip mit Hilfe des „demokratischen“ ab, wie sie von späteren „bonapartistischen“ oder „cäsaristischen“ Ansätzen realisiert wurde. Das Modell blieb somit eigentümlich ambivalent und wurde gerade deshalb ja schließlich von Redslob, der es der französischen Tradition entnahm, als „echter“ Parlamentarismus des Gleichgewichts von Regierung und Volksvertretung der Weimarer Republik empfohlen⁷⁴. Doch greift dies dem Ablauf der Ereignisse voraus. Vorab ist folgendes festzuhalten:

72 Vgl. dazu die interessanten Ausführungen von L. Gall über das Verständnis der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus (o. Anm. 45). Zum Parteibegriff im Vormärz vgl. auch Th. Schieder: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, 1958, S. 110–132.

73 Ähnliche Übergänge weisen die Auslassungen Treitschkes noch in den Jahren 1869–1871 auf (monarchische Ministerwahl und parlamentarisches Mißtrauensvotum!); vgl. seine Schrift: Das constitutionelle Königthum in Deutschland, in: Historische und Politische Aufsätze III, ⁶1903, S. 427–561 (560).

74 R. Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form, 1918.

Der Ausgang der Revolution von 1848 und vor allem des preußischen Verfassungskonflikts der sechziger Jahre hat die Vielfalt der Theorien eines „deutschen Konstitutionalismus“ und die darin vorhandenen Ansätze zu einem parlamentarischen System zerstört. Die Entfaltung der Theorie im Vormärz und ihre zunehmende Polarisierung in den vierziger Jahren gipfelte in der Stahlschen Dichotomie von parlamentarischem und monarchischem Prinzip, derzufolge es nur einen „deutschen Konstitutionalismus“ gab in der restringierten und monarchistisch zugespitzten Fassung der Stahlschen Interpretation und sonst nur (englischen) Parlamentarismus. Zwischenformen waren damit ausgeschlossen, die Fortbildung eines „harmonischen Verfassungslebens“ in Deutschland unterbunden, wie Bluntschli mißbilligend vermerkte. Zwar lebte der gemäßigte Liberalismus in den Altliberalen der Neuen Ära zunächst noch fort, nach wie vor versöhnungsbereit und dem Konzept der vorsichtigen und schrittweisen Reform des „nur nicht drängen“ treu, zwar vertraten die Progressiven in der Fortschrittspartei ihr Konzept der Streitschlichtung durch Appell ans Volk im preußischen Verfassungskonflikt zunächst durchaus noch mit Erfolg, aber sie sahen sich dabei in zunehmendem Maße der scheinbaren Unausweichlichkeit des Entweder-Oder der preußischen Konservativen ausgesetzt: monarchisches oder parlamentarisches Regiment, tertium non datur. Seit der erfolgreichen Etablierung des parlamentarischen Systems in England begannen die vermittelnden Balancemodelle an Überzeugungskraft einzubüßen. Die Stahlsche Dichotomie erschien nun als logische und damit einzig mögliche Systeminterpretation. Zwar hat das System Bismarcks durchaus nicht dem Stahlschen Modell entsprochen, wiewohl auch dies von der Verfassungsgeschichtsschreibung gelegentlich behauptet wurde⁷⁵. Vielmehr resultierte es als eine Art konstitutioneller Ministerregierung aus der Pattstellung von Monarch und Parlament im Verfassungskonflikt und behauptete sich – im Reich – mit dem „demokratischen“ Prinzip des allgemeinen Wahlrechts gegenüber der Volksvertretung, verbunden mit einer Beeinflussungsstrategie à la Zachariä (diese allerdings mehr praktischen französischen Vorbildern bei Louis Philippe und Napoleon III. entlehnt), die dem System den Vorwurf eintrug, „bonapartistisch“ bzw. „cäsaristisch“ zu sein⁷⁶. Ungeachtet dessen aber wurde die Ideologie dieses Systems in zunehmendem Maße monarchistisch in Anlehnung an die Konzeption Stahls. Der „deutsche Konstitutionalismus“ begann nun erst feste Konturen anzunehmen. Es ist bezeichnend, daß sich nach 1848 die Stimmen mehrten, die ein Gesetzesinitiativrecht der Volksvertretung mit dem deutschen System für unvereinbar hielten, sosehr dies von der Praxis der Verfassungsgebung auch Lügen gestraft wurde. Auch der bedenkliche Wortgebrauch, die Gesetzgebungsbefugnis des Monarchen als Vetorecht zu bezeichnen, verschwand. Mit dem Ausgang des preußischen Verfassungskonflikts

75 Z. B. bei L. Bergsträßer: Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, 1954, wiederabgedruckt in: Parlamentarismus, hg. v. K. Kluxen, 1961, S. 144.

76 Vgl. dazu H. Boldt: Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich, in: M. Stürmer (Hrsg.): Das kaiserliche Deutschland, 1970, S. 119–141.

wurde schließlich auch eine Budgetverweigerung von der Theorie als antikonstitutionell erachtet. Und jetzt – erst – setzte sich auch die Auffassung durch, daß im Zweifel über die Grenze der parlamentarischen Mitwirkung die Vermutung für ein alleiniges Recht des Monarchen spreche und daß er, wenn sein Parlament zu „funktionieren“ versage, sich auf seine Staatsgewalt zurückziehen dürfe⁷⁷. Konstitutionelle (deutsche) Monarchie und parlamentarische wurden damit schon per definitionem unterschieden. Der Weg zum Parlamentarismus blieb auf diese Weise von der Theorie her verbaut (mit Ausnahmen wie z. B. bei Georg Jellinek). Sogar neo-patrimoniale Interpretationsansätze erlebten nach der Wende von 1878/79 eine Renaissance⁷⁸. Diese von Stahl, Max von Seydel und anderen inaugurierte Systeminterpretation hat dann auch in der Verfassungsgeschichtsschreibung bis heute deutliche Spuren hinterlassen⁷⁹. Am Ende triumphierte jene konservative Sichtweise, der der sächsische Staatsrechtler Friedrich Bülow zu Beginn der vierziger Jahre, als er das spezifisch deutsche konstitutionelle System entdeckte, in folgender Weise Ausdruck gab⁸⁰: „Die deutschen Stände können den Minister in den zu ihrer Kompetenz gehörigen Angelegenheiten an jedem Schritte behindern, der ihre Zustimmung nicht gewinnt; sie können ihn zwingen, Verfassung und Gesetz zu beobachten; sie haben manche Gelegenheit, sein ganzes Verfahren einer öffentlichen Kritik und Verhandlung zu unterwerfen; sie können, wenn er die Verfassung verletzt, ihn anklagen, . . . aber Minister schaffen und stürzen können sie nicht.“

77 So M. v. Seydel: *Constitutionelle und parlamentarische Regierung*, in *Hirths Annalen des Deutschen Reichs*, 1887, S. 237–250, mit bedeutender Wirkung auf die Verfassungshistorie über Carl Schmitt. Zur verschärften Formulierung der *praesumptio pro rege* vgl. vor allem C. F. v. Gerber: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, 1865, S. 128.

78 Dagegen G. Jellinek: *Der Kampf des alten mit dem neuen Recht*, 1907.

79 So vor allem in E. R. Hubers „Lösung“ des preußischen Verfassungskonfliktes in seiner *Verfassungsgeschichte III*, S. 341 ff. Ihm folgt Friauf (s. o. Anm. 38). Schon Wolzendorff warnte in seiner Rezension der Dissertation von H. O. Meisner: *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes* (1913) vor einer unhistorischen Fixierung des monarchischen Prinzips und einer dementsprechenden Auslegung des Art. 57 WSA (s. *Staatstheoretische Formen für politische Ideen*, AÖR 34, 1915, S. 477–490). Seine Mahnungen sind bis heute kaum berücksichtigt worden.

80 A. a. O., S. 39.

Gesellschaft, Parlament, Regierung in Württemberg 1830–1840

Die Verfassungstiftungen in den deutschen Mittelstaaten zwischen 1814 und 1820 markieren, verfassungspolitisch gesehen, durchweg keinen Umbruch des politischen Systems. Sie sind nicht Ratifizierung des politisch gewordenen Drucks einer bürgerlichen Klasse und nur sehr bedingt Konzession an eine liberal-bildungsbürgerliche Öffentlichkeit. Die Konstitutionen waren zuallererst fester Posten im administrativen Kalkül der Regierungen: Verfassungsgebung als Schlußstein wie Fortsetzung der Verwaltungsreform, die ständischen Versammlungen als Vermittlungsorgane zur Staatsgesellschaft, aber auch als Mitträger oft hoch angelauener Staatsschulden und als Garanten des Staatskredits*. Die Verfassungen waren ebenso projektiert als politisches Entschädigungsangebot an die Neubürger aus den vormals selbständigen Klein- und Kleinstherrschaften wie als Mittel nachträglicher Legitimation des lukrativen Länderschachers der Napoleonzeit und Konsolidierung der angewachsenen Staatsmasse. Und ein zweites: So unbestritten die allgemeine These ist, daß der Vorgang der Konstituierung liberaler Verfassungen Folge der Ausdifferenzierung von „Gesellschaft“ als wirtschaftsbürgerlicher Erwerbssphäre ist, so unzureichend nur kann sie die deutsche Entwicklung erklären: Verfassungsgebung erfolgt hier schon in einem frühen Stadium der „Anlaufperiode“ (Borchardt) der industriellen Revolution und ohne Zutun der bürgerlichen Trägergruppen dieses Prozesses.

Das Königreich Württemberg macht von diesen „Regeln“ keine Ausnahme. Auch hier geht die Verwaltungsreform der Verfassungsgebung voraus. Zwar gab es den Gegenpart einer politischen Opposition in Gestalt der städtisch-oligarchischen Altrechtler „partei“, aber die Verfassung kam bezeichnenderweise erst zustande, nachdem diese Gruppe sich mit der Regierung politisch arrangiert hatte, d. h. gouvernemental geworden war¹. Die kodifizierte Verfassung war zugleich ihre Abdankungsurkunde. Wohl rettete sie noch Ausschuß und Geheimen Rat, die Bundeslade des alten Rechts, in die neue Verfassung hinüber, „allein“, wie einer ihrer

* Zur Gewichtung der unterschiedlichen Funktionen s. den Beitrag von H. Obenaus in diesem Bande S. 57.

¹ Dazu W. Grube: Der Stuttgarter Landtag, 1457–1957, 1957, S. 502; E. Hölzle: Württemberg im Zeitalter Napoleons und der deutschen Erhebung, 1937, S. 266.

damaligen Gesinnungsfreunde, der spätere Liberale Albert Schott 1833 in der II. Kammer bitter vermerkte, „die Erfahrung hat seit 1819 gezeigt, daß gerade diese beiden Institutionen es sind, welche der freien gesetzlichen Entwicklung der Verfassung hemmend in den Weg treten“². Die Landtage der zwanziger Jahre enttäuschten die Erwartungen der Verfassungsväter nicht. Der Geheime Rat konnte in seinen Jahresberichten an den König die Verfassung unvermindert und noch bar jeder Ironie als den „sichersten Weg zur Beruhigung und zur Beglückung der Unterthanen“ preisen³. Die Volksvertretung blieb Erfüllungsgehilfe der Regierung. Das war nicht das Selbstverständnis der Abgeordneten, aber es war der Effekt ihrer Politik.

Die französische Julirevolution von 1830 hat in Württemberg wie anderswo diese Spielart des Konstitutionalismus beendet, zumindest für einige Jahre unterbrochen. Über elf Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung bildete sich erstmals eine politische Kräftekonstellation heraus, in der die Regierung mit konträren Auffassungen und Voten einer Volkskammer fertig zu werden hatte.

I.

Das Königreich Württemberg hat zu Beginn der dreißiger Jahre knapp 1.571.000 Einwohner. Die Zahl steigt bei leichtem Rückgang um die Mitte des Jahrzehnts bis 1840 auf 1.641.000 an⁴. Trotz hoher Gebürtigkeit und eines Geburtenüberschusses von 8,50‰ (Durchschnittsberechnung 1815–1854) liegt Württemberg – hinter Baden – mit 0,47% jährlichem Bevölkerungswachstum an letzter Stelle einer entsprechenden Tabelle der deutschen Staaten. Die Ursache ist bekannt: Nur im deutschen Südwesten ist Auswanderung bereits im Vormärz ein Massenvorgang⁵. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte des Landes bleibt gleichwohl hoch. Sie liegt 1835 bei 80,9 Einwohner je km².⁶ Freilich verdeckt diese Ziffer beträchtliche regionale Unterschiede, hält man die überbevölkerte Region des Neckarkreises mit ihrer zersplitterten Bodenbesitzstruktur (1813: 115,5 Einwohner/km²; 1855: 146,2) gegen die großflächiger-feudalen Gebiete Ostwürttembergs (50–70 Einwohner/km²)⁷.

Die agrarisch-gewerbliche Struktur des Landes hat sich bis in die dreißiger Jahre kaum verändert, gerade deshalb vermutlich war sie um so an-

2 Landtag (Ltg.) 1833 II (20. Mai 1833 bis 9. Dezember 1833 bzw. 19. Dezember 1835), Kammer der Abgeordneten (KdA), 39. St., 23. August 1833, S. 54 f.

3 So etwa der Bericht des Geheimen Rates über das Etatjahr 1823/24 (Hauptstaatsarchiv Stuttgart [HSS], E7 Kab.-Akten III, Bü 102).

4 H. Losch: Die Bewegung der Bevölkerung Württembergs im 19. Jahrhundert und im Jahre 1899, in: Württ. Jbb. f. Stat. u. Ldkde., Jg. 1900, H. 2 (S. 55–165), S. 58; K. O. Trieb: Wirtschaft und Bevölkerung in Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in ihren Wechselwirkungen dargestellt an Württemberg, Sachsen und der Provinz Preußen, Diss. phil. Gießen 1928, S. 11 f.

5 Trieb, a. a. O., S. 13 ff.

6 J. Griesmeier: Die Entwicklung der Wirtschaft und der Bevölkerung von Baden und Württemberg im 19. und 20. Jahrhundert, in: Württ. Jbb. f. Stat. u. Ldkde., Jg. 1954, H. 1 (S. 121–242), S. 124.

7 Trieb, a. a. O., S. 40; Griesmeier, a. a. O., S. 130.

fälliger für das dem frühen Vormärz eigene Krisensyndrom von Bevölkerungsvermehrung, Agrarpreisdepression und stagnierender Nachfrage nach gewerblichen Produkten. Rückständige Anbaumethoden (Dreifelderwirtschaft) und für die Subsistenz einer Familie zu geringe landwirtschaftliche Betriebsgrößen in den Freiteilungsgebieten⁸ verlangten verstärkt nach Zuerwerbsmöglichkeiten. Die traditionell im Land verbreitete Hausindustrie konnte sie nicht mehr bieten. Im Gegenteil: Das textile Exportgewerbe, vor allem Woll- und Baumwollfabrikation schrumpfte unter fremder, namentlich englischer Konkurrenz⁹. Die anwachsenden bäuerlichen Unterschichten in diesen ländlichen Gewerblandschaften (Ulmer Region, Schwäbische Alb) wurden Opfer der „Durststrecke der langsam anlaufenden Frühindustrialisierung“¹⁰.

Auch die ländlichen Rechtsformen¹¹, gerade in ihrer Tendenz zu kapitalistischer Entfesselung des Grundeigentums, waren nicht geeignet, die materielle Krise zu steuern. Ganz abgesehen davon, daß es den mediatisierten Standesherrn Neuwürttembergs gelang, den Vollzug dieser Reformen durch Berufung auf Art. 14 Bundesakte vor dem Bundestag bis 1848 hinauszuzögern und damit jeden Eingriff in ihren feudalen Besitzstand einstweilen abzuwehren. Das zweite Edikt vom 18. November 1817, neben dem Pressegesetz wichtigster liberaler Aktivposten der vorkonstitutionellen Reformphase, hatte die Aufhebung des Lehensverbands proklamiert. Die erforderlichen Ausführungsgesetze (Ablösung der Beeden und anderer Abgaben, Ablösung der Fronen) mit subventionierten Entschädigungen für den Feudaladel passierten erst 1836 die beiden Kammern des Landtags. Einen bereits eingebrachten Gesetzentwurf, die Ablösung der Zehnten, mithin den umfänglichsten Komplex der „Bauernbefreiung“ betreffend, zog die Regierung zurück, als Standesherrn und Ritterschaft drohten, ihn parlamentarisch zu blockieren. Wohlgemerkt: Sich selbst wußte der Feudaladel aufgrund seiner Intervention beim Bundestag von seiner Konzession an den Zeitgeist noch ausgenommen. Der Prozeß der Defeudalisierung begann zunächst ausschließlich auf dem Grund und Boden von Kammergut, Hofdomänenkammer und unter staatlicher Aufsicht stehenden Körperschaften und Stiftungen.

Auch auf dem gewerblichen Sektor dominierten überkommene Organisationsformen und Verfahrensweisen. Das auf Kundenproduktion abgestellte Handwerk geriet in den zwanziger Jahren in den Strudel des Verfalls der Agrarpreise und verlor an Publikum. Zudem drückte in ver-

8 Griesmeier, a. a. O., S. 128; W. Buzengeiger: Die Zusammenhänge zwischen den wirtschaftlichen Verhältnissen und der politischen Entwicklung in Württemberg um die Mitte des 19. Jahrhunderts, Diss. München 1949 (Masch.), S. 20.

9 P. Gehring: Das Wirtschaftsleben in Württemberg unter König Wilhelm I. (1816–1864), in: Zs. f. Würt. Landesgesch., 9. Jg. (1949/50), S. 196–257, S. 205, 221; Griesmeier, a. a. O., S. 128.

10 R. Koselleck u. a.: Das Zeitalter der europäischen Revolution 1780–1848, 1969, S. 318.

11 Vgl. dazu Th. Knapp: Neue Beiträge zur Rechts- und Wirtschaftsgeschichte des württembergischen Bauernstandes, Bd. I, 1919, S. 154–193; O. Reinhard: Die Grundentlastung in Württemberg, Zs. f. d. ges. Staatswiss., Erg. H. 36, 1910; E. Schremmer: Die Bauernbefreiung in Hohenlohe, 1963, S. 91 ff.

schiedenen Sparten die Konkurrenz maschinell hergestellter, vornehmlich ausländischer Konsumware. Die Gewerbeordnung von 1828 war daher mehr Resultat konservativen Lavierens in einer noch vorindustriellen Krisensituation als Manifest wirtschaftsliberalen Fortschritts. Das Gesetz beseitigte zwar den Zwang für Fabrikbetriebe und 13 vormals zünftige Gewerbe, hielt aber für 44 Sparten eine, wenn auch leicht abgeschwächte Zünftigkeit aufrecht. Auch die Revision der Ordnung von 1836 wich von dieser Linie nicht grundsätzlich ab¹².

Die Industrialisierung Württembergs schließlich fand in der Gewerbestatistik der zwanziger und dreißiger Jahre einen noch bescheidenen Niederschlag. Die Relation von Handwerkern (113.738) und Gewerbetreibenden, die als Fabrikanten galten (205), stand um 1825 bei 99,82 : 0,18¹³. Die Textilbranche machte mit u. a. 20 Leinwand-, 15 Baumwoll-, 15 Tuch- und Flanellmanufakturen und 12 Wollspinnereien noch den Hauptanteil der Fabrikunternehmungen aus¹⁴. Zollverein (1834) und Eisenbahnbau (ab 1844) erst haben der Industrialisierung, wie anderswo auch, den großen Sprung nach vorn verschafft.

Charakteristisch für die soziale Topographie Württembergs im Vormärz ist die breite Überschneidungszone von landwirtschaftlich und gewerblich Beschäftigten. Eine auch nur annähernd zutreffende Zahlenaufschlüsselung stößt auf große Schwierigkeiten. Der Finanzminister der dreißiger Jahre und spätere Leiter des Statistischen Bureaus, Herdegen, hat für das Stichjahr 1846 errechnet, daß von 100 Familien der Gesamtbevölkerung $48\frac{1}{10}$ ein Gewerbe betrieben und $44\frac{9}{10}$ ($\frac{8}{9}$ Bauern, $\frac{1}{9}$ Weinbauern) in der Landwirtschaft beschäftigt waren. Nach der Katasteraufnahme von 1836 betrug die Zahl der Gewerbe 158.419, die Gesamtzahl der gewerblich Tätigen unter Einschluß der unselbständig Beschäftigten 196.256. Die mit Abstand größte Gruppe auf dem Gewerbesektor waren die Handwerker. Ihr Anteil an der durch unvermeidliche Doppelzählungen ganz sicher überhöhten Zahl von 196.256 belief sich auf etwa 138.000, legt man ein Betriebskapitallimit von 1000 fl. zugrunde. In 374 „Fabriken“ mit höherem Kapital waren 10.000–11.000 Personen beschäftigt¹⁵. Die Zahl derjenigen, die aus der Landwirtschaft haupt- oder nebenberuflich Unterhalt oder Profit zogen, schwankte entsprechend. Buzengeiger hat für die vierziger Jahre etwa 115.000 selbständige Agrarbetriebe mit einer Betriebsfläche ab 10 Morgen (= 3,15 ha) errechnet. 283.000 Höfe lagen unter 5 Morgen (= 1,57 ha)¹⁶. In jedem Fall war der Anteil der Klein- und

12 Vgl. Griesmeier, a. a. O., S. 124–126; Gehring, a. a. O., S. 205–207, 220–223; Trieb, a. a. O., S. 64 ff.

13 Das Königreich Württemberg, 1884, Bd. II, 1, S. 656; Griesmeier, a. a. O., S. 126.

14 Das Königreich Württemberg, a. a. O., S. 656 f. Zur staatlichen Industrieförderung vgl. O. Borst: Staat und Unternehmer in der Frühzeit der württembergischen Industrie, in: Tradition, 11. Jg. (1966), S. 105–126, 153–174; detailliert zur Entwicklung der einzelnen Branchen in der anlaufenden Industrialisierung jetzt E. Klein: Die Anfänge der Industrialisierung Württembergs in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Raumordnung im 19. Jahrhundert, T. 2 (Historische Raumforschung 6), Hannover 1967, S. 83–137, bes. 120 ff.

15 C. Herdegen: Württembergs Staats-Haushalt, 1848, S. 28 ff.; Griesmeier, a. a. O., S. 126.

16 Buzengeiger, a. a. O., S. 20.

Zwergbetriebe in Württemberg im zwischenstaatlichen Vergleich überproportional hoch. Nach Griesmeier machten in Württemberg und Baden die Höfe der Kategorie 0,5–2 ha (also die Kleinststellen von 0,1–0,5 ha nicht einmal mitgerechnet) einen Anteil von fast 40 v. H. aus. Das ist doppelt soviel wie etwa in Bayern¹⁷. Das soziale Spektrum ergänzen schließlich gut 10.000 Staatsbeamte und Korporationsdiener, wobei die Gemeindebeamten mit über 3500 die zahlenmäßig stärkste Gruppe bildeten und das Korps der Staatsbeamten knapp 1200 Köpfe zählte¹⁸. Diese Angaben mögen hinreichen, um einige wahl- und parlamentssoziologische Überlegungen anzustellen.

Die württembergische Verfassung von 1819 bindet sowohl das Recht zur Mitwirkung bei der Bestellung von Wahlmännern als auch das Recht, sich zum Wahlmann wählen zu lassen, an eine Steuerleistung. Wahlberechtigt ist, wer „ordentliche directe Steuer(n), sey es aus eigenem oder aus nutznießlichem Vermögen“ an den Staat entrichtet. Dabei fallen zwei Drittel der Sitze der Wahlmännerkollegien automatisch an die jeweils Höchstbesteuerten der einzelnen Gemeinden, das restliche Drittel wird durch die „übrigen Steuer-Contribuenten“ zugewählt¹⁹. Und dann der springende Punkt. Steuer im Sinne der Verfassung, genauer: einer herkömmlichen und bis dahin unbestrittenen Auslegung der Verfassung sind allein Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Eine von Friedrich Römer 1833 betriebene und vom Plenum der II. Kammer angenommene Petition, auch Kapital- und Besoldungssteuer im Sinne von § 139 VU als ordentliche Steuern auszuweisen, ist von der Regierung nicht aufgegriffen worden²⁰.

Für eine quantitative Analyse der Wahlen der dreißiger Jahre, speziell der von 1831, sind drei Größen vorgegeben: die Bevölkerungsziffer (1.570.000), die Gesamtzahl aller Wahlmänner (35.760)²¹ und die Vorschrift der Verfassung, daß die Zahl der Wahlmänner in den einzelnen Gemeinden ein Siebtel der Zahl der dort Bürgerrecht genießenden Einwohner zu betragen hat (§ 138 VU). Da die Zahl der Urwähler aufgrund einiger zusätzlicher Bedingungen (§§ 142, 135) durchweg etwas unter der der Gemeindebürger liegt, kann man taxieren, daß knapp 15% der Bevölkerung aktiv stimmberechtigt war. Das ist sehr viel, bedenkt man, daß unter den Bedingungen des allgemeinen Wahlrechts des Kaiserreichs etwa 20% wählen konnten²². Kombiniert man Wahlrecht und Anteil der Wähler an der Gesamtbevölkerung mit der Sozialstruktur des Landes, so ergibt sich in der Wählerschaft ein hohes Übergewicht von Kleingewerbe, Mittel- und Kleinbauerntum. Die Wahlmännerkollegien waren aufgrund des Höchstbesteuertenprivilegs „plutokratischer“ besetzt. Von einer Dominanz des Großbesitzes konnte aber auch auf dieser Ebene nicht die

17 Griesmeier, a.a.O., S. 128.

18 Buzengeiger, a.a.O., S. 52.

19 §§ 139/140 Verf.-Urk.

20 Ltg. 1833 II, KdA, 75./76. St., 11./12. Oktober 1833, S. 94 ff., S. 69 ff.

21 Vom Innenministerium erstellte Übersicht (HSS, E3, Kab.-A. III, Bü 56).

22 Vgl. B. Vogel/D. Nohlen/R.-O. Schultze: Wahlen in Deutschland, 1971, S. 290 f.

Rede sein, wenn pro Oberamt allein im Schnitt 500 Wahlmänner fungierten.

Es fehlt für Württemberg im Vormärz jede Zahlenunterlage für eine exakte Beschreibung des Vorgangs der Primärwahlen. Auch vollständige Wahlmännerlisten sind nur in wenigen Ausnahmefällen erhalten. Wo sie aber noch existieren oder rekonstruierbar sind, bestätigen sie die hier vorgetragenen Überlegungen. So sind z. B. im Wahlmännerverzeichnis der Stadt Stuttgart von 1831 (Wahl Landtag 1833 I)²³ so gut wie alle Handwerksbranchen, teils mit mehreren Vertretern, repräsentiert, dazu die ganze Palette des höfischen Dienstleistungsgewerbes einer Residenzstadt. Unter den 524 Namen figuriert mit dem langjährigen Abgeordneten Walz aber nur ein einziger Rechtskonsulent, und nur ganze zwei Staatsbeamte (ein Kriegsratdirektor, ein Rektor) sind in der Liste ausgewiesen.

Wie sieht bei solcher Repräsentanz der zweiten Ebene nun das soziale Spektrum der II. Kammer aus²⁴?

Von den 97 Abgeordneten, die das Land auf den Landtagen 1833 I, 1833 II, 1836 und 1838 (zwei allgemeine Wahlen, verschiedene Nachwahlen) vertreten haben, sind 49, also über die Hälfte, im weitesten Sinne als Staatsbeamte einzustufen²⁵. An zweiter Stelle rangiert die Gruppe der Schultheißen und Korporationsdiener – also gleichfalls Deputierte mit „obrigkeitlicher“ Reputation – mit 15 Sitzen, dichtauf gefolgt von Rechtsanwälten (11) und Fabrikanten/Kaufleuten (9). Mandatsträger aus dem weiteren Honoratiorenkreis sind schließlich: 4 Gutsbesitzer, 3 Privatiers, 2 Ärzte und 1 Schriftsteller. Während die genannten Gruppen – statistisch gesehen, gesellschaftliche Minderheiten – 94 von 97 Sitzen innehaben, sind Handwerk und landwirtschaftlicher Mittel- und Kleinbesitz nur mit drei Gastwirten vertreten. Damit wäre für unseren Zeitraum ein zentrales Merkmal württembergischer Parlamentsgeschichte festzuhalten: die soziale Diskrepanz von Urwählern und Wahlmännerkollegien hier und Abgeordnetenschaft dort. Ein Satz wie „Die Beschränkung des Wahlrechts entsprach im wesentlichen den Ansichten des besitzenden und gebildeten Bürgertums und sicherte ihm in den Repräsentativkörperschaften einen überragenden Einfluß“²⁶ trifft für Württemberg deshalb nicht zu, weil das Übergewicht der „Gebildeten“ in der II. Kammer eben nicht Folge eines verschärften Zensus war²⁷. Im Gegenteil: Die meisten Beamten besaßen als Bewohner steuerfreier Dienstwohnungen ja noch nicht einmal das aktive Wahlrecht. Der württembergische Landtag war

23 HSS, E 143, Inn. Min. II, Bü 3590.

24 In Betracht kommen hier nur die nach dem Grundsatz allgemeiner Repräsentation gewählten Abgeordneten. In der II. Kammer saßen dazu 13 – sozialständisch gewählte – Deputierte der Ritterschaft und 10 Amtsrepräsentanten (katholische und evangelische Kirche, Universität Tübingen).

25 Die Zahl schlüsselt sich wie folgt auf: 14 höhere und 13 niedere Verwaltungsbeamte, 11 Richter, 5 Gymnasiallehrer, 2 Universitätsprofessoren, 2 Pfarrer, 2 Militärs.

26 Vogel/Nohlen/Schultze, a. a. O., S. 74.

27 Auch G. Schilfert geht in dem nur einige theoretische Positionen streifenden Vormärzkapitel seines Buches „Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49“ (1952, S. 12 ff.) an diesem Problem vorbei.

also zu einem Beamtenparlament geworden, obwohl alles einschlägige Verfassungsrecht den Weg für eine soziale Interessenrepräsentation gebahnt hatte. Nicht das Wahlrecht ist die Ursache der eigentümlichen Diskongruenz von Wählerschaft und Volksvertretung, sondern das Wahlverhalten der Abstimmenden. Ursache dieser „Anomalie“ wiederum scheint mir weniger obrigkeitstaatliche Befangenheit zu sein als vielmehr das verbreitete Suggestivbild vom interessenfernen Abgeordneten, der allein kraft seiner Bildung imstande sei, als Repräsentant des Landes zu fungieren. Selbst der volksnahe „Hochwächter“ empfiehlt 1831 in seiner Wahlkampagne für liberal-oppositionelle Abgeordnete, vorwiegend Kandidaten zu wählen, „welche etwas gelernt haben und an welche sich der Bürger und Bauer halten kann“²⁸.

Paul Pfizer hat auf dem Landtag 1838 in einem scharfsinnigen Beitrag zur Debatte um den Art. 139 des Strafgesetzentwurfs (Unerlaubte Verbindungen und Gesellschaften) darauf hingewiesen, daß „ständisch-constitutionelle Staaten“, in denen das „Gesetz der parlamentarischen Majoritäten“ keine Geltung habe, viel vitaler als die „wahren Repräsentativstaaten“ – gemeint sind England und Frankreich – auf Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit angewiesen seien²⁹. Führt man diesen Gedanken etwas weiter, so ist liberal-demokratische Agitation in Staaten ohne Druck einer bürgerlich-kapitalistischen Klasse auf die Regierung fast lebenswichtig für die Entwicklung der politischen Institutionen. Exakt das ist die Situation der deutschen Staaten vor 1848.

Die württembergische Regierung befand sich bei der Praktizierung der Zensur in einer besonders prekären Lage, da sie mit der Durchsetzung der repressiven Bundesbeschlüsse³⁰ fortwährend ein eigenes, relativ fortschrittliches Pressegesetz aus der Vor-Verfassungszeit, das noch rechtsgültig war, kompromittieren mußte. Pressepolitik blieb ihre Achillesferse. Selbst eingefleischte Gegner der Opposition unterstützten im Herbst 1833 die berühmte Motion Schott für ein neues Gesetz. Die Abstimmung war eine der seltenen Sternstunden dieser Versammlung, auch wenn sie politisch folgenlos blieb³¹. Frei von jeder Zensur waren bis zur Märzrevolution außer Büchern ab 20 Bogen nur die vom Landtag herausgegebenen Parlamentsprotokolle, die unter solchen Voraussetzungen schnell ein publizistisches Eigenleben entwickelten³². Zeitungen³³ bedurften der Konzess-

28 Nr. 169 (15. Juni 1831). Es wäre allerdings völlig verfehlt, von dem hier vermuteten Motiv allgemeinen Wahlverhaltens auf eine durchgehende Apathie auch der materiellen Auseinandersetzungen schließen zu wollen. Vgl. dazu unten S. 110.

29 Ltg. 1838, KdA, 76. Si., 15. Mai 1838, S. 15.

30 Preßgesetz v. 20. September 1819, pass.; Maßregeln-Gesetz v. 16. August 1824, Art. 3; Maßregeln-Gesetz v. 21. Oktober 1830, Art. 5; Die Sechs Artikel v. 28. Juni 1832, Art. 5; Die Zehn Artikel v. 5. Juli 1832, Art. 1; Die Sechzig Artikel v. 12. Juni 1834, Art. 28–34. Abdruck aller Stücke bei E. R. Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I, 1961, S. 91 ff.

31 Ltg. 1833 II, KdA, 92. Si., 5. November 1833, pass.

32 Die Protokolle der II. Kammer wurden 1833 in einer Auflage von 500 Exemplaren gedruckt. Manche Eigenheiten der Plenarverhandlungen wie etwa das Institut der motivierten Abstimmung sind überhaupt nur aus diesem Umstand zu erklären.

33 Die Presseentwicklung ist der mit Abstand am besten erforschte Bereich der württember-

sion. Das Verfahren wurde nach 1830 zunächst zwar großzügiger gehandhabt, aber die Unsicherheit des Publizierens blieb. In Unkenntnis der Zensurvorschriften belassen, dazu den Launen ihres Zensors ausgeliefert, gingen Redakteure und Herausgeber mit dem Abdruck jeder harmlosen Nachricht schon ein unkalkulierbares Verbotsrisiko ein. Die kurze Geschichte des „Hochwächter“ (Dezember 1830 bis Januar 1833) ist ein einziges journalistisches Vabanquespiel seines Redakteurs Rudolf Lohbauer³⁴. Lohbauers Taktik war die, in sein Blatt eine solche Fülle von Politica einzurücken, daß der Zensor, geschreckt von der Aussicht allzu ausgedehnter Zensurlücken, dann doch etliches passieren ließ. Das Verfahren konnte auf die Dauer natürlich nicht gutgehen, und so wurde der „Hochwächter“ schon vor Eröffnung des Landtags 1833 I, deren Abgeordneten Lohbauer besonders scharf auf die Finger zu sehen versprochen hatte, verboten. König Wilhelms Erlaß vom 20. März 1833 erklärte dann das Thema Politik, insbesondere alles, was mit Wahlen zu tun hatte, endgültig zum Pessetabu³⁵. Die Zensoren scheuten sich fortan selbst nicht, Nachrufe auf Abgeordnete entsprechend zu „purifizieren“.

Im Unterschied zur Pressefreiheit waren Vereins- und Versammlungsfreiheit in Württemberg verfassungsrechtlich nicht abgesichert. Das Fehlen einer entsprechenden Grundrechtsverbürgung hat in den zwanziger Jahren aber keine sonderlichen Diskussionen entfacht, einfach weil dem Parlamentarismus noch fast ganz der „Unterbau“ einer organisierten politischen Öffentlichkeit fehlte. Anfang der dreißiger Jahre, genauer: im Vorfeld der Dezemberwahlen von 1831, wurde das anders. Seit Juli begannen sich im Land sogenannte Wahlvereine zu bilden, denen Wahlmänner, örtliche Honoratioren, aber auch einfache Bürger angehörten und die in vielen Fällen „Comités“ zur Erstellung von Kandidatenvorschlägen wählten³⁶. Maßgeblicher Promoter dieser Bemühungen, die vor allem liberale Kandidaten lancieren sollten, war wiederum der „Hochwächter“. Es ist ein für Deutschland einmaliger Vorgang, daß ein Tagesblatt sich Zug um Zug für eine bevorstehende Wahl als Kandidatenvermittlung und programmatischer Braintrust einer erst virtuell vorhandenen Oppositionspartei aufbaut. König, Geheimer Rat und Innenministerium verfolgten diese ungewohnte politische Mobilisierung schon bald mit argwöh-

gischen Geschichte dieser Jahre. Einige Titel: E. Schneider: Die Zensur der Presse in Württemberg, in: Schwäb. Merkur, 1914, Nr. 98, S. 9f., Nr. 104, S. 9f., wieder abgedr. in: Vorträge und Abhandlungen, 1926, S. 136–154; O. Groth: Die politische Presse Württembergs, Diss. Tübingen 1915; H. Remppis: Die württembergischen Intelligenzblätter von 1736 bis 1849, Tüb. staatswiss. Abh., NF 24, 1922; W. Kissling: Württemberg und die Karlsbader Beschlüsse gegen die Presse, Diss. phil. München 1956; G. Richter: Der Staat und die Presse in Württemberg bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts, in: Zs. f. Württ. Landesgesch., Jg. 25 (1966), S. 394–425 (dort weitere Literatur). Die in Titel und Anspruch nicht unbescheidene Dissertation von P. Schraepfer: Die öffentliche Meinung in Württemberg 1830–1848, Leipzig 1923, ist eine einfältige Kompilation.

34 Über ihn und sein Blatt: K. Walter: Rudolf Lohbauer, in: Lebensbilder aus Schwaben und Franken, Bd. 9 (1963), S. 188–217; H. Gaese: Ludwigsburger Affären und Prozesse im deutschen Vormärz, in: Ludwigsburger Gesch. Bl., Bd. 23 (1971), S. 68–83; U. Zeller: Der Stuttgarter Beobachter als Hochwächter (1830–1833), in: FS f. W. Goetz, 1927, S. 328–346.

35 Dazu Schneider, Zensur, S. 149 f.

36 Sicher bezeugt sind derartige Vereine für 43 Städte und Oberämter.

nischen Blicken. Auf verschiedene entsprechende Vorfälle anspielend, erklärte Innenminister Kapff in einem Memorandum an den König vom 13. Oktober 1831, daß Wahlvereine, die vorzeitig Wahlmänner auf bestimmte Kandidaten oder umgekehrt Kandidaten auf bestimmte „Beschlüsse der sogenannten Wahlversammlungen“ zu verpflichten versuchten, mit dem Repräsentativstaatsgebot des § 155 VU³⁷ unvereinbar seien. Und der Geheime Rat fügte in einem vom König angeforderten Begleitgutachten die Forderung hinzu, daß „solche(n) Kleinst-Gesellschaften, welche zusammentreten, um sich über Wahl-Angelegenheiten zu berathen und zu besprechen, untersagt würde, sich als förmliche Vereine zu constituiren, nämlich Vorstand und Sekretäre zu wählen, Vorträge und Abstimmungen zu halten und Beschlüsse zu fassen“³⁸. Auf Anraten Kapffs stellte die Regierung entsprechende Maßnahmen jedoch zunächst zurück. Erst unter dem Eindruck des Wahlergebnisses, d. h. dem zu erwartenden Einzug einer „kompacten ultraliberalen Faction“ in die II. Kammer, erließ Wilhelm am 21. Februar 1832 ein Dekret, das „die Constituirung von Vereinen, welche die Berathung landständischer Angelegenheiten, so wie die Belehrung der Abgeordneten oder Rücksprache mit denselben zum Zweck haben“, untersagte³⁹. Die amtliche Begründung des Verbots⁴⁰ verrät zeittypische Aspekte: der Wähler drohe in seiner Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt zu werden, der Abgeordnete laufe Gefahr, nicht mehr frei in der Kammer votieren zu können. Kontrahent des Staates ist allein das isolierte Individuum der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Die Repräsentativdoktrin wird in Dienst genommen zur Rechtfertigung staatlicher Disziplinierung.

Noch vor den Knebelmaßnahmen des Bundestags gegen alles „informative“ politische Leben in Deutschland um die Jahresmitte 1832 machte eine königliche Verordnung „die Veranstaltung und Abhaltung öffentlicher Versammlungen zur Besprechung öffentlicher Angelegenheiten von polizeilicher Genehmigung abhängig“⁴¹. Ein De-facto-Verbot, begründet mit der Massendemonstration des Hambacher Festes, abgeleitet aus der Landesordnung von 1515 (!). Das Verdikt des Bundes gegen Vereine generell, also nicht nur „Wahlvereine“⁴², blieb in Württemberg geheime Verwaltungssache. Als einziger votierte im Geheimen Rat der gerade ins Amt geholte neue Innenminister Schlayer gegen diesen Beschluß⁴³. Der künftige starke Mann der württembergischen Politik gab seine Visitenkarte ab: kein Freund der Liberalen, aber auch kein Anhänger bürokratisch-subalternen Versteckspiels. Der Landtag hat dieser Politik rigoroser

37 „Der Gewählte ist als Abgeordneter, nicht des einzelnen Wahl-Bezirktes, sondern des ganzen Landes anzusehen. Es kann ihm daher auch keine Instruktion, an welche er bei seinen künftigen Abstimmungen in der Ständeversammlung gebunden wäre, ertheilt werden.“

38 HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 249.

39 Reg. Bl. Nr. 8, 24. Februar 1832, S. 39 f.

40 HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 249.

41 Reg. Bl. Nr. 28, 15. Juni 1832, S. 223 f.

42 Die Zehn Artikel, Art. 2; Abdr.: Huber: Dokumente I, S. 121.

43 Prot. Geh. Rat v. 3. November 1832 (HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 1236).

staatlicher Bevormundung keinen Widerstand entgegengesetzt. Die Mehrheit der (gouvernementalen) Abgeordneten sah in der Vereinsfrage ohnehin mehr ein Problem der Opposition. Die groß angelegten Motionen Römers gegen Vereinsverbot und Einschränkung der Versammlungsfreiheit⁴⁴ blieben schon in der staatsrechtlichen Kommission hängen.

Wie die neuartigen Formen der Wahlvorbereitung so signalisiert auch die Praxis der Wahlen selbst⁴⁵ eine veränderte politische Szene in Württemberg. Die Wahlentscheidung wurde – das dokumentieren die Akten des Innenministeriums in schöner Deutlichkeit⁴⁶ – in vielen Bezirken schon als überlokale politische Richtungsentscheidung verstanden. Aus zwei Gründen vor allem ist dieses Novum bemerkenswert. Einmal fanden Wahlen noch nicht in der schützenden Anonymität des geheimen Stimmrechts statt; Stimmabgabe war also wirklich Bekenntnis, dazu noch in Gegenwart des Oberamtmanns, des Regierungsbeauftragten also. Zum andern exponierte sich die Regierung, obwohl durch Verfassung und Wahlinstruktion zum neutralen Wächter bestimmt⁴⁷, seit den Aprilwahlen 1833 selbst als *pará*, als „Partei“. Diese Entwicklung zur „Quasi-Parteiorganisation einer entgegen der konstitutionellen Theorie zur Partei gewordenen Regierung“⁴⁸ wurde vor allem von Schlayer mit Nachdruck betrieben⁴⁹. Die Oberamtleute waren indes mit der ihnen abverlangten Doppelrolle durchweg überfordert, und so hagelte es von seiten der Opposition Proteste gegen ihre oft plumpen Einmischungsversuche⁵⁰. Im übrigen pflegten beide Seiten recht robuste Methoden der Wählerwerbung, wengleich die Liberalen aus der Position des Benachteiligten. Aber auch dort, wo sich die Wahlentscheidung nicht auf ein Duell zwischen Regierung und Opposition zuspitzte, ging es durchweg nicht zimperlich zu. Wahlgeschenke jeder Art, Auftragsentzug und Boykottdrohungen waren keineswegs ungewöhnliche Druckmittel. Die vorzeitige Ausgabe der Stimmzettel setzte die Wahlmänner, besonders die Analphabeten unter ihnen, heftigsten Pressionen aus. Die Jagd auf Wahlmänner, die mit ihrem

44 „Motion . . . betr. d. Verbot d. Constituirung v. Vereinen zu Berathung landständischer Angelegenheiten“, Vortr.: Ltg. 1833 I, 36. Si., 2. März 1833, S. 13 f., Abdr. ebd., S. 64–83; Wdh.: Ltg. 1833 II, 19. Si., 6. Juli 1833, S. 39. – „Motion . . . betr. d. Kgl. VO v. 12. Juni 1832 über d. Nothwendigkeit d. Erlaubniß d. Bezirkspolizeistellen zur Abhaltung politischer Versammlungen“, Vortr.: Ltg. 1833 I, 42. Si., 16. März 1833, S. 27; Abdr. ebd., S. 38–58; Wdh.: Ltg. 1833 II, 19. Si., 6. Juli 1833, S. 39.

45 In Betracht kommen die Wahlen vom Dezember 1831, vom April 1833 sowie eine Reihe von Nachwahlen bis zum Ende der Legislaturperiode (1838).

46 HSS, E143, Inn. Min. II, Bü 3589/3590/3595/3596.

47 Die Wahl-Instruktionen vom 6. und 22. Dezember 1819 (Reg. Bl. 1819, Nr. 82, S. 860–866; Nr. 85, S. 879–883) haben – obwohl als Provisorien konzipiert – den ganzen Vormärz überlebt, da Regierung und Kammern über ein Wahlgesetz total zerstritten waren.

48 W. Conze: *Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz*, in: *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz*, 1962 (S. 207–269), S. 231.

49 Vgl. sein berühmtes Statement vor der II. Kammer: „Man kann nicht zugeben, daß nur ein Theil Einfluß habe, daß nur ein Theil auf dem Wahlfelde thätig sey. Sonst könnte sich die Monarchie unmöglich mehr halten, und die Demokratie würde unwiderstehlich hereinbrechen“ (Ltg. 1833 II, 10. Si., 5. Juni 1833, S. 61).

50 Vgl. besonders das von den Liberalen aufgemachte „Sündenregister“ in der Kammersitzung vom 18. Juni 1833 (Ltg. 1833 II, 14. Si., S. 23 ff.).

Schein – ob ausgefüllt oder nicht – zur Stimmabgabe in die Oberamtsstadt angereist kamen, hat stellenweise geradezu groteske Formen der Beeinflussung gezeitigt⁵¹. Sicher können regionale und örtliche Unterschiede festgestellt werden – ein liberales Idyll waren die Wahlen nicht.

II.

In der jüngsten Diskussion um die Struktur des deutschen Frühkonstitutionalismus hat E. W. Böckenförde gegen E. R. Huber auf das Unentschiedene dieses Verfassungssystems, das unvermittelte Nebeneinander von monarchischen und demokratischen Elementen hingewiesen⁵², hat H. Boldt schärfer noch ihn als „verfassungsmäßig geordneten Kriegszustand“ diagnostiziert⁵³. Und in der Tat: Das monarchische Prinzip als vorherrschendes Formelement kontrastiert augenfällig mit weitreichenden Vetobefugnissen der Ständeversammlungen. Die progressive Lähmung des Staatsapparats ist aus einer Reihe von Verfassungen unschwer als völlig legaler Vorgang herauszulesen, dem Ausbruch als Staatsstreich oder Revolution verfassungsrechtlich Vorschub geleistet. Nun liegt die Bedeutung des vielumrätselten monarchischen Prinzips fraglos nicht in seiner Funktion als Verfassungsbestandteil, sondern in seiner Rolle als politischer Glaubensmaxime auch oder gerade der Liberal-Konstitutionellen der Zeit, sozial gesprochen: der wesentlich vorindustriell geprägten Klasse des Bildungsbürgertums, also der Schicht, die den Tenor der Publizistik angab und die Bühne der Landtage beherrschte. Für sie waren die monarchischen Prärogativen ein tabuisierter Bezirk, die Bürokratie das schöpferische Zentrum der Politik. Der in mehreren Verfassungen angelegte – allerdings von ihren Konstrukteuren mitnichten so gewollte – große Konflikt wurde von ihr zu einem dualistischen Wechselspiel mit schiefer Gewaltenteilung zurückentwickelt. Die Volksvertretung verstanden als rechtswahrende Instanz der Interessen der bürgerlichen Gesellschaft, als Sprachrohr der öffentlichen Meinung gegen administrative Willkür, in begrenztem Maße als Kritiker und Kontrolleur staatlichen Planens und Handelns. Die Motive der Regierungen für die Einrichtung von Verfassungen sind eingangs bereits beschrieben worden. Ihre Kalkulationen waren in den zwanziger Jahren weithin aufgegangen. Trotz gelegentlicher Scharmützel auf den Landtagen bestanden in der Substanz der Politik keine prinzipiellen Differenzen. Vorsichtiger Zunftabbau, Förderung von Gewerbe und Landwirtschaft, subventionierte Ablösung der Feudallasten und Rechtsvereinheitlichung waren auf beiden Seiten unumstrittene Programmpunkte. Sammelte sich in den zweiten Kammern

51 Vgl. besonders die Vorgänge in den Oberämtern Göppingen und Welzheim (HSS, E143, Inn. Min. II, Bü 3589/90).

52 E. W. Böckenförde: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Beitr. z. dt. u. belgischen Verf.Gesch. i. 19. Jh., 1967, Neuabdr. in: Moderne dt. Verf.Gesch. (Hg. Böckenförde), 1972, S. 146–170, pass., bes. S. 159; E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 1963, S. 3 ff.

53 Hans Boldt: Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich, in: Das kaiserliche Deutschland (Hg. M. Stürmer), 1970, S. 119–142, S. 131.

der Einfluß einer „bürgerlichen Bewegung“, des „Bastardliberalismus“, um mit Friedrich Engels zu sprechen⁵⁴, so wurden die ersten Kammern zu Domänen des agrarischen Großgrundbesitzes. Der standesherrliche und ritterschaftliche Adel praktizierte hier kraft seines Vetorechts eine Politik wechselseitiger Blockaden: gegen Regierung und Bürgertum in der Frage der Defeudalisierung des ländlichen Grundbesitzes, mit der Regierung gegen Verfassungs- und Rechtsreformen der Liberal-Konstitutionellen. Die ersten Kammern haben fast überall in Deutschland die Immobilität vormärzlicher Politik zu verantworten.

Alle Elemente dieses politischen Systems waren auch in Württemberg gegeben:

- eine liberal-parlamentarisch auslegbare Verfassung, ausgerüstet dazu mit dem modernsten Budgetrecht aller größeren deutschen Staaten;
- eine beamtenbürgerliche, staatskonformistische Landtagsmehrheit;
- eine auf dosierte, d. h. kontrollierbare Modernisierung von oben bedachte Staatsspitze;
- ein von Depossedierung bedrohter und deshalb seine verfassungsmäßigen Chancen nutzender Feudaladel.

Aber diese traditionelle Kräftekonstellation wurde zu Beginn der dreißiger Jahre durch zwei Vorgänge überlagert: den Einzug einer radikal-liberalen, durch Gesinnungsgemeinschaft homogenen Oppositions „fraktion“ in den Landtag und Schlayers Mobilisierung von Regierung, Öffentlichkeit und Landtag gegen diese „Fraktion“⁵⁵.

Der Einfluß der „Ultraliberalen“ erreichte seinen frühen Kulminationspunkt auf dem Winterlandtag von 1833. Er war weder Folge zahlenmäßiger Überlegenheit⁵⁶ noch einer spektakulären Disziplin im parlamentarischen Betrieb⁵⁷. Er war bedingt vielmehr durch die Indolenz zahlreicher Regierungsanhänger und den zeitweiligen Zulauf aus der

54 Fr. Engels: *Deutsche Zustände III* (1846), in: *Marx/Engels Werke*, Bd. 2, 1959, S. 581.

55 Eine detaillierte Darstellung dieser Vorgänge fehlt ebenso wie eine Monographie des modernen württembergischen Parlamentarismus insgesamt. Teilelemente enthalten oder Überblicke bieten: R. Mohl: *Die Geschichte der württembergischen Verfassung*, in: *Zs. f. d. ges. Staatswiss.*, Bd. 6 (1850), S. 44–150; A. E. Adam: *Ein Jahrhundert württembergischer Verfassung*, 1919; O. Glück: *Beiträge zur Geschichte des württembergischen Liberalismus von 1833 bis 1848*, Diss. phil. Tübingen 1931; W. Grube: *Der Stuttgarter Landtag, 1457–1957*, 1957, S. 487 ff.; E. R. Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. II, 1960, S. 36 ff., 439 ff.; R. Menzinger: *Verfassungsrevision und Demokratisierungsprozeß im Königreich Württemberg*, 1969.

56 Nach Adam (*Verfassung*, S. 43) umfaßte die „entschiedene Opposition“ 39 Abgeordnete, und andere Autoren (Grube: *Landtag*, S. 516; Kramer: *Fraktionsbindungen* [s. Anm. 57], S. 31) haben diese Zahl übernommen. Ich rechne der Opposition, abzüglich allerdings einiger Sympathisanten, nur 27 zu. Auf dem Landtag von 1838 waren es noch 24. Die Zahl bleibt also relativ konstant und scheidet als Erklärungsmoment für Konstellationsverschiebungen so gut wie aus.

57 Abweichend von dieser Analyse H. Kramer (*Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849*, 1968, S. 28 ff.), der die ideologisch bedingten Widerstände im liberalen Lager gegen alle Formen fraktioneller Organisation übersieht. (Vgl. meine *Rez. Neue Polit. Lit.*, 16. Jg., 1971, S. 248 ff.) – Die Begriffe „Faktion“ und „Parthei“ sind dem zeitgenössischen Sprachgebrauch zwar geläufig, aber sie werden in der Regel für unser Verständnis unspezifisch verwandt.

parlamentarischen Mittelgruppe, dem sogenannten „Juste-milieu“, das die Repressionspolitik der Regierung im Sog des Bundestags irritiert hatte und weiter irritierte. Der Kulminationspunkt war überschritten, als sich die Regierung Anhänger im Landtag – unter Assistenz des Innenministeriums – abzusprechen, d. h. organisatorische Geschlossenheit gegen die Gesinnungssolidarität der Liberalen zu setzen begannen.

Die konstitutionell-liberale Tradition durchbrechend, zielte die Strategie der Opposition in zweierlei Richtung. Einmal hob sie darauf ab, die Bundespolitik Württembergs als permanenten Verfassungsbruch zu deklarieren und nachzuweisen – als Verfassungsbruch aus Servilität. Exemplarisches Muster dieser Politik war die Pfizersche Motion „die Beschlüsse des Bundestages vom 28. Juni 1832 betreffend“ vom 13. Februar 1833⁵⁸. Der in ätzender Schärfe abgefaßte Antrag provozierte die Regierung zu einem folgenschweren Eingriff in das Geschäftsverfahren des Landtags. Sie verlangte von der Kammer in ultimativer Form, die Motion unverzüglich und „mit verdientem Unwillen“⁵⁹ zu verwerfen, eine Forderung, die selbst regierungsfreundliche Abgeordnete als Mißachtung des Parlaments rügten und der Opposition für den Gegenbeschluß eine Mehrheit von 53:31 Stimmen bescherte⁶⁰. Eine breite Unterstützung durch Abgeordnete der Mitte – bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen unabdingbare Voraussetzung erfolgreicher Oppositionspolitik – erreichte die Linke nur noch einmal in spektakulärem Stil: bei der parlamentarischen Verabschiedung der Schottischen Presse-Motion am 5. November 1833⁶¹. Es ist kein Zufall, daß auch hier eine Brückierung des Landtags durch die Regierung voraufging: die Ableitung der Zensur aus einer generellen Eingriffsbefugnis in Verfassungsrechte für den Krisenfall.

Weit wichtiger im strategischen Kalkül der Opposition war das Budgetrecht. Wie kaum eine andere deutsche Verfassung konzedierte die württembergische den Ständen neben dem herkömmlichen Steuerbewilligungs- ein spezifiziertes Etatkontroll- und Etatzustimmungsrecht⁶². Die Kernrechte dieser Kompetenz waren durch die §§ 110 und 112 VU festgelegt: Verpflichtung der Regierung, „die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben“ genau nachzuweisen und das Recht des Landtags, dem „Haupt-Etat“ die Zustimmung zu verweigern. Zwar versuchte noch am 28. August 1833 Finanzminister Herdegen im Landtag anläßlich der Debatte von Haushaltsüberschreitungen durch einzelne Departements die Mitwirkung des Parlaments auf bloße „Prüfung“ im

58 Ltg. 1833 I, KdA, 22. Si., S. 8 f., S. 13–50.

59 Geh. Rat – Erlaß v. 27./28. Februar 1833, Abdr. ebd., 35. Si., 1. März 1833, S. 21–24.

60 Ebd., 39. Si., 11. März 1833, S. 10–93.

61 Ltg. 1833 II, KdA, 92. Si., pass., bes. S. 167 ff.

62 Vgl. E. Roller: Das Budgetrecht der württembergischen Stände von 1819 bis 1848, Diss. phil. Tübingen 1933 (gute Systematik bei weitgehender Vernachlässigung der verfassungspolitischen Dimension des Gegenstands); K. H. Friauf: Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I, 1968, S. 42 f., 104 ff., 118 f.

Sinne des § 111 VU einzuschränken⁶³, aber im Grunde hatte die Regierung diese Position längst geräumt. Bei den Beratungen im Geheimen Rat über die Etatbeschlüsse der Kammern im November 1833 war fast unbestrittene Leitlinie seiner Politik (und Herdegen einer ihrer eifrigsten Verfechter), sowohl das Recht der Stände, einzelne Etatpositionen zu kürzen, als auch ihr Recht, den Gesamthaushalt abzulehnen, zu akzeptieren⁶⁴. Die Opposition sah den ihr verfassungsrechtlich zukommenden Einfluß erheblich weiter abgesteckt und leitete aus dieser ihrer Auslegung Taktik und Zielsetzung ihrer Politik ab.

1. Alle geltenden, Haushaltsmittel beanspruchenden Gesetze, gleichgültig, seit wann in Kraft, hatten dem Etatvorbehalt des jeweils laufenden Landtags zu unterliegen. Das Problem brach auf bei einem Posten von 90.000 fl. für Katasterausgaben, der zwar regulär im Haushaltsvoranschlag ausgewiesen war, den die Regierung aber aufgrund gesetzlicher Bindung durch das Katastergesetz von 1828 als automatisch bewilligt betrachtete. Oppositionelle Abgeordnete wie Pfizer, Wiest und Pfleiderer erhoben zwar schärfsten Protest; der Konflikt kam gleichwohl nicht zum Tragen, da nur ein Teil der Linken bereit war, in dieser Frage eine Machtprobe mit Landtagsmehrheit und Regierung zu riskieren. Die 90.000 fl. wurden mit 67 : 12 Stimmen bewilligt⁶⁵.
2. Ein fast unübersehbares Konfliktpotential enthielt die Politik des Junktims, der Koppelung von Steuer- bzw. Ausgabenzusagen durch den Landtag an Gesetzesversprechen usw. der Regierung – wenn diese Politik von der Kammer konsequent betrieben wurde. Verbal ist das Prinzip, das, waren Steuern betroffen, übrigens mit § 113 VU kollidierte, im Landtag häufig proklamiert worden⁶⁶, verfassungspolitisch erprobt worden ist es im Grunde nur einmal. Am 21. August 1833 trugen die Abgeordneten Zwergern und Murschel in der Etatdebatte über die Rubrik „Staatspensionen“ darauf an, die exigierte Gesamtsumme erst zu bewilligen, wenn die Regierung ein passables Pensionsgesetz eingebracht habe. Der erregte Widerspruch von Schlayer („Nötigung“) zeigte an, welch empfindlichen Nerv der Regierung dieser Antrag getroffen hatte. Der Antrag verfiel jedoch mit 53 : 30⁶⁷.
3. Noch rigorosier an die Substanz des monarchisch-konstitutionellen Systems ging das Ansinnen der Opposition, sich über die Bewilligung von Personalausgaben ein Quasi-Mitregierungs- und Mitverwaltungsrecht

63 Ltg. 1833 II, KdA, 42. Si., S. 59.

64 Prot. Geh. Rat v. 2. November 1833 (HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 1237). Im gleichen Sinne auch der Tätigkeitsbericht des Geheimen Rates über die Etatperiode 1833/34 (HSS, E7, Kab. A. III, Bü 103).

65 Ltg. 1833 II, KdA, 58. Si., 16. September 1833, S. 54 ff. Vgl. auch Roller, a. a. O., S. 54 f., der den Vorgang allerdings nicht ganz korrekt wiedergibt.

66 So von Schott (Ltg. 1833 II, KdA, 22. Si., 17. Juli 1833, S. 100), Uhland (ebd., 23. Si., 20. Juli 1833, S. 17), Pfizer (ebd., 26. Si., 29. Juli 1833, S. 8 f.) und Römer („... die Kammer ein Mittel in Händen hat, die Regierung zur Annahme dieses Vorschlags zu zwingen“, ebd., 75. Si., 11. Oktober 1833, S. 108).

67 Ltg. 1833 II, KdA, 37. Si., 21. August 1833, S. 22–62.

zu sichern. Bei der Lesung des Haushalts des Geheimen Rats am 23. August 1833, genauer: der anstehenden Bewilligung zweier Ratsstellen durch den Landtag erklärte Pfizer, das monarchische Ernennungsrecht nach § 55 VU gelte nur in Verbindung mit einem entsprechenden ständischen Plazet. Fassungslos formulierte ein erklärter Regierungsanhänger, der Tübinger Kanzler v. Autenrieth, in der Kammer das Dilemma: „Dann möchte ich fragen: wie denn zu helfen sey, wenn die Verfassung mit ausdrücklichen Worten zwei einander entgegengesetzte Rechte sich gegenüber stellt? Auf der einen Seite das unbeschränkte Recht des Königs, zu wählen und zu entlassen, auf der andern Seite das Recht der Steuer-, also auch der Besoldungsverwilligung für die Stände.“ Der Husarenritt der Opposition fand indes nicht die Unterstützung der Mehrheit des Hauses. Zum erstenmal wurden vorübergehend auf der Linken Zeichen von Resignation erkennbar⁶⁸.

Zur härtesten Kraftprobe zwischen Landtag und Regierung wuchs sich der Antrag des Abgeordneten Deffner vom 26. August 1833 auf lineare Kürzung sämtlicher Ministergehälter aus. Der Antrag fand deshalb eine Mehrheit (50:33), weil er geschickt auf die antigouvernementalen Ressentiments von Ritterschaft und Schultheißen abstellte⁶⁹. Die Regierung erwehrte sich dieses Beschlusses mit einer Taktik am Rande des Staatsstrechs. Erst unmittelbar vor Vertagung des Landtags erklärte der Geheime Rat per Reskript, er betrachte den Beschluß als unverbindliche, gleichwohl der Diskussion nützliche Meinungsäußerung der Kammer. Eine prompt und mit Empörung in allen Lagern des Hauses verabschiedete Verwahrungsadresse der Stände blieb folgenlos⁷⁰. Als die Angelegenheit auf dem Landtag von 1836 erstmals wieder öffentlich zur Sprache kam, bewilligte das Plenum gleichwohl für den neuen Etat die Ministergehälter in der beantragten Höhe und legalisierte damit nachträglich den Verfassungsbruch der Regierung von 1833⁷¹.

Die Landtagsopposition von 1833 nutzte die „Eigengesetzlichkeit“⁷² des Budgetrechts im konstitutionell-monarchischen Verfassungssystem bewußt für ihre Zwecke. Ihr Konzept war Parlamentspolitik als legale Obstruktionspolitik bis zum Ministersturz. Es war langfristig darauf angelegt, die Regierung durch eine konsequente Politik der Verweigerung zu zwingen, „das Urteil des Publikums (zu) achten und die Volksstimme (zu) berücksichtigen“. Weit entfernt von landläufiger ständischer Defensivpolitik gegen eine initiative Regierung, sollte die Volksvertretung wenigstens mittelbar „einen sehr entscheidenden Einfluß auf alle Handlungen

68 Ebd., 39. Si., pass., bes. S. 6 ff., 26 ff.

69 Ebd., 40. Si., S. 6–65; Roller, a. a. O., S. 62 ff.

70 Ltg. 1833 II, KdA, 115. Si., 9. Dezember 1833, S. 1–12.

71 Ltg. 1836, KdA, 52. Si., 13. Mai 1836, S. 23 ff.

72 Friauf, a. a. O., S. 215. Römer etwa betrachtete das Steuer- und Etatbewilligungsrecht der Stände als „mittelbares Zwangsrecht“ gegen die Regierung (Ltg. 1833 II, KdA, 107. Si., 2. Dezember 1833, S. 26).

und Maßregeln der Verwaltung“ ausüben⁷³. Gleichwohl: Die naheliegende Konsequenz, sich solcher Politik über die Bestellung von Ministern aus der eigenen Fraktionscrew zu versichern, sie blieb aus, sie wurde nicht einmal erwogen.

Es ist bekannt, daß von alledem das meiste Programm geblieben ist. Die Opposition konnte nur in Ausnahmefällen mehr als ein Drittel der Abgeordneten für ihre Ziele und ihr Vorgehen mobilisieren. Und doch hat ihre Politik das Verfassungssystem der dreißiger Jahre in Württemberg verändert. Ihr Versuch, der Regierung eine liberale Landtagspolitik aufzuzwingen, wurde vom Innenminister unterlaufen mit dem – erfolgreichen – Gegenversuch, umgekehrt der Regierung eine parlamentarische Rückversicherung zu verschaffen.

Schlayer⁷⁴ hielt wenig von der konstitutionellen Lehre des monarchisch-ständischen Gleichgewichts. Noch stärker als die Führer der Opposition war er überzeugt vom transitorischen Charakter dieses Systems. Gut zehn Tage vor Eröffnung des zweiten Landtags von 1833, als parlamentarisch noch alles offen war, schrieb er in einem Memorandum an den König: „Es liegt in dem Wesen der Repräsentativ-Verfassung, daß die Regierung auf die Majorität der Stände als auf ihre Grundlage sich stützen müsse. Es ist daher Aufgabe des Ministeriums, sich diese Majorität zu eringen“⁷⁵. Konsequenter betonte Schlayer später – 1836 – daher den verfassungspolitischen Grundsatz, daß ein Minister, der nicht mehr das Vertrauen der Kammermehrheit besitze, abzutreten habe⁷⁶. Und, den persönlichen Erfolg auskostend: „Ich schmeichle mir . . . , daß das Vertrauen der Kammer . . . dem Ministerium in Württemberg nicht fehlt, und ein Ministerium, das beharrlich dieses Vertrauen nicht hätte, würde auch in Württemberg nicht bestehen können“⁷⁷. Im Gegensatz zum König war für Schlayer auch die Parlamentsauflösung nicht Instrument obrigkeitlicher Disziplinierung, sondern Prävention gegen Ministersturz und Appell an den Wähler. Als er dem Entwurf des Manifests anlässlich der Landtagsauflösung vom 22. März 1833 – die Auflösung war eine einsame Entscheidung Wilhelms⁷⁸ – eine entsprechende Begründung gab, strichen Geheimer Rat und König ihm diese Passage wieder heraus⁷⁹.

73 Pfizer am 27. Juli 1833 im Plenum (Ltg. 1833 II, KdA, 25. Si., S. 132). Pfizer hat aus der Rückschau von 1838 das 1833 anvisierte Verhältnis Regierung–Landtag als „politische Verantwortlichkeit der Minister“ bezeichnet (Ltg. 1838, KdA, 76. Si., 15. Mai 1838, S. 44).

74 Eine Biographie Schlayers ist neben einer Verwaltungsgeschichte, die Winterlins Darstellung (Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg, 2 Bde., 1902/1906) fortführt, eines der dringendsten Desiderate der neueren württembergischen Historiographie. Die beste Analyse des Politikers Schlayer ist immer noch der Nachruf (!) aus der Schwäbischen Kronik (1860, Nr. 34.35, S. 235 f., 241 f.).

75 HSS, E7, Kab. A. III, Bü 96 (Schreiben v. 9. Mai 1833).

76 Ltg. 1836, KdA, 52. Si., 13. Mai 1836, S. 29.

77 Ebd., 59. Si., 24. Mai 1836, S. 46.

78 Nur eine Minderheit im Geheimen Rat plädierte für Auflösung (HSS, E7, Kab. A. III, Bü 103), Österreich und Preußen äußerten Bedenken „in Betreff der Anwendung dieses Mittels“ (HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 1237).

79 „... um nicht auf den Gedanken einer Appellation an das Volk, welches durch die neuen Wahlen zwischen dem König und der aufgelösten Kammer entscheiden sollte, zu führen“ (Gutachten des Geheimen Rates v. 27. März 1833, HSS, E33, Geh. Rat III, Bü 232).

Die Politik der parlamentarischen Absicherung war im Frühjahr 1833 nicht ohne Risiken. Schlayer wußte, was ihm an Forderungen der Opposition ins Haus stand, er wußte aber nicht, wie weit die Liberalen sich mit diesen Forderungen in der II. Kammer würden durchsetzen können. Sein organisatorisches Dringlichkeitsprogramm umfaßte drei Punkte:

- massive Wahlhilfe zugunsten der gouvernementalen Kandidaten
- kompakte (eine in diesem Zusammenhang häufig verwendete Vokabel der Zeit) Organisation der regierungstreuen Abgeordneten im Landtag
- laufende Absprachen zwischen ihnen und den in der Kammer auftretenden Ministern.

Zur Einmischung der Regierung in den Wahlkampf, die in der Tat recht deutlich ausfiel, ist oben bereits das für den Zweck dieses Aufsatzes Notwendige gesagt worden. Den Erfolg gruppenmäßiger Organisation im Landtag (vgl. die sogenannten Abendgesellschaften von Regierungspartei und Juste-milieu⁸⁰) dokumentierten sehr bald augenfällig die Resultate der Kommissionswahlen. Unter den 15 Mitgliedern der Finanzkommission, der an Bedeutung bei weitem wichtigsten, war mit dem Eßlinger Fabrikanten Deffner nur ein Liberaler. Auf dem Landtag 1833 I waren es noch fünf⁸¹. In der achtköpfigen staatsrechtlichen Kommission, in der sie im Winter noch die Mehrheit besessen hatte, war die Opposition nurmehr durch den Oberjustizprokurator Schott vertreten⁸². Und dieser Trend hielt an. Die Linke erlebte ein Fiasko. Weitbekannte Parlamentarier wie Friedrich Römer und Ludwig Uhland kandidierten vergeblich und gehörten schließlich keiner einzigen Kommission an. Die Mehrheitsverhältnisse waren ab nun geklärt, die Herausforderung der Opposition zum Bumerang geworden. Die unablässige Beschwörung der Öffentlichkeit in diesen Wochen durch liberale Abgeordnete war nicht nur, aber auch Indiz ihrer parlamentarischen Erfolglosigkeit.

Die Abstimmung der Departementschefs untereinander über ihre gesetzgeberischen Pläne und die Taktik ihres parlamentarischen Vorgehens nahm zwar im interministeriellen Schriftverkehr erheblichen Raum ein, politische Probleme stellte sie nicht: Schlayer war als ihr Sprecher im Plenum unangefochten. In fast allen großen Debatten hat er die Regierung politisch repräsentiert und verteidigt. Stillschweigend wuchs er dazu in die Rolle eines Führers der „Regierungspartei“ in der Kammer. Standen große, politisch polarisierende Themen (Bundestag, Etatfragen, Einlösung von Grundrechtsdeklarationen usw.) im Plenum an, dann überließ die Führungsquadriga der Gouvernementalen Mosthaf/Gmelin/Rummel/Feuerlein dem Innenminister diskret die Protagonistenrolle. Ein monarchisch-konstitutioneller Minister in der De-facto-Position des Premiers und parlamentarischen Mehrheitsführers.

80 Dazu die Berichte des ritterschaftlichen Abgeordneten v. Gemmingen an den Staatssekretär v. Vellnagel (HSS, E7, Kab. A. III, Bü 96); ferner Adam: Verfassung, S. 54 f.

81 Ltg. 1833 II, KdA, 4. Si., 24. Mai 1833, S. 1 f.; Ltg. 1833 I, KdA, 34. Si., 28. Februar 1833, S. 2.

82 Ltg. 1833 II, KdA, 9. Si., 3. Juni 1833, S. 6; Ltg. 1833 I, KdA, 34. Si., 28. Februar 1833, S. 2 f.

Nun muß freilich hinzugefügt werden, daß diese quasi-parlamentarischen Formen sich in den dreißiger Jahren in Württemberg nicht zu einem „System“ verfestigt haben, sondern flüssige Politik geblieben sind, und das auch nur so lange, wie die Regierung unter dem Druck einer potentiellen liberalen Mehrheitspolitik der Kammer stand. Schon 1836 waren diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben. Der Landtag fiel in herkömmliche Formen von Beratung und Entscheidungsfindung zurück. Er war Resonanzboden und Akklamationsorgan der Regierungspolitik; er war dualistischer Widerpart der Verwaltung; er war frei deliberierende Versammlung. Das Verfassungsleitbild der Gründer hatte die Wirklichkeit wieder eingeholt.

II. Teil

Parlament, Parteien und Regierung zwischen Revolution und Reichsgründung

Die Parlamentarismusmodelle der deutschen Parteien 1848/49

Als die Abgeordneten der deutschen Nationalversammlung am 18. Mai 1848 in der Paulskirche mit ihren Beratungen begannen, waren sie bis in die Reihen der Rechten hinein der Auffassung, daß die Regierungsgeschäfte in Deutschland nach den Ereignissen der Märzrevolution nur noch im Einklang mit der Mehrheit der Volksvertretung geführt werden könnten. Ob dieser Grundsatz in den Verfassungen des künftigen deutschen Reiches und seiner Gliedstaaten auch ausdrücklich niedergelegt werden müsse, war allerdings umstritten. Über die Form, in der es gegebenenfalls geschehen könne, herrschte Unklarheit und Unsicherheit besonders dort, wo man den Verlauf der Märzrevolution als ein Votum für den Fortbestand der Monarchie in Deutschland begrüßte oder doch hinnahm, und an der Frage, wie die allgemein für zweckmäßig gehaltene parlamentarische Regierungsweise bei der Bildung der Faktoren der Staatsgewalt – vor allem im Wahlrecht und in der Gestaltung des Zweikammersystems – und bei der Verteilung der Gewichte unter ihnen zumindest mittelbar berücksichtigt werden solle, schieden sich nicht zuletzt die Parteien. Eigentliche Vorbilder gab es bislang nicht, und die deutsche konstitutionelle Theorie des Vormärz bot wenig Hilfe. Sie hatte sich weithin damit begnügt, den durch das „monarchische Prinzip“ gesetzten Rahmen, mit dem eine aktiv gestaltende oder gar letztlich ausschlaggebende Einflußnahme der Volksvertretung auf die Entscheidungen der Exekutive nicht vereinbar schien, in liberalem oder konservativem Geist auszufüllen¹. Das englische Beispiel wurde dabei zunächst ganz überwiegend unter Anschluß an die von Blackstone und de Lolme übernommene Deutung Montesquieus interpretiert, und bezeichnenderweise wurden bei der Rezeption Constants die zur parlamentarischen Monarchie hinüberführenden Elemente seines Denkens übergangen². Prinzipiell suchte die konstitutionelle Staatslehre nach Systemen nicht der Präponderanz der Volksvertretung, sondern der

1 Vgl. dazu jetzt die noch ungedruckte Mannheimer Habil.-Schrift von Hans Boldt: Studien zur deutschen Staatslehre und Verfassungsgeschichte I: Das monarchisch-konstitutionelle System (1971), und Hartwig Brandt: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips, Neuwied 1968. Dort auch Nachweis der älteren Literatur.

2 Lothar Gall: Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz, Wiesbaden 1963, bes. S. 270 ff.

„Vermittlung“ und des einträchtigen Zusammenwirkens zwischen Regierung und Landtagen; die politische Praxis leistete jedoch nur allzusehr der Ausbildung einer „dualistischen“ Staatsanschauung Vorschub, welche das Verhältnis zwischen Regierung und Volksvertretung als ein grundsätzlich antagonistisches verstand und in der Wahrung von Recht und Verfassung, möglicher Begrenzung der Staatstätigkeit, ständiger mißtrauischer Kritik und Kontrolle, nicht aber positiver politischer Mitverantwortung die eigentliche Aufgabe der Kammern sah. Bei der Entwicklung dieser Auffassungen spielte auch Resignation mit; der durch sie beschriebene Zustand wurde nicht unbedingt als ideal empfunden, und so machten sich in der staatsrechtlichen Literatur wie in der politischen Praxis auch Tendenzen geltend, die „negativen“ Rechte der Stände in positive umzumünzen. Besonders das Steuerbewilligungsrecht bot dazu Ansatzpunkte, und bei der verbindlichen Auslegung des bis dahin innerhalb gewisser Grenzen als „Leerformel“ zu charakterisierenden monarchischen Prinzips (H. Boldt) durch die geheimen Wiener Beschlüsse von 1834 wurde dann auch auf vorsorgliche Abwehrmaßnahmen gegen entsprechende Bestrebungen besonderes Gewicht gelegt. Im ganzen war jedoch für das liberale Denken im Vormärz über alle Unterschiede hinweg nicht die Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, sondern der Spannungsbogen zwischen Ministerium und Volksvertretung konstitutiv für die politische Willensbildung. Mit dem Begriff einer z. B. radikalen, liberalen oder konservativen „Partei“ wurden in der Regel „Gedankengebilde, dialektische Momente im Prozeß der Geistesgeschichte“ bezeichnet³, aber keine realen politischen Gruppen, und wo man auch diesen die Aufmerksamkeit zuwandte, galten sie vornehmlich als Vertretung eines dem Gemeinwohl widersprechenden partikularen Sonderinteresses, nicht aber als Verkörperung unterschiedlicher, miteinander konkurrierender Auffassungen über die beste Staats- und Gesellschaftsordnung und den Weg zu ihrer Verwirklichung.

Im Zeichen des wachsenden Unbehagens über die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland meldeten sich im ausgehenden Vormärz jedoch zunehmend Befürworter der parlamentarischen Regierungsweise zu Wort. Herausragendes Beispiel dafür ist in der Nachfolge K. S. Zachariäs Robert v. Mohl⁴; aber auch David Hansemann veröffentlichte jetzt seine schon unter dem Eindruck der Julirevolution entwickelten Vorstellungen über eine durch ein ausgeprägtes Zensus-

3 Theodor Schieder: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: Ders.: Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit (2. Aufl. München 1970), S. 117. Vgl. auch ebd. S. 133 ff. die Abhandlung: Die geschichtlichen Grundlagen und Epochen des deutschen Parteiwesens. Ergänzend zu Schieder ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die liberale Theorie im Vormärz dem Phänomen organisierter Gruppenbildung unter dem Begriff der „Assoziation“ bereits starke Aufmerksamkeit zuwandte, vgl. etwa den Artikel Welckers im Staatslexikon, 2. Aufl. Band 1, 1845, S. 723 ff. Zusammenfassend dazu jetzt Friedrich Müller: Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz, Berlin 1965.

4 Robert v. Mohl: Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland, in: Zeitschrift für die ges. Staatswiss. 3 (1846), S. 451 ff.

wahlrecht abgesicherte parlamentarische Monarchie⁵, und in den späteren Bänden und der 2. Auflage des Staatslexikons pries vor allem Welcker aufgrund einer genaueren Unterscheidung zwischen Verfassungsrecht und -wirklichkeit die Vorzüge des parlamentarischen Regierungssystems in England und prophezeite: „Wir Deutschen aber, wir werden auch noch zu der englischen Einsicht gelangen, und bald. Nur die Art und Weise, wie die Erkenntnis zum allgemeinen Durchbruch kommt, nur diese ist ungewiß“⁶. Die Gegner des parlamentarischen Systems hingegen suchten zum einen die Unvereinbarkeit eines auf göttlicher Einsetzung beruhenden Herrschertums mit einer Regierung nach dem Willen wechselnder, zufälliger Majoritäten zu zeigen (Stahl)⁷, oder sie stellten – angeregt durch die lebhaften Diskussionen um die soziale Frage – die These auf, daß kein zufälliger, sondern ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den schweren sozialen Mißständen in England und Frankreich und dem dort herrschenden Regierungssystem bestehe, und bezweifelten von dieser Position her z. T. selbst den Wert des Konstitutionalismus und des Repräsentativsystems überhaupt⁸. So weit ging Lorenz v. Stein zwar nicht, aber er warnte in der 2. Auflage seines „Sozialismus und Kommunismus“ 1847 doch prinzipiell davor, der Volksvertretung einen bestimmenden Einfluß auf die Regierung einzuräumen, weil die Staatsgewalt dann allein nach den Interessen der gesellschaftlich herrschenden Klasse ausgeübt und dadurch notwendig die Revolution herbeigeführt werde. So empfahl Stein schließlich dem Bürgertum politische Enthaltensamkeit als sicherste Revolutionsprophylaxe, wenn er pointiert formuliert, „daß jede Entfernung des Bürgertums von der Teilnahme an der Staatsgewalt als eine Sicherung gegen die Gefahren, welche das Proletariat bringt, dargestellt werden kann“⁹.

5 Die 1830 verfaßte und zunächst nur intern der preußischen Regierung zugestellte Denkschrift wurde 1850 in Hansemanns Buch: Das preußische und deutsche Verfassungswerk, Berlin 1850, S. 2 ff., gedruckt. Hansemann hatte sie jedoch schon 1845 unter die Mitglieder des rheinischen Provinziallandtages verteilt, und Karl Biederman publizierte sie bereits 1846 in seiner Zeitschrift „Unsere Gegenwart und Zukunft“ (Band 4, 1846, S. 106 ff.).

6 Staatslexikon, 2. Aufl., Band 4, 1846, S. 415 (Nachtrag zu Murhards Artikel: „Englands Staatsverfassung“).

7 Friedrich Julius Stahl: Das monarchische Prinzip, Heidelberg 1845.

8 Vgl. dazu Victor Aimé Huber: Über die Elemente, die Möglichkeit oder Notwendigkeit einer konservativen Partei in Deutschland, Marburg 1841; ders.: Die Opposition, Halle 1842, bes. S. 23 ff. Siehe auch Joseph Maria v. Radowitz: Gespräche aus der Gegenwart über Staat und Kirche (Neue Ausg.), Stuttgart 1847, bes. S. 69, S. 212 ff., S. 270 ff. und S. 398; Heinrich v. Gagern: Das Leben des Generals Friedrich v. Gagern, Band 2, Leipzig 1857, S. 677; Heinrich v. Sybel: Die politischen Parteien der Rheinprovinz . . ., Düsseldorf 1847, S. 61 ff. und S. 75 ff. Die ablehnende Haltung der äußersten Linken gegenüber dem Konstitutionalismus überhaupt vertrat in prägnanter Weise der westfälische Arzt Dr. O. Lüning in seinem „Westfälischen Dampfboot“ (Kurt Koszyk: Das „Dampfboot“ und der Rhedaer Kreis, in: Dortmunder Beiträge zur Zeitungsforschung 2, 1958, S. 35). Mit dieser Haltung setzte sich dann Engels kritisch in seiner Fragment gebliebenen Schrift: „Der status quo in Deutschland“ von 1847 auseinander (Marx-Engels-Werke, Band 4, S. 40 ff.). Ein Gegenmodell zum Repräsentativsystem suchte Julius Röbel zu entwickeln. Vgl. sein „System der sozialen Politik“, Mannheim 1847, bes. Band 2, S. 139 ff. Siehe dazu auch die in Anm. 1 zitierte Arbeit Brandts S. 275 ff.

9 Lorenz v. Stein: Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs, Leipzig 1848, Band 1, S. 144. Das Vorwort ist vom September 1847 datiert.

Im Zusammenhang mit diesen Auseinandersetzungen wurde auch die Bezeichnung „parlamentarische Regierung“ langsam gebräuchlich¹⁰ (noch nicht der Ausdruck „Parlamentarismus“), synonym aber wurde auch weiterhin vom System der „Majoritätsregierung“, einem von „Vertrauensmännern“ des Volkes gebildeten Ministerium oder von echtem, aufrichtigem oder „wahrem Konstitutionalismus“ gesprochen. Eben dieser Begriff wurde aber auch von den Verfechtern eines antiparlamentarischen, antiwestlichen, antiegalitären, organisch-korporativen „deutschen Konstitutionalismus“ für sich in Anspruch genommen. Die Anhänger der parlamentarischen Regierungsweise hielten im übrigen deren Handhabung auch auf dem Boden des bestehenden konstitutionellen Staatsrechts für ohne weiteres möglich, und sie entwickelten nur in Ansätzen darüber hinausweisende theoretische Vorstellungen über die Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems und für die Lösung mit ihm verbundener spezifischer Grundprobleme, wie z. B. die Bildung starker, regierungsfähiger Mehrheiten oder die systemgerechte Ausgestaltung der Gewaltenteilung und -kontrolle sowie der rechts- und sozialstaatlichen Garantien gegen einen Mißbrauch der Macht durch die jeweilige Majorität.

Das Verlangen nach Annahme des parlamentarischen Regierungssystems gehörte nicht zu den „klassischen“ Forderungen der Märzbewegung, wurde in deren Verlauf aber doch gelegentlich formuliert, so z. B. schon am 2. März auf Antrag Welckers durch die 2. Kammer des badischen Landtags¹¹ oder im Programm der sächsischen „Freisinnigen“ vom 12. März in der Forderung nach gesetzlicher Verankerung des Grundsatzes, „daß die Minister zurücktreten müssen, wenn sie bei entscheidenden Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung, nach einmaliger Auflösung der II. Kammer, nicht eine Mehrheit für sich haben¹²“. Die in den Märztagen unter Berufung von führenden Liberalen neu gebildeten Ministerien haben sich durchweg in dieser oder jener Form zu dem Grundsatz bekannt, nur so lange im Amt bleiben zu wollen, „als sie sich in Übereinstimmung mit den Ansichten und dem ausgesprochenen Willen der Mehrheit der Vertreter des Volkes, mithin vorzugsweise der zweiten Kammer, befinden¹³“. Auch die Monarchen konnten sich dieser Forderung der Zeit nicht entziehen; sie kamen ihr nicht nur mit der Einsetzung der Märzministerien nach, die zumindest anfänglich einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung und in den Kammern hatten, sondern sie bekräf-

10 Klaus v. Beyme: Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse, in: Politische Vierteljahrsschrift 6, 1965, S. 145 ff., bes. S. 155 ff.

11 Verh. der Ständevers. des Großherzogtums Baden in dem Jahre 1848, 3. Prot.-Heft, S. 63 f., vgl. ebd. S. 80 ff. die Debatte über diesen Punkt.

12 Karl Obermann: Einheit und Freiheit. Die deutsche Geschichte von 1815 bis 1849 in zeitgenössischen Dokumenten, Berlin 1950, S. 256.

13 So die Erklärung des sächsischen Märzministeriums vor der 2. Kammer am 26. Mai 1848: Mitteilungen über die Verh. des ao. Landtags im Königreiche Sachsen während des Jahres 1848, 2. Kammer, 1. Band, S. 28. Zu vergleichbaren Äußerungen anderer Märzministerien s. künftig den Band M. Botzenharts: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850, in: Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus.

tigten zum Teil auch, wie z. B. Friedrich Wilhelm IV. von Preußen, in offiziellen Verlautbarungen den Willen, sich „nur mit Räten zu umgeben, welche, vor der Volksvertretung verantwortlich, das volle Vertrauen derselben genießen¹⁴“. Auch für die Zukunft bindende Zusagen wurden in diesen herrscherlichen Erklärungen freilich sorgsam vermieden, und die Märzministerien verpflichteten mit ihrem Bekenntnis zum parlamentarischen System nur sich, nicht aber auch ihre Nachfolger. Sie entwickelten ihren Regierungsstil überdies im Zusammenwirken mit Kammern, die in der Regel noch im Vormärz oder doch nach vorrevolutionärem beschränktem, ungleichem Wahlrecht gebildet worden waren, die als bedeutsame Klammer der Kontinuität bis weit in das Jahr 1848 hinein tätig blieben¹⁵ und deren Reform nicht zuletzt aus Rücksicht auf die zunächst abzuwartenden Beschlüsse der Nationalversammlung nur zögernd betrieben wurde. Zu einer allgemeinen Verfassungsrevision mit dem Ziel einer durchgreifenden Parlamentarisierung des Staates kam es in keiner der frühkonstitutionellen Monarchien. In Hannover allerdings erhielt die Ständeversammlung gegen den Widerstand der 1. Kammer auf Initiative des Ministeriums Stüve das Recht, neben förmlicher Anklage durch übereinstimmenden Beschluß beider Kammern eine mit dem Vorwurf der Gesetzesverletzung (d. h. formal juristisch, nicht politisch) zu begründende Beschwerde gegen einen oder alle Minister zu erheben, die aber – und dies ist entscheidend – ohne weitere Prüfung deren sofortige Entlassung zur Folge haben sollte¹⁶. Eine vergleichbare Regelung enthielt das bayerische Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit vom 4. Juni 1848. Als verfassungsrechtliche Verankerung des parlamentarischen Prinzips gedacht und von den Zeitgenossen als solche registriert, diente die hannoversche Regelung als Vorbild für den Gesetzentwurf über die Ministerverantwortlichkeit, der im Mai 1849 in der Nationalversammlung eingebracht wurde¹⁷, nachdem das dort bislang unbestrittene parlamentarische Prinzip mit der Ernennung des Ministeriums Grävell durchbrochen worden war.

14 Allg. preuß. Zeitung (ab Mai 1848: Staatsanzeiger) Nr. 90, 30. März 1848 (amtl. Teil).

15 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band 2, Stuttgart 1960, S. 505, vermittelt eine völlig falsche Vorstellung, wenn er schreibt, die süddeutschen Monarchen hätten in der Märzbewegung Neuwahlen unter Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts „verfügt“. Die neuen Wahlgesetze wurden vielmehr in zähen Auseinandersetzungen noch durch die vormärzlichen Kammern beraten, das in ihnen niedergelegte Wahlrecht war meistens nicht allgemein, sondern auf die unterschiedlich definierten „Selbständigen“ beschränkt, und es kam durchweg erst im Spätherbst oder Winter zur Anwendung. Die Darstellung von Gerhard Schilfert: Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49, Berlin 1952, ist nur für die Wahlausainandersetzungen in Frankfurt und Berlin einigermaßen zuverlässig, für die Mittel- und Kleinstaaten ist sie wegen zahlreicher Irrtümer und Fehlurteile völlig unbrauchbar.

16 § 102 des „Gesetzes, verschiedene Änderungen des Landesverfassungs-Gesetzes betreffend“ vom 5. September 1848: Gesetzsammlung für das Königreich Hannover 1848, I. Abt., S. 285.

17 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, Frankfurt 1848/49 (künftig zitiert: Sten. Ber.), Bd. 9, S. 6638 f. (18. Mai 1849).

Ging somit aus der Märzbewegung auch kein fertiges parlamentarisches System wie weiland Athena aus dem Haupt des Zeus in voller Lebenskraft und Rüstung hervor, so doch ein durch Absichtserklärungen und persönlich bindende Verpflichtungen begründeter, durch das Zusammenwirken vorrevolutionärer Ständekammern mit den Märzministerien gekennzeichneteter, als Gebot politischer Vernunft verstandener und pragmatisch gehandhabter Parlamentarismus, dessen weitere Entwicklung vom Schicksal der deutschen Revolution überhaupt abhängen würde. Die Illusionen namentlich der Liberalen über die Sicherheit des in dieser Hinsicht bereits Erreichten zeigen sich mit aller Deutlichkeit, wenn Dahlmann noch nach Niederwerfung der Oktoberrevolution in Wien, *Einsetzung des Ministeriums Brandenburg und Oktroyierung der preußischen Verfassung in der Paulskirche* erklären konnte: „Die Ereignisse dieses Jahres haben den Sieg der konstitutionellen Verfassung in unserem deutschen Vaterlande begründet. Die Regierungen, das will sagen die Ministerien, gehen fortan hervor aus den Majoritäten der Kammern¹⁸“.

Über die genauere Ausformung des in den Umrissen und Strukturen noch undeutlichen Parlamentarismus der Märzbewegung begannen schon bald die Auseinandersetzungen unter den Parteien, zunächst und am deutlichsten bei der Debatte über die Begründung der provisorischen Zentralgewalt¹⁹. Dabei überschritten sich eine Mehrzahl schwerwiegender Probleme, die sich nicht zuletzt aus der bei Einberufung der Nationalversammlung ungeklärt gebliebenen Frage nach dem Ausmaß ihrer konstituierenden Gewalt und ihrem Verhältnis zu den deutschen Regierungen und europäischen Mächten ergaben. Von allen Fraktionen wurde der Ausgang der Debatte als eine Vorentscheidung über Grundfragen der künftigen Verfassung gewertet, und die Ansichten über die Stellung des Ministeriums gegenüber dem Parlament waren dabei noch am wenigsten kontrovers. Trotzdem schieden sich die Meinungen auch hier in eine Vielzahl von Schattierungen, die sich nach drei Grundpositionen gliedern lassen:

Nach Ansicht der rechten Seite sollte der Träger der provisorischen Zentralgewalt in jedem Fall monarchisch unverletzlich sein. Man dachte zunächst an ein von den Regierungen Österreichs, Preußens und der Mittelstaaten zu benennendes Dreierdirektorium, doch unter dem Eindruck von Gagerns selbst Parteifreunde überraschendem „kühnen Griff“ entschied sich dann das rechte Zentrum dafür, einen unverantwortlichen Reichsverweser aufgrund der „Souveränität der Nation“ durch die Nationalversammlung selbst zu wählen. Die eigentliche Rechte jedoch machte diesen als Usurpation von Hoheitsrechten empfundenen Schritt nicht mit. Die Stellung des künftigen Reichsministeriums wurde von den Sprechern des rechten Zentrums in durchaus glaubhaften Ausführungen²⁰

18 Sten. Ber. Band 6, S. 4048 (11. Dezember 1848).

19 Sten. Ber. Band 1, S. 356 ff. (19. Juni bis 28. Juni 1848).

20 Anders die Auffassung von Gilbert Zieburga: Anfänge des deutschen Parlamentarismus. Geschäftsverfahren und Entscheidungsprozeß in der ersten deutschen Nationalversamm-

als eine nicht nur juristisch, sondern auch politisch-parlamentarisch verantwortliche interpretiert. Dabei unterschieden sie sich von der linken Seite vor allem darin, daß sie die Reichsregierung nicht zu einem unselbständigen Vollziehungsorgan degradieren, sondern ihr eine Sphäre eigener Gewalt und ein begrenztes Widerspruchsrecht gegenüber der Nationalversammlung sichern wollten, was sich besonders auf die Diskussion über die Frage zuspitzte, ob die Zentralgewalt ohne weiteres zur Vollziehung nicht nur der Gesetze, sondern auch der Beschlüsse der Nationalversammlung verpflichtet sein sollte. Hier lag für das rechte Zentrum die Gefahr einer Aufhebung der Trennung von Exekutive und Legislative und die Schwelle zum Konventsregime, die zu überschreiten es nicht bereit war. Es sprach in diesem Zusammenhang von der furchtbaren Tyrannei der Majorität, beschwor die Erinnerung an die in die plebiszitäre Despotie Napoleons gemündete Geschichte der Französischen Revolution, und Beckerath erklärte unter deutlicher Aufnahme Montesquieu'scher Gedanken: „Wenn die Macht sich ohne irgendein Gegengewicht in einem einzigen Punkt vereinigt, so ist die Freiheit nicht geschützt. Eine absolut regierende Versammlung kann ihr ebenso gefährlich werden, als ein einzelner Despot“²¹. Auf den gleichen Kern spitzte Hansemann die Auseinandersetzungen über den Antrag Stein²² in der preußischen Nationalversammlung zu, bevor er vor deren Mehrheit zurücktrat, und nicht zufällig beantwortete dies der dem Kreis um Marx angehörende und Ende Oktober in den Zentralausschuß der republikanischen Partei gewählte Abgeordnete d'Ester mit einem verächtlichen Seitenhieb auf die „alte verrottete Montesquieu'sche Staatsweisheit“²³.

Das linke Zentrum sprach sich in einem u. a. durch R. v. Mohl eingebrachten Antrag²⁴ dafür aus, im Zusammenwirken von Nationalversammlung und Regierungen einen nicht unverletzlichen, sondern strafrechtlich verantwortlichen Präsidenten einzusetzen, der durch ein formal frei von ihm ernanntes parlamentarisches Ministerium in der Weise regieren sollte, „daß er, wenn seine Regierung in Widerspruch mit der Mehrheit der Nationalversammlung gerät, nicht sofort abzutreten hat, sondern sich dadurch helfen kann, daß er sein Ministerium wechselt und ein neues an die Spitze stellt, das dem Willen der Nationalversammlung entspricht“²⁵. Auch das linke Zentrum verlangte jedoch, daß die provisorische Reichsregierung Beschlüsse des Parlaments nicht zu erneuter Beratung zurückweisen dürfe, sondern sie „ohne Prüfung“ ausführen müsse oder zurückzutreten habe. An diesem Punkt scheiterte eine Verständi-

lung 1848/49, in: Festgabe für Ernst Fraenkel, hg. von Gerhard A. Ritter und G. Zieburg, Berlin 1963, S. 232 ff. Vgl. dazu unten S.141 f.

21 Sten. Ber. Band 1, S. 415 (20. Juni 1848).

22 Vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte Band 2, S. 737 ff.

23 Sten. Berichte über die Verh. der zur Vereinbarung der preußischen Staatsverfassung berufenen Versammlung, 2. Band, Berlin 1848, S. 1089 (7. September 1848).

24 Sten. Ber. Band 1, S. 391 f.

25 So Schoder, der Führer der gemäßigten württembergischen Demokraten, bei der Begründung des Antrags am 21. Juni 1848 (ebd. S. 437).

gung zwischen dem linken und dem rechten Zentrum über den Absatz 2 des Gesetzes über die Einführung der provisorischen Zentralgewalt²⁶.

Die beiden Fraktionen der eigentlichen Linken schlugen demgegenüber vor, ein allein durch die Nationalversammlung eingesetztes, ihrem Willen unbedingt unterworfenenes und auch jederzeit von ihr abberufbares Exekutivorgan zu bilden, sei es in Gestalt eines Vollziehungsausschusses oder einer provisorischen Regierung für ganz Deutschland. Diese Anträge, die keine Aussicht auf Annahme hatten, wurden jedoch noch vor der Abstimmung zurückgezogen und statt dessen ein mit dem linken Zentrum ausgehandelter Kompromiß eingebracht, nach welchem der Idee der Volkssouveränität entsprechend ein rechtlich verantwortlicher, aber nicht abberufbarer Präsident allein durch die Nationalversammlung eingesetzt werden sollte, dessen Ministerium die Beschlüsse des Parlaments hätte vollziehen müssen²⁷. Diesem Antrag stand dann im Grunde nur noch die Konzeption des rechten Zentrums gegenüber, und so ging es bei der Abstimmung nicht mehr um die Abwehr einer Versammlungsregierung²⁸ oder um die Alternative zwischen „Konstitutioneller Monarchie oder parlamentarischer Demokratie²⁹“, sondern um die Vorentscheidung zugunsten einer parlamentarischen Monarchie. Die Nationalversammlung sprach sich mit 373 : 175 Stimmen für die monarchische Lösung aus³⁰, doch war das Bestreben, das Ministerium auch formal unbedingt an die Beschlüsse der Mehrheit zu binden, so stark, daß der entsprechende Passus im Antrag der vereinigten Linken nur mit 277 : 261 Stimmen bei 42 fehlenden Abgeordneten abgelehnt wurde³¹.

26 Die schließlich angenommene Fassung von Absatz 2a des Gesetzes lautet: Die Zentralgewalt hat „die vollziehende Gewalt zu üben in allen Angelegenheiten, welche die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates betreffen“ (Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Band 1, Stuttgart 1961, S. 276). Sie wäre nach dem Antrag des linken Zentrums ergänzt worden durch den Zusatz: „... und insbesondere die Beschlüsse der Nationalversammlung zu verkündigen und zu vollziehen.“

27 Siehe den Antrag der vereinigten Linken, Sten. Ber. Band 1, S. 535. Eine Minorität des „Württembergischer Hofes“, darunter Robert v. Mohl, stimmte diesem offenbar vor allem von Schoder ausgehandelten Kompromiß allerdings nicht zu, sondern bestand auf einer Beteiligung der Regierung an der Einsetzung der Zentralgewalt, vgl. ebd. S. 538. Frank Eyck: The Frankfurt Parliament 1848/49, London 1968, S. 192, verkennt den Kompromißcharakter des Antrags, wenn er schreibt: „Schoder announced the withdrawal of the Left Centre motion in favour of that of Blum and Trützschler.“

28 So Klaus von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 163. Der Auffassung Beymes, daß die Einsetzung der provisorischen Zentralgewalt auch als „Vorentscheidung zugunsten des parlamentarischen Systems“ (S. 158) zu werten sei, ist im übrigen ohne Vorbehalt zuzustimmen.

29 Unter dieser Alternative, die im Grunde die von Stahl verfochtene, von den Liberalen seiner Zeit jedoch nie akzeptierte These vom unüberbrückbaren Gegensatz von Parlamentarismus und Konstitutionalismus aufnimmt, sieht Werner Boldt (Hist. Zeitschrift 216, 1973, S. 553 ff.) die Auseinandersetzungen der Parteien von 1848 um die deutsche Nationalversammlung und ihr Werk. In diesem Aufsatz wird eine in Fragestellung und Ergebnis prinzipiell andere Position vertreten. Auf eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit den Argumenten Boldts im einzelnen muß hier verzichtet werden. In der Auffassung, daß die Politik Gagerns und seiner Freunde von den ersten Märztagen des Jahres 1848 an darauf gerichtet gewesen ist, die Revolution so schnell wie möglich zu schließen, stimme ich mit Boldt überein.

30 Sten. Ber. Band 1, S. 611.

31 Ebd. S. 586. Das ganze Gesetz wurde in der Schlußabstimmung mit 450 : 100 Stimmen angenommen (ebd. S. 621).

Die erste große Grundsatzdebatte der Nationalversammlung hatte somit u. a. zu einer vorläufigen Klärung der Auffassungen über das Verhältnis von Parlament und Regierung im künftigen Deutschland geführt. Wie diese sich dann während der eigentlichen Verfassungsberatungen niederschlugen und auf dem Hintergrund der für den sozialen Charakter parlamentarischer Regierungssysteme entscheidenden Wahlrechtsvorstellungen der Parteien darstellen, wird später zu zeigen sein. Die Verhandlungen hatten zugleich die Ausbildung der Fraktionen nicht nur durch deren schärfere programmatische Profilierung und einen festen Zusammenschluß ihrer Mitglieder wesentlich gefördert, sondern auch ihre erste Berücksichtigung im Geschäftsverfahren mit sich gebracht³². Nach verschiedenen Vorschlägen zur Straffung der Debatte und zur Eindämmung der Flut von Anträgen und Wortmeldungen beschloß das Plenum, am Ende der Aussprache ohne Rücksicht auf die Rednerliste nur noch je zwei von den Parteien zu benennende Redner für die Hauptanträge zu Wort kommen zu lassen, und nur einzelne parlamentarische Außenseiter protestierten gegen diese erhebliche Einengung der freien Wirkungsmöglichkeit des einzelnen Abgeordneten. Auch in der Folgezeit wurde das Geschehen in der Paulskirche wesentlich durch die im Kreis der Fraktionen oder durch Verhandlungen unter ihnen getroffenen Vorentscheidungen bestimmt. Zu einer offiziellen Anerkennung der Fraktionen durch die Geschäftsordnung kam es jedoch nicht.

Der als Votum für eine monarchische Reichsverfassung verstandene Beschluß über die Wahl eines unverantwortlichen Reichsverwesers aber hatte auch bedeutsame Rückwirkungen auf die allgemeine Parteibildung in Deutschland, die jetzt unter der Alternative: Republik oder Monarchie? in eine neue Phase trat.

Die deutschen Parteien³³, die sich im ausgehenden Vormärz etwa im Gründungsauftrag der Deutschen Zeitung, dann im Offenburger Programm der südwestdeutschen Radikalen und der Heppenheimer Erklärung der Liberalen voneinander zu scheiden begonnen hatten, waren ohne Organisation in die Revolution hineingegangen. Nach der allgemeinen Freigabe des Vereins- und Versammlungsrechts waren dann überall in Deutschland sehr schnell lokale politische Vereine entstanden, die in der Regel die allgemeinen Forderungen der Märzbewegung vertraten und sich daher auch in ihrem Programm wenig voneinander unterschieden. Die badischen Radikalen aber machten schon Mitte März den ersten Versuch zum Aufbau einer in Lokal-, Bezirks- und Kreisvereine unterglie-

32 Über das schon von den Zeitgenossen stark beachtete Fraktionswesen der Nationalversammlung s. den in Anm. 20 zitierten Aufsatz von Zieburg S. 203 ff. und Helmut Kramer: Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849, Berlin 1968, S. 74 ff. Die Programme der Fraktionen sind am bequemsten zugänglich in der Quellensammlung von Werner Boldt: Die Anfänge des deutschen Parteiwesens, Paderborn 1971, S. 163 ff.

33 Dieser Begriff darf in seinem heutigen Bedeutungsgehalt auf die politischen Vereinsorganisationen der Jahre 1848/49 angewendet werden. Eine zusammenfassende und vergleichende Darstellung ihrer in regionalen Zentren sich vollziehenden Entwicklung liegt bislang nicht vor. Siehe dazu künftig den Band M. Botzenharts: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850, in: Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus.

dernten Parteiorganisation auf Landesebene, wenige Tage später folgten die württembergischen Liberalen und die sächsischen Demokraten, nach dem Vorparlament dann auch die sächsischen Liberalen. Das erste Projekt zu einer ganz Deutschland erfassenden Organisation entwickelte das demokratisch-republikanische Zentralwahlkomitee, das unmittelbar nach dem Vorparlament von dessen radikaler Minderheit eingesetzt wurde und als sein Programm mit nur leichten Abschwächungen den dort gescheiterten sozialrevolutionären Antrag Struves übernahm³⁴. Die Anfänge der Parteibildung hatten jedoch im ganzen noch keinen wesentlichen Einfluß auf den Ausgang der Maiwahlen, und die Fraktionen der Nationalversammlung entstanden unabhängig von ihnen.

Der Frankfurter Demokratenkongreß führte dann Mitte Juni erstmals die in den verfassungs- und gesetzgebenden Körperschaften der deutschen Revolutionszeit nur schwach oder gar nicht vertretene äußerste Linke zusammen. Er nahm einen erneuten Anlauf zur Organisation einer Partei der demokratischen, sozialen Republik, die ihre Basis im Zusammenwirken mit Arbeiter- und radikalen Turnvereinen vor allem in den unteren Schichten der Bevölkerung suchte. In ihren ersten Verlautbarungen wurde schärfste Kritik an den Beschlüssen der Nationalversammlung über die Einsetzung der Zentralgewalt geübt, der Mehrheit das Vertrauen des Volkes abgesprochen und die Linke – vergeblich – zum Austritt aus der Versammlung und zur Bildung eines Gegenparlaments aufgerufen. Nicht zuletzt deshalb in den drei süddeutschen Staaten sehr bald verboten, konnte die Partei, deren Zentralauschuß unbehelligt in Berlin seinen Sitz nahm, während der Sommermonate sich nur in einzelnen, weitgehend unabhängig voneinander arbeitenden regionalen Zentren entwickeln, sie scheiterte dann jedoch auf ihrem zweiten Kongreß Ende Oktober in Berlin an der Aufgabe, die unterschiedlichen Strömungen und widerstreitenden Gruppierungen innerhalb der äußersten Linken auf ein gemeinsames Programm zu einigen³⁵.

Die Gründung einer republikanischen Partei gab der z. T. schon länger andauernden Programmdiskussion innerhalb der während der Märzbewegung entstandenen demokratischen oder liberalen Vereinigungen eine häufig entscheidende Zuspitzung. So forderte jetzt z. B. der republikanische Flügel der demokratischen sächsischen Vaterlandsvereine, das Bekenntnis zur konstitutionellen Monarchie aus dem Programm zu streichen, setzte sich damit jedoch nach heftigen Richtungskämpfen erst Anfang September durch. Eine Festlegung auf republikanische Ziele erfolgte jedoch nicht, und auf dieser Basis konnte trotz vorübergehender Spaltung die Einheit der Demokraten gegenüber den konstitutionellen „Deutschen

34 Der Antrag Struve ist u. a. gedruckt bei Huber (s. Anm. 26), S. 269 ff., das Manifest des Zentralwahlkomitees bei Boldt (s. Anm. 32), S. 103 ff.

35 Vgl. dazu jetzt den aus marxistischer Sicht geschriebenen Artikel von Rolf Weber: „Zentralauschuß der Demokraten Deutschlands“, in: *Die bürgerlichen Parteien in Deutschland*, Band 1, Berlin 1968, S. 217 ff. (mit Nachweis der spärlichen älteren Literatur, aus der wegen ihres Materialreichtums die Untersuchung von Gustav Lüders: *Die demokratische Bewegung in Berlin im Oktober 1848*, Berlin 1909, hervorzuheben ist).

Vereinen“ bis zum Vorabend der Mairevolution aufrechterhalten werden³⁶. Als umgekehrt die Anhänger des württembergischen Märzministeriums die dortigen Vaterlandsvereine auf ein unzweideutig konstitutionell-monarchisches Programm verpflichten wollten, führte dies im Juli zur Gründung der demokratischen „Volksvereine“, welche die Vaterlandsvereine sehr bald an Verbreitung und Mitgliederzahl weit überflügeln³⁷. An der gleichen Frage scheiterte in Bayern ein geplanter Zusammenschluß von demokratischen und konstitutionellen Vereinen zu einer umfassenden liberalen Partei³⁸. In vielen Teilen Deutschlands begannen die Konstitutionellen, wenn überhaupt, so erst in Reaktion auf die Bestrebungen der Republikaner mit Bemühungen um eine Zusammenfassung ihrer Anhänger in regionalem Bereich und eine wenigstens lockere Verbindung ihrer Vereine über die Landesgrenzen hinweg. Ohne erkennbare Beteiligung der in der Paulskirche versammelten Prominenz der Liberalen wurden derartige Projekte vor allem von den konstitutionellen Vereinen in Köln, Berlin, Leipzig und Kassel verfolgt. Diese hatten dabei nicht nur mit der verbreiteten Abneigung der Liberalen gegen Parteiarbeit überhaupt zu kämpfen, sondern auch mit erheblichen Gegensätzen zwischen den vielfach spezifische Interessen ihres Staats vertretenden Preußen und den unbedingt hinter der deutschen Nationalversammlung stehenden mittelstaatlichen Konstitutionellen. Der unter demonstrativem Fernbleiben der preußischen Vereine in den ersten Novembertagen in Kassel gegründete „Nationale Verein“ ist dann auch über die Anfänge nicht hinausgekommen³⁹. Ohne sich bewußt gegen die unteren Bevölkerungsschichten abzuschließen, verstanden sich die Konstitutionellen als Partei der „mittleren Klassen“ vom einfachen, selbständigen Handwerker und Kleinbauern bis zum großen Grundbesitzer und wohlhabenden Bürger. Ihre Mitglieder entstammten jedoch ganz überwiegend dem gehobenen Bürgertum und der Beamtenschaft. Während Demokraten und Republikaner verhältnismäßig straffe Organisationsformen mit gewählten leitenden Ausschüssen bevorzugten, um eine effektive Koordination der Parteitätigkeit gemäß den Beschlüssen der meist alle drei Monate stattfindenden Versammlung der Delegierten aller angeschlossenen Vereine zu gewährleisten, schlossen sich die Konstitutionellen unter ängstlicher Wahrung der Selbständigkeit ihrer Ortsvereine stets nur locker unter einem lediglich geschäftsführenden und die Korrespondenz unter den Vereinen vermittelnden „Vorort“ zusammen.

36 Rolf Weber: Die Revolution in Sachsen 1848/49, Berlin 1970, S. 107 ff., S. 169 ff., S. 248 ff. und S. 273 ff.

37 Werner Boldt: Die württembergischen Volksvereine, Stuttgart 1970, S. 37 ff.

38 Hermann Kessler: Politische Bewegungen in Nördlingen und dem bayerischen Ries während der deutschen Revolution 1848/49, München 1939, S. 103 ff.

39 Siehe dazu Jens Peter Eichmeier: Anfänge liberaler Parteibildung (1847 bis 1854), phil. Diss. Göttingen 1968, S. 48 ff. Eichmeier verfolgt allerdings nur die Geschichte des Nationalen Vereins und später der Gothaer Partei, geht den mannigfachen anderen Ansätzen zu liberaler Parteibildung im Jahre 1848 nicht nach und stellt sich auch nicht die Frage, warum die preußischen Konstitutionellen von Anfang an dem Nationalen Verein fernblieben.

Die Erkenntnis, daß mit zunehmender Parlamentarisierung des Staates die Notwendigkeit zur Bildung großer politischer Parteien auch über Meinungsverschiedenheiten in Einzelfragen hinweg immer zwingender wird, wurde im Sommer 1848 vielleicht von niemandem klarer formuliert als von dem preußischen Hochkonservativen Ernst Ludwig v. Gerlach⁴⁰. Er beteiligte sich führend an dem Versuch, im „Verein für König und Vaterland“ eine Dachorganisation konservativer preußischer Vereinigungen zu bilden, die er auch scharf gegen den mit dem spektakulären „Junkerparlament“ hervorgetretenen „Verein zum Schutze des Eigentums . . .“ abzugrenzen suchte, der in seinen Augen eine zwar berechnete und notwendige Vertretung bedrohter privater Rechte und materieller Interessen, eben darum aber keine politische Partei war⁴¹. Diesem Versuch, den demokratischen und liberalen Gegnern auf dem Boden des an sich ungeliebten Konstitutionalismus durch „systemimmanentes“ Vorgehen zu begegnen, war jedoch nach dem Schwung der ersten Versammlungen kein nachhaltiger Erfolg beschieden, und soweit der „Verein für König und Vaterland“ auf den Gang der preußischen Geschichte der Jahre 1848/49 Einfluß ausüben konnte, beruhte dieser auf der persönlichen Stellung seiner Mitglieder am Hofe und ihrer publizistischen Wirkung durch die „Kreuzzeitung“. Nimmt man die Piusvereine aus, welche sich die Vertretung kirchlicher Interessen im weitesten Sinn zur Aufgabe gestellt hatten, auf die Entwicklung eines allgemeinen politischen Programms und damit den entscheidenden Schritt zur Parteibildung aber bewußt verzichteten, so war neben dieser preußischen Organisation der bayerische „Verein für konstitutionelle Monarchie und religiöse Freiheit“ die einzige bedeutende Zusammenfassung konservativer Kräfte im revolutionären Deutschland. Er begann mit dem Aufbau einer Massenorganisation aber erst nach der Niederlage der bayerischen Rechten bei den Landtagswahlen vom Dezember 1848 und entfaltete im Sommer 1849 das Höchstmaß seiner Tätigkeit⁴².

Die einzige Partei, der in der Revolutionszeit ein wirkungsvoller Zusammenschluß ihrer Anhänger über ganz Deutschland hinweg gelungen ist, waren die Demokraten. Unter dem Eindruck des sichtlichen Erstarkens der gegenrevolutionären Kräfte schlossen sich die Abgeordneten der Linken der deutschen Nationalversammlung Ende November zum „Zen-

40 Neue Preußische Zeitung Nr. 53 (31. August 1848), 2. Beil.: „Je größer der verfassungsmäßige Anteil des Volkes an der Leitung der Regierungsangelegenheiten, desto notwendiger ist die Gruppierung der Staatsbürger nach politischen Richtungen, mit anderen Worten die Organisation politischer Parteien. Die Bildung einer Partei hat den Zweck, alle Anhänger einer allgemeingrundsätzlichen politischen Richtung zu vereinigen und hierdurch dieser Richtung den Sieg über abweichende zu verschaffen. Sie bedingt die Unterordnung spezieller Meinungsschattierungen unter allgemeine leitende Grundsätze . . .“

41 Die Kennzeichnung des „Vereins zum Schutze des Eigentums . . .“ als „erste Parteiorganisation der preußischen Konservativen“ durch Huber (Verfassungsgeschichte Band 2, S. 684) ist auch aus diesem Grunde problematisch.

42 Vgl. Anton Doeberl: Die katholische Bewegung in Bayern in den Jahren 1848 und 1849, in: Hist.-Pol. Blätter 170 (1922), S. 494 ff.; Gabriele Glashauser: Das Entstehen der politischen Parteien in Bayern 1848, phil. Diss. München 1944 (MS), S. 109 ff.

tralmärzverein" zusammen⁴³. Sein Ziel war die Verteidigung der Errungenschaften der Märzbewegung, und alle politischen Vereine, welche diesem Programm beipflichten konnten, wurden zum Beitritt aufgefordert. Der so entstandene „Märzverein“ war als eine breite Sammlungsbewegung gedacht. Er stand ausdrücklich Anhängern der Monarchie wie der Republik offen, ihm konnten auch miteinander konkurrierende Vereine des gleichen Ortes oder des gleichen Landes beitreten, keine der angeschlossenen Organisationen war verpflichtet, die Beschlüsse des Zentralvereins zu befolgen, Vorstandswahlen, Delegiertenkonferenzen und dergleichen waren nicht vorgesehen. Der Intention nach kann der Märzverein also nur mit großen Einschränkungen als „Partei“ bezeichnet werden. Da sich jedoch in der Folge zunächst die Konstitutionellen, später auch die entschiedenen Republikaner von ihm abgrenzten, wurde der Zentralmärzverein doch zu einem wenn auch lockeren Dachverband demokratischer Vereinigungen, der im März 1849 mindestens 950 Vereine mit angeblich 500000 Mitgliedern zählte⁴⁴ und während der Kampagne um die Einführung der Reichsverfassung noch einen weiteren Aufschwung nahm. Dabei suchte er sich auf streng gesetzlichem Boden zu halten, und die revolutionären Bewegungen des Mai 1849 wurden von ihm nicht unterstützt.

Dieser Blick auf ausgewählte Schwerpunkte der deutschen Parteienentwicklung im Jahre 1848 belegt an einem besonders wichtigen Beispiel, wie sich die während der Märzbewegung und bei den Maiwahlen noch weithin fehlenden Infrastrukturen des aus der Revolution hervorgegangenen Parlamentarismus nachträglich entwickelten, zögernd, bruchstückhaft und unkoordiniert in verschiedenen Zentren und auf mehreren Ebenen, aber doch mit allen Elementen für ein ausgeprägtes Parteiwesen. Auf die Landtagswahlen des Jahres 1848 übten diese Parteien schon einen beträchtlichen Einfluß aus, und der Prozeß der Willensbildung von unten her, die Aufstellung der Programme und Kandidatenlisten durch die Parteien mit dem anschließenden Versuch zu ihrer Verwirklichung durch die Fraktionen, läßt sich hier bereits deutlich verfolgen. Der von den Märzministerien begründete Parlamentarismus war jedoch noch nicht so stabil, daß er bei entscheidender Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Linken in dem veränderten politischen Klima der heraufziehenden Reaktion hätte Bestand haben können. Nach dem Rücktritt der in dieser Spannung zerriebenen Märzministerien kam es allenfalls noch zur Bildung von Übergangskabinetten, deren Mitglieder der höheren Verwaltung, nicht aber den Kammern entnommen wurden, nirgends jedoch zur Berufung einer wirklich parlamentarischen Regierung.

43 Eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Monographie über den Zentralmärzverein gibt es bislang nicht. Vgl. vorläufig Rolf Weber in dem in Am. 35 zitierten Handbuch Band 1, S. 227 ff., und Kramer (s. Anm. 32), S. 107 ff.

44 Vgl. die vom Zentralmärzverein selbst aufgestellte Liste der ihm bis Ende März angeschlossenen Vereine im Bundesarchiv Frankfurt, ZSg 9/1131, sowie die zeitgenössische Darstellung von Hugo Gessner: Der Zentralmärzverein, München 1850, S. 20.

Die relative Stärke der hier unterschiedenen Hauptparteien läßt sich auf ganz Deutschland bezogen kaum genau bestimmen, zumal sie in den einzelnen Landschaften nach wirtschaftlicher und sozialer Lage, Bevölkerungsstruktur, Stammescharakter und historischer Tradition sehr verschieden war. Gleichwohl darf folgende Hypothese gewagt werden: Falls das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht der Reichsverfassung jemals zur Anwendung gekommen wäre, so hätten die Demokraten im Volkshaus des ersten Reichstags eine sichere absolute Mehrheit gehabt. Zweitstärkste Fraktion wären die Liberalen in ihren verschiedenen Gruppierungen gewesen, während die Konservativen und die Republikaner nur in ausgesprochenen „Hochburgen“ ihrer Partei Aussicht auf Gewinn von Mandaten gehabt hätten. Das gleiche gilt auch noch dann, wenn nach den Vorstellungen des linken Flügels der Liberalen nur alle „Selbständigen“ bis zu einem Anteil von etwa 80% der Bevölkerung das im übrigen gleiche und direkte Wahlrecht gehabt hätten. Ausgedehntere Wahlrechtsbeschränkungen, verbunden zumal mit indirektem Wahlverfahren, hätten eine Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Rechtsliberalen und Konservativen herbeigeführt, es ist jedoch denkbar, daß die Demokraten auch dann die stärkste Partei geblieben wären. Diese Folgerungen, die sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit aus den nach unterschiedlichem Recht vorgenommenen Landtagswahlen des Jahres 1848 und 1849 ergeben⁴⁵, waren bewußt oder unbewußt auch den Abgeordneten der deutschen Nationalversammlung gegenwärtig, und sie gehören mit in den Erfahrungshintergrund, auf dem sich die Auseinandersetzungen über die endgültige Gestalt der Reichsverfassung vollzogen.

45 Dem Wahlrecht der Reichsverfassung kamen die neuen Wahlgesetze Sachsens, Württembergs und Hessen-Darmstadts relativ am nächsten, obwohl auch hier noch immer ein Teil der Unterschichten von der Wahlbeteiligung ausgeschlossen blieb. In Sachsen (direkte Wahl durch alle Volljährigen mit eigenem Hausstand) gewannen die im Wahlkampf mit den Republikanern verbundenen Demokraten im Dezember 1848 66 von 75 Sitzen der 2. Kammer, die Liberalen 7, die Konservativen 2. In Württemberg (unmittelbare Wahl durch alle eine direkte Steuer zahlende Bürger) fielen im August 1849 44 von 64 Wahlkreisen an die Linke, 15 an die Partei des Märzministeriums, der Rest der Abgeordneten war konservativ oder ist nicht genau einzuordnen. In Hessen-Darmstadt (direkte Wahl durch alle nicht aus Armenmitteln unterstützte Bürger) gewann die demokratisch-republikanische Linke im November 1849 gut zwei Drittel der Sitze. Einige Vergleichszahlen für Länder mit indirekter Wahl: In Bayern, wo alle Staatsbürger und die eine direkte Steuer zahlenden Staatsangehörigen wahlberechtigt waren, gewannen die Demokraten vornehmlich in der Rheinpfalz und in Franken Anfang Dezember 58, das linke Zentrum 22, das „altliberale“ rechte Zentrum 34 und die Konservativen 23 der 143 Sitze (Rest fraktionslos). In Mecklenburg stellten die demokratischen „Reformvereine“ nach den Wahlen vom Oktober 1848 56 der insgesamt 103 Abgeordneten, später veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse wie folgt: Linke 44, linkes Zentrum 16, rechtes Zentrum 25, Rechte 9 Abgeordnete (Rest fraktionslos). In der preußischen 2. Kammer vom März/April 1849 hatte die demokratische Linke 70, die drei Fraktionen des linken Zentrums zusammen etwa 90 Abgeordnete. Mit Hilfe einiger Überläufer und fraktionsloser Abgeordneter hatte die vereinigte Linke aber schließlich die Mehrheit in der insgesamt 350 Mitglieder zählenden Kammer. Relativ am schwächsten war die überdies sehr gemäßigte demokratische Fraktion in Hannover (etwa 10% der Sitze in der zweiten Kammer). Daß die Ergebnisse einzelstaatlicher Landtagswahlen in den Jahren 1848 und 1849 nicht einfach auf eventuelle Reichstagswahlen „hochgerechnet“ werden dürfen, braucht nicht betont zu werden. Andererseits besteht kein Grund zu der Annahme, daß es den gemäßigten Liberalen und Konservativen bei einer Verwirklichung der Reichsverfassung gelungen wäre, die Vorteile auszugleichen, die den Demokraten auf Grund ih-

Wenn im folgenden die Parlamentarismusmodelle von Republikanern, Demokraten und Konstitutionellen in idealtypischer Überhöhung einander gegenübergestellt werden sollen (die vor allem von Stahl brillant formulierte bewußt antiparlamentarische konstitutionelle Theorie der Konservativen muß hier aus Raumgründen ausgeklammert werden), so seien zunächst kurz diejenigen Punkte angeführt, über die zwischen den drei Parteien prinzipiell Einigkeit bestand:

Bei den Kompetenzen der Volksvertretung wurde über das auch im vormärzlichen Konstitutionalismus stets gegebene Recht der Zustimmung zu allen Gesetzen und neuen Steuern hinaus die Gesetzesinitiative, die jährliche Feststellung des Budgets durch Gesetz und die periodische Wiederbewilligung sämtlicher Steuern verlangt, außerdem jetzt vor allem die Befugnis, nicht nur auf dem Weg der Auskunft durch die Regierung, sondern auch durch eigene Untersuchungen Tatsachen festzustellen. Die Regierung sollte nicht das Recht haben, provisorische Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen oder die Steuern fortzuerheben und über sie zu verfügen, wenn das Budget nicht rechtzeitig verabschiedet worden war. Man war sich darin einig, daß die neuständische Gliederung der 2. Kammer aufgehoben werden müsse; welches Wahlrecht zur Anwendung kommen solle und ob das Zweikammersystem überhaupt erhalten bleiben könne, war allerdings besonders umstritten. Die Selbständigkeit der Volksvertretung gegenüber der Regierung sollte besser gesichert und deutlicher dokumentiert werden, z. B. durch freie Wahl des Präsidiums unabhängig von herrscherlicher Bestätigung, Wahlprüfung allein durch die Kammern, unbedingte Gewährleistung der Immunität der Abgeordneten, Autonomie der Geschäftsordnung und Aufhebung der bisherigen Privilegien für die Regierung im Geschäftsverfahren (z. B. dem Vorrang ihrer Vorlagen auf der Tagesordnung oder dem Recht der Minister, ohne Rücksicht auf Tagesordnung und Rednerliste, ja sogar nach Schluß der Debatte das Wort zu ergreifen).

Wenn die äußerste Linke die Errichtung der sozialen Republik als ihr oberstes Ziel proklamierte, so hatte sie zunächst zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sie dies in dem von monarchischen Staaten gebildeten Deutschland ausschließlich mit parlamentarischen, gesetzlichen Mitteln oder auch auf dem Weg der Gewalt und der Revolution zu erreichen suche. In einem wohl von Fröbel redigierten Aufruf der republikanischen Partei vom 14. Juli 1848 wurde diese Frage dahin beantwortet, daß stets die Mehrheit im Staate herrschen solle, die Minoritäten jedoch das Recht haben müßten, ungehindert für sich und ihre Ansichten zu werben, bis sie

rer für das direkte Wahlverfahren besonders wichtigen besseren Organisation und ihres für die Massen attraktiveren Programms zur Verfügung gestanden hätten. Auch die jetzt z. T. erstmals und aufgrund demokratischer Bemühungen zur Wahl zugelassenen Unterschichten dürften eher Abgeordnete der Linken gewählt haben. Zu den Belegen und weiteren Einzelheiten, zu den Verhältnissen in den hier nicht erwähnten Bundesstaaten, zur Bedeutung unterschiedlicher Definitionen der „Selbständigkeit“ für die Größe des prozentualen Anteils der Ausgeschlossenen an der Gesamtbevölkerung und zur Wahlbeteiligung (soweit zu ermitteln) s. künftig den die Revolutionszeit behandelnden Band des Verf., in: Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus.

selber zur Mehrheit werden: „Nur wenn . . . eine herrschende Partei sich weder der Entscheidung der Mehrheit im Volke unterwerfen, noch die Freiheit der theoretischen Agitation anerkennen will, nur dann geht unvermeidlich der Kampf vom geistigen auf das materielle, vom theoretischen auf das praktische Gebiet über⁴⁶“. Diese Position schloß also die Zumutung an die Herrscher in sich, gegebenenfalls ohne Widerstand die Abschaffung der Monarchie durch Mehrheitsbeschluß zuzulassen, und es sei daher dahingestellt, wie weit sie realistisch war. Sie bot jedoch zunächst die Möglichkeit, ohne direkten Aufruf zur Gewalt für republikanische Ziele zu werben.

Bei ihren Verfassungsvorstellungen im einzelnen⁴⁷ suchte die äußerste Linke so weit wie möglich den Grundsatz zu verwirklichen, daß das Volk Quelle und Träger aller staatlichen Macht sei. Die notwendige Delegation von Gewalt sollte daher auf ein Mindestmaß beschränkt werden, stets nur auf kurze Zeit erfolgen und jederzeit widerrufbar sein. So forderten die Republikaner das Einkammersystem (auch für die Reichsverfassung) mit allgemeiner, gleicher und direkter Wahl, kurzen, möglichst nur einjährigen Wahlperioden und der Befugnis für die Wähler jeden Bezirkes, ihrem Repräsentanten mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit das Mandat abzuerkennen. Verfassungsgesetze sollten nach der Beratung durch die Volksvertretung der Bevölkerung zu plebiszitärer Entscheidung über Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Der Regierung wurde kein Vetorecht zugestanden, sie war auch bei der Entscheidung über Kriegserklärung und Friedensschluß und bei auswärtigen Verträgen an die Zustimmung der Abgeordneten gebunden. Die Minister konnten durch Beschluß der Majorität zum Rücktritt gezwungen werden. Die Regierung durfte die Volksvertretung nicht auflösen, diese hatte ihrerseits jedoch das Recht der Selbstversammlung. An der Spitze des künftigen deutschen Reiches sollte ein vom Volk direkt auf vier Jahre gewählter, strafrechtlich verantwortlicher Präsident stehen.

Nach den Mehrheitsverhältnissen in den größeren verfassungs- und gesetzgebenden Versammlungen der Revolutionszeit hatten diese Vorstellungen dort keine Chance auf Annahme. Unter Verzicht auf gewisse Extrempositionen gelang es jedoch, sie in den anhaltischen Herzogtümern vorübergehend Gestalt werden zu lassen. Am weitesten ging dabei der Ende Oktober vom Landtag verabschiedete Verfassungsentwurf für Anhalt-Bernburg⁴⁸, der u. a. dem Landesherrn nur ein einmaliges Suspendieren

46 Lüders (s. Anm. 35), S. 144.

47 Siehe dazu die dem Berliner Demokratenkongreß vorgelegten „Grundsätze über Verfassungsfragen“ bei Lüders ebd. S. 169 und S. 173 f. sowie deren unter Mitwirkung von Mitgliedern der Parteizentrale vorgenommene genauere Ausformulierung durch den demokratischen Kreiskongreß Halle Anfang März 1849: Adolf Schmiedecke: Die Revolution 1848/49 in Halle, Halle 1932, S. 130 f. Außerdem sind für das Folgende die Anträge der äußersten Linken bei den Debatten über die entsprechenden Abschnitte der Reichsverfassung und im Verfassungsausschuß der preußischen Nationalversammlung berücksichtigt worden, die hier jedoch wie bei den anderen Parteien nicht im einzelnen nachgewiesen werden können.

48 Druck im Bundesarchiv Frankfurt DB 54/34.

siv-Veto auch gegenüber Verfassungsänderungen ließ und das parlamentarische Mißtrauensvotum⁴⁹, das Selbstversammlungsrecht des Landtags und im Wahlgesetz die Abberufbarkeit der Abgeordneten enthielt. Das Mitte Dezember oktroyierte Grundgesetz übernahm davon allerdings nur das Mißtrauensvotum. In der am 20. Oktober 1848 verkündeten und bis November 1851 gültigen, durch Vereinbarung zwischen dem konstituierenden Landtag und dem Herzog festgestellten Verfassung für Dessau und Köthen⁵⁰ hingegen war nicht nur das parlamentarische Mißtrauensvotum niedergelegt, sondern auch das lediglich suspensive Veto, das bei gewöhnlichen Gesetzen durch den nächsten Landtag, bei zweimal zurückgewiesenen Verfassungsgesetzen durch Volksentscheid außer Kraft gesetzt werden konnte.

Die kleinen anhaltischen Herzogtümer dürfen also für sich den Ruhm in Anspruch nehmen, erstmals in der Geschichte das parlamentarische Mißtrauensvotum verfassungsrechtlich formuliert und verankert zu haben. Ihre von der Rechten teils bespöttelten, teils verteufelten demokratischen „Musterverfassungen“ wurden zum Vorbild für die äußerste Linke auch in anderen deutschen Kleinstaaten (Nassau und Lippe-Detmold). Die Entwürfe dazu sollen nach dem Zeugnis des damals im Führungsgremium der republikanischen Partei tätigen Julius Fröbel von einem radikaldemokratischen Berliner Klub ausgegangen sein⁵¹, daß sie durchgesetzt werden konnten, ist auf den maßgeblichen Einfluß zurückzuführen, welchen die schon im Vormärz in Köthen entstandene linksradikale „Kellergesellschaft“ auf die Verhandlungen der konstituierenden Landtage ausüben konnte. Als Gast eines Mitglieds der „Kellergesellschaft“ lebte Bakunin im Winter 1848/49 vier Monate lang in Köthen⁵², und dorthin flüchtete vorübergehend auch der Zentralausschuß der Republikaner mit dem Marx nahestehenden d'Ester an der Spitze⁵³, als er nach Verkündigung des Belagerungszustandes aus Berlin vertrieben worden war. So undurchsichtig diese Zusammenhänge und so unklar das Verhältnis der sich hier überschneidenden Einflußlinien der äußersten Linken zueinander auch noch sind, im ganzen erscheint es doch berechtigt, die anhaltischen Verfassungen nicht als Kuriositäten am Rande der deutschen Revolution abzutun, sondern in ihnen einen in Grenzen exemplarischen Ausdruck für die Form zu sehen, in welcher die Verfassungsvorstellungen der äußersten Linken ohne Umsturz der gesamten Staats- und Gesellschaftsordnung und unter Fortbestand der Monarchie hätten verwirklicht werden können.

49 Wörtlich heißt es in § 80: „Die Minister sind verantwortlich, müssen in Folge eines Mißtrauensvotums von der Majorität des Landtags abtreten, und haben in diesem Falle keinen Anspruch auf Pension.“ In der oktroyierten Verfassung vom 14. Dezember 1848 (Bundesarchiv ebd.) blieb diese Bestimmung in der Substanz erhalten, doch wurde in fast wörtlicher Übernahme des § 56 der Verfassung für Anhalt-Dessau und -Köthen (s. Anm. 50) das Verfahren bei der Behandlung eines Mißtrauensvotums im Landtag genau geregelt.

50 A. Rauch: Parlamentarisches Taschenbuch (2. Lieferung, Erlangen 1848), S. 38 ff.

51 Julius Fröbel: Ein Lebenslauf. Band 1, Stuttgart 1890, S. 183.

52 Franz Engler: Revolution und Reaktion in Anhalt-Dessau-Köthen, phil. Diss. Halle 1927 (Dessau 1929), S. 23.

53 Weber, Zentralausschuß (s. Anm. 35), S. 225.

Von den Republikanern unterschieden sich die Demokraten⁵⁴ vor allem dadurch, daß viele unter ihnen die konstitutionelle Monarchie nicht nur notgedrungen oder als bloß noch kurzlebiges Übergangsstadium zur Republik hinnahmen, sondern für ihren Fortbestand unter der Voraussetzung eintraten, daß sie durch grundlegende Reform ihrer Institutionen und Organe von unten her mit demokratischem Geist erfüllt werde. Unbedingte rechtliche und politische Gleichheit, wirksame Garantie weitgefaßter Grundrechte, ausgedehnteste Mitwirkung der Bürger auf allen Ebenen der Verwaltung und in der Rechtsprechung, eine freiheitliche Militärverfassung und dauerhafte Maßnahmen zur Erleichterung der Lage der unteren Bevölkerungsklassen waren hervorstechende Elemente einer solchen „Monarchie auf breitester demokratischer Grundlage“, bei deren Verwirklichung die Frage nach der republikanischen oder monarchischen Gestalt der Staatsspitze als ein Problem von nur untergeordnetem praktischem Interesse behandelt werden konnte. Obwohl die Demokraten die Errichtung einer neuen Erbmonarchie ablehnten und statt dessen die Wahl eines rechtlich verantwortlichen Präsidenten durch das Parlament befürworteten, konnten sie daher auch nach Verabschiedung der Reichsverfassung für deren Verwirklichung unter Einschluß des Erbkaisertums eintreten, ohne wesentliche Grundpositionen zu verleugnen. Den Entwurf für die Unionsverfassung lehnten sie jedoch mit aller Schärfe ab, nicht nur wegen der Art seines Zustandekommens, sondern auch wegen des darin enthaltenen absoluten Vetos für Reichsvorstand und Fürstenrat und des Dreiklassenwahlrechts.

Wie die Republikaner so befürworteten auch die Demokraten das Einkammersystem mit allgemeiner, gleicher und direkter Wahl, sie waren jedoch zu Zugeständnissen an die Anhänger des Zweikammersystems bereit, sofern gewährleistet war, daß auch die andere Kammer auf demokratischer Grundlage beruhte und die Beschlüsse des „Volkshauses“ nicht blockieren konnte. Die eine Bedingung ließ sich etwa durch Einführung eines höheren Alters als Voraussetzung für aktives und passives Wahlrecht, indirektem statt direktem Wahlverfahren oder Ernennung der Abgeordneten der 1. Kammer durch die ihrerseits auf demokratischem Wege bestellten Organe der kommunalen oder provinzialen Selbstverwaltung, bei der Reichsverfassung der einzelstaatlichen Kammern, erfüllen, die andere durch eine Regelung, welche der ersten Kammer nur ein suspensives Veto gegenüber Beschlüssen der zweiten einräumte oder im Falle eines unüberbrückbaren Dissenses die Mitglieder beider Häuser in gemeinschaftlicher Sitzung mit einfacher Mehrheit entscheiden ließ. Die Demokraten räumten dem Staatsoberhaupt ein suspensives Veto ge-

⁵⁴ Das Verfassungsprogramm der Demokraten liegt am geschlossensten vor in dem durchgängigen Minoritätsvotum von Wigard, Schüler (Jena) und H. Simon zur 2. Lesung der Reichsverfassung: Sten. Ber. Band 8, S. 5786 ff. Es wird bestätigt und für die einzelstaatlichen Verhältnisse ergänzt durch die Anträge der Linken in der Verfassungskommission der preußischen Nationalversammlung, im sächsischen Landtag von 1848 und 1848/49 und in den württembergischen verfassungsberatenden Landesversammlungen von 1849/50. Zu Einzelheiten muß hier wiederum auf den die Revolutionszeit behandelnden Band des Verf. im Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus verwiesen werden.

genüber Beschlüssen der Volksvertretung ein, das bei gewöhnlichen Gesetzen noch in der gleichen Sitzungsperiode, bei Verfassungsgesetzen jedoch nur unter erschwerten Bedingungen (wie z. B. erhöhtem Quorum bei der Abstimmung oder mehrfacher Lesung während verschiedener Sitzungsperioden) außer Kraft gesetzt werden konnte. Bei Anträgen auf Änderung der Staatsform war auch ein absolutes Veto möglich. Der Landesherr hatte das Recht zur Auflösung der Volksvertretung bei allerdings enggesetzten Terminen für die Abhaltung von Neuwahlen und die Wiedereinberufung der Abgeordneten, die Volksvertretung unter bestimmten Bedingungen das Recht zur Selbstversammlung.

Die in den Verfassungsvorstellungen der äußersten Linken enthaltenen plebiszitären Elemente (direkte Wahl des Reichspräsidenten, Volksentscheid über Verfassungsgesetze) und deren Vorkehrungen gegen mögliche Gefahren des Repräsentativsystems überhaupt (kurze Wahlperioden und Abberufbarkeit der Abgeordneten) fehlen in den Verfassungsprojekten der Demokraten. Sie haben auch weder im Plenum noch in den Ausschüssen der deutschen und der preußischen Nationalversammlung die Aufnahme eines formalisierten parlamentarischen Mißtrauensvotums in die Verfassungen beantragt, noch auch dort, wo sie, wie z. B. in Württemberg, einen ausformulierten eigenen Entwurf vorlegten, der Garantien für die Verwirklichung des Prinzips bieten sollte, „daß das Recht und die Macht der Regierung in dem vernünftigen Volkswillen ihre Quelle haben und daß die öffentlichen Angelegenheiten im Sinne des letzteren zu verwalten sind“⁵⁵. Das Recht der Initiative und der Steuerbewilligung sowie die Befugnis, das Budget über die Staatsausgaben jährlich im Detail festzusetzen, erschien ihnen offenbar hinreichend, diesen Grundsatz gegenüber einer mit bloß suspensivem Veto ausgestatteten Regierung zur Anerkennung zu bringen, ohne dem Staatsoberhaupt die formale Prärogative freier Ministerernennung zu nehmen. In diesem Sinne aber lagen für die Demokraten beim Suspensiv-Veto die „Grenzmarken“ zwischen dem alten und dem neuen Recht⁵⁶.

Im Unterschied zwischen Republikanern und Demokraten traten die Konstitutionellen unbedingt für die Erhaltung der Monarchie in den Einzelstaaten und ein monarchisches oder in Gestalt eines Direktoriums von den einzelstaatlichen Monarchien bestelltes Reichsoberhaupt ein. Sie setzten sich für ein reines Zweikammersystem ein, in dem nur bei Finanzvorlagen der 2. Kammer ein Übergewicht zukommen sollte, und sie waren bereit, bei der Bildung der 1. Kammer im Reich nicht nur den Volksvertretungen, sondern auch den Regierungen der Einzelstaaten einen maßgeblichen Einfluß einzuräumen. In den Ländern befürworteten

55 § 6 des durch Moritz v. Mohl eingebrachten Verfassungsentwurfes: Verh. der verfassungsrevidierenden Landesversammlung . . . 1849, Beilagenband S. 113. Mohl sagt dazu zwar, er habe diesen Entwurf aus Zeitgründen nur „mit einem ganz kleinen Teil“ seiner politischen Freunde vorher beraten können (ebd. S. 112), doch hätte er ihn sicherlich weder hier noch in der 2. Landesversammlung erneut eingebracht, wenn er nicht der Unterstützung durch die sehr geschlossen operierende Fraktion sicher gewesen wäre.

56 So Rödiger vom „Deutschen Hof“ am 12. Dezember 1848: Sten. Ber. Band 6, S. 4077.

sie sehr unterschiedliche Lösungen, sei es eine Gliederung nach den organischen großen „Interessen“ im Volk, sei es eine Vertretung der Grundeigentümer, des Besitzes überhaupt oder auch der bedeutenden Korporationen. Auch Kombinationen unter diesen Möglichkeiten waren denkbar. Das Wahlrecht für die 2. Kammer sollte beschränkt oder ungleich sein, im einzelnen gingen darüber jedoch die Auffassungen weit und in mannigfachen Abstufungen auseinander: von dem Vorschlag, die Gesellen, Dienstboten, das Gesinde, überhaupt alle für Tage-, Wochen- oder Monatslohn tätigen Arbeiter und damit weit über die Hälfte aller volljährigen Männer von der Wahlbeteiligung auszuschließen⁵⁷, bis zu der Ansicht, daß jeder Bürger das Wahlrecht haben müsse, welcher zu den direkten Staatssteuern beiträgt, einen eigenen Haushalt führt oder ein noch so kleines Stück Land besitzt (in Deutschland gut 80% der Volljährigen).

Kriegserklärung und Friedensschluß bedurften nach Ansicht der Konstitutionellen nicht der Zustimmung durch die Volksvertretung, Verträge mit dem Ausland nur, wenn damit Gebietsänderungen oder finanzielle Belastungen verbunden waren.

In bezug auf das Veto teilten sich die Konstitutionellen in einen liberalen und einen konservativen Flügel, welche in der Paulskirche durch die Fraktionen „Württembergischer Hof“ und „Augsburger Hof“ einerseits, das „Casino“ andererseits repräsentiert waren.

Wie die Demokraten, so sahen auch die progressiven Liberalen in der Beschränkung des Staatsoberhauptes auf ein lediglich suspensives Veto das gegebene Mittel, die seit dem März 1848 „tatsächlich“ bestehende Demokratie, „d. h. die Herrschaft der gewählten Volksrepräsentanten“ auch „gesetzlich“ zur Geltung zu bringen⁵⁸. Dieses Veto sollte freilich nach ihren Vorstellungen nur unter erheblich schwierigeren Bedingungen außer Kraft gesetzt werden können, in der Reichsverfassung z. B. durch einen in drei sich folgenden Sitzungsperioden von beiden Häusern übereinstimmend gefaßten Beschluß. Gegenüber Verfassungsänderungen sollte das absolute Veto bestehen bleiben. Unter diesen Voraussetzungen erschien ihnen die Ermittlung des geläuterten Volkswillens gewährleistet, die Sorge vor übereilten Beschlüssen oder einer Willkürherrschaft zufälliger Majoritäten gegenstandslos, ein fernerer Widerstand des Staatsoberhauptes gegen den so einmütig und nachhaltig ausgesprochenen Willen der Nation überdies gefährlich. Die Rechtsliberalen hingegen bestanden auf der Beibehaltung des absoluten Vetos als einem unverzichtbaren Attribut der Monarchie, als Voraussetzung für das im Staate unabdingbare „Recht der rettenden Tat“⁵⁹, als eine Art Notsicherung, die

57 Entwurf der Vorkommission für das Wahlgesetz: Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß von Johann Gustav Droysen, hg. von Rudolf Hübner, Stuttgart 1924, S. 760 ff. Auch in bereits abgemildeter Form erhielt dieser vor allem von Bassermann und Waitz verteidigte Vorschlag im Plenum nur 21 Stimmen: Sten. Ber. Band 7, S. 5342 (20. Februar 1849).

58 Aus der Begründung des Antrags Oetker auf Beseitigung des absoluten Vetos in der kurhessischen Verfassung: Verh. des am 1. Dezember 1848 eröffneten Kurhessischen Landtags, Kassel 1849, Beilage 12, Sp. 2 (19. Dezember 1848).

59 So die bekannte Formulierung Dahlmanns: Sten. Ber. Band 6, S. 4097 (14. Dezember 1848).

schon durch ihr bloßes Vorhandensein das Spannungsfeld der politischen Kräfte vor einseitigen Überlastungen schützen würde. Seiner Schlüsselstellung im Zentrum entsprechend setzte sich der von dem gemäßigten Liberalismus eines R. v. Mohl oder K. Biedermann geprägte „Augsburger Hof“ bei der ersten Lesung der Reichsverfassung mit seinen Vorstellungen über die Gestalt des Suspensiv-Vetos durch, was dann bei den Verhandlungen über den „Pakt Simon-Gagern“ nur noch für die zweite Lesung abgesichert zu werden brauchte⁶⁰. Auch im Verfassungsausschuß der preußischen Nationalversammlung hatten Abgeordnete der liberalen Zentrumsfraktionen den Ausschlag für die Aufnahme des suspensiven Vetos in die sogenannte „Charte Waldeck“ gegeben⁶¹.

Wie sich bei den Republikanern die Frage nach ihrem Verhältnis zur Gewalt und zur Revolution, bei den Demokraten die nach der Stellung zur Monarchie nicht frei von inneren Widersprüchen und nur bezogen auf die konkrete Situation und einzelne Personen oder Gruppen beantworten läßt, so bei den Rechtsliberalen die nach der Stellung zum parlamentarischen System. Man macht es sich jedoch zu leicht und verstellt sich den Blick für das historische Problem, wenn man die vielfachen positiven Äußerungen zur parlamentarischen Regierungsweise, wie sie z. B. von Basermann, Dahlmann, H. v. Gagern, Hansemann, Heckscher, Welcker usw. aus der Zeit vor, während und nach der Revolution vorliegen, pauschal als „gänzlich unglaubwürdig“ abtut und aus der Haltung der deutschen Nationalversammlung zum preußischen Konflikt den Schluß zieht, ihre Mehrheit habe schon damals „ausdrücklich und definitiv mit dem parlamentarischen Regierungssystem gebrochen“⁶². Das deutsche Bürgertum hat die Revolution von 1848 bei allem Enthusiasmus für die Forderungen deutscher Einheit und Freiheit von Anfang an im Gefühl stärkster Bedrohung durch die Massen und die soziale Unruhe erlebt. Führende Liberale wie überhaupt die Mehrheit des Vorparlaments sind daher eigentlich revolutionären Bewegungen sofort bewußt und entschieden entgegengetreten, und aus einem durch die Septemberunruhen erneut genährten

60 Sten. Ber. Band 6, S. 4120 (Antrag Fallati), vgl. auch Droysen-Hübner (s. Anm. 57), S. 740. Der Irrtum, das suspensive Veto sei erst durch den „Pakt Simon-Gagern“ in die Reichsverfassung hineingekommen, wird u. a. auch von Huber, Verfassungsgeschichte Band 2, S. 787, geteilt. H. Simon mußte im Grunde nur sicherstellen, daß die Abgeordneten der erbkaiserialen Koalition, die bei der ersten Lesung für allgemeines Wahlrecht und Suspensiv-Veto gestimmt hatten, dieser Haltung bei der zweiten Lesung treu bleiben würden und nicht z. B. in der Meinung, die Verfassung so und nur so für Friedrich Wilhelm IV. annehmbar machen zu können, ihr Votum ändern würden. Gagern selbst verpflichtete sich zusammen mit etwa 100 Parteifreunden nur dazu, für keine nachträgliche Revision der einmal beschlossenen Verfassung die Hand zu bieten. Er stimmte jedoch wie die ganze Prominenz des Casino auch bei der zweiten Lesung für das absolute Veto. Das suspensive Veto auch bei Verfassungsfragen hingegen kam durch das Abstimmungsverhalten einer größeren Zahl konservativer und katholischer Abgeordneter zustande, welche auf diese Weise die Macht des protestantischen Erbkaisertums schwächen oder dem König von Preußen die Annahme der Kaiserkrone endgültig verleiden wollten.

61 K. G. Rauer: Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommission, Berlin 1849, S. 79 f., vgl. den Text des Entwurfs Art. 55 (ebd. S. 113 f.; auch in den in Anm. 23 zitierten Sten. Ber. Band 1, S. 632).

62 Zieburg (s. Anm. 20), S. 233 und S. 235. Von der gleichen Auffassung ist die in Anm. 29 zitierte Arbeit Boldts geprägt.

Gefühl der Unsicherheit und der Schwäche heraus suchte ein Teil der Liberalen den Schutz eines starken Königtums (gegen wen anders als die Unterschichten hätte sich die „rettende Tat“ auch richten sollen?). So gestand die Mehrheit der deutschen Nationalversammlung der preußischen Krone das Recht zur Verlegung und Vertagung, nach dem Beschluß über den Steuerboykott auch zur Auflösung der preußischen Nationalversammlung zu, doch selbst die Rechtsliberalen drängten ständig auf eine baldige Ablösung des Ministeriums Brandenburg. Mit einer paradox klingenden Formel läßt sich diese Haltung so kennzeichnen, daß man den Parlamentarismus (im Sinne einer unbedingten Herrschaft der Volksvertretung) ablehnte, die parlamentarische Regierungsweise (im Sinne einer von der Mehrheit der Volksvertretung getragenen und gegen ihren Willen nicht durchzuführenden Politik) jedoch forderte und auf dem Hintergrund gemeinsamer antirevolutionärer Interessen in der parlamentarischen Monarchie einen Bund von bürgerlich-liberaler Bewegung und Königtum zustandezubringen suchte. Ein so definiertes parlamentarisches System durch Wahlrechtsbeschränkungen oder Entwicklung neuer Formen ständischer Untergliederung der Volksvertretung möglich zu machen, kann neben dem Verlangen nach festerer Begründung der nationalen Einheit geradezu als Hauptziel des politischen Liberalismus der ausgehenden Revolutionszeit bezeichnet werden. Daß die Träger dieser Politik zuerst den Aufstieg der Reaktion begünstigten und dann doch als die Düpierten und Blamierten dastanden, daß sie überdies der schon im Vormärz begonnenen Diskussion um die Deutung des Parlamentarismus als spezifische Herrschaftsform des Bürgertums neue Nahrung gaben⁶³, steht auf einem anderen Blatt.

Von den hier einander gegenübergestellten Parlamentarismusmodellen hat keines die Probe auf das für ihre Beurteilung entscheidende Exempel ablegen können, die Frage nämlich, welche Leistungen auf seinem Boden für Frieden, Freiheit, Recht und sozialen Fortschritt möglich gewesen sind. Die Verfassungsentwicklung der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland wurde vielmehr entscheidend durch den konservativen Konstitutionalismus geprägt, wie er in der preußischen Verfassung von 1850 seinen klassischen Niederschlag gefunden hat. Demgegenüber erscheint das Werk der deutschen Nationalversammlung mit seinem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht, dem moderierten Suspensiv-Veto, dem Zweikammersystem und dem Erbkaisertum als bemerkenswert ausgewogener Kompromiß zwischen den progressiven Parteien, der für weiteste Schichten des Volkes annehmbar war und auf

63 Siehe Friedrich Julius Stahls unter dem Titel: „Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche“ posthum herausgegebenen Vorlesungen aus dem Winter 1850/51 (2. Aufl., Berlin 1868, S. 71 ff.), Lorenz v. Stein: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich . . . (1850, in der Ausgabe München 1921 bes. Band 2, S. 35 ff.) und Robert v. Mohl: Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel, in: Deutsche Vierteljahrsschrift 59, 1852, S. 145 ff. Vgl. auch Erich Angermann: Zwei Typen des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessen durch die Staatsgewalt. Ein Vergleich der Lehren Lorenz Steins und Robert Mohls, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, hg. von Werner Conze (2. Aufl. Stuttgart 1970), S. 173 ff.

dessen Boden sich eine eigenständige deutsche Variante unter den vielen Möglichkeiten zur Ausformung des parlamentarischen Systems hätte entwickeln können. Daß diese Chance vertan wurde, gehört zu den großen verpaßten Gelegenheiten im Gang der deutschen Geschichte.

Konstitutionalismus und konservative Politik

Ein verfassungspolitischer Beitrag zur Ära Manteuffel*)

I. Die Feststellung, daß Preußen nach der Märzrevolution 1848 endgültig in die Reihe der konstitutionell regierten Staaten Europas eingetreten sei, gehört gerade in dieser allgemeinen Formulierung zu den unbezweifelbaren Grundtatsachen der preußisch-deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert. Daß Preußen durch die Oktroyierung der Verfassung vom 5. Dezember, selbst nach dem Inkrafttreten und der Beschwörung ihrer revidierten Fassung, am 31. Januar bzw. 6. Februar 1850, endgültig ein konstitutionell verfaßter Staat geworden sei, blieb allerdings bis 1858, wenn nicht gar bis 1866, zumindest eine Behauptung ohne allgemeinen und als allgemeinverbindlich betrachteten Konsens. Daß Preußen ein konstitutionell verfaßter Staat geworden sei, ist eine Behauptung, deren Aussagekraft vor allem davon abhängt, mit welchen verfassungsrechtlichen und politischen Inhalten der Begriff des Konstitutionalismus ausgestattet wird. Berücksichtigt man den explikatorischen Variantenreichtum der Zeitgenossenschaft in der theoretischen und praktisch-tagespolitischen Anwendung des Begriffs, so könnte man konstatieren, daß auf der nuancenreichen Palette der innerpolitischen Szenerie des nachmärzlichen Preußens der kleinste gemeinsame Nenner die Überzeugung gewesen sei, daß Preußen eine Konstitution habe.

Konstitutionalismus war selbst den Abgeordneten, die in den sog. Revisionskammern vom Sommer 1849 bis zum Januar 1850 sich anschickten, Preußen zu „konstitutionalisieren“, eine Leerformel, die ohne politisch-wertendes Attribut unbenutzbar blieb. Die zweckorientierte Auffüllung des Begriffs schuf jene babylonisch anmutende Sprachverwirrung, in der – um den politischen Mitsreiter oder Gegner qualifizieren zu können – selbst die zeitgenössischen Formeln des „wahrhaften“ oder „eigentlichen“, des „unechten“ oder „falschen“ Konstitutionalismus einer zusätzlichen Definition ihres wiederum „eigentlichen“ Gehalts bedurften¹.

* Der folgende Beitrag steht im Zusammenhang mit einer vom Verfasser in Angriff genommenen größeren Untersuchung zur Parlamentsgeschichte in Preußen-Norddeutschland 1850–1866/67. – In den Anmerkungen ist auf allgemeine Literaturhinweise weitgehend verzichtet worden. Die Stenographischen Berichte (Sten. Ber.) der 1. und 2. Kammer (1./2. K.) werden mit Sitzungszahl, Datums- und Seitenangabe zitiert.

¹ Vgl. hierzu z. B. Sten. Ber. 2. K., 20. Sitz. v. 24. 9. 1849, S. 394 (v. Bismarck), S. 396 (Graf Schwerin); ebd., 21. Sitz. v. 25. 9. 1849, S. 405 (Riedel), S. 412 f. (Simson); Sten. Ber. 1. K.,

Nun heißt diesen Tatbestand konstatieren keineswegs schon Neuland betreten; es gilt aber, die sich hieraus ergebenden Konsequenzen zu ziehen. Die deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung hat, insoweit sie stärker rechtsgeschichtlich argumentierte, den Versuch authentisch zu interpretieren, meist mit weitgehender Übernahme des zeitgenössischen Begriffsapparates unternommen, insoweit sie stärker juristisch-verfassungsrechtlich demonstrierte, den Befund aus den kristallinen Formen der Rechtsgeschichte, zumal den Verfassungstexten, darzustellen und mit Hilfe statischer Textexegese eine allgemeine Systematisierung des konstitutionellen Verfassungstyps zu entwickeln versucht. Der im Falle Preußens geradezu klassische Exerzierplatz, der beiden Ansätzen ein unerschöpfliches Reservoir an Belegen und Demonstrationsmaterial für ihre Thesen an die Hand zu geben geeignet erschien, war und ist bis heute der Verfassungskonflikt².

Der preußischen Verfassungsurkunde zumal ist die Auszeichnung zuteil geworden, das „Wesen der konstitutionellen Monarchie“ in seiner „reinsten(n) Verkörperung“ darzustellen. Als „eigentliche“ Mischform stehe sie zwischen Absolutismus einerseits, Parlamentarismus im Sinne einer demokratisch legitimierten Parlamentssuprematie andererseits mit nach beiden Seiten „fließenden“ und „umstrittenen“ Grenzen³. Die Kontroverse um die Frage, ob diese Mischform als ein eigenständiges politisches Gebilde, als eine in sich selbst ruhende Ordnung anzusehen sei, kann hier auf sich beruhen⁴. Wenn allerdings einerseits an der Kompromißstruktur der konstitutionellen Monarchie festgehalten wird, andererseits aber für den Konfliktfall die lückenschließende Zuständigkeitsvermutung aus dem monarchischen Prinzip abgeleitet wird, verliert der Konstitutionalismus die Qualität eines staatsrechtlich wie politisch geschlossenen und sich kraft eigener Rechtslogik selbst stabilisierenden Verfassungssystems⁵. Unabhängig davon ist durch die extensive Auslegung des monarchischen Prinzips der Verlauf des preußischen Verfassungskonflikts eigentlich vorweggenommen, oder aber auf die anscheinend allein mögliche Alternative begrenzt, ob in Preußen statt des monarchischen

56. Sitz. v. 17. 10. 1849, S. 1136 f. (v. Vincke); ebd., 57. Sitz. v. 19. 1. 1849, S. 1156 (Milde); ebd., 103. Sitz. v. 29. 1. 1850, S. 2350 ff. (v. Gerlach).

2 Für E.-W. Böckenförde (Der Verfassungstyp der konstitutionellen Monarchie, in: ders. [Hg.], *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte 1815–1918* [1972], S. 146–170, hier S. 156) ist der Konflikt das „Ereignis . . . , in dem sich die Verfassungsfrage der konstitutionellen Monarchie zur Entscheidungssituation aufspaltete und an dem, von der Ausnahme her, die normale Verfassungslage wie in einem Brennspeigel erkannt werden kann“. Vielleicht sollte man doch von den „Nebensätzen“ (ebd., S. 147), der „normalen“ Verfassungslage ausgehen, um von hier aus die Ausnahmen als solche besser erkennen zu können.

3 E. R. Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. III (1963), S. 3 ff.

4 Vgl. hierzu Huber, a. a. O., S. 4 ff. u. ders.: *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, in: *Reichsgründung 1870/71*, hg. v. Th. Schieder u. E. Deuerlein (1970), S. 190 f. Kritisch gegenüber Huber E.-W. Böckenförde (s. o. Anm. 2); vgl. auch R. Wahl (Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreiches, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* [s. Anm. 2], S. 171 ff.) mit weiterführenden Schlußfolgerungen aus der von ihm erneut aufgeworfenen Frage nach dem angeblichen „Sieger“ im Konflikt.

5 Huber: *Verfassungsgeschichte* III, S. 17 f. u. Wahl, a. a. O., S. 174 f.

künftig das parlamentarische Prinzip herrschen würde⁶. Gerade die These Hubers aber, dem Konstitutionalismus den Rang einer eigenständigen und – was zurecht den an der Verfassungswirklichkeit gemessenen Bezug impliziert – „stilgerechten“ Lösung der spezifisch preußisch-deutschen Verfassungsfrage zuzuerkennen, könnte die Frage nahelegen, ob sich dem Konstitutionalismus insgesamt und in eindeutiger Weise nur ein Leitgedanke lückenschließender Interpretation entnehmen läßt⁷.

II. Dieses Problem ist neuerdings von H. Boldt zum Ausgangspunkt weiterführender Überlegungen gemacht worden⁸. Die Fruchtbarkeit der hier zur Diskussion gestellten Frage nach der „Praktizierbarkeit der Verfassungen nach monarchischem Prinzip“ liegt auf der Hand; sie ermöglicht, die systemtypischen Mittel zur Regulierung der für das konstitutionelle System ja von keiner Seite bestrittenen systemtypischen Konflikte in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen und den Bereich der bereits 1909 von Jellinek thematisierten „außerparlamentarischen“ Regierungstechniken zum Gegenstand der Forschung zu machen⁹. Aber mehr noch: Eine solche Fragestellung ist zugleich geeignet, den Blick auch auf die von der Regierung jeweils intendierte bzw. in Angriff genommene oder praktizierte Konflikt-Prophylaxe zu richten. Damit ist keineswegs nur der Bereich bestimmter administrativer Repressiv-Maßnahmen oder interessenpolitischer Korrumpierung mehr oder minder empfänglicher oder abhängiger Abgeordneten- bzw. Wählergruppen gemeint, sondern zugleich auch die Wahlrechtsfrage und mit dieser das Problem zur Diskussion gestellt, inwieweit die Existenz der Kammern den in der Revolution erstmals auch nach außen sichtbar gewordenen Desintegrationsprozeß von Staat und Gesellschaft aufzufangen in der Lage war, oder ob nicht gerade umgekehrt die durch das Klassenwahlrecht vorgegebene Teilrepräsentanz bestimmter Gesellschaftsgruppen, in der Möglichkeit einer primär interessenpolitisch motivierten Teilpartizipation, den Konflikt nur noch verschärft hat.

Ehe der Versuch unternommen werden soll, diesen Komplex an einem Konfliktfall der Verfassungsrevisionspolitik der 50er Jahre zu skizzieren, bedarf es eines kurzen Hinweises auf die verfassungsrechtliche Ausgangssituation.

Da im Bereich der Legislative Monarch und Kammern gleichberechtigt gegenüber- bzw. nebeneinandergestellt waren, barg jeder einzelne Gesetzgebungsakt das Risiko eines Konflikts in sich. Gelang es nicht, den Widerstand einer der drei gesetzgebenden Faktoren (Regierung, 1. und 2. Kammer) zu überwinden, blieb man im Regelfall auf den Kompromiß oder zu einem Rückzug auf den Boden des Status quo ante angewiesen. Aller-

⁶ Huber: Verfassungsgeschichte III, S. 333 ff., hier S. 337.

⁷ Ebenso Wahl, a. a. O., S. 174. Vgl. Huber: Verfassungsgeschichte III, S. 11 u. 18.

⁸ Hans Boldt: Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich, in: M. Stürmer (Hg.): Das kaiserliche Deutschland (1970), S. 119 ff. (das folgende Zitat S. 122).

⁹ G. Jellinek: Regierung und Parlament in Deutschland (= Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden. Bd. 1 [1909], S. 1 ff., hier S. 34 f.).

dings war im Falle eines Konflikts der Regierungsgewalt ein erhebliches Übergewicht an prärogativen Rechtstiteln zur Herbeiführung eines Konsensus gewahrt. Sie umschlossen den Bereich innerkonstitutionellen Rechts – Vertagung bzw. Auflösung der Kammern – und den der innerstaatlichen Exekutivgewalt, jene Bereiche also, die – wie etwa die Verwaltung – der parlamentarischen Kontrollgewalt nur teilweise, oder – wie die der Armee und der Kommandogewalt – die ihr weitgehend oder völlig entzogen waren¹⁰. Sollte oder konnte die Sprengung des Verfassungssystems nicht die ultimo ratio sein, blieb allerdings die Regierung nach wie vor, wollte man den Status quo auf dem Gesetzgebungswege überwinden, auf die Zustimmung der Kammern verwiesen. Generalisierend könnte man – bei einem Veto einer oder beider Kammern – von einer für das System charakteristischen Konflikteskalation ebenso sprechen wie von einer entsprechenden Stufung bzw. Variation der Mittel zur Konfliktregulierung oder -überwindung. Aus dem Gesagten ergibt sich andererseits, daß die Kammern – im Falle eines Vetos der Krone – bereits auf der ersten Stufe über keinen offensiv verwendbaren Rechtstitel verfügten; das Repräsentativorgan blieb grundsätzlich Objektiv auch dann, wenn durch Neuwahlen eine Unterstützung seiner Initiative seitens der Wählerschaft hatte erzielt werden können.

Zwar unterlag die Regierung, wenn sie eine Auflösung für opportun hielt, dem verfassungsrechtlichen Gebot, nach einer bestimmten Frist nicht nur Neuwahlen auszuschreiben, sondern auch die Kammern einzuberufen (Art. 51 VU); sie konnte aber jederzeit den Konflikt von sich aus entweder ‚vertagen‘ (Art. 64 Abs. 2) oder die Krise durch eine Offensivstrategie, sei es mit Hilfe einer extensiven Ausschöpfung aller Gesetzeskompetenzen¹¹ und intensiver Anwendung ministeriell-bürokratischer Verfügungsgewalt, sei es durch den Versuch einer Spaltung der Opposition mittels einer ‚do-ut-des‘-Taktik oder, im Extremfall, mit der Androhung des Staatsstreiches¹² zu ihren Gunsten zu überwinden suchen.

So oft auch das Gegenteil behauptet worden ist: Die preußischen Kammern besaßen weder im Rahmen ihrer engeren Gesetzgebungskompetenz noch im Bereich ihrer budgetrechtlichen Befugnisse ein verfassungsmäßiges Mittel, um eine dissentierende Regierung notfalls zum Nachgeben zwingen zu können. Vom liberalen Lager als existentieller Vorbehalt der „im Namen des Volkes handelnden Körperschaft“ zum „Schutz der Verfassung“ gegenüber den „materiellen(!) Machtmitteln“ der monarchischen Gewalt intendiert¹³, bedurfte es, um das Bewilli-

10 Auf Einzelnachweise muß und kann hier verzichtet werden. Für den Zusammenhang vgl. Huber, a.a.O., S. 54 ff. u. S. 99 f.

11 Zum Notverordnungsrecht des Königs vgl. Huber, a. a. O., S. 60 f.

12 Zur Problematik des Staatsstreichs während der fünfziger Jahre vgl. unten im Text. Für die Ära Bismarck jetzt vor allem M. Stürmer: Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, in: HZ 209 (1969), S. 566 ff; ders.: Bismarckstaat u. Cäsarismus, in: Der Staat 12 (1973), S. 467 ff.

13 Vgl. etwa aus den (Revisions-)Debatten über die Art. 99, 100 u. 109 der (rev.) Verfassungsurkunde (VU) L. Camphausen (Sten. Ber. 1. K., 55. Sitz. v. 16. 10. 1849, S. 1116 f.) mit dem Hinweis auf das Steuerverweigerungsrecht als einem Mittel (im Sinne eines Gegenmittels gegenüber der nicht auf die Verfassung vereidigten Armee), welches „seine volle Wirk-

gungsrecht neuer Steuern und das Mitentscheidungsrecht der Kammern bei der Festsetzung des Ausgabe-Etats im Falle eines Konflikts möglicherweise nicht ins Leere stoßen zu lassen, der rechtlichen Garantie, notfalls durch Steuerverweigerung „ein unconstitutionelles Ministerium“ vor der Versuchung bewahren zu können, über jene Gelder zu verfügen, die ihr kraft Art. 109 VU zufließen. Liberalen wie Konservativen war gleichermaßen klar, daß bei einem Dissens über das Budgetgesetz dem Handlungsvorbehalt der Regierung zur Durchsetzung der im übrigen zwar widersprüchlich gefaßten, aber als eindeutig anerkannten „Absicht“ der Verfassung kein entsprechendes Machtmittel der Kammern zur Durchsetzung einer abweichenden Verfassungsinterpretation gegenübergestellt werden könne; denn dazu hätte es eben jenes Mittels bedurft, das den Kammern, was wiederum nicht bestritten wurde, bewußt versagt worden war¹⁴. So reizvoll eine nähere Analyse der Revisionsverhandlungen 1849/50 unter dem speziellen Aspekt des Budgetrechts auch und gerade jenseits der Stahlschen Dichotomie von monarchischem und parlamentarischem Prinzip wäre¹⁵ – für unseren Zusammenhang ist vor allem die Tatsache von Belang, daß durch die Reduzierung des Budgetrechts der Kammern die Chancen für eine primär innerparlamentarische Konfliktbereinigung erheblich gesunken waren¹⁶.

Das Auflösungsrecht der Kammern seitens der Regierung mit nachfolgenden Neuwahlen war von der konstitutionellen Doktrin als Mittel einer Entscheidungsfindung zwischen zwei sich selbständig gegenüberstehenden Machtfaktoren gedacht. Dem lag die Annahme zugrunde, daß dieser Weg um so seltener beschritten würde, als die Regierung oder die oppositionelle Kammermajorität – entweder den Verlust oder die Bestätigung dieser Majorität fürchtend – sich vor der Auflösung zu einem Kompromiß bereitfänden oder gezwungen sähen¹⁷.

Das Auflösungsrecht und der Appell an die Wähler erhielt tendenziell jedoch einen anderen Stellenwert, sobald die Kammern über kein „materielles“ Sanktionsmittel verfügten, um äußerstenfalls das Wählervotum verfassungskonform in ihrem Sinne vollstrecken zu können; in diesem Umstand lag – zumindest potentiell – eine erhebliche Bereicherung ver-

samkeit auch bei Nicht-Einberufung der Kammern, bei Verletzung oder Aufhebung der Verfassung zu deren Wiederherstellung ausüben könnte und welches daher eine, in der Verfassung selbst liegende, deren Aufrechterhaltung erzwingende Bedingung“ darstelle. Ferner ebd., 57. Sitz. v. 19. 10. 1849, S. 1147 ff.; Sten. Ber. 2. K., 20. u. 21. Sitz. v. 24./25. 9. 1849, S. 379 ff. – Materialreich, aber unter zu enger Fragestellung E. Hahndorf: Das Budgetrecht in den Verhandlungen des Preußischen Landtags. Ein Beitrag zur preußischen Verfassungsgeschichte von 1848 bis 1866. Phil. Diss. Berlin 1931.

14 Wie Anm. 13; vor allem Sten. Ber. 1. K., 56. Sitz. v. 17. 10. 1849, S. 1134 (Baumstark), S. 1136 f. (v. Vincke).

15 Eine Analyse der Entstehung der preußischen Verfassungsurkunde (vgl. F. Frahm: Entstehung und Entwicklungsgeschichte der preußischen Verfassung, in: FBPG [41] 1928, S. 248 ff.) unter parlamentarischem Aspekt steht noch aus.

16 Dieser Gesichtspunkt besonders betont durch Hansemann (Sten. Ber. 1. K., 58. Sitz. v. 20. 10. 1849, S. 1169). Vgl. im übrigen die Verhandlungen über die Art. 51 u. 52 VU. Zusammenstellung der Nachweise bei L. v. Rönne: Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850 . . . 3., verm. Aufl., Berlin 1859, S. 104 ff.

17 Sten. Ber. 1. K., 55. Sitz. v. 16. 10. 1849, S. 1117 (Camphausen); vgl. Boldt, a. a. O., S. 122 f.

fassungsmäßiger Regierungstechniken, die einen Weg nicht nur zur Regulierung, sondern möglicherweise auch zur Steuerung provozierter Konflikte zwischen Regierung und Parlament wiesen¹⁸. Besonders folgenreich konnte die so skizzierte Verfassungslage im Falle eines verfassungsändernden Gesetzes werden; nach Art. 107 VU war auch die Verfassungsänderung auf den einfachen Gesetzgebungsweg verwiesen und nur durch die Vorschrift zweimaliger Abstimmung mit einem 21tägigen Abstand erschwert.

III. Auf den ersten Blick könnte es als ein müßiges, ja widersinniges Unterfangen betrachtet werden, die angedeutete These von der Offenheit des konstitutionellen Systems anhand der innenpolitischen Situation der 50er Jahre auf ihren Aussagewert hin zu überprüfen. Die Ära der Reaktion, geprägt durch die Herrschaft der „kleinen, aber mächtigen Partei“, durch ein von der Hofpartei im wesentlichen abhängiges oder mit ihr ohnehin übereinstimmendes konservatives Ministerium, unterstützt, ja teilweise sogar hilfreich animiert durch konservative Kammermehrheiten – alles schien nicht allein der liberalen Zeitgenossenschaft darauf hinzudeuten, daß Preußen bei der Beseitigung des „Märzschuttes“¹⁹ kaum auf ernsthafte Schwierigkeiten stoßen würde²⁰. Die in der Folge von Olmütz eingetretene innenpolitische Wende, die Rückkehr an den Bundestag und nicht zuletzt die österreichische Verfassungsentwicklung ließen als Exempel für Preußen und seine ohnehin nachhaltig reduzierten „Märzerrungenschaften“ das Schlimmste befürchten. Selbst die Erwartung, daß der Konstitutionalismus eines „natürlichen Todes“ sterben würde, wenn man ihn nur an sich selbst zugrunde gehen ließe²¹, war angesichts der resignativen Apathie des liberal-konstitutionellen Bürgertums und der völligen Abstinenz der ohnehin überschätzten Linken so unrealistisch nicht. In der Tat: Die Verfassung war der großen konservativen Majorität, von der wenigstens Friedrich Wilhelm IV. noch 1851/52 sprechen zu können glaubte²², ausgeliefert; und zweifellos könnte man durchaus davon sprechen, daß die Revisions- bzw. Restaurationspolitik in der Ära Manteuffel der Versuch gewesen ist, eine Wiederholung der Ereignisse von 1848/49 unmöglich zu machen.

Umstritten waren allerdings von Anfang an Zielrichtung und Methoden jener konservativen Revolutionsprophylaxe. Bekanntlich blieb das Verfassungssystem trotz aller Teilerfolge der Reaktion, wenn auch ge-

18 Vgl. oben Anm. 16.

19 So Ludwig v. Gerlach (Sten. Ber. 1. K., 71. Sitz. v. 22. 11. 1849, S. 1524).

20 So z. B. „Die Grenzboten“. Zeitschrift für Politik und Literatur. Red. v. G. Freytag u. J. Schmidt. 1851 (10. Jg.) Bd. I (= 1. Quartal), S. 468 ff. („Der Winterschlaf Preußens“).

21 So eine Formulierung Leopold v. Gerlachs (Brief an Westphalen v. 25. 11. 1852). Deutsches Zentralarchiv, Hist. Abt. II Merseburg (künftig zit.: DZA II), Rep. 92 v. Westphalen, Nr. 4.

22 Vgl. etwa Friedrich Wilhelm IV. an Manteuffel, 25. 1. 1852, in: Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Frhr. v. Manteuffel. Hg. v. H. v. Poschinger (künftig zit.: Mant., Denkw.), Bd. II (1901), S. 128. Im übrigen DZA II, Min. d. Inn., Rep. 77 Tit. 496a Nr. 55 Bd. 2, Bl. 43 ff. (Votum v. Westphalens über „die anderweite Redaction“ der Verfassungsurkunde vom 31. 7. 1857).

schwächt durch die Eliminierung des Wahlelements in der 1. Kammer, dem späteren Herrenhaus, in seiner Grundsubstanz erhalten; aber es widerstand dabei weniger kraft seines eigengesetzlichen Beharrungsvermögens oder aufgrund der Opposition der liberalen Verfassungshüter, sondern – so paradox es zunächst klingen mag – nicht zuletzt wegen der in der Konstitution selbst liegenden ambivalenten Entwicklungsmöglichkeiten.

Die Verfassung geriet unter den Druck neo-absolutistischer bzw. feudalistischer Reaktion einerseits, die – soweit sie mit den Intentionen des Königs und dessen vormärzlich geprägtem Verfassungsideal wenigstens formal übereinstimmte – mit dem „Souveränitätsschwindel“ auch das „fremdländische“ Kammerwesen auf dem Wege organischer Gesetzgebung von unten her zu beseitigen hoffte²³. Die Verfassung geriet andererseits – hiermit nicht nur mittelbar aufs engste verknüpft – in den Sog eines sich gleicherweise als konservativ verstehenden überparteilich-neutralen Gouvernamentalismus, der darauf abzielte, mit den Kammern auch das „schädliche Parteigetriebe“ austrocknen zu lassen und die nachrevolutionäre „neue Gesellschaft“ durch „neue Bande“ in den bürokratisch verwalteten Staat einzubinden²⁴. Das Radowitzsche Wort, daß es gelte, nach vorn und nicht nach hinten aus der Revolution herauszukommen²⁵, hat für diese mit dem Namen Manteuffel aufs engste verbundene Richtung eines dirigistischen Etatismus eine durchaus eigenständige sozial-reformerische, aber auch die plebiszitäre Komponente umfassende Dimension gehabt. Die Bemerkung des Ministerpräsidenten, daß eine Regierung, die wisse was sie wolle, mit der Verfassung „durchaus regieren“ könne, ohne mit den „wohlverstandenen Interessen der preussischen Monarchie“ in Konflikt zu geraten²⁶, stand dabei nur scheinbar mit dessen allzu einseitig interpretierten Ausspruch, daß es entschieden mit der Revolution zu brechen gelte²⁷, in Widerspruch.

Die Auseinandersetzung innerhalb eines, ohne den Integrationsfaktor einer starken Opposition sich selbst überlassenen konservativen Lagers entzündete sich bereits an der ersten „Tat“ des neuen Innenministers v.

23 Ebd., Bl. 48v ff.; ferner Protokoll Kronratssitzung v. 7. 7. 1853 (DZA II, Staats-Min., Rep. 90a B III 2c Nr. 3 Vol. 2, Bl. 102 ff.). – Ferner vor allem S. Neumann: Die Stufen des preußischen Konservatismus. Ein Beitrag zum Staats- und Gesellschaftsbild Deutschlands im 19. Jahrhundert (1930), S. 112 ff.

24 Manteuffel an Leopold v. Gerlach, undat. Brief (Ende August 1852), in: Mant., Denk. II, S. 240 (Bezugspunkt des Briefwechsels mit Gerlach war die eben erschienene „Staatskrankheit“ C. Frantz [Berlin 1852]; Näheres weiter unten); der Brief Gerlachs ebd., S. 238 ff. (21. 8. 1852).

25 Denkwürdigkeiten aus dem Leben Leopold v. Gerlachs . . . Hg. v. seiner Tochter. 2 Bde. (1891), hier Bd. 1, S. 377 (22. 10. 1849).

26 Aus der Vielzahl möglicher Belege nur Prot. Kronratssitzung v. 23. 1. 1852. DZA II, Staats-Min., Rep. 90a A VIII 1c Nr. 1 Bd. 1. Für die „außen“-politische Komponente der Kammern („... eine Stärke von Preußen, namentlich Österreich gegenüber . . .“) vgl. etwa Tagebuch-Eintrag Ludwig v. Gerlachs (23. 12. 1851), in: Von der Revolution zum Norddeutschen Bund . . . Aus dem Nachlaß Ernst Ludwig v. Gerlachs. Hg. u. eingel. v. H. Diwald. Teil I, Tagebuch 1848–1866. Teil II, Briefe, Denkschriften und Aufzeichnungen (= Deutsche Geschichtsquellen des 19. und 20. Jahrhunderts. Bd. 46/I-II. [1970], hier S. 296 (künftig zit.: Ludw. v. Gerlach TB bzw. DB).

27 Sten. Ber. 1. K., 8. Sitz. v. 8. 1. 1851, S. 101. Vgl. auch Mant., Denk. I, S. 383 ff.

Westphalen, der Reaktivierung der Kreis- und Provinzialstände (Mai 1851)²⁸. Die Abspaltung der Wochenblattpartei²⁹ signalisierte den Beginn eines folgenreichen Desintegrationsprozesses der Rechten, der Ende 1851 und im Verlauf des Jahres 1852 einem Höhepunkt zutrieb.

Die Aktion der „altpreußischen“ Frondeure um Bethmann-Hollweg war zwar regional und auch zahlenmäßig in überschaubaren Grenzen geblieben³⁰. Deren als Verrat empfundener Rückzug aus der gemeinsamen Front antirevolutionärer Aufbruchstimmung, der sich 1848 im ‚Junkerparlament‘ als Widerstand der Legitimisten zum Schutze des Throns und der eigenen Interessen formiert hatte, war trotz aller Bemühungen nicht mehr rückgängig zu machen³¹. Die kleine Partei des Wochenblatts drohte, mächtig und zu einer ernsthaften Bedrohung des alleinigen Führungsanspruches der äußersten Rechten zu werden in dem Moment, als sie 1852 bei der Revision der 1. Kammer³² die Partei des Königs ergriff und die ritterschaftliche ‚Partei‘ – wenn auch nur vorübergehend – in die Defensive zu drängen verstand. Gerade in dieser so vielschichtigen parlamentarischen Vorgeschichte des Herrenhauses, der „Lieblingsidee“ des Königs³³, die er notfalls mit der sog. ‚Linken‘ durchsetzen zu wollen schien³⁴, wurde mit aller Schärfe deutlich, daß „beide Parteien in der Partei“, deren Kampf die Liberalen hilfreich verwirrend sekundierten³⁵, in der Person des Königs zusammengebunden blieben und auf Dauer eine konservative Opposition gegen den Monarchen ein Widerspruch in sich war³⁶. Sie blieben auf den König und, was schließlich entscheidend wurde, auf die Verfassung selbst verwiesen; denn so extrem auch die restaurativen Kriegszielprogramme der Hofpartei und Westphalens auszufern drohten: Mit dem Insistieren Friedrich Wilhelms, an der Unverletzlichkeit seines Verfassungseides festhalten zu müssen und festhalten zu wollen, war grundsätzlich einer Politik *contra legem* der Boden entzogen³⁷.

28 Leop. v. Gerlach, Denkw. I, S. 763 u. II, S. 62; Huber, a. a. O., S. 165 ff.

29 Hierzu neuerdings M. Behnen: Das Preußische Wochenblatt 1851–1861 (1971), hier S. 60 ff. (mit ausführlicher Bibliographie).

30 Für den Zusammenhang W. Schmidt: Die Partei Bethmann Hollweg und die Reaktion in Preußen 1850–1858 (1910), S. 65 f.

31 Hierzu jetzt vor allem Ludw. v. Gerlach, TB, S. 293 ff.; DB, S. 759, 765 f., 769 ff.

32 L. v. Rönne (s. o. Anm. 16), S. 248 ff. Für den Zusammenhang E. Jordan: Friedrich Wilhelm IV. und der preußische Adel bei der Umwandlung der 1. Kammer in das Herrenhaus 1850–1854 (1909), S. 175 ff.

33 Jordan, a. a. O., S. 83.

34 Unter Führung der Wochenblattpartei, der „dynastischen Linken“ – wie die Kreuzzeitung (NPZ, Nr. 47 v. 25. 2. 1852) mit Anspielung auf das französische „Juli-Königtum“ vermerkte. Im übrigen vor allem Leop. v. Gerlach, Denkw. I, S. 730 ff., bes. S. 741.

35 So besonders prononziert L. Camphausen für die Liberalen in der 1. K. (Sten. Ber. 1. K., 40. Sitz. v. 5. 3. 1852, S. 703).

36 Für die Beurteilung der Wochenblattpartei (mit Nachweisen) Behnen, a. a. O., S. 62 ff. Für die Rechte E. L. v. Gerlach: Aufzeichnungen aus seinem Leben und Wirken. Hg. v. J. v. Gerlach (1903), Bd. 2, S. 141 ff. u. ders., TB, vor allem S. 302 ff. (Februar–Mai 1852) u. DB, S. 794 f. (Leop. an Ludw. v. Gerlach, Brief v. 29. 4. 1852).

37 Damit sollen keineswegs die von Huber (a. a. O., S. 165 f.) als „kleine Staatsstriche“ bezeichneten Verfassungsverstöße (Reaktivierung der Provinziallandtage und des Staatsrats) negiert werden. Die anhand normativer Verfassungskriterien gewonnene Qualifizierung führt m. E. am Problem des Staatsstreichs vorbei, es sei denn, man erwähnte auch die

Es bedarf hierzu einiger Bemerkungen um so mehr, als die im wesentlichen auf Sybel zurückgehende Ansicht, daß seit dem Inkrafttreten der Verfassung „der Staatsstreich das Ziel der ultrakonservativen Partei“ gewesen sei³⁸, immer wieder in der Literatur vertreten worden ist³⁹. Der Nachweis, daß die auf einen Ersatz der Verfassung durch einen königlichen Freibrief abzielenden Pläne der Kamarilla Ende 1851 einem Höhepunkt zugetrieben wären und im Januar 1852 genauere Formen angenommen hätten, basiert – neben den Denkwürdigkeiten Leopold v. Gerlachs – vor allem auf der in den Papieren Bunsens, des preußischen Gesandten in London und intimen Vertrauten des Königs, überlieferten Aufzeichnung von Vorschlägen zur Verfassungsfrage⁴⁰. Das Ziel der Revisionsvorstellungen war es – knapp umrissen –, über die Restauration der Kreis- und Provinzialstände zu einer „Umgestaltung der Repräsentativprinzipien der Verfassungsurkunde . . . zu ständischen Formen und Prinzipien echt germanischer Art“ zu kommen. Neben einen nach Standeswahlwahlen gebildeten Landtag sollte eine auf das alleinige Ernennungsrecht des Königs gegründete Erste Kammer treten. Hiermit verbunden war die Absicht, das „revolutionäre“ Prinzip der Gewaltenteilung zu beseitigen und die Stände auf ihr „altgermanisches, wesentlich auf der Steuerbewilligung beruhendes Prinzip“ zurückzuführen; schließlich sollten alle die die Stände betreffenden Bestimmungen in einem vom König zu verleihenden Freibrief zusammengefaßt, alle anderen Verfassungsbestimmungen entweder gänzlich fallen gelassen oder auf dem Gesetzgebungswege geregelt werden.

Neben diesem als „Gesamtrevision“ der Verfassung apostrophierten Plan hat ein modifiziertes Programm bestanden, dessen Ziel es war, durch eine sukzessive „Durchlöcherung“ der Verfassung zu einer, dann schließlich notwendig werdenden Neu-Redaktion in Form eines Freibriefes zu kommen.

Legt bereits die Aufzeichnung Bunsens⁴¹ eine zurückhaltende Interpretation nahe, so ist aufgrund der jüngst edierten Briefe und (Original-) Tagebuchaufzeichnungen Ernst Ludwig v. Gerlachs⁴², vor allem aber anhand der ministeriellen Überlieferung in den staatlichen Akten der Nachweis zu führen, daß die These über die Staatsstreichpläne der Kama-

„kleinen“ Staatsstrieche zur Rettung der Verfassung, ein Komplex, der sich in unserem Zusammenhang (Vorgeschichte der VO v. 4. 8. 1852, interimistisches Wahlgesetz für die 1. K.) illustrieren ließe.

38 H. v. Sybel: Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I. Hier zit. nach der Ausgabe Leipzig 1930. Bd. 1, S. 322 f.

39 Huber, a. a. O., S. 162 ff., u. H. Schneider: Der preußische Staatsrat 1817–1918 (1952), S. 217, 222.

40 Chr. C. J. Frhr. v. Bunsen: Aus seinen Briefen . . . Deutsche Ausgabe von Fr. Nippold (1871), Bd. 3, S. 245 ff. Hiernach die folgenden Zitate. Vgl. ferner den Briefwechsel zwischen Friedrich Wilhelm IV. und Radowitz, in: W. Möhring (Hg.): J. v. Radowitz. Nachgelassene Briefe und Aufzeichnungen zur Geschichte der Jahre 1848–1853 (= Deutsche Geschichtsquellen des 19. Jahrhunderts, Bd. 11 [1922]), S. 391 ff.

41 Ebd., S. 247 ff. (Gegengutachten Bunsens v. 22. 2. 1852), S. 250 f. (Bunsen an Friedrich Wilhelm IV., 23. 2. 1852).

42 Vgl. o. Anm. 26 u. Diwald (ebd., Einleitung), S. 39 u. Fußn. 100, S. 57 f.

rilla in der angedeuteten Form nicht haltbar ist. Es gab nicht zwei unterschiedliche Pläne für eine Verfassungsrevisionspolitik, sondern es gab nur ein Programm, das in taktischer Hinsicht alternativ formuliert, jedoch in beiden Fällen unter der ausdrücklichen Voraussetzung konzipiert war, allein mit verfassungsmäßigen Mitteln realisiert zu werden⁴³.

Beide Vorschläge waren in der Aufzeichnung Bunsens durch eine aufschlußreiche Bemerkung getrennt, die hier zunächst nur in einem Teilaspekt interessieren soll. Danach hatte zunächst die Aufhebung der Verfassung Österreichs, dann in „viel entschiedenerer Weise der Gewaltstreich des Präsidenten Bonaparte“ bei der Verfolgung dieser Pläne „einen Stillstand“ eintreten lassen. „Nach diesen Vorgängen schien eine mißverständliche Deutung jeder auf Abänderung der Verfassung gerichteten Initiative der Regierung so unvermeidlich, daß beschlossen wurde, für jetzt von jeder Initiative zur principiellen oder Gesamtrevision der Verfassung abzustehen“.

Unter dieser in mehreren Conseils vom König⁴⁴ als unabänderliches Prinzip bezeichneten Prämisse blieb letzten Endes nur übrig, entsprechende – auf eine Revision der Verfassung abzielende – „Anträge der Kammern abzuwarten . . . und in Erwägung zu ziehen, ob dahin gewirkt werden könne, daß von seiten der Kammern auf eine Verfassungs-Reform angetragen werde“. Darüber hinaus legte der König den *modus procedendi* noch in einer bis ins einzelne gehenden Anweisung fest, deren Details hier übergangen werden können.

Entscheidend war, daß bei der festgelegten Verfahrensweise den Kammern ein erheblicher Zuwachs an politischer Einflußmöglichkeit zufallen mußte. Darin lag zugleich eine kaum zu überschätzende Präjudizierung des innenpolitischen Bewegungsspielraums, der die Regierung den Kammern gegenüber weitgehend zur Passivität zu verurteilen, wenn nicht vollends in die Defensive zu bringen drohte. Anders gewendet: Das Ministerium war darauf angewiesen, sich Mehrheiten in den Kammern zu suchen oder – durch Wahlen – zu schaffen; damit wurde es zugleich ‚Partei‘, zum Partner oder Objekt für die zunehmend interessenorientierte Emanzipation gerade auch der vermeintlichen Trägerschichten konservativer Revisionspolitik.

Die den Ministern von Friedrich Wilhelm aufgenötigte, jedenfalls trotz aller Einwände von ihnen befolgte Taktik passiven Zuwartens⁴⁵ – um erst dann initiativ zu werden, wenn die Kammern „mürbe“ und bereit wären, der Regierung widerstandslos zu folgen⁴⁶ – hat das freie Spiel der Kräfte in

43 Die von Leop. v. Gerlach (Denkw. I, S. 705, 708, 718 f. usw.) verschiedentlich referierten Ansichten des Königs fügen sich bruchlos in dieses Bild ein.

44 So etwa 30. 12. 1851 (hier das folgende Zitat); 23. 1., 5. 6., 16. u. 22. 11. 1852; 4. 11. 1853. DZA II, Staats-Min., Rep. 90a B III 2c Nr. 3 Vol. II; Referat in dem (o. Anm. 22) zit. *Votum Westphalens*.

45 Hierzu besonders instruktiv der *Immediatbericht* des Ministeriums v. 21. 3. 1852. DZA II, Staats-Min., Rep. 90a A VIII 1c Nr. 1 Bd. 1 (Konz.).

46 Vgl. hierzu die Anweisungen des Königs an Manteuffel (*Mant.*, Denkw. II, S. 125 ff. [Zitat: S. 142]).

beiden Kammern nachhaltig belebt, ja weitgehend überhaupt erst hervorgerufen. Bei einer ebenso heiklen wie umstrittenen Angelegenheit wie der Revision der 1. Kammer war bei dem „Suppeditionieren“⁴⁷ von Meinungen, der direkten oder indirekten Einflußnahme auf Fraktionen oder einzelne Abgeordnete, keineswegs ausgeschlossen, daß der umgekehrte Effekt eintreten würde: Die jedenfalls nach außen zur Schau gestellte Neutralität der Regierung war Anreiz und Versuchung zugleich, die Minister vor den Karren der ‚Partei‘-Politik zu spannen, wenn auch nicht immer eindeutig zu erkennen war, ob nicht umgekehrt die Fraktionen, die der ‚Mitte‘ zumal, ihrerseits ein Mittel waren, um den Kampf innerhalb einer ohnehin inhomogenen Regierung mit parlamentarischen Hilfstrophen auszutragen.

Unterstellte man, daß das königliche Gesamtrevisionsvorhaben folgerichtig – und zwar der Logik der Verfassung entsprechend – in Angriff genommen worden wäre, so hätte konsequenterweise die Reform des Wahlgesetzes, vor allem für die 2. Kammer, an der Spitze der vordringlichen Revisionsvorhaben stehen müssen. Um aber nicht in einer einzelnen „contrerevolutionären Maßregel“ steckenzubleiben und zu riskieren, das ständische Element zu früh in den „Krieg mit dem Constitutionalismus“ zu führen und es – den Erfahrungen mit dem Vereinigten Landtag eingedenk – daran zugrunde gehen zu lassen, bedurfte es zunächst, wie argumentiert wurde, einer ständischen Reorganisation vor allem der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen, nicht zuletzt einer Aufhebung des Art. 105 VU⁴⁸.

Hier wie dort blieb man gleicherweise auf „gute“ Kammern – um einen bezeichnenden Terminus der Behördensprache zu benutzen – angewiesen. Bei „willfähigen“ Kammern aber mochte die Vordringlichkeit einer konsequenten Revisionspolitik um so weniger einleuchten, als sich unter diesen Voraussetzungen durchaus mit der Verfassung regieren ließ. Das hieß nichts anderes, als daß gerade die vermeintlichen Wahlerfolge den taktischen Spielraum aller derjenigen vergrößern konnten, die – sei es im Bereich der Regierung selbst, sei es in den Kammern – aus unterschiedlichen Motiven die Vorzüge einer in ihrem Kern unveränderten Verfassung sehr bald zu schätzen begannen.

Bereits der erste größere Anlauf in der Revisionsfrage, die Neubildung der 1. Kammer (Art. 65 ff. VU), führte nicht nur die theoretische Konzeption des Königs ad absurdum; mit ihr zeichnete sich vielmehr eine innenpolitische Wende ab, die in ihrer Bedeutung schwerlich überschätzt werden kann: Die altständisch-restaurative Rechte betrat unter der sich als Elite des Konservatismus verstehenden ritterschaftlichen ‚Partei‘ einen Weg, der – zwar unter Brüchen und Rückschlägen – insgesamt aber ebenso folgerichtig wie folgenreich zu einer allmählichen Anerkennung der Realität

47 Prot. Kronratssitzung v. 23. 1. 1852 (vgl. o. Anm. 44).

48 Ludw. v. Gerlach, DB, S. 764 f. (Brief Leop. v. Gerlachs an Ludw., Oktober 1851), ähnlich S. 771 (ders. an dens., 10. 11. 1851). - Prot. Kronratssitzung v. 4. 11. 1853 (vgl. o. Anm. 44). Für Art. 105 VU: Huber, a. a. O., S. 126 ff.

täten des nachrevolutionären Verfassungsstaates geführt hat. Die ‚Pseudokonstitutionalisierung der Rittergutsbesitzerklasse‘ gelang um so eher, als die Ideologie des Antikonstitutionalismus den gesunden machtpolitischen Instinkt, zwischen Form und Inhalt unterscheiden zu können, wenn die eigene Haut zu Markte getragen werden sollte, keineswegs getrübt hatte. Sie geriet in eine entscheidende Krise, als die Auseinandersetzung um die Bildung der 1. Kammer bis an die Grenze eines Bruches mit dem König vorgetrieben wurde. Die Widerstandskraft und der Mut der großen, in ihrer Summe kaum als politisiert anzusprechenden konservativen Mehrheit im Lande, für die „zeitiges Ministerium und Obrigkeit ohne weiteres dasselbe“ geblieben waren⁴⁹, drohten zusammenzubrechen, als die vertraute Parole ‚mit Gott für König und Vaterland‘ keine Gültigkeit mehr zu haben schien und das ‚sum cuique‘ selbst gegen den ausdrücklichen Willen des Königs erkämpft werden sollte⁵⁰. Die äußerste Rechte setzte sich schließlich mit der endgültigen Konstituierung des Herrenhauses weitgehend durch, da der König hier wie auch sonst nicht nur die Konsequenz zu den „elendste(n) aller Tugenden“ zu zählen bereit war⁵¹, sondern auch allen Versuchungen widerstand, der Insubordination des Junkertums mit der ‚faulen Grete‘ seines Jahrhunderts, dem ‚wahren‘ Konstitutionalismus oder dem ‚Bonapartismus‘ über den Hals zu kommen.

Mit dem Schlagwort des bonapartistischen Absolutismus oder vice versa war seit Dezember 1851 eine politische „Velleität“ auf den Begriff gebracht⁵², die der Kreuzzeitungspartei – wie die liberale Kölnische Zeitung⁵³ sarkastisch bemerkte – wie ein „Blitzstrahl durch die Rechnung“ gefahren sei. In der Tat: Der ‚cauchemar du Bonapartisme‘ war zwar nicht das sachlich auslösende, dann aber das bald als entscheidend in den Vordergrund gerückte Motiv, das die äußerste Rechte gegen die „Oberhaus“-Pläne des Königs Front machen ließ und sie auf den Boden der Verfassung zwang. Der Rekurs auf den Boden der Tatsachen war so ein Rekurs auf den Boden des Rechts, das gleicherweise gegen Radikalismus wie Absolutismus zu verteidigen die Verfassungsurkunde die alleinige Grundlage bot. Leopold v. Gerlach umschrieb die Situation mit dem beziehungsreichen Bild, daß man – eingeklemmt „zwischen Scylla und Charybdis, Absolutismus und dem miserablen, impotenten Konstitutionalismus“ – den letzteren, „den man als Lumpen, solange man kein Kleid hat, doch nicht drangeben (könne), da sich das letzte Rechtsbewußtsein dahinein geflüchtet“ habe⁵⁴. Unter anderem hatte sich in die Verfassung

49 Zit. nach Behnen, a. a. O., S. 64 (Perthes an Bethmann Hollweg, 1. 10. 1851).

50 Einen zwar nur bedingt repräsentativen, aber doch instruktiven Gradmesser für die Stimmung während der Oberhauskrise bilden die Inserate bzw. Adressen in der konservativen Presse, vor allem der Kreuzzeitung.

51 Ludw. v. Gerlach, DB, S. 649 (Leop. v. Gerlach an Ludw., 8. 1. 1850).

52 Leop. v. Gerlach, Denkw. I, S. 705, 707 ff., 730 u. ö. Vgl. im übrigen Ludw. v. Gerlach, DB u. TB sowie dessen Aufz. II, S. 134 ff.

53 Nr. 338 v. 30. 12. 1852. Dazu NPZ, Nr. 300 v. 25. 12. 1852.

54 Ludw. v. Gerlach, DB, S. 679 (Leop. an Ludw. v. Gerlach, 10. 6. 1850, hier mit Bezug auf Rußland und Österreich). Ganz ähnlich in Leop. v. Gerlach, Denkw. II, S. 11 (19. 2. 1853) und in dessen Brief an Bismarck v. 19. 2. 1853 (Briefe des Generals Leopold v. Gerlach an Otto von Bismarck. Hg. v. H. Kohl [1912], S. 36 f.).

eine 1. Kammer „hinein geflüchtet“, in der (nach Art. 65 Lit. d) 2700 land-sässigen, praktisch also grundbesitzenden, höchstbesteuerten Wählern in Form von 90 Mandaten das ausschlaggebende Gewicht zufallen mußte⁵⁵. Die sehr viel pragmatischere Handgreiflichkeit der Phalanx der Konservativen war denn auch längst auf dem Wege, die Ideale der Gerlachs als einen sehr profanen Abglanz der Einrichtungen im Reiche Gottes in Gestalt einträglicher Vorrechte zu verteidigen und dies – versprach es nur Erfolg – selbst mit den Mitteln zu tun, die die konstitutionelle Doktrin verhiß. Sich vor dem Absolutismus zu hüten, gebe es nur einen Weg – so noch einmal Leopold v. Gerlach –, den „Konstitutionalismus zu konservieren, bis er als fauler Apfel vom Baum fällt und dadurch den Blüten einer echten Freiheit Platz“ mache⁵⁶. Der Konstitutionalismus fiel nicht als fauler Apfel vom Baum theoretischer Prinzipien, sondern er trieb im eigenen, im konservativen Lager Schößlinge, von denen in die eigenen Körbe zu ernten man sehr rasch Gefallen fand.

Die oppositionelle Rechte konnte sich in ihrem Kampf für die Aufrechterhaltung desjenigen verfassungsmäßigen Rechtstitels, der ihrer politischen Avantgarde, der Grundaristokratie, das entscheidende Übergewicht in der 1. Kammer garantierte, durchaus auf die innere Logik des Revisionsplanes berufen. Eine isolierte Revision eines für die Verfassung selbst konstitutiven Faktors schien so lange ein Widerspruch in sich, als nicht zugleich das Verfassungssystem insgesamt zur Debatte gestellt war. Gerade das aber war nicht der Fall⁵⁷; eine Revision der 1. Kammer, die noch dazu darauf abzielte, dem König – und das hieß realiter der jeweiligen Regierung – das Alleinentscheidungsrecht über deren Zusammensetzung zu überantworten, galt der Rechten so lange für unzumutbar, als ihr nicht gleichzeitig durch eine entsprechende (ständische) Reform des Dreiklassenwahlrechts – jenem Relikt rationalistischen „Urwahl-Wustes“⁵⁸, das ohnehin kaum als Garantiefaktor für konservative Wahlergebnisse betrachtet werden konnte – ein Äquivalent für den Verlust ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Machtposition in der 1. Kammer versagt blieb⁵⁹. Der ideologisch als Adelsopposition im Interesse des Königs gegen einen falsch beratenen König verschleierte Kampf derer, die das, was sie besaßen – wenn überhaupt –, möglichst langsam zu verlieren hofften⁶⁰,

55 Nach Art. 65 Lit. e traten dazu 30 von Gemeinderäten der größeren Städte zu wählende Abgeordnete. Die drei anderen Kategorien (Lit. a–c: Königliche Prinzen, Häupter der ehemals reichsständischen Häuser und Mitglieder kraft königlicher Ernennung auf Lebenszeit) durften zusammen die Zahl von 120 nicht übersteigen.

56 Ludw. v. Gerlach, DB, S. 795 (Leop. an Ludw. v. Gerlach, 13. 5. 1852).

57 Ein eigentliches „Programm“ (Leop. v. Gerlach, Denkw. I, S. 763 [14. 5. 1852]), d. h., ein detailliertes und aufeinander abgestimmtes Ausführungsprogramm der nur allgemein umrissenen Revisionsziele fehlte bis Ende 1852. Erste Grundzüge im Votum v. Westphalens v. 10. 7. 1852. DZA II, Staats-Min., Rep. 90a A VIII 1c Nr. 1 Bd. 1, Bl. 244–249. – Die Situation war um so prekärer, als nach Art. 66 VU die 1. Kammer nach Art. 65 (o. Anm. 55) am 7. 8. 1852 zu bilden war.

58 So NPZ, Nr. 115 v. 18. 5. 1852.

59 Hierzu vor allem die Rede Stahls im „Auftrag“ seiner Fraktion. Sten. Ber. 1. K., 40. Sitz. v. 5. 3. 1852, S. 704 ff.

60 Ludw. v. Gerlach, Märzrundschaue 1849 (hier nach Diwald, a. a. O., Einleitung, S. 45).

erreichte seinen Höhepunkt, als Linke und äußerste Rechte gemeinsam, wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen, für die Aufrechterhaltung des Art. 65 VU und gegen den vom König schließlich sogar offen unterstützten Revisionsantrag stimmten⁶¹.

Die im Anschluß an die parlamentarische Auseinandersetzung in der Kreuzzeitung geführte intensive Debatte über die verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Implikationen der Verfassungsrevision geriet vor dem Hintergrund der noch ungelösten Oberhausfrage zu einer umfassenden theoretischen Diskussion über das System des Konstitutionalismus. Da die „Komplikation der drei Faktoren der Gesetzgebung“ – wie Stahl es formulierte – zwar „eine treffliche Einrichtung (sei), um einen gesunden Rechtszustand gegen willkürliche Zerrüttung zu sichern, aber . . . eine mißliche Einrichtung, um einen zerrütteten Rechtszustand in seine gesunde Lage zurückzuführen“⁶², so bedurfte es, um die offensichtliche Immobilität des Systems – so wichtig sie im Interesse einer Status-quo-Garantie auch war – überwinden zu können, einer im weitesten Sinne des Wortes verfassungswirklichen Identität von Partei, Regierung und Krone. Wie sich diese ‚Partei‘-Herrschaft verstand, wurde von Ludwig v. Gerlach recht präzise umschrieben. Zwar solle der König allein regieren – so hieß es in seiner Juli-Rundschau 1852 –, „aber er soll und kann nicht außerhalb der Parteien regieren, nicht ohne Arme und Beine, auch nicht mit hölzernen, sondern nur mit lebendigen und starken Gliedmaßen, also durch die Partei, welche die echten, Recht und Staat bauenden Prinzipien verfißt und gestützt auf diese Partei als auf seine treuen und zuverlässigen Diener und Organe(!)“⁶³. Dies war allerdings, wie die parlamentarische Obstruktion in der Oberhausfrage bewiesen hatte, auf verfassungsrechtlichem Wege nicht erzwingbar. Dazu fehlte es, wie man zu Recht und aus übergeordneten Gesichtspunkten – einsichtsvoll genug – dankbar anerkannte, an allen „Hebeln“ des ‚echten‘ Konstitutionalismus: Volkssouveränität, Steuerverweigerungsrecht, Ministerverantwortlichkeit und – dem Verfassungseid der Armee⁶⁴.

Um allerdings innerhalb dieser vom monarchischen Prinzip gezogenen Grenzen die verfassungskonformen Möglichkeiten zu einer standes- bzw. interessenpolitisch motivierten Blockierung mißliebiger Gesetzgebungsakte zu sichern, stellte sich folgerichtig auch das Problem der Kammerkompetenzen neu. Schließlich – so Stahl – gehe es, um mit Kammern regieren zu können, viel weniger um die Beschneidung ihrer Kompetenzen: ob nur „beratend“ oder „mitentscheidend“, sondern allein darum, wer in diesen Kammern sitze und über diese Kompetenzen verfüge⁶⁵.

61 Sten. Ber. 2. K., 60. Sitz. v. 26. 4. 1852, S. 1151–1169.

62 NPZ, Nr. 119 v. 23. 5. 1852 (S[TAHL], „Beratende Reichsstände“).

63 NPZ, Nr. 172 v. 28. 7. 1852; ähnlich schon die Mai-Rundschau (ebd., Nr. 121 v. 26. 5. 1852). Hervorhebungen wie im Original.

64 NPZ., Nr. 113 v. 15. 5. 1852; ähnlich ebd., Nr. 172 v. 28. 7. 1852.

65 Vgl. o. Anm. 62.

Gerade das monarchische Prinzip aber, als konfliktberainigender Not-
helfer gegenüber einer zur Parlamentsherrschaft tendierenden liberal-
demokratischen Repräsentativ-Körperschaft konzipiert, erwies sich von
seinen theoretischen wie politischen Prämissen her folgerichtig als ein
untaugliches Mittel, um mit ihm in einem Konflikt unter umgekehrten
Vorzeichen argumentieren zu können. Vor allem hierin hat Ludw. v.
Gerlach, von seinem Standpunkt aus mit gutem Grund, die Schwäche
der Stahlschen „Wissenschaft“ gesehen und darauf verweisen können,
daß Stahls konservative Stellung etwas „relativ Zufälliges“ gewesen sei⁶⁶.
Mit dem monarchischen Prinzip war – wie sich jetzt plötzlich erwies – der
Krone und ihrer Regierung ein im Kern wertneutrales politisches Potential
an die Hand gegeben, über das im konservativen Sinne, präziser: im al-
leinigen Interesse des Junkertums zu verfügen nicht unbedingt zu den
gottgegebenen Selbstverständlichkeiten gehörte, aber auch im Konflikt
zwischen konservativer Regierung und ultrakonservativer Kammeroppo-
sition auf konstitutionellem Wege nicht einklagbar war. Die Pattsituation
ließ sich im Sinne der ‚Partei‘ nur dann überwinden, wenn es gelang, sich
(wieder) des Königs zu vergewissern⁶⁷. Es blieb der „appel au roi“, der al-
lerdings für die fünfziger Jahre eine ebenso sinnfällige wie wirkungsvolle
Institutionalisierung in der Kamarilla gefunden hat. Auf der gleichen
Ebene lag die Argumentation der Liberalen und die des liberal-fort-
schrittlichen Lagers während der Konfliktzeit. Arnim v. Boytzenburg, so
schrieb die Kölnische Zeitung⁶⁸, erblicke niemanden, von welchem der
König (aufgrund der Verfassung Preußens) gezwungen werden könne,
„wohl aber wir: den König!“

Damit war auf die Rede angespielt, mit der Arnim v. Boytzenburg als
führendes Mitglied der äußersten Rechten in der 2. Kammer die Gegen-
position gegenüber den „ritterschaftlich Constitutionellen“⁶⁹ in der
1. Kammer (Gerlach/Stahl) formuliert hatte⁷⁰. Sie war im Kern eine, aller-
dings glänzende, Paraphrasierung der Stahlschen Dichotomie. Wenn die
Krone ihren entschiedenen Willen erklärt habe, daß sie entschlossen sei,
„mit allen innerhalb ihres Eides ihr zu Gebote stehenden Mitteln zur
Durchführung des Artikels 65 . . . entgegenzutreten“, dann gäbe es nur ein
„aut-aut“, entweder „ich oder du“. Stelle sich die Sache so, dann müsse er
– auch wider besseren Wissens in der Sache – weichen; denn länger als die

66 Ludw. v. Gerlach, DB, S. 745 (Brief Leop. v. Gerlach an Ludw. v. 2. 6. 1851), S. 766 (desgl.,
26. 10. 1851). Vgl. vor allem auch den bekannten Brief Ludw. v. Gerlachs an H. Leo v. 29. 12.
1867 (zit. bei Diwald, a. a. O., Einl., S. 31).

67 Ludw. v. Gerlach, Aufz. II, S. 146 f. u. ders., DB, S. 794 f. (Leop. v. Gerlach an Ludw., 29. 4.
1852).

68 Nr. 129 v. 29. 5. 1852.

69 So eine undatierte und ungezeichnete (Anfang Mai 1852, Quehl [?]) Notiz für Manteuffel
über die Gruppierungen in der 2. K. DZA II, Rep. 92. O. v. Manteuffel III, Nr. 18, Bl. 38 ff. –
Vgl. auch NPZ, Nr. 18 v. 21. 1. 1852 (in einem aus der National-Zeitung übernommenen
Passus): „ . . . Nicht die sogenannten Eigentlichen, die Gothaer, sind die eigentlich Consti-
tutionellen, sondern die „Neue Preußische Zeitung“ ist eigentlich constitutionell. Sie will
keine Total-Revision der Verfassung . . . sie nimmt sich der Kammern an gegen die Regie-
rung.“

70 Sten. Ber. 2. K., 65. Sitz. v. 6. 5. 1852, S. 1280–1285. Danach die folgenden Zitate.

Verfassung existiere, sei das „Gottes Ordnung in Preußen“ gewesen. Nur der könne sich einen Widerstand gegen die Krone zutrauen, der zugleich imstande sei, die Zügel der Regierung in die Hand zu nehmen „und der Absicht der Krone entgegen Preußen zu regieren“. Daß Stahl ausgerechnet auf Seiten derer stand, die an den Segnungen des konstitutionellen Systems in einer Weise partizipieren wollten, die nach Arnim angeblich zwangsläufig in eine Parlamentsherrschaft umschlagen würde, bewies mit aller Deutlichkeit die ideologische Befruchtung der interessenpolitischen Prohibitivfunktion seiner Lehre vom monarchischen Prinzip⁷¹.

Nicht hierin aber lag die Bedeutung der Rede Arnims; sie lag in dem Hinweis auf jene der Krone „innerhalb ihres Eides ihr zu Gebote stehenden“ Mittel, um eine Verfassungsrevision in ihrem Sinne – einer Wiederherstellung der (vollen) Königsherrschaft mit nur beratenden Ständen – auch gegen die jetzigen Kammern durchzusetzen. Auch für Arnim blieb der Artikel 107 VU die *conditio sine qua non* einer Revision. Aber, trete der König mit einer klaren Alternative vor die Wähler, dann werde der Zeitpunkt kommen, „wo es sich zeigt, ob bei dem ‚aut–aut‘ das Volk auf die Seite der Krone tritt oder auf die . . . der Opposition; . . . und ich sage im voraus, das Volk wird entscheiden, es kann entscheiden . . . , auf wessen Seite es treten will“. Nicht ob die 1. Kammer „so oder so“ gebildet, ob dieses oder jenes Amendement angenommen werde, „dies ist es nicht, woraus die Geschicke Preußens sich entfalten werden; das hängt nicht von einer, von zwanzig bejahenden Stimmen mehr oder weniger ab, sondern davon, ob Preußen sich selbst erkannt hat, ob es seine Zustände begreift“⁷².

Manteuffel zumal galt der äußersten Rechten, aber nicht nur ihr als das Haupt einer heimlichen Koalition derer, die bereitstünden, um aus dem unfruchtbaren Gegeneinander von Regierung und Kammern mit Hilfe der von Arnim umschriebenen Variante der konstitutionellen Spielregeln herauszukommen und den oppositionellen Parteien in den Kammern Schach bieten zu können. Nicht so sehr der Coup d'état war es, den man fürchtete, sondern die „Depravierung“ der Kammern⁷³ auf dem Wege eines von der Regierung im Namen des Königs offensiv geführten, aber verfassungskonformen „appel au peuple“, der schließlich die Bürokratie nicht nur zum Haupterben von Kammern und Parteien, sondern zum Testamentvollstrecker des Verfassungssystems zu machen drohte⁷⁴. Daß

71 Die Schwierigkeiten Stahls, seine eigene Lehre den verkehrten Fronten anzupassen, wurden besonders offenkundig in seiner Analyse über die „Beratenden Reichsstände“ (vgl. o. Anm. 62).

72 Vgl. o. Anm. 70, S. 1284.

73 „Wahrlich nicht Aufhebung der Kammern, sondern Pflege der Kammern sollte man fordern. Den Baum, der Frucht bringt, muß man nicht ausjäten, sondern reinigen, daß er noch mehr Frucht bringe.“ Vgl. o. Anm. 62.

74 Da in „Preußen die Bureaukratie die Rechtsnachfolgerin der Kammern sein würde“ (NPZ, Nr. 118 v. 22. 5. 1852), sei auf den Konstitutionalismus vorerst nicht zu verzichten; keine „Klasse“ sei mehr vom Liberalismus angegriffen als die Bürokratie („die Verquickung von Constitutionalismus und Bonapartismus, welche uns in der seltsamen Gestalt des Geheimen-Rat-Liberalismus alle Tage entgegentritt“, ebd., Nr. 112 v. 14. 5. 1852). Die Furcht davor, daß Manteuffel mit „nichts anderem umgehen (würde), als seinem bureaukratischen

man die Rede Arnims auf seiten der Gerlach/Stahl nicht nur für „unzeitgemäß“ (!)⁷⁵, sondern unter den jetzt gegebenen Voraussetzungen für äußerst gefährlich halten mußte, liegt auf der Hand; denn Arnims „aut-aut“, auf die Formel gebracht: „ob der König wieder allein regieren solle oder nicht!“, hätte zweifellos den Imponderabilien unreflektierten Treuebewußtseins der breiten konservativen (potentiellen Wähler-) Masse zum angestammten Hohenzollernthron weit eher entsprochen, als die sublimen Formen der Stahl-Gerlachschen Konstitutionalismus-exegese.

Der „appel au peuple“, bei Arnim unter dem Vorzeichen ständisch-neoabsolutistischer Restauration nur als ein einmaliger konfliktlösender Appell an die Urwähler intendiert, hatte seit dem Staatsstreich Napoleons allerdings eine neue Dimension erhalten⁷⁶. Noch im Dezember 1851 war in Berlin eine Broschüre mit dem Titel „Die Revision der Verfassung“ erschienen⁷⁷, die in ihrem „Deutschen Vorwort“ – wenn auch in recht unscharfen Konturen – das Bild einer Monarchie entwarf, die – auf die Masse des Volks, nicht auf Parteien oder gar parlamentarische Mehrheiten gestützt – sich zugleich des Herrschaftsmittels einer sozialen Befriedung der jeweils größten Zahl bedienen zu sollen schien. Das Aufsehen war ungeheuer. Nicht schon allein deshalb, weil die angeblich vom Elysee inspirierte Schrift⁷⁸ in der Kgl. Geh. Ober-Hofbuchdruckerei gedruckt und an alle Abgeordnete verteilt worden, sondern weil deren Herausgeber und Autor des Vorworts, R. Quehl, dem engsten Kreis um Manteuffel zuzurechnen und die Schrift offensichtlich nicht ohne dessen Mitwissen verfaßt worden war⁷⁹. Die sog. „Dritte Auflage“ nahm sehr viel stärkeren Bezug auf die preußischen Verhältnisse und ließ in Anbetracht der sich zuspitzenden Oberhausfrage das Mißtrauen gegenüber Manteuffel nur noch größer werden.

Nirgends gebe es – so hieß es hier – in der Verfassung einen Artikel, der Preußen mit der Danaergabe einer „Art parlamentarischen Regiments“ beschenkt hätte; der Kreuzzeitungspartei sei es vorbehalten geblieben, das Gegenteil zu behaupten und – wie zu ergänzen war – in ihrem Kampf

Stuhl auf den Trümmern aller Parteien, folglich auch der unseren zu stabilisieren“ (ebd., Nr. 156 v. 7. 7. 1852), war schließlich auch der Grund dafür, die Staatsratspläne Manteuffels, denen im Zusammenhang seiner (weiter unten skizzierten) Konzeption eine besondere Rolle zugefallen ist, zu blockieren. Vgl. Mant., Denkw. II, S. 176 ff.; vor allem auch Ludw. v. Gerlach, TB, S. 296 (23. 12. 1851: Gespräch mit Manteuffel) u. passim.

⁷⁵ Ludw. v. Gerlach, Aufz. II, S. 147 (10. 5. 1852) u. ders., TB, S. 307.

⁷⁶ Hierzu H. Gollwitzer: Der Cäsarismus Napoleons III. im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands, in: HZ 173 (1952), S. 23 ff.

⁷⁷ Die Revision der Verfassung. Aus dem Französischen übersetzt. Mit einem deutschen Vorwort (dat.: 10. 12. 1851). 1. u. 2. (unveränderte) Aufl. Berlin 1851. 3. (erw.) Aufl. („Die Dritte Auflage“) Berlin 1852; zur Verfasserschaft der anonym erschienenen Broschüre Leop. v. Gerlach an Bismarck (Briefwechsel, S. 4 ff. [20. 12. 1851]); Leop. v. Gerlach, Denkw. I, S. 706 (16. 12. 1851), S. 720 (6. 1. 1852). Im übrigen Mant., Denkw. II, S. 171 f.

⁷⁸ Die Revision . . . (1. Aufl.), S. III (Vorwort).

⁷⁹ Quehl war seit Dezember 1850 Leiter der „Zentralstelle für Preßangelegenheiten“, die beim Bureau des Kgl. Staats-Ministeriums ressortierte (vgl. K. Wappler: Regierung und Presse in Preußen. Geschichte der amtlichen preußischen Pressestellen 1848–1862. Phil. Diss. Leipzig 1935, S. 4 u. 14 ff.).

für die Aufrechterhaltung des Art. 65 dieses System zu praktizieren. Es scheine, „als ob unsere Gegner noch gar nicht wissen, daß es auch eine Benutzung des parlamentarischen Prinzips außerhalb einer parlamentarischen Regierung gibt – und diese Benutzung ist es, die wir auch für Preußen als heilsam, ja sogar als notwendig erachten“⁸⁰. Politik im Rahmen der Verfassung, solange die Kammern im wesentlichen der Regierung, die überall führen, regieren und nicht nur reagieren sollte, folgen; Auflösung der Kammern bei sachlich intolerablem Widerspruch gegen die Regierung; Neuwahl im Sinne eines Plebiszits unter einer bestimmten, von der Regierung ausgehenden Parole – so könnte man die Rezeptur Quehls umschreiben. Sie würde zum Erfolg führen, solange die Regierung dem wahren Volkswillen entsprechend politisch aktiv handeln würde, das hieß, wenn sie „ihre höchste Aufmerksamkeit auf eine den Grundsätzen der national-ökonomischen Wissenschaft entsprechenden Lösung der sozialen Frage“ richtete. Dahinter stand als ultimo ratio der Staatsstreich oder dessen Androhung als Disziplinierungsmittel uneinsichtiger Kammermajoritäten⁸¹.

Manteuffel hat sich gerade auch im Zusammenhang dieser Schrift und seines 1851/52 besonders engen Kontakts zu C. Frantz⁸² nachdrücklich gegen den Vorwurf gewehrt, als rüste er zum Bonapartismus⁸³. In der Summe wird denn auch das Urteil über den angeblichen bonapartistischen Absolutismus des Ministerpräsidenten zurückhaltender ausfallen müssen, als es die Polemik der Kreuzzeitungspartei hat glauben machen wollen; denn für einen solchen Kurs fehlten unter dem Regiment Friedrich Wilhelms IV. alle praktischen und vor allem die persönlichen Voraussetzungen, auch und gerade bei Manteuffel selbst.

Eine Analyse der durchaus eigenständigen Konzeption des Ministerpräsidenten kann hier nicht geleistet werden. Daß hierbei sehr viel schärfere Konturen zutage treten dürften, als es eine Historiographie wahrhaben wollte, für die die Reaktionszeit – wenn überhaupt – dann vornehmlich als negative Kontrastfolie für die glanzvolle Reichsgründungszeit von Interesse war, ist sicher. Die Abwehr eines parteipolitischen Mißbrauchs des staatlichen Exekutivpotentials bildete für Manteuffel die unabdingbare Voraussetzung einer Politik, die – diente sie nur einer Partei und den Interessen eines Standes – ihren Beruf verfehlen und geradezu zwangsläufig den Bruch zwischen Staat und Gesellschaft herbeiführen oder nur noch vertiefen würde. So war Frankreich für Manteuffel weniger das Vorbild antikonstitutioneller Staatsweisheit, als vielmehr der exemplifizierte

80 Die Dritte Auflage, S. XII (Vorwort).

81 Ebd., S. XVII.

82 E. Stamm: Konstantin Frantz' Schriften und Leben. Teil 1: 1817–1856 (1907), S. 223 ff. Ferner Mant., Denkw. II, S. 77 f., 222, 238 ff. Vgl. auch U. Sautter: Constantin Frantz und die Zweite Republik. Eine Denkschrift aus dem Jahre 1851, in HZ 210 (1970), S. 560–582.

83 Vgl. o. Anm. 24. Bei Gollwitzer (o. Anm. 76, S. 32 ff.) wird Quehl nur genannt. Neuerdings D. Groh: Cäsarismus, Napoleonismus, Bonapartismus . . . , in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Hg. v. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck. Bd. 1 (1972), S. 726 ff., hier S. 750 ff. (C. Frantz).

Ausbruch jener „Staatskrankheit“, vor der es Preußen zu bewahren galt. Die Spielart eines „milden Absolutismus“, wie Manteuffel einmal die „Ansicht“ genannt hat, die auch ihre Berechtigung habe und die glaube, daß „mit einer kräftigen Regierung mehr ausgerichtet sei als mit einer Kreisordnung“⁸⁴, hat in diesem Zusammenhang einen ebenso hohen Aussagewert wie der Hinweis, daß man sich vor dem Bonapartismus auf Dauer nur durch eine „gesunde Volksvertretung“ bewahren könne⁸⁵.

Das dahinter stehende Gesellschaftsbild⁸⁶, das W. H. Riehls „Bürgerlicher Gesellschaft“⁸⁷ gleicherweise wie Teilen der Lehre L. v. Steins vom „sozialen Königtum“⁸⁸ verpflichtet war, schloß zwar von der Anlage her den Staatsstreich ebenso aus wie den revolutionierenden „appel au peuple“. Es war jedoch zutiefst geprägt von der Einsicht, daß das „große Lehrjahr der jüngsten revolutionären Volksbewegung . . . an die Stelle der politischen Reform die soziale als Schlagwort und Wahrzeichen für die Zukunft“ habe treten lassen. Eine Politik, welche „bloß bei einem Stande die Bedeutung der sozialen Mächte für das Staatsleben praktisch anerkenne, bei anderen aber gar nicht oder nur halbwegs . . . müßte allmählich [sic] am subtilen Selbstmord sterben“⁸⁹.

Die Behauptung eines ohnehin eng bemessenen Bereichs ministerieller Unabhängigkeit, die sich zugleich der Verteidigung der Kronrechte verpflichtet fühlen konnte, erschien aus der Sicht Manteuffels als ein Akt der Notwehr gegenüber einer Partei, die den Staat gegen die angeblich zur Parlamentsherrschaft tendierenden Parteien der Linken retten zu wollen vorgab, als Garantie dafür aber die institutionalisierte Herrschaft ihrer eigenen Partei verlangte und die Identität von Staats- und Parteiinteresse unter Berufung auf das Recht aus Gott als geistige Bewältigung des Konstitutionalismus durch den Konstitutionalismus auszugeben versuchte⁹⁰.

Auch Manteuffel blieb auf die Verfassung verwiesen; diese selbst aber verhiß einen Ausweg zur Regulierung eines Konflikts zwischen dem der „ganzen Gesellschaft“ verpflichteten und so pflichtgemäß überparteilichen Staat und dem das „wahre“ Gesellschaftsbedürfnis möglicherweise einseitig verzerrenden Machtstreben gesellschaftlicher Teilinteressen in

84 So gegenüber Leop. v. Gerlach (Denkw. I., S. 765 [19. 5. 1852]).

85 Vgl. o. Anm. 24, S. 241.

86 Das Folgende nach einem „Votum des Ministerpräsidenten über die Neubildung eines Herrenhauses und die Umgestaltung des Verfassungswerkes überhaupt“ v. 8. 9. 1853 [Entwurf, ohne Absendevermerk, handschr. Korrekturen Manteuffels. DZA II, Staats-Min., Rep. 90a A VIII 1c Nr. 1 Bd. II], einer für Manteuffels innenpolitische Konzeption wichtigen Quelle. Danach die folgenden Zitate.

87 W. H. Riehl: Die bürgerliche Gesellschaft (1851). Vgl. zu Riehl E. Pankoke: Soziale Bewegung, Soziale Frage, Soziale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft“ im 19. Jahrhundert (= Industrielle Welt Bd. 12 [1970]), S. 61 ff., 114 ff. (mit Literaturhinweisen).

88 Groh (Anm. 83), S. 747 ff.; E.-W. Böckenförde: Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Festschrift Brunner (1963), S. 248 ff., und D. Blasius: Lorenz von Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen, in: Der Staat 10 (1971), S. 33 ff.

89 Wie o. Anm. 86; wörtlich bei Riehl, a. a. O., S. 174.

90 NPZ, Nr. 118 vom 22. 5. 1852.

den Kammern. Der Konflikt unter umgekehrten Vorzeichen, wie er sich in der Oberhausfrage 1852 für Manteuffel stellte, war für ihn auf dem von Quehl empfohlenen Weg nicht zu lösen. Unübersehbar aber bleibt, daß sich Manteuffel so entschieden vor einen Mann wie Quehl gestellt und ihn – wenn auch nur bis 1853 – gegen die konzentrischen Angriffe von König, Kamarilla und Kreuzzeitung gehalten hat und hat halten können. Schon die „Velleität“ nämlich, die Revisionsfrage durch das Heilmittel eines „appel au peuple“ gegen das Interesse der ritterschaftlichen Rechten gelöst zu sehen, war von nachhaltiger Wirkung. Als Waffe gegen die äußerste Rechte jedenfalls ist Quehl eine wichtige Funktion zugefallen.

Um im Bilde Leopold v. Gerlachs zu bleiben: Eingeklemmt zwischen der Scylla der Revolution und der Charybdis des (bonapartistischen) Absolutismus, hat die Rechte es vorgezogen, ihre Blöße mit dem „Lumpen“ der Verfassungsurkunde zu bedecken. Mit vollem Erfolg, wie die Zukunft mit der endgültigen Lösung der Oberhausfrage in Form des Herrenhauses und der Konflikt in den sechziger Jahren, der Konflikt unter den „richtigen“ Vorzeichen, bewies.

Die Diagnose, die C. Frantz⁹¹ der nachrevolutionären Staatenwelt Europas angesichts des Staatsstreiches Louis Bonapartes gestellt hat, schien auf Preußen nicht zuzutreffen. Links, so hatte er prophezeit, gehe es in den „Parlamentarismus“ und weiter in den „Communismus“, rechts in die Restauration und weiter in die Revolution, geradeaus in den „Napoleonismus“. Bleibt man innerhalb des sicher vereinfachenden, aber anschaulichen Bildes, so verharrte das Preußen der fünfziger Jahre auf der Stelle. So weit der Weg nach rechts auch zu gehen schien, er führte – angesichts der Gegenkräfte, die er provozierte – nicht weit genug, um die Verfassung in ihrer Substanz zu vernichten. Im Gegenteil, die Verfassung war am Ende der Ära Manteuffel zumindest eine Realität. Um sie zur ‚Wirklichkeit‘ werden zu lassen, darum ging es im wesentlichen dem liberal-fortschrittlichen Lager während der Neuen Ära und der Konfliktszeit. Auch wenn dies der Versuch gewesen wäre, nach links in den Parlamentarismus zu gehen, dann wurde er – angesichts der Gegenkräfte, die er provozierte – vorzeitig abgebrochen. Vielleicht gehört es auch zu den ‚Wesens‘-Merkmalen des sog. preußisch-deutschen Konstitutionalismus, daß keiner der Wege konsequent beschritten worden ist. Am Ende hätte dann nach Frantz der Ausbruch der „Staatskrankheit“ stehen müssen.

91 Louis Napoleon. Vom Verfasser „Unserer Politik“. Berlin 1852, S. 104.

Der Kampf um die Kontrolle der österreichischen Staatsfinanzen 1859/60

Ein Beitrag zur Geschichte des parlamentarischen Budgetrechts

Daß das „neoabsolutistische“ Regime des österreichischen Kaiserstaates nach den militärischen Niederlagen in Italien mit dem Rückzug auf einen verfassungspolitischen Reformkurs nicht nur den außenpolitischen Mißerfolg zu kompensieren bestrebt war, sondern auch, und sogar vorrangig, einer finanziellen Katastrophe zu steuern suchte, war den vielen nicht nur im Lager des aufstrebenden Liberalismus zu suchenden Gegnern der „klerikalen Mißwirtschaft und staatlichen Korruption“ sehr wohl geläufig. Gustav Kolmer, der sein auch heute noch gültiges Standardwerk zur Geschichte des österreichischen Parlamentarismus aus der Tradition liberaler Kritik geschrieben hat, faßte dieses Bewußtsein noch in die Worte: Die „Zeichen eines trostlosen Verfalls des Staatscredits . . . drängten zu Reformen. Die absolute Regierung wünschte sich ihrer Verantwortung zu entledigen und war einverstanden, sie auf andere Schultern zu wälzen¹“. Im allgemeinen ist jedoch die Finanzfrage in ihrer Bedeutung für die verfassungspolitische Entwicklung in der geschichtswissenschaftlichen Literatur etwas in den Hintergrund getreten, zum Teil weil man die Geschichte des österreichischen Parlamentarismus und damit des parlamentarischen Mitspracherechts bei der staatlichen Finanzgebarung erst mit dem „Februarpatent“ von 1861 ansetzt², zum Teil weil das Wesentli-

1 Gustav Kolmer: *Parlament und Verfassung in Österreich*, 1: 1848–1869, Wien/Leipzig 1902; Neudruck Graz 1972, S. 29; aus der nicht sehr großen Zahl neuerer Arbeiten zur Geschichte des österreichischen Parlamentarismus sei hier lediglich verwiesen auf Roland Ruffieux: *Le parlementarisme Autrichien entre 1861 et 1914*, in: *Mélanges d'histoire économique et sociale en hommage au professeur Antony Babel*, 2, Genève 1963, S. 273–299.

2 Vgl. die einschlägigen finanzgeschichtlichen Arbeiten von Adolf Beer: *Der Staatshaushalt Österreich-Ungarns seit 1868*, Prag 1881; Rudolph Comte de Mulinex: *Les finances de l'Autriche. Études historique et statistique sur les finances de l'Autriche-Cisleithanienne comparées avec celles de la France*, Paris/Wien 1875; Joseph Neuwirth: *Bankacte und Bankstreit in Österreich-Ungarn 1862–1873*, Leipzig 1873; Carl Frh. von Czoernig: *Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle in Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien*, Wien 1866; Gustav Seidler: *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht*, Wien 1885; Adolph Wagner: *Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes, mit besonderer Berücksichtigung auf den Ausgabe-Etat und die Staatsschuld*, Wien 1863, ist ein zeitgenössischer Diskussionsbei-

che des österreichischen „Staats- und Reichsproblems“ in der nationalen bzw. der verfassungsrechtlichen Problematik gesehen wurde³. Tatsächlich stand aber die Frage der Sanierung des Staatshaushalts in einem Ausmaß hinter allen allgemeinpolitischen Entscheidungen, daß nicht ohne Berechtigung die Frage gestellt werden darf, ob nicht die Verfassungspolitik nur die Sekundärerrscheinung eines sich dahinter vollziehenden Kampfes um die Neuverteilung der für den Staat zu tragenden finanziellen Lasten war. Die Argumentationen für und gegen die Gewährung verfassungsmäßiger Rechte standen im Dienst dieses Kampfes. Erfolg bzw. Mißerfolg der Verfassungsbestrebungen standen in engstem Zusammenhang einerseits mit den Möglichkeiten, andererseits mit den Grenzen der staatlichen Finanzpolitik.

Jener Teil der Vorgeschichte des österreichischen Parlamentarismus, der mit den innenpolitischen Ereignissen vom Laxenburger Manifest (15. Juli 1859) bis zur Vertagung des „verstärkten“ Reichsrats (28. September 1860), insbesondere mit dem Ringen um die Kontrolle und um die sozialpolitisch motivierte Steuerung der Budgetgestaltung in Verbindung steht, war zwar nur ein Präludium, aber eines, in dessen Rahmen immerhin die Weichen in Richtung auf eine Parlamentarisierung des Staatswesens gestellt wurden. Diese Entwicklung erfolgte gegen die erklärten Absichten jener, die glaubten, den Gang der Ereignisse noch sicher im Griff zu haben. Sie vollzog sich sogar unaufhaltsam und mit nahezu zwingender Logik, als sich die im Besitz der politischen Macht befindliche soziale Schicht – mit Bürokratie, historischem Grundadel und Militär annähernd umschrieben – einerseits weigerte, die Kosten des noch zu ihren Gunsten konstruierten Staatsapparats auch selbst zu bestreiten, andererseits aber auch nicht bereit war, eine Verteilung der Lasten auch mit einer solchen der politischen Macht zu verbinden.

Das politische und wirtschaftliche Establishment des so glücklos endenden neoabsolutistischen Regimes war 1859 ausnahmslos und entschieden für eine Ordnung des ruinierten Staatshaushalts durch Beseiti-

trag zur Frage der Sanierung des Staatshaushaltes entweder durch Anleihen oder durch Angleichung der Ausgaben an die Einnahmen; als neueste Darstellung Josef Wysocki: Die österreichische Finanzpolitik, in: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 1: Die wirtschaftliche Entwicklung, hg. von Alois Brusatti, Wien 1973, S. 68–104; am wertvollsten für die allgemeinen Zusammenhänge noch immer Adolf Beer: Die Finanzen Österreichs im 19. Jahrhundert, Prag 1877.

3 Am ausführlichsten würdigt Josef Redlich: Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches (Leipzig 1920), die Bedeutung der Finanzfrage für den allgemeinen politischen Umschwung von 1859/60: 1/1, S. 463 f., 487, 502; 1/2, (Exkurs über die Finanzpolitik); aber er sieht den Motor der Entwicklung ausdrücklich nicht in der Finanzfrage, sondern in der „Festlegung der Richtung und der großen Grundsätze“ der politischen Reorganisation der Monarchie (z. B. 1/1, S. 530 für die Politik der Adelspartei des „verstärkten“ Reichsrats); in einem solchen Urteil ist die bestehende Verbindung zwischen finanzieller und politischer Reorganisation – ganz abgesehen von der Frage der Priorität des einen oder des anderen Bereichs – aufgelöst. Auch Friedrich Walter: Die österreichische Zentralverwaltung 3/3 (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 54, Wien 1970), S. 109–149, betont die Bedeutung der Finanzfrage, klammert sie aber praktisch aus der Darstellung weitgehend aus. In den Arbeiten von Beer und Wysocki, zit. Anm. 2, fehlt umgekehrt die Verbindung zur politischen Geschichte.

gung der finanziellen Mißstände. Dieses durch Bedenken zunächst nur wenig getrübe Engagement schlug aber sehr rasch in Resignation, Gleichgültigkeit, ja Widerstand um, als sich herausstellte, daß Reformen nur um den Preis eines empfindlichen Schnitts in das Fleisch der eigenen materiellen Interessen durchführbar waren.

Unter diesen allgemeinen Gesichtspunkten sollen im folgenden die Bemühungen der Regierung und des „verstärkten“ Reichsrats um eine Behebung der katastrophalen Finanznot des österreichischen Kaiserstaats in der verfassungsgeschichtlichen Übergangsperiode 1859/60 gewertet und dabei die Zusammenhänge mit den verfassungspolitischen Entscheidungen aufgezeigt werden⁴.

Als sich Kaiser Franz Joseph entschloß, am 11. Juli 1859 die Friedenspräliminarien zu Villafranca abzuschließen, trieb ihn zu diesem Schritt nicht irgendeine „seltsame Ungeduld⁵“. Die Lage der Staatsfinanzen ließ dem Kaiser kaum eine andere Wahl. Schon zu Beginn des Krieges, Ende April 1859, waren die Kassen leer gewesen. Der Erlös freiwilliger Anleihen⁶ war durch die Rüstungen sofort verbraucht. Von der Nationalbank mußten 200 Millionen fl. zu zwei Drittel des Nominalwerts aufgenommen werden⁷. Einen Monat später waren auch davon 93 Millionen ausgegeben, der Rest reichte bis Ende des Monats Juli. Als sich nach den verlorenen Schlachten (4. und 24. Juni) kein Ende des Geldausgebens abzeichnen wollte, trat der österreichische Finanzminister, Karl Freiherr von Bruck, vor die Ministerkonferenz und legte klar, was niemand zu bedenken schien und, wie sich bald herausstellte, auch nicht bedenken wollte: Das Armeeoberkommando hatte ein Nachtragspräliminare von 67 Millionen vorgelegt und gleich ein weiteres in Aussicht gestellt. 120 Millionen des Militäraufwands waren noch unbeglichen, 70 Millionen waren für die ersten Monate des Verwaltungsjahres 1859/60 zu veranschlagen. Also bestand für die Armee ein Sofortbedarf von 200 Millionen fl., wenn der Krieg fort dauern sollte, ein solcher von 400 Millionen⁸. Da eine Auslandsanleihe

4 Als Quelle der vorliegenden ausschnittshaften und in diesem Sinne vorläufigen Darstellung dienen die Akten der kaiserlichen Kabinettskanzlei (Vorträge der Finanzminister und Ministerkonferenzprotokolle) und des „verstärkten“ Reichsrats (Vorträge des Reichsratspräsidenten und Sitzungsprotokolle), beide HHStA, Wien. Diese Quellengrundlage darf zur Beantwortung der hier gestellten Frage als ausreichend betrachtet werden. Die Kabinettsakten enthalten zwar nur die für den Kaiser hergestellten Exzerpte der Finanzvorträge, diese sind aber so gehalten, daß nur in den seltensten Fällen auf die Originalvorträge im Finanzarchiv Wien zurückgegriffen werden muß. Die Ministerkonferenz war gerade für die Jahre 1859/60 in einem Ausmaß in den politischen Entscheidungsprozeß eingeschaltet (schon mit dem „Oktoberdiplom“ 1860 trat in dieser Hinsicht eine qualitative Änderung ein), daß die Ministerkonferenzprotokolle ein fast lückenloses Bild der Diskussion auf Regierungsebene ergeben. Die Reichsratsakten hingegen bieten nur wenig mehr als die veröffentlichten Protokolle des „verstärkten“ Reichsrats (Verhandlungen des österreichischen verstärkten Reichsrats 1860. Nach den stenographischen Berichten. 2 Bde., Wien 1860; Neudruck, hg. von Gerhard Silvestri, Wien 1972). Von einer Einarbeitung der unveröffentlichten und veröffentlichten persönlichen Quellen (etwa der Nachlässe Rechberg und Plener) sowie der zeitgenössischen publizistischen Diskussion der Finanz- und Verfassungsfrage ist in diesem Rahmen vorerst abgesehen.

5 Walter, Zentralverwaltung 3/3, 98.

6 Siehe Kolmer, Parlament 1, 17.

7 Kaiserliche Verordnung v. 29. April 1859, Reichsgesetzblatt 68/1859.

bei den gegebenen politischen Konstellationen nicht zu bekommen war, blieb nur eine Zwangsanleihe im Inland. Auch dafür waren aber die Erfolgsaussichten gering, wie der Innenminister, Alexander Bach, vorrechnete: Eben war die große Nationalanleihe von 1854 abgeschlossen worden. Jetzt sollten die von der geplanten Zwangsanleihe betroffenen Kontribuenten – das waren die Steuerpflichtigen – 20 Monate hindurch in monatlichen 5-Prozent-Raten neben den laufenden Steuern eine Summe einzahlen, die das Doppelte des Kontingents der direkten Steuern eines Jahres erreichten. Die Quellen größerer Mengen flüssigen Kapitals – die Gemeinden, Fonds, Handel und Gewerbe – waren infolge der schlechten Wirtschaftslage erschöpft. Die „Kapitalisten“ wollte man sich für ein freiwilliges Leihgeschäft zu günstigsten Bedingungen (100 Millionen in Silber zu 70%, einzuzahlen nicht wie üblich in 7, sondern in 10 Monatsraten zu je 7 Millionen) aufsparen. Außerdem wußte gerade der Innenminister sehr genau, daß den politischen Behörden die Macht zum Zwang nicht mehr voll zu Gebote stand.

Der Beschluß der Minister war daher schnell und einfach gefaßt: Man sollte wieder einen Vorschuß der Nationalbank nehmen, und zwar „wie schon bezüglich der 200 Millionen vor zwei Monaten“⁸ gegen Staatsschuldverschreibungen. Bruck hat diese Entscheidung so formuliert, daß damit eine Versicherung für die Bank verbunden war, die als Vorschuß gewährte Anleihe „durch Repartition auf die Steuerpflichtigen zurückzusetzen“. De facto wäre es also doch eine Zwangsanleihe gewesen, weil die Umlegung „sofort“ erfolgen sollte. Als Bruck damit vor die Konferenz trat, erhob sich erst recht ein Proteststurm der Minister, wobei um einen Grad deutlicher ausgesprochen wurde, was man im Grunde befürchtete: Die Einberufung der „Vertrauensmänner“, deren man zur Aufbringung der Anleihe in den einzelnen Provinzen des Reiches bedurfte, würde eine „Agitation hervorrufen, welche bei der gegenwärtigen Stimmung sofort auf das politische Feld übergreifen dürfte“, ja es sei sicher damit zu rechnen, „daß die Einberufung den nur zu häufig hervortretenden Wünschen nach konstitutionellen Einrichtungen neue Nahrung geben würde“ (Bach). Bruck zögerte nicht, wenigstens anzudeuten, daß, weil ohne die „moralische Unterstützung“ der Vertrauensmänner eine Behebung der Finanznot nicht mehr möglich war, dieser Preis wohl oder übel gezahlt werden mußte. Bruck trug auch seine Bedenken, sich über den Beschluß der Ministerkonferenz, die Sache vorläufig in Schwebe zu lassen, hinwegzusetzen. Am 8. Juli wandte er sich an den Kaiser mit dem „sofort zu genehmigenden“ Antrag, das ältere Anlehen bei der Nationalbank auf 500 Millionen zu erhöhen, zwangsweise auf die einzelnen Kronländer zu verteilen und einheben zu lassen, die Bank zur Emission von 5- und 500-Guldenscheinen mit Zwangskurs zu ermächtigen und weiters eine freiwillige Anleihe in Silber von 100 Millionen zu 70% Begebungs-

8 Ministerkonferenz (MK.) v. 5. und 7. Juli 1859, Kabinettszahl (KZ.) 2465/1859.

9 Vgl. Anm. 7.

kurs auszuschreiben – das Ganze „zur Deckung des außerordentlichen Erfordernisses in den letzten Monaten dieses Verwaltungsjahres und für den Anfang des nächsten Jahres¹⁰“.

Das wären Transaktionen gewesen, die den Staat an den Rand des Ruins gebracht hätten. Obendrein bargen sie die Gefahr der Artikulation konstitutioneller Ansprüche durch Kreise, die bislang keinen Anteil an der Regierung gehabt hatten. Das hat Bruck den Ministern am 5. und 7. Juli und dem Kaiser am 8. Juli klar vor Augen geführt. Villafranca am 11. Juli war daher unvermeidlich, wenn man diesen vom Finanzminister aufgezeigten Alternativen ausweichen wollte. Nur so konnte man unliebsame Konsequenzen noch einmal vermeiden.

Schon zwei Tage nach Abschluß des Präliminarfriedens schickte der Kaiser dem Finanzminister seine Vorträge zurück mit dem Auftrag, „die Maßregeln zur Deckung des Erfordernisses mit Rücksicht auf die erfolgte wesentliche Änderung in der Lage der Verhältnisse in Erwägung zu ziehen¹¹“. Auch in der Ministerkonferenz mußte nun Bruck seine Vorschläge zur Deckung des Defizits zurücknehmen¹².

Tatsächlich hatte sich aber im Bereich der Finanzen gar nichts geändert. Die schon ausgegebenen oder angesprochenen Summen blieben nun einmal unbedeckt. Brucks Initiative war allerdings durch die Argumentation mit der „Änderung in der Lage der Verhältnisse“ unterlaufen, sein Angriff abgeschlagen, ohne daß von den Motiven der sich gegenüberstehenden Kontrahenten schon etwas sichtbar geworden wäre. Noch einmal suchte der Finanzminister die Initiative wiederzugewinnen, als er am 30. Juli den Staatsvoranschlag für das Verwaltungsjahr 1860 vorlegte mit einem Defizit von 87.702.900 fl.¹³. Aber durch Überweisung der Sache an den bekannt schwerfällig arbeitenden „ständigen“ Reichsrat wußte sich der Kaiser auch in diesem Falle der Notwendigkeit einer raschen Entscheidung zu entziehen¹⁴. Über zwei Monate war Bruck zum Warten verurteilt. Als er sich wieder, und dann mit höherem Einsatz engagierte, wurde es für ihn im buchstäblichen Sinn ein Kampf auf Leben und Tod.

Das neue Ministerium Rechberg–Goluchowski hatte in seinem „Programm“, das nach längeren Beratungen endgültig am 21. August zustande gebracht werden konnte, u. a. die Einsetzung einer Kommission vorgesehen, die Einsparungen bei den einzelnen Zweigen der Staatsausgaben erarbeiten sollte. Einschränkend wurde freilich festgehalten, daß das Gesamtbudget Gegenstand der Ministerberatungen bleiben müsse¹⁵

10 Vorträge Brucks v. 8. Juli 1859, KZ. 2493/1859 (Präsidialakten des Finanzministeriums = FM.Präs. 4236/1859) und KZ. 2494/1859 (FM.Präs. 4245/1859).

11 Handschreiben an Bruck v. 13. Juli 1859, KZ. 2493/1859.

12 MK. v. 14. Juli 1859, KZ. 2679/1859.

13 Vortrag Brucks v. 30. Juli 1859, Finanzarchiv (FA.), FM.Präs. 4659/1859.

14 Das Gutachten des Reichsrats erfolgte am 20. Oktober 1859, Reichsratsakten, Präs. 264/1859; die kaiserliche Erledigung mit nur unbedeutenden Kürzungen der Ansätze des Finanzministeriums am 13. November 1859, KZ. 2829/1859.

15 X. des „Programmes“ (= Vortrag Rechbergs v. 17. August 1859, KZ. 2964/1859, bei Walter, Zentralverwaltung 3/4, Nr. 23).

Diese im Rahmen des Gesamtprogramms eher nebensächliche Bestimmung wurde der Ausgangspunkt für Auseinandersetzungen, in deren Rahmen immer schärfer und augenfälliger soziale Interessen bestimmend wurden, die schließlich als solche auch die Lösung der Verfassungsfrage entschieden. Die tatsächliche Entwicklung ging dabei sehr rasch über das im „Programm“ gesteckte bescheidene Ziel eines finanzpolitischen Beirats hinaus, und es war Bruck selbst, der diese Entwicklung mit beträchtlichem Eifer förderte.

Zunächst schien es so, als würde das Notwendige wieder vertagt. Die Minister standen zu allen Punkten des vereinbarten „Programmes“. Nur gegen die sofortige Wirksamkeit der „Ersparungskommission“ erhoben sich Bedenken – zunächst des Innenministers Agenor Goluchowski, der erst in einigen Monaten über die möglichen Ausgabenreduktionen seines Ressorts entscheiden zu können glaubte, dann, geschmeidiger, aber entschiedener die des Unterrichtsministers Leo Thun, der die Ministerialbeamten, aus denen die Kommission gebildet werden sollte, als ungeeignet erklärte, über Einsparungen zu befinden¹⁶. Später war dann Thun einer der schärfsten Gegner dieser Kommission, eben weil sie gegen die vorgesetzten Minister radikale Einsparungen in Vorschlag brachte. Bruck hätte sich dem Einspruch wohl auch diesmal fügen müssen, wenn ihm nicht der Kaiser nach einigem Zögern schließlich doch zu Hilfe gekommen wäre mit der Weisung, „daß die Ersparungskommission baldmöglichst ihre Wirksamkeit beginne“ und daß diese Wirksamkeit „nicht bloß temporär, sondern bleibend“ sein solle¹⁷. Jetzt glaubte der Finanzminister einen entscheidenden Schritt wagen zu können. Er legte der Regierung und dem Kaiser ein Memoire „Über die Reformen der inneren Verwaltung in finanzieller Beziehung“ vor¹⁸.

Bruck knüpfte zu seiner Absicherung an das Laxenburger Manifest an. Die konkreten Konsequenzen, die er daraus aber für eine Neuorientierung der Finanzpolitik zog, ließen schon im Ansatz erkennen, daß sie eine allgemeine soziale und politische Umwälzung nach sich bringen würden, an die in der Laxenburger Erklärung vom 15. Juli nicht im entferntesten gedacht war. Gewiß war Brucks Memoire in erster Linie ein massiver Angriff auf die Militärverwaltung: „Alle Überlegungen hinsichtlich Ausgabenreduktionen sind unbedeutend gegen den enormen Mißstand, daß der kostspieligste Ausgabenzweig, nämlich die Militärverwaltung, gar keine selbständige und unabhängige Kontrolle mehr hat.“ Bis auf 300 Millionen fl., also über den Betrag der ordentlichen gesamten Staatsbedeckung eines Jahres, ist der Militäraufwand gestiegen, über 1900 Millionen wurden von 1848 bis 1859 ausgegeben, „. . . und doch wurde gerade bei diesem Dienstzweig die Unabhängigkeit der Kontrolle gebrochen und die früheren selbständigen Buchhaltungen in Hilfsämter jener höheren Militärorgane, deren Gebarung eben kontrolliert werden sollte, herabgedrückt“.

16 MK. v. 23. August 1859, KZ. 3039/1859.

17 MK. v. 7. Oktober 1859, KZ. 3551/1859.

18 Lithographierte Beilage zum Ministerkonferenzprotokoll v. 8. Oktober 1859, KZ. 3552/1859.

Aber Bruck ging über diese populäre Kritik der Militärausgaben weit hinaus. Er kritisierte die vom Kaiser persönlich im Sinne einer Vereinfachung betriebene „Reform“ der obersten Staatsverwaltung als bloße kosmetische Operation ebenso wie die im Schoß des Ministeriums Rechberg bereits laut gewordenen Pläne des ständischen Provinzialadels zur Stärkung seiner Machtgrundlagen in der autonomen Verwaltung der Kronländer: Es wäre sinnlos, etwa ein Ministerium aufzulösen – wie es eben damals mit dem Handelsministerium geschehen war –, es müsse die politische Grundstruktur des Staates reformiert werden, um eine gesunde Basis der Finanzgebarung zu gewinnen. Bruck erklärte sich für eine Reduktion sowohl der staatlichen wie der bestehenden autonomen Verwaltung in den Provinzen. Sowohl die Statthaltereien wie auch die selbständigen Länderverwaltungen sollten in der Bukowina, in Schlesien, Krain, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg, dem Küstenland und der Militärgrenze aufgelöst werden. Die Bezirksämter, die in den nichtungarischen Ländern von 322 auf 885 vermehrt worden waren, sollten wieder auf das frühere Maß reduziert werden. Das war als Ganzes genommen eine unverhohlene Kampfansage einerseits gegen die unter der Ägide Bachs zu einem bestimmenden Faktor im Staat gewordene Bürokratie, andererseits gegen den schon zur Debatte stehenden Föderalismus und jene soziale Schicht, die ihn befürwortete, den adligen Großgrundbesitz. Als Ersatz für die bisherige Ordnung empfahl Bruck Stärkung der Gemeinden im Sinne des selfgovernment, sozial gesehen also die Zurückdrängung der in den historisch überkommenen Institutionen verankerten adligen Herrschaftsschichten und Förderung des bäuerlichen und bürgerlichen Mittelstands.

In erster Linie waren Brucks Darlegungen natürlich der Versuch einer Rechtfertigung jener katastrophalen Finanzgebarung, unter der sein Name stand. Aber ganz deutlich standen sie in Verbindung mit einem bestimmten sozialpolitischen Programm, gerichtet gegen diejenigen, zu deren Gunsten die Staatsausgaben so gigantisch gesteigert hatten. Bruck hat diejenigen beim Namen genannt, für die er gezwungen gewesen war, im Rahmen des „Staaterfordernisses“ das Geld zu beschaffen, was dann als Mißwirtschaft bezeichnet wurde, auch von denen, deren Nutzen damit verbunden war. Denn eines läßt sich – ohne daß dafür in diesem Rahmen ziffernmäßige Details beigebracht werden können – mit Sicherheit sagen: Der Großteil auch jener Ausgaben, die nicht in die Rubrik „Verwaltungskosten“ fielen, kam letztlich inländischen Wirtschaftsinteressen verschiedenster Art zugute. Das gilt sowohl vom Militäraufwand, als auch damals noch für den Schuldendienst der diversen Kreditoperationen. Deshalb mußte es von Grund auf schwierig sein, jemanden zur Unterstützung dessen zu finden, was der Finanzminister vorschlug.

Brucks Plan war im übrigen taktisch gut durchdacht. Die gewichtige, im Prinzip notwendig oppositionelle Stimme des Polen Gołuchowski war sofort gewonnen, weil für Galizien durch die Unterordnung der Bukowina,

Krakaus und eines Teils von Schlesien ein beträchtlicher nationalpolitischer Erfolg winkte. Eine ähnliche Hinterabsicht bestimmte den Vorschlag der administrativen Neuordnung im Südosten der Monarchie im Hinblick auf eine Stärkung Kroatiens. Aber diese nationalpolitischen Vorauszahlungen zur Gewinnung von Bundesgenossen blieben wirkungslos. Graf Thun deponierte zum erstenmal massiven Protest: „Wichtiger als die finanzielle ist hier die politische Rücksicht auf die provinziellen Verhältnisse der in Rede stehenden Kronländer. Bevor man ihnen die selbständige politische Verwaltung entzieht, muß ihnen ein Äquivalent dafür in der provinziellen selbständigen Vertretung gegeben werden¹⁹.“ Die Mehrzahl der Minister stimmte dem zu, und auch Gofuchowski begriff sofort, daß die Wahrung der hier zur Debatte stehenden Standesinteressen langfristig wichtiger war als ein unmittelbarer nationalpolitischer Gewinn.

Die Tendenzen, die auf dem Weg über die Debatten des „verstärkten“ Reichsrats schließlich im „Oktoberdiplom“ mit seinem Programm der Stärkung der „historischen Länderindividualitäten“ gipfelten, erfuhren jetzt ihre Profilierung. Die Richtung der noch zu erwirkenden Entscheidung des Kaisers war mit Sicherheit vorherzubestimmen. Denn mit Brucks Plan verbanden sich verfassungsrechtliche Konsequenzen, die der Kaiser erklärtermaßen nicht billigte. Wenn er die Sanierung der Staatsfinanzen auf dem von Bruck vorgezeichneten Weg betrieb, aber alle konstitutionellen Bestrebungen energisch von sich wies, dann war er eben inkonsequent oder er hat den Zusammenhang zwischen den beiden Problemen nicht gleich erkannt.

Anders Thun, der nun zum Gegenangriff gegen Bruck schritt. Wenn er die vom Innenminister als sofort durchführbar bezeichnete Auflösung der Kreisbehörden, eine Maßnahme, die ihn und seinen Stand nicht direkt berührte, vehement ablehnte, dann war das ein erster, aber nur taktischer Gegenzug: nämlich die Formierung einer gemeinsamen Front zwischen dem Hochadel und der Mächtigen, in ihrer Existenz an einem nicht unwichtigen Detail massiv in Frage gestellten Bürokratie, wobei zu bedenken ist, daß die Grenzen zwischen beiden sozialen Gruppen in den höheren Rängen der Provinzialverwaltung fließend waren. Thun war es auch – dabei allerdings zunächst allein unter den Ministern –, der Brucks Entfernung aus dem Amt betrieb. Bruck hatte eine Differenz mit dem Ministerpräsidenten über sofortige Einsetzung einer Staatsschuldenkontrollkommission zum Anlaß genommen, sein Amt zur Verfügung zu stellen. Ob er sich der Verantwortung entziehen wollte oder die Rücktrittsdrohung als Druckmittel benutzte, ist schwer zu entscheiden. Die Minister, vor allem Rechberg, konnten Bruck dann nicht unschwer zum Bleiben bewegen²⁰. Nur Thun versuchte darauf zu beharren, daß Brucks „Belassung im Amt mit der Ehre der Regierung nicht mehr verträglich erscheine“. Dem Problem, wie aus der Finanzmisere herauszukommen sei, ging Thun freilich

19 MK. v. 22. Oktober 1859, KZ. 3761/1859.

20 MK. v. 22. und 25. Oktober 1859, KZ. 3761/1859 und 3762/1859.

mangels eines praktikablen Gegenvorschlags geflissentlich aus dem Weg. Bruck blieb also und sollte weiter Vorschläge unterbreiten.

Nachdem die Frage einer grundlegenden Strukturreform vertagt worden war, hatte der Ministerpräsident, Graf Rechberg, ein Detailproblem forciert: die Reaktivierung der seit 1817 bestehenden „Staatsschuldentilgungsdeputation“ in neuer Zusammensetzung „aus unabhängigen Männern des Adels und des Handelsstandes (nicht bloß aus Beamten) in der Weise, wie in Preußen und Deutschland die Kontrollinstitute der Staatsschuldengebarung bestehen“. Also eine Maßnahme zur Wiederherstellung des Staatskredits an Stelle des Versuchs, Einsparungen bei den Ausgaben zu erzielen. Bruck persönlich hatte, wie sich später herausstellen sollte, eine Kontrolle nicht zu fürchten, und er selbst dürfte das von Anfang an gewußt haben. Die sich hinziehende Debatte um die Sicherung der Unabhängigkeit der Kontrollkommission wurde daher mehr oder weniger zum Schein geführt, zumindest aber unter falschen Vorzeichen²¹. Wieder ging es letztlich nur darum, welche soziale Gruppe die Kontrolle in die Hand bekommen sollte. Bruck kämpfte für eine entsprechende Beteiligung von Staatsbeamten. Nebenbei ging es ihm auch um 39 Millionen Eigenvermögen des Tilgungsfonds, das an die Finanzverwaltung übergeben werden sollte und nicht weiterhin als unabhängiges Geschäftskapital nutzbar blieb. Thun plädierte für „Mitglieder aus allen Ständen: dem Adel, den großen Grundbesitzern, dem Handelsstande und den Industriellen“. Thun hatte nicht unrecht, wenn er damit eine entsprechende Vertretung der Staatsgläubiger garantiert sah, es war aber ein nur zu durchsichtiges Manöver, wenn er gegen den Finanzminister immer mit dem Begriff „Unabhängigkeit“ argumentierte. Die von ihm geforderte Zusammensetzung garantierte und verstärkte den bis dahin schon bestehenden Einfluß einer einzigen sozialen Schicht, weil „Hochadel und Großgrundbesitz . . . zu dieser Zeit mit dem Großcapital noch fast identisch waren“²².

Genau wie die Frage einer allgemeinen Strukturreform als Voraussetzung für die Sanierung der Staatsfinanzen verlief sich so auch die Debatte um die Ordnung des Staatsschuldenwesens im Sande sozialer Interessenpolitik²³. Man gestand sich zwar die katastrophale Lage ein, war aber nicht bereit, am Wesen der auf eine bestimmte Sozialordnung abgestimmten Verwaltungsstruktur des Staates etwas zu ändern.

21 Ausführliche Darstellung bei Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 118 ff.

22 Kolmer, Parlament 1, S. 30.

23 Die erst mit 23. Dezember 1859 zustande gekommene Neuorganisation entsprach schließlich doch eher den Forderungen Thuns, weil zu diesem Zeitpunkt die mit einer grundlegenden Finanzreform verbundenen „konstitutionellen Gefahren“ bereits erkennbar waren. Der Präsident der Kommission, Joseph Fürst Colloredo-Mannsfeld, Vizepräsident der „Niederösterreichischen Landwirtschaftsgesellschaft“, und Alphons Graf Pallavicini wurden als Vertreter der „Classe der Grundbesitzer“ bestellt; Baron Anselm von Rothschild „aus der Classe der Kapitalisten“; zu letzterer gehörten auch die Nationalbankdirektoren Moritz Ritter von Wodianer, der zweite große Finanzmann Österreichs nach Rothschild, Zenobius Constantin Freiherr von Popp-Böhmstetten und Peter Ritter von Murmann; als Vertreter der Industrie der niederösterreichische Landesauschuß Anton Edler von Dück.

Dadurch änderte sich allerdings nichts an der Tatsache, daß man am Rande des Staatsbankrotts stand und daß gezahlt werden mußte, und zwar nicht mit Worten der Minister, nicht einmal mit Staatsnoten, sondern in Silber. Von dieser ebenso einfachen wie harten Tatsache her erhielt die nun einmal eingeleitete Entwicklung eine Eigengesetzlichkeit, die sich dem Wollen oder Nichtwollen des einen oder anderen Ministers mehr oder weniger entzog.

Als Bruck am 1. November 1859 die Abschlußgebarung für das abgelaufene Verwaltungsjahr vorlegte, war die harte Realität der Ziffern wieder präsent. Mit Hilfe eines neuerlichen Vorschusses von 20 Millionen fl. von der Nationalbank gegen Ausstellung und Diskontierung von Wechseln der Staatszentalkasse²⁴ konnten zwar alle Ausgaben bestritten werden, aber Bruck hat nicht übertrieben, wenn er feststellte: „Beim Eintritt des neuen Verwaltungsjahres sind alle Hilfsquellen erschöpft²⁵“. Die nächste Zukunft, d. h. die Bedeckung des Budgets für 1860, hätte rein ziffernmäßig zwar zu gewissen Hoffnungen Anlaß gegeben, wenn die vom Finanzminister präliminierten Ansätze eingehalten worden wären. Das betraf vor allem den Militäraufwand. Mit diversen Kürzungen war das Defizit auf 33 Millionen fl. reduziert worden²⁶, eine Summe, für die das Geld auf dem üblichen Weg des Schuldenmachens leicht zu beschaffen gewesen wäre. Voraussetzung war, daß der ordentliche Militäraufwand den schon für 1859 angesetzten Betrag von 106 Millionen fl. nicht überschreite. Aber schon während man mit diesen Ziffern spielte, erklärte das AOK die Summe von 170 Millionen für unabdingbar. Als Bruck die berechnete Frage stellte, ob denn ein Truppenstand von 568.000 Mann und 87.000 Pferden im Frieden beibehalten werden müßten, bekam er zur Antwort, daß über diese Frage deshalb gar nicht diskutiert werden brauchte, da die Armee schon 20 Millionen Schulden gemacht habe, da sie auf die 3 Millionen für die Besoldung der zwar beschäftigungslosen, aber für den im Grunde schon problematisch gewordenen Zusammenhalt der Truppen notwendigen „supernumerären“ Offiziere nicht verzichten konnte usw.²⁷. Daß die gravierenden Summen jedoch nicht einfach zur Erhaltung des zentralen Machtinstruments, das die Armee darstellte, dienten, sondern unvermittelt in die Taschen der Wirtschaft flossen, also wie in der Zentral- und Provinzialadministration besonders in der Höhe des Ansatzes nicht von eigentlichen Staatsbedürfnissen, sondern von Privatinteressen bestimmt waren, zeigten die 30 Millionen, die allein für Geniebauten dann doch eingespart werden konnten²⁸. Aber schließlich bewilligte der Kaiser, der diesen Abstrich erzwungen hatte, allein für die

24 Vorträge Brucks v. 8. November 1859, KZ. 3821/1859 (FM. Präs. 6313/1859) und v. 27. November 1859, KZ. 4042/1859 (FM. Präs. 6569/1859).

25 MK. II. v. 1. November 1859, KZ. 3854/1859.

26 Die Budgetansätze Brucks v. 30. Juli 1859, zit. Anm. 13, das Reichsratsgutachten v. 20. Oktober 1859, zit. Anm. 14, die Kürzungen im Handschreiben an Bruck v. 13. November 1859, ebd.

27 Generalmajor Scudier in der MK. v. 1. November 1859, zit. Anm. 25.

28 MK. v. 3. November 1859, KZ. 4009/1859.

Landarmee 132 Millionen aus den Staatsfinanzen, d. h. zusätzlich zu den Eigeneinnahmen des Heeres²⁹, wobei immer noch unklar blieb, ob die Schulden aus 1859 noch zusätzlich zu begleichen waren. Abgesehen davon, daß der Wille dazu fehlte, waren einem Kompromiß auf Kosten einer einzelnen Ausgabenparte offensichtlich Grenzen gesetzt, und zwar weil die verschiedenen Ausgabenkategorien zu stark miteinander verketten waren. Die Reduktion des Armeeaufwands traf letztlich dieselben sozialen Schichten, deren politische und materielle Stellung von einer grundlegenden Verwaltungsreform bedroht gewesen wäre. Damit war aber andererseits offenbar geworden, daß eine generelle Reform unvermeidlich war, wenn man überhaupt die Ordnung der Finanzen herstellen wollte.

Die „Ersparungskommission“, für die schließlich sogar Brucks umstrittenes Memoire – freilich mit entsprechenden Abstrichen – als Instruktion akzeptiert worden war, deren Konstituierung der Kaiser schon Anfang Oktober ausdrücklich angeordnet hatte, deren praktisches Ins-Leben-Treten aber doch immer wieder verzögert wurde, konnte oder mußte jetzt in Aktion treten. Sie sollte „das Staatsbudget in allen seinen Abteilungen unparteiisch untersuchen und jene Änderungen nach den verschiedenen Verwaltungszweigen andeuten, deren geeignete Durchführung die so oft erstrebte Herstellung des Gleichgewichtes . . . endlich zur Wirklichkeit werden ließe³⁰“.

Am 11. November 1859 eingesetzt³¹, legte sie am 23. Dezember d. J. ihre ersten Arbeitsergebnisse vor³². Bestehend aus höheren Beamten der einzelnen Zentralstellen³³, erfüllte sie ihre Aufgabe in einer Weise, die selbst über das hinausging, was Bruck von ihr erwartet hatte. Besonders der Vorsitzende, Franz X. Freiherr von Schlechta-Wschehrd, ein Poet aus dem vormärzlichen Castelli-Kreis, und der damalige Sektionschef des Innenministeriums, Joseph Ritter von Lasser-Zollheim, nahmen ihre Aufgabe besonders ernst. Zwar war die Kommission ein den Fachministerien nachgeordnetes Gremium, sie führte aber sehr bald eine derart unabhängige Sprache der Kritik, daß die Minister rasch und rechtzeitig ihren mächtigen Einfluß geltend gemacht hätten, wenn dies nur irgendwie möglich gewesen wäre. Dem stand aber vor allem die seit dem Laxenburger Manifest relativ lückenlos gehandhabte Publizität aller in Finanzfragen

29 Handschreiben an Bruck v. 13. November 1859, zit. Anm. 14.

30 Vortrag Brucks v. 31. Oktober 1859, KZ. 3860/1859 (FM. Präs. 6191/1859).

31 Handschreiben v. 11. November 1859 zum Vortrag Brucks v. 31. Oktober 1859, ebd. Unter dem Vorsitz des Sektionschefs des Finanzministeriums, Franz Freiherrn von Schlechta-Wschehrd, bestand die Kommission aus folgenden Vertretern der einzelnen Ministerien: Ministerialrat Freiherr von Gagern (Ministerium des Äußern); Sektionschef Ritter von Lasser (Ministerium des Innern); Ministerialrat Ritter von Vesteneck (Finanzministerium); Ministerialrat Edler von Reinlein (Ministerium der Justiz); Sektionsrat von Fontana (Ministerium für Kultus und Unterricht); Sektionsrat Ritter Hofrat von Maltz (Polizeiministerium); Sektionsrat GM. Scudier (Armeeeoberkommando); Sektionsrat Cozzer, Ritter von Contanovi (Marineoberkommando); Sektionsrat Hofrat Rudolf (Oberste Rechnungskontrollbehörde).

32 Vortrag Brucks v. 23. Oktober 1859, KZ. 4404/1859 (FM. Präs. 7031/1859).

33 Siehe Anm. 31.

unternommenen Schritte entgegen. Dieser Weg einer sehr weitgehenden Publizität der Finanzgebarung war nun einmal festgelegt und wurde von Bruck überdies immer wieder geschickt genutzt, um die im Kreis der Regierung in Erscheinung tretenden rückläufigen Tendenzen unwirksam zu machen.

Unter den Hiobsbotschaften, womit Bruck seine Ministerkollegen für sein Sparkonzept zu gewinnen suchte, war u. a. der Hinweis auf die Überziehung des Nationalanlehens von 1854: 500 Millionen fl. waren festgesetzt, am 16. Dezember 1858 hatte die Ministerkonferenz eine Erhöhung um 100 Millionen beschlossen, und für 611 Millionen wurden schließlich Obligationen ausgegeben. Der Finanzminister empfahl, diesen Sachverhalt dem Publikum bekanntzugeben³⁴. Als Rechberg seine Besorgnisse über den ungünstigen Eindruck äußerte, mußte ihn Bruck darauf aufmerksam machen, daß es gar nicht zu vermeiden war, damit an die Öffentlichkeit zu treten, es sei denn, man verweigerte auch die fällige Kundmachung der Staatsgebarung für 1858. Die jährliche Kundmachung des Staatsrechnungsabschlusses war aber in den vergangenen Jahren die wichtigste Garantie für die Staatsgläubiger gewesen, und auch weiterhin war sie eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß irgend jemand dem österreichischen Staat noch Geld kreditierte. Es zeigte sich, daß die Regierung die Kontrolle über die Entscheidungen in Sachen Finanzreform schon weitgehend verloren hatte. Von nun an ging es für sie nicht mehr darum, gravierende Schritte zu verzögern oder zu verhindern, sondern schon darum, Gegenmaßnahmen gegen eine vorgegebene Entwicklung zu setzen.

Der erste, dem das in vollem Umfang bewußt geworden sein dürfte, war der Kaiser. Er hatte ursprünglich, sogar gegen den Willen der Regierung, die Dinge forciert. Er setzte nun umgekehrt die ersten Restriktivmaßnahmen. Um sich nicht öffentlich festzulegen, ließ er nur eine vage Mitteilung über die Einsetzung der „Ersparungskommission“ veröffentlichen. Erst auf Drängen Rechbergs, der darauf achten mußte, daß sein „Programm“ wenigstens teilweise zu praktischen Konsequenzen führte, gelangte der volle Wortlaut des Handschreibens vom 11. November 1859 mit namentlicher Nennung der Kommissionsmitglieder in die „Wiener Zeitung“³⁵. Eine gravierendere vorbeugende Maßnahme war die Bestimmung, die Empfehlungen der „Ersparungskommission“ der nochmaligen Prüfung durch den „ständigen“ Reichsrat zu unterziehen, allerdings entsprechend dem „Programm“ der Regierung Rechberg „in der Art, daß zeitliche Teilnehmer aus den verschiedenen Kronländern und Ständen . . . beigezogen werden“³⁶.

34 MK. v. 8. Oktober 1859, KZ. 3552/1859.

35 Vortrag Rechbergs v. 12. November 1859, KZ. 3687/1859.

36 Nach dem Handschreiben v. 11. November 1859, zit. Anm. 31; der Präsident des „ständigen“ Reichsrats, Erzherzog Rainer, hatte allerdings die Ernennung dieser Mitglieder auf den Zeitpunkt verschoben, bis die Kommission mit ihren Arbeiten entsprechend fortgeschritten wäre; Vortrag Rainers v. 14. November 1859, KZ. 3917 (Reichsratsakten, Präs. 380/1859).

Der Vorschlag war in dieser Form von Bruck ausgegangen. Thun und Gołuchowski hatten ihn aber entscheidend erweitert: Die Mitwirkung „zeitlicher Teilnehmer“ nach § 13 und § 16 des Reichsratsstatuts sollte nicht – wie es Brucks Patentsentwurf vorsah – auch mit dem § 37 des genannten Statuts in Verbindung gebracht werden, wonach diese „zeitlichen Teilnehmer“ nur zu Vorarbeiten hätten verwendet werden dürfen. Mit der Streichung der Bezugnahme auf den § 37 erreichten Thun und Gołuchowski, daß die „zeitlichen Teilnehmer“ an den Hauptverhandlungen des Reichsrats beteiligt wurden, daß „somit die Angelegenheit“ als Ganzes „an einen verstärkten Reichsrat“ gewiesen wurde³⁷. Es waren somit Thun und Gołuchowski, die den entscheidenden Anstoß für die Durchsetzung des budgetären Kontrollrechts gegeben hatten. Freilich handelte es sich für sie um nichts anderes als um die Sicherung der Mitsprache ihres Standes bei der Lösung der Finanzfrage. Sie konnten beim damaligen Stand der allgemeinen Debatte über die Verfassungsfrage davon ausgehen, daß ein verstärkter Reichsrat eine personelle Zusammensetzung aufweisen würde, von der her die vom Finanzminister propagierten Pläne einer Umverteilung der Staatsgelder wirksam kontrolliert werden konnten. Vom Grundsätzlichen her gesehen ein Beispiel für den Gebrauch einer parlamentarischen Idee – des Budgetrechts – zum Zweck der Macht-sicherung antiparlamentarischer Gruppen.

Das war der Stand der Diskussion von Oktober/November 1859. Als Ende Jänner 1860 die Verhandlungen über den Modus der Verstärkung des Reichsrats einsetzten, hatte sich vor allem Thun jedoch schon anders entschieden. Er dürfte erkannt haben, daß das Spiel mit der Forderung nach Mitbestimmung für jene Schichten, deren profiliertester Vertreter er war, prinzipiell zu gefährlich war, weil die Durchsetzung des feudalistischen Mitbestimmungsrechts eine verfassungspolitische Lawine auslösen würde, die erst mit der Erringung des allgemeinen parlamentarischen Budgetrechts wieder zum Stillstand käme.

Sehr früh fiel nämlich in der Ministerkonferenz die Entscheidung dafür, daß nicht einfach, wie Thun seinen früheren Vorschlag präzierte, „ausgezeichnete Männer“ zum Reichsrat zu berufen wären, sondern daß der „verstärkte“ Reichsrat ein echtes Repräsentativorgan der Ländervertretungen werden sollte³⁸. Der Sorge Thuns und Gołuchowskis, daß „das hier zur Geltung kommende Repräsentativsystem“ in letzter Auflösung zur Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität führen würde³⁹, hielten Bruck und Rechberg entgegen, daß es besser sei, sofort ein Zugeständnis zu machen, als später zur Berufung einer Versammlung genötigt zu sein, über die eine Kontrolle nur sehr schwer garantiert werden könnte⁴⁰.

37 Thun in der MK. I. v. 26. Oktober 1859, KZ. 3728/1859.

38 Die Debatten von Ende Jänner bis Anfang März 1860 ausführlich bei Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 121–138.

39 Ebd., S. 125.

40 Vgl. ebd., S. 123.

Teils aus konstitutionellen Neigungen, teils in der Hoffnung, daß die in Rede stehende Form des Repräsentativprinzips weiterhin die traditionellen Eliten begünstigen werde, teils aus Einsicht in die finanziellen Notwendigkeiten, erfolgte nun die Entscheidung zugunsten der Wahl der Reichsräte „von unten“, d. h. von den Landtagen⁴¹. Freilich war es eine Täuschung, wenn die Mehrheit der diesmal auf seiten Brucks stehenden Minister sich selbst und den Kaiser, der sich ja wiederholt energisch gegen jedes Zugeständnis an den Konstitutionalismus ausgesprochen hatte⁴², damit beruhigten, daß die nach dem Länderprinzip zu konstituierende Versammlung „nicht die Geltung einer eigentlichen konstitutionellen Vertretung“ haben werde, „weil der durch die Vertreter aus den Kronländern verstärkte Reichsrat niemals eine entscheidende, sondern nur eine beratende Körperschaft seyn würde, an deren Gutachten der Landesfürst nicht gebunden seyn dürfe“⁴³. Man konnte den „Rat“ sehr wohl ablehnen, dann mußte man aber auch das Geld in eigener Regie besorgen. Das parlamentarische Budgetrecht war im Prinzip anerkannt. Dessen waren sich alle an den Beratungen Beteiligten bewußt, und die Schwäche des absolutistischen Regimes gerade in diesem Punkt richtig einschätzend, waren sie entsprechend beunruhigt. Denn daran, daß „die Festsetzung des Staatsvoranschlages“ der erste Beratungsgegenstand des Reichsrats sein würde⁴⁴, war nichts mehr zu ändern. Ganz im Gegenteil. Ohne daß die seit 1. Juni 1860 tagende Versammlung dafür direkt kämpfen mußte, wurde ihr am 17. Juli d. J. das Zugeständnis gemacht, „künftig die Einführung neuer Steuern und Auflagen, dann die Erhöhung der bestehenden Steuer- und Gebührensätze bei den direkten Steuern, bei der Verzehrungssteuer und bei den Gebühren von Rechtsgeschäften, Urkunden, Schriften und Amtshandlungen, endlich die Aufnahme neuer Anleihen“ nur mit „Zustimmung“ des „verstärkten“ Reichsrats anzuordnen⁴⁵.

Dieser „erste vom Absolutismus abweichende Schritt Franz Josephs“ war zwar wirklich „lediglich“ auf den finanzpolitischen Bereich beschränkt⁴⁶, und der Kaiser hatte gleichzeitig demonstrativ erklärt, daß er ihn nicht als ein Zugeständnis an den Konstitutionalismus verstanden wissen wollte⁴⁷, aber die Bindung der wichtigsten finanziellen Verfügungen an die Zustimmung eines Gremiums, das, wie der Reichsratspräsident Erzherzog Rainer richtig urteilte, in letzter Auflösung doch „eine

41 Das war im Patent v. 5. März 1860 (Die österreichischen Verfassungsgesetze, hg. von Edmund Bernatzik, Wien 1911, Nr. 51) ausgesprochen; da aber die Landtage erst konstituiert werden mußten, wurden die 38 Ländervertreter als „zeitliche Mitglieder“ vom Kaiser ernannt.

42 Vgl. MK. v. 28. August 1859, KZ. 3111/1859; es „sei alles sorgfältig zu vermeiden, was den seit einiger Zeit häufiger auftauchenden konstitutionellen Gelüsten Nahrung geben könnte; vielmehr müßte solchen Gelüsten entgegengetreten werden“.

43 Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 125.

44 § 3 des Patents v. 5. März 1860, Bernatzik, Verfassungsgesetze, S. 217.

45 Handschreiben an den Reichsratspräsidenten, Erzherzog Rainer, v. 17. Juli 1860, zit. Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 141, und Kolmer, Parlament 1, S. 35.

46 Diese Beurteilung bei Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 141.

47 MK. v. 29. Juni 1860, zit. Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 147.

Art Repräsentativkörper“ war⁴⁸, hätte prinzipiell den entscheidenden Durchbruch zum Konstitutionalismus bringen können. Und damit mußten die Gegner jedes verfassungspolitischen Fortschritts, vor allem diejenigen innerhalb der Regierung, rechnen.

Daß man dem Reichsrat in der Finanzfrage rettungslos ausgeliefert sein würde, war insofern relativ klar, als sich herausstellte, daß die Staatsausgaben sehr wohl und in einem verantwortbaren Maß reduziert werden konnten und Ordnung in den Finanzhaushalt zu bringen war, wenn man nur wollte. Die ministerielle „Ersparungskommission“ hatte diese unangenehme Wahrheit ausgesprochen, und die Wahrheit als solche blieb unangenehm, obwohl sich die Regierung dahin geeinigt hatte, „daß die protokollierten Beschlüsse der Kommission, welche nicht einmal von den Kommissionsmitgliedern unterzeichnet, geschweige denn von den Ministern vidiert worden sind, noch nicht als definitiv gelten, . . . sondern noch vor die Ministerkonferenz gebracht werden sollten“⁴⁹. Selbst wenn sich Bruck an diesen Beschluß gehalten hätte, wäre das eine unzureichende Absicherung gewesen, weil das schriftlich festgehaltene und weitläufig begründete Votum der Kommission nicht einfach beiseite geschoben werden konnte, ohne sich mit ihm auseinandergesetzt zu haben. Und in diesem Punkt hätte die konservative Mehrheit der Regierung einen schweren Stand gehabt, wenn ihr nicht unerwartet im Reichsrat ein Bundesgenosse erwachsen wäre.

Die „Ersparungskommission“, deren Begutachtertätigkeit sich infolge von Termenschwierigkeiten schließlich auf den Staatsvoranschlag pro 1861 beschränkte, hatte bereits am 22. Februar 1860 erste summarische Ziffern erarbeitet, am 7. März hatte die letzte Sitzung stattgefunden⁵⁰. So ziemlich alles, was in den Protokollen als Diagnose oder Therapie formuliert war, bildete für die Regierung einen Gegenstand größter Verlegenheit. Zuallererst die Feststellung, daß die Lage der Staatsfinanzen gar nicht so trostlos sei, wenn es nur gelinge, das Armee-Erfordernis auf 72 Millionen fl. zu beschränken⁵¹. Selbst der diesem Ansinnen entgegengretende Repräsentant des AOK., GM. Anton von Scudier, fand nur den Betrag von 91 Millionen als unabdingbar. Das lag um 15 Millionen unter der Ziffer, an der schon Bruck für das Budget 1860 gescheitert war. Fast schon einer Kompetenzüberschreitung kam die Empfehlung gleich, die oberste Kontrolle der Staatsfinanzen dem „aus der Bevölkerung“ verstärkten Reichsrat zuzuweisen⁵². Das war massivste Kritik an den ja besonders in Ministerialkreisen nicht unbekannt gebliebenen Tendenzen, den Reichsrat zwar mit einem weiten Wirkungskreis auszustatten, aber ledig-

48 Ebd., S. 133.

49 MK. v. 19. Januar 1860, KZ. 338/1860.

50 Die Protokolle FA., FM. Präs. 1591/1860; Teile davon (XX.–XXV.) auch HHStA., Kabinettsakten, Varia 42a; vgl. auch Gesamtinventar des Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchivs 2, hg. von Ludwig Bittner, Wien 1937, S. 260.

51 Prot. XXI. v. 22. Februar 1860.

52 Ebd.

lich durch Räte der „erleuchteten und freien Allerhöchsten Wahl“⁵³ zu verstärken. Nicht sonderlich gravierend, aber doch ein nicht zu übersehender Hinweis auf eine radikale Auffassung vom Abbau nicht unerheblicher materieller Privilegien: Streichung des Einrichtungspauschales von 4000 fl. und des Anspruchs auf eine Naturalwohnung in einem Regierungsgebäude für die Minister mit Ausnahme jener vier, die zur Führung eines offenen Hauses verpflichtet waren. Selbstverständlich fehlte nicht die Forderung nach Reduktion der Beamtenstellen, verbunden allerdings mit dem Rat, die verbleibenden vor allem pensionsmäßig besserzustellen⁵⁴. Das Hauptgravamen blieben natürlich die Armeeausgaben, wobei es dem Vertreter des Finanzministeriums, Johann Ritter von Vesteneck, gelang, durch Analysen der unrationellen „Ökonomie“, durch den Hinweis auf das Heer von Offiziersdienern, auf die ungeheure Vermehrung der Verwaltungsposten, die in den ordentlichen Ausweisen (z. B. im Staatshandbuch) gar nicht alle aufschienen, auf die Verdoppelung der Gagen besonders in den oberen Rängen usw., den ziffernmäßigen Nachweis zu erbringen, daß die Militärausgaben unter Beibehaltung des Armeestands auf den Betrag von 80 Millionen fl. gekürzt werden konnten. Und was die angeblich für die Sicherung der Großmachtstellung Österreichs notwendige Stärke der Armee anlangte, verwies Lasser in der Schlußdebatte auf die banale Wahrheit, daß diese Stärke durch die Geldnot des Staates mehr als paralyisiert war.

Für Bruck bedeuteten diese Ergebnisse eine moralische Unterstützung, die er sofort nützte. Mit der Vorlage der Protokolle und des Schlußberichts an den Kaiser erklärte er, daß er die Anträge der Kommission „nicht nur für durchführbar halte, und zwar ohne wesentliche Staatsinteressen zu gefährden und andere Rücksichten aus dem Auge zu verlieren“, sondern daß er darüber hinaus der Meinung sei, „daß dieselben durchgeführt werden müssen, wenn nämlich endlich Ordnung im Staatshaushalt geschaffen und der Allerhöchste Wille Seiner Majestät in Erfüllung gehen soll“⁵⁵. Und damit nicht auch die Vorschläge der Kommission sowie seine eigenen wirkungslos blieben, bat Bruck, die Kommissionsprotokolle dem „ständigen“ Reichsrat zu dem Ende übergeben zu lassen, „damit letzterer daraus die geeigneten Vorlagen für den ‚verstärkten‘ Reichsrat vorzubereiten in der Lage sei, welche Aufgabe durch die Beigebung des Fachreferenten im Finanzministerium, Ritter von Lukam, und des Kommissionsmitglieds für das Finanzministerium, Ritter von Vesteneck, wesentlich gefördert werden könnte“⁵⁶.

Ganz so entschlossen, wie es Bruck gewünscht hätte, hat der Kaiser diesen Versuch, die bekannte und fast ein Jahr lang schon erfolgreiche Opposition der Minister zu überspielen, nicht unterstützt. Ohne ein irgendwie geartetes Mitentscheidungsrecht seiner Regierung anzuerken-

53 Thun in der MK. v. 27. Januar 1860, KZ. 374/1860.

54 Prot. XXII. v. 25. Februar 1860.

55 Vortrag Brucks v. 17. März 1860, KZ. 1248/1860 (FM. Präs. 1591/1860).

56 Ebd.

nen, wollte sich Franz Joseph ja auch nicht einer Kommission oder dem Reichsrat ausliefern, und im Zweifelsfall war die Zusammenarbeit mit den Ministern doch einfacher und ungefährlicher. Allerdings wollte der Kaiser den sachlichen Ertrag der Kommissionsarbeiten doch in irgendeiner Form retten. Deshalb übergab er die Protokolle mit dem Vortrag des Finanzministers am Tag, nachdem Bruck entlassen worden war und Selbstmord begangen hatte, dessen provisorischem Nachfolger, dem Mitglied des „ständigen“ Reichsrats, Ignaz Ritter von Plener – allerdings „unerledigt“ und ohne eine bestimmte Weisung⁵⁷.

Plener war seinem Vorgänger gegenüber nicht nur loyal, er war auch gewillt, jene politisch brisante Linie der Finanzpolitik weiter zu verfolgen, die in ihren Wirkungen einer bürgerlichen Revolution gleichgekommen wäre. Zuerst suchte er durchzusetzen, daß das von der „Ersparungskommission“ ausgearbeitete Budget (bei 314,5 Millionen Ausgaben und 289 Millionen Einnahmen ein Defizit von 25,5 Millionen) mit den gedruckten Protokollen dem „verstärkten“ Reichsrat übergeben werde. Der Protest seiner Ministerkollegen war von der Art⁵⁸, daß ein Schiedsspruch des Kaisers erbeten werden mußte. Rechberg scheute sich nicht auszusprechen, daß durch die Entgegennahme und weitere Behandlung der Protokolle durch den Kaiser ein Modus procedendi eingeleitet worden war, der in Widerspruch zu einem Beschluß der Ministerkonferenz vom 19. Jänner 1860 stand, die der Kaiser selbst geleitet hatte. Nur Thun gab sich jetzt resigniert-realistisch: So bedauerlich die Existenz der Beratungsergebnisse der Kommission sei, es erübrige doch nichts, als die Tatsache zu akzeptieren und die Elaborate gleichzeitig mit einem Budget der Regierung dem Reichsrat vorzulegen. Plener beharrte nicht nur auf seiner Forderung, er verschärfte sie sogar: Das Budget sollte zwar nur von der Regierung vorgelegt werden, jedoch in zwei Teilen, einem ministeriellen und einem kommissionellen Vorschlag, und die Differenzen müßten von den Ministern „motiviert“ werden⁵⁹.

Wer sollte aber die Entscheidung treffen? In letzter Instanz theoretisch der Kaiser. Darüber durfte es keinen Zweifel geben. Aber eine solche kaiserliche Entscheidung wäre nur mehr eine Formsache gewesen. Entschied er im Sinne des Votums des zur Mitwirkung aufgerufenen Reichsrats, dann war dem Parlamentarismus ein entscheidendes Zugeständnis gemacht, entschied er dagegen, dann stand das in Widerspruch zu den öffentlichen Versprechungen vom Laxenburger Manifest bis zum Reichsratspatent vom 5. März 1860. Thun sah sich in seiner „öfters geäußerten Besorgnis“ nun bestätigt: „daß die Regierung dem verstärkten Reichsrat gegenüber nicht gehörig vorbereitet erscheinen werde . . .“, „infolge des Drängens von seiten des Freiherrn von Bruck eine bedauerliche Überstürzung stattgefunden“ habe, und ferner „daß das im Allerhöchsten Handschreiben vom 11. November 1859 bezeichnete Ziel der Erreichung

57 Nach einem Aktenvermerk des Kabinettsdirektors von Thiel v. 23. April 1860.

58 MK. v. 17. Mai 1860, KZ. 1644/1860.

59 MK. v. 20. Mai 1860, KZ. 1676/1860.

des Gleichgewichts im Staatshaushalt im Jahre 1861 nicht wird erreicht werden können, so daß das Ministerium in der Lage sein wird, mit dem Reichsrat die ganze Finanzlage und die Mittel zu ihrer allmählichen Bedeckung in Beratung zu bringen⁶⁰. Der Kaiser sah nun klar genug, um ohne Zögern den Kurs zu verlassen, zu dem letzten Endes er Bruck gedrängt hatte, der aber in krassem Widerspruch zu seinen verfassungspolitischen Maximen stand.

Die Entscheidung fiel nun dahingehend, daß dem Reichsrat nur ein Staatsvoranschlag der Regierung vorgelegt werden sollte, allerdings „unter Benützung der Kommissionsarbeiten“. Seitens der Kommission sollte ein ausführlicher Bericht für den Reichsrat verfaßt werden (der Vorsitzende, Freiherr von Schlechta, hatte nämlich einen ganz kurzen Hauptbericht vorgelegt, in dem ausdrücklich auf die Protokolle verwiesen wurde)⁶¹. Damit war, als der Reichsrat am 1. Juni 1860 zusammentrat, das Erbe der Bruckschen Reformpläne liquidiert und die Front der Regierung – mit Ausnahme des Leiters des Finanzressorts – geschlossen, wobei jedoch das vor Jahresfrist erklärte Ziel einer Ordnung des Staatshaushalts de facto preisgegeben war zugunsten der Abwehr politischer Gefahren, die man vom Reichsrat erwartete.

Daß dessen Zusammentritt nicht von vornherein zu einer – und zwar wohlkalkulierten – Farce wurde, war Pleners Verdienst. Erklärtermaßen war zwar die Begutachtung des Voranschlags für 1861 die erste Aufgabe des Reichsrats. Da man aber die Vorlage des Kommissionsbudgets verweigerte, ein ministerieller Vorschlag bestenfalls Ende Juni fertig sein konnte, bedeutete die Einberufung des Reichsrats für den 1. Juni 1860 praktisch schon die Umgehung eines Versprechens, zumindest aber den Versuch, die Beratungen auf Fragen zu lenken, von denen man dann eventuell erklären konnte, daß sie außerhalb der zugestandenen Kompetenzen lagen. Deshalb hatte sich Plener – freilich ohne Erfolg – für eine Vertagung ausgesprochen.

Tatsächlich zogen sich die Verhandlungen in den Ministerkonferenzen einen Monat hin, obwohl die Detailvoranschläge der Zentralstellen schon am 1. Juni vorlagen⁶² und eine erste Gesamtübersicht von Plener schon am 7. Juni präsentiert werden konnte⁶³: 33 Millionen fl. Defizit lagen weit über den ca. 25 Millionen, die Bruck und die „Ersparungskommission“ als tragbaren Abgang errechnet hatten. Von einem Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen war keine Rede mehr. Aber selbst die 33 Millionen waren nur ein frommer Wunsch des Leiters des Finanzressorts. Hauptgegenstand der Diskussion wurden wieder die Militärausgaben, weil die Einsparungsmöglichkeiten hier am offenkundigsten schienen. Ursprünglich hatte Plener sogar geglaubt, die in der „Ersparungskommission“ vereinbarten 78 Millionen gegen die Forderung eines Ordina-

60 Ebd.

61 Vortrag Rechbergs und Handschreiben an Plener v. 21. Mai 1860, KZ. 1589/1860.

62 MK. II. v. 1. Juni 1860, KZ. 1978/1860.

63 MK. v. 7. Juni 1860, KZ. 1906/1860.

riums von 83,5 Millionen verteidigen zu können⁶⁴. Dann hatten sich aber die Forderungen für die Armee auf 102.772.753 fl. erhöht, wobei das AOK. obendrein auf das Recht, eine Nachtragsdotation anzufordern, nicht verzichtete. Immerhin traute sich Plener zu, für das damit verbundene Defizit von 43 Millionen eine Bedeckung zu beschaffen. Aber sowohl der Außenminister Graf Rechberg als auch der Vertreter der AOK., Schmerling, erklärten den Unterhalt von 65.000 Mann im Venezianischen allein als Festungsbesetzung gegen einen eventuellen Überfall für notwendig, womit sich der Abgang auf 55 Millionen erhöhte⁶⁵. Dazu kam, daß es Plener für unzulässig hielt, woran sich Bruck nie gestoßen hatte, daß nämlich der 1859 verordnete beträchtliche Kriegszuschlag zu den Steuern stillschweigend weiter erhoben würde. Dann waren aber auf der Einnahmenseite 28 Millionen abzuziehen. Für die Praxis hätte das bedeuten müssen, daß spätestens ab 1862 das Militärbudget 83 Millionen nicht überschreiten durfte. Aber die Militärs wiesen das als unzumutbar zurück, und der um seine Entscheidung gebetene Kaiser wich einer solchen aus. Er rügte vielmehr den Finanzminister, weil dieser die regierungsinternen Kontroversen durch schriftliche Mitteilung an den Reichsrat an die Öffentlichkeit gebracht hatte⁶⁶. Plener ging noch immer davon aus, daß das Defizit zu beseitigen sei, und auch er hatte sich wie sein Vorgänger zu Lösungen bekannt, welche geeignet waren, in ihren Auswirkungen die bestehende Sozialordnung in Frage zu stellen.

Für 1861 war das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts nun aber nicht erreicht worden, oder besser gesagt, die Regierung hatte sich mehrheitlich geweigert, dem hierfür notwendigen Lastenausgleich zuzustimmen. Mit 40.065.600 fl. hatte Plener das Defizit für 1861 ansetzen müssen. Das war im Hinblick auf das gesteckte Ziel so hoch, daß sich der provisorische Finanzminister weigerte, „mit Phrasen und nebelhaften Aussichten“ vor den Reichsrat zu treten; man müsse, um Beruhigung und Vertrauen zu erzielen, auf das positive Feld der Ziffern „übertreten“⁶⁷. Der für 1860 präliminiert gewesene Abgang von 87.702.900 fl. war aber damit immerhin um mehr als die Hälfte reduziert worden. Die Quote der Ausgabenersparung verteilte sich mit 39.690.700 fl. und 7.563.100 fl. auf die Militär- bzw. Zivilverwaltung. Der Erfolg dieser Einschränkung war aber nicht ungefährdet. Dem Ersparnis stand nämlich eine Ausgabensteigerung von 826.600 fl. in der Rubrik „Subventionen, Zinsengarantien, Staatsschuld, Schuldentilgung und Capitalsanlage“ zur Seite, ein Posten, der ausschließlich auf die Erhöhung des Schuldendienstes entfiel, während die „Capitalsanlagen“, wie Staatseisenbahnbau, Einlösung von Privatbahnen, Subsidien für die Grundentlastungsfonds, um die beachtliche Summe von 2.547.500 fl. gekürzt waren. Letzteres war im übrigen eine Einsparung, die annähernd genau dieselben sozialen Schichten traf,

64 MK. v. 8. Mai 1860, KZ. 1537/1860.

65 MK. v. 19. Juni 1860, KZ. 2053/1860.

66 MK. v. 29. Juni 1860, KZ. 2180/1860.

67 Ebd.

die von den großen Abstrichen beim Militär und bei der politischen Verwaltung betroffen waren⁶⁸. Im gesamten also zwar ein Kampfbudget gegen jene, die im Besitz der materiellen und politischen Macht waren, im Grunde aber doch zu wenig radikal, um wirklich das Gleichgewicht im Staatshaushalt zu gewährleisten. Denn auf Grund der Vermehrung der Staatsschuld war eine Erhöhung des Defizits auf 43 Millionen für 1862 und auf 49 Millionen für die folgenden Jahre zu berechnen, so daß das Problem wirklich zielführender Einsparungen wieder nur vertagt war⁶⁹. Immerhin wies Plener einen gangbaren Weg wenigstens zur Erleichterung der momentanen Lage. Die Frage war nur, ob sich überhaupt noch jemand fand, der ihm dahin folgen wollte.

Am ehesten wäre eine Unterstützung von der „Staatsschuldenkontrollkommission“ zu erwarten gewesen. Sie war auch dazu berufen, vor einer Überschuldung des Staates zu warnen, im Interesse des Staates wie der Gläubiger. Die gesamte Staatsschuld, umgerechnet in Gulden österreichischer Währung, belief sich auf 2.268.071.532 fl. 191/10 Kr., das jährliche Zinsenerfordernis betrug (für 101 Gattungen der Schuld nach Währungs- und Obligationsart und Zinssätzen von 1 bis 6%) 99.465.947 fl. 59 Kr.⁷⁰. Die Kommission sah in dieser katastrophalen Verschuldung jedoch nichts Bedenkliches, im Gegenteil war sie bestrebt, die Lage besser darzustellen, als sie tatsächlich war. Sie verfaßte einen „Geheimbericht“ für den Kaiser, dessen Veröffentlichung und Mitteilung an den Reichsrat ausgerechnet Plener, dessen Ressort durch die Geheimhaltung angeblich geschont werden sollte, durchsetzen mußte⁷¹. Die Kommission setzte nicht nur den Stand der Passivkapitalien um 63 Millionen fl. niedriger an als das Finanzministerium⁷², sie ergriff sogar die Initiative zur Erhöhung der kurrenden Schuldenlast des Staates, indem sie vorschlug, die in Währung und Zinsfuß unterschiedlichen Staatsobligationen zwangsweise und generell in 5-Prozent-Obligationen österreichischer Währung zu konvertieren, „wobei der Grundsatz aufrechterhalten werden sollte, daß die Staatsgläubiger weder im bisherigen Zinsengenuße noch in ihren Kapitalien verletzt werden dürfen“⁷³. Das war insofern eine Scheinargumentation, weil das Interesse der Gläubiger ja in keiner Weise gefährdet war, nur eine Umschichtung der Gewinnverteilung wäre eingetreten – zugunsten welcher Gruppe von Gläubigern ist bei der komplizierten Struktur des Schuldendienstes schwer zu ermitteln. Jedenfalls war es in der End-

68 Die Angaben nach der gedruckten „Hauptübersicht und Vergleichung mit dem Voranschlag 1860 des Staatsvoranschlages 1861“, als Beilage zum Vortrag Pleners v. 30. Juni 1860 (FM. Präs. 2828/1860), Verstärkter Reichsrat (VVR.), Kart. 1 (Beilage zum Vortrag Rainers v. 2. Oktober 1860, VRR. 5/1860 (KZ. 3238/1860).

69 Vgl. Vortrag Pleners „Über die Finanzlage des Reiches und die Mittel zur Bedeckung des veranschlagten Abganges im Jahre 1861“ v. 31. Juli 1860 (gedruckt als Reichsratsvorlage), VRR. Kart. 14.

70 Vortrag Pleners v. 6. Juli 1860 (FM. Präs. 2933/1860) zum Bericht der Staatsschuldenkontrollkommission v. 4. Juni 1860, beide Wiener Zeitung Nr. 162 v. 11. Juli 1860.

71 MK. v. 14. Juni 1860, KZ. 1979/1860; die Veröffentlichung war nach § 11 des Patents v. 23. August 1859 über die Einsetzung der Kommission an sich verboten.

72 Vortrag Pleners v. 24. Juli 1860, KZ. 2385 (FM. Präs. 3233/1860).

73 Bericht der Kommission v. 4. Juni 1860, zit. Anm. 70.

abrechnung eine Regelung auf Kosten der Staatsausgaben. Die Herren Joseph Fürst Colloredo-Mannsfeld, Alphons Marquis Pallavicini, Baron Anselm von Rothschild, Zenobius C. Ritter von Popp-Böhmstetten, Moriz Ritter von Wodianer, Peter Ritter von Murmann und Anton Edler von Dück wirkten ausschließlich als Interessenvertretung der Gläubiger des Staates.

Es war nur logisch, daß sich der Finanzminister im Interesse des Staates und der Steuerkraft breiterer Bevölkerungsschichten gerade in einer Periode der einsetzenden Liberalisierung der Wirtschaft – vgl. die Aufhebung der Wuchergesetze⁷⁴ – gegen diese Standesvertretung der Altbesitzenden zur Wehr zu setzen suchte. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Befugnisse des Reichsrats hinsichtlich Steuern und Anleihen (Patent vom 19. Juli 1860) verlangte Plener, daß die „Staatsschuldenkontrollkommission“ dem Reichsrat unterstellt werde und in Zukunft von demselben zu wählen sei⁷⁵. Plener war noch der irrümlichen Meinung, daß er im Reichsrat einen Bundesgenossen seiner Finanzpolitik finden würde. Thun, der sich auch in diesem Punkt als der klarsichtigste unter den Ministern erwies, und Nádasdy waren die einzigen Minister, die gegen solche Zugeständnisse an den Reichsrat, den sie ursprünglich doch auch, und zwar entschiedener als ihre Kollegen, bekämpft hatten, nichts einzuwenden hatten, weil sie erkannten, daß auch der Reichsrat nichts anderes als eine Standesvertretung des politischen Establishments war. Das war trotz der ultrakonservativen Zusammensetzung⁷⁶ nicht von vornherein zu erwarten gewesen. Zunächst ließ sich auch die illustre Versammlung hochadliger Herren von der Woge allgemeiner konstitutioneller Forderungen tragen. Und entgegen allen Urteilen über den scheinkonstitutionellen Charakter des „verstärkten“ Reichsrats sollte nicht übersehen werden, daß er gerade in der Finanzfrage ein Mittel in der Hand hatte, sich als Mitbestimmungsorgan mit allen Rechten eines Parlaments durchzusetzen. Das Erstaunliche ereignete sich aber, daß gerade dieses Mittel ungenutzt blieb.

Seit 6. Juni 1860 existierte eine reichsrätliche Budgetkommission unter dem Vorsitz des Grafen Franz Mercandin, eines hohen Beamten der Provinzialverwaltung (Kreispräsident in Prag, Präsident der Landesregierung

74 An der Aufhebung der Wucherstrafgesetze, die die Höhe der Zinssätze bei Geldgeschäften beschränkten, wurde seit 1856 gearbeitet; 1860 hat sich die Regierung auf eine völlige Freigabe der Zinsnahme geeinigt, das diesbezügliche Gesetz kam aber erst 1866 zustande. – Zu dieser Materie vgl. V. Urfus: Die Wuchergesetzgebung in Österreich zwischen Josephinismus und Liberalismus, in: Festschrift Hans Lentze, hg. von W. Grass und W. Ogris (= Forschungen zur Rechts- und Kulturgeschichte 4, Innsbruck/München 1969), S. 575–585.

75 MK. v. 17. Juli 1860, KZ. 2485/1860.

76 Von den 60 Mitgliedern (2 Präsidenten, 10 ordentlichen Mitgliedern des „ständigen“ Reichsrats, 10 lebenslänglichen außerordentlichen Mitgliedern, 38 zeitlichen außerordentlichen Mitgliedern) waren neben Erzherzog Rainer 45 Adlige, 6 Angehörige des hohen Klerus und 8 Bürgerliche vertreten. Diese Verteilung sagt allerdings nicht allzu viel über die tatsächliche soziale und politische Zusammensetzung des Reichsrats aus; der aus Rheinpreußen stammende mährische Fabrikant Philipp Schöller ist z. B. sozial und politisch auf dieselbe Stufe zu stellen wie etwa der Direktor der Nationalbank und Gesellschafter des Wiener Großhandelshauses Henikstein & Co.; aus der Gruppe der geadelten Zentral- und Provinzialbürokratie waren eine größere Anzahl bürgerlicher Herkunft und politisch liberal Gesinnte; trotzdem dominierte, und zwar einfach aufgrund ihrer politischen Versiertheit, die Hocharistokratie.

in Krakau, Mitglied des „ständigen“ Reichsrats)⁷⁷. Die fünf Subkomitees wurden von denselben Stimmführern der Hocharistokratie beherrscht wie die Plenarversammlung⁷⁸. Am 10. September begann die Debatte des Budgetberichts dieser Kommission im Plenum. Sie wurde am 21. September mit der Erörterung der allgemeinen Finanzlage des Reiches geschlossen.

Entgegen den Erwartungen der Öffentlichkeit und den Befürchtungen der Regierung billigte der Reichsrat voll und ganz das ihm vorgelegte Kompromißbudget der Regierung, das zwar Einsparungen vorsah, aber im Grunde an der Ausgaben- und Einnahmenstruktur des Staates nichts änderte. Die Kritik, die sich regte, blieb in engsten Grenzen⁷⁹: Die Verwaltung bei der Armee sei im Verhältnis zum Truppenstand sehr kostspielig; eine Verringerung der Militärdotation auf 90 Millionen fl. stehe im Bereich des Möglichen. Aber nicht einmal ein so fragwürdiger Posten wie die 1.019.092 fl. für die Verpflegung der modenensischen Truppen wurde praktisch angefochten. Für die Marine als „Garantie der Sicherheit der Küstenländer“ . . . und zur „Belebung, Sicherung und Ausbreitung des Exporthandels“ wurde sogar eine Erhöhung der Dotation um 1½ Millionen fl. angesprochen. Entsprechend der allgemeinen politischen Tendenz der Versammlung lag der Schwerpunkt der Kritik auf jenen Posten, die in einem Zusammenhang mit der politischen Frage der Dezentralisierung im Bereich der Ministerien des Innern und der Polizei standen. Die empfohlenen Einsparungen waren so dosiert, daß sie durch Reduktionen bei der Polizei (91.000 fl.) und bei den staatlichen Landes- und Kreisbehörden (785.000 fl.) den Einfluß des Staates auf die Provinzen schwächten. Der Kern der Kritik bezog sich auf eine rein politische, richtig gesehen eine sozialpolitische Frage: „In allen Zweigen der Verwaltung zeigt sich bisher ein stets zunehmendes Überwuchern einer Administration, welche von außen alles an sich, im eigenen Schoße alles an das Zentrum zieht⁸⁰“. Daß man den verderblichen Zentralismus liquidieren müsse, um die Finanzen ins Gleichgewicht zu bringen, war nur eine Scheinargumentation, da ja das Ergebnis der Einsparungsdebatte eine budgetäre Mehrbelastung von 270.000 fl. und damit ein Defizit von 40.335.600 fl. brachte⁸¹, und was Plener in seinem Vortrag über die Finanzlage des Reiches direkt nicht

77 Debatte über die Bildung der Kommission und Wahl der Mitglieder in der 2. und 3. Sitzung v. 4. und 6. Juni 1860; Verhandlungen des verstärkten Reichsrats 1, S. 28–44.

78 Die Vorsitzenden der Subkomitees waren: Graf Anton Szécsen (für Hofstaat, Kabinettskanzlei, Reichsrat, Ministerkonferenz, Ministerium des Äußern und Ministerium für Kultus und Unterricht); FML. Joseph Freiherr von Sokčević (Armee und Marine); Heinrich Jaroslav Graf Clam-Martinitz (Polizei, Inneres, Justiz); Vinzenz Karl Fürst von Auersperg (Finanzministerium, Staatsschuldenkontrollskommission); Graf Georg Andrásy, Moritz Ritter von Krainski und Philipp Schöller (Bedeckung der Staatsausgaben).

79 Gutachten der Budgetkommission des Reichsrats, o. D., Beilage XVIII. zu VRR. 5/1860 (Manuskript VRR. Kart. 14; Druck ebd. Kart. 12; in den Verhandlungen des verstärkten Reichsrats auf die verschiedenen Sitzungen der Budgetdebatte im Plenum verteilt).

80 S. 54 des Budgetberichts.

81 Vortrag Pleners v. 24. Oktober 1860, „womit die durch das Gutachten des verstärkten Reichsrats veränderten Resultate des Staatsvoranschlages für 1861 zur Allerhöchsten Kenntnis gebracht“ wurden, KZ. 3480/1860 (FM. Präs. 4485/1860).

gesagt hatte, daß es sich dabei um ein reelles Defizit handelte, das nur durch Vermehrung der Staatsschuld gedeckt werden konnte, wurde im Reichsrat klar ausgesprochen.

Aber um die Lösung jener Frage, die der eigentliche Anlaß zu seiner Berufung war, ging es ja auch dem Reichsrat längst nicht mehr. Die Abhilfe, die er empfahl, nämlich die „Beteiligung der Länder an den öffentlichen Angelegenheiten . . . mit Anknüpfung an früher bestandene historische Institutionen der Selbstverwaltung⁸²“, brachte dem Staat keinen Kreuzer an barem Geld. Die in diesem Zusammenhang aus der Budgetdebatte des Reichsrats bekannte staatsrechtliche Forderung nach „Anerkennung der historisch-politischen Individualitäten der einzelnen Länder⁸³“ war bestenfalls ein Wechsel auf die Zukunft, aber einer, der den Staat weiterhin und stärker als bis dahin finanziell in Abhängigkeit hielt, und zwar von jenen Schichten, die ihn schon immer beherrscht hatten, deren Vormachtstellung aber im Rahmen der Versuche zur Konsolidierung des Staatshaushalts in den Notjahren 1859/60 wie noch nie zuvor gefährdet war.

Die Neuordnung, die im „Oktoberdiplom“ schließlich ihren staatsrechtlichen Ausdruck fand, erweist sich aus diesem Blickwinkel als großer sozialpolitischer Abwehrsieg vor allem der Landaristokratie gegen die zentralistische Staatsbürokratie, die den Staat aus einer einseitigen Bindung durch die Neuorientierung der Finanzpolitik lösen wollte und in deren Rahmen die ersten Brücken zwischen Staat und Bürgertum schlug. Der Kampf zwischen „Föderalisten“ und „Zentralisten“ war die Form, in der die beginnende Auseinandersetzung zwischen Adel und Bürgertum geführt wurde. Der Adel hatte diesen Kampf aus der Defensive geführt, aus einer Defensive übrigens, in die ihn nicht das Bürgertum, gegen das er seine Privilegien verteidigte, gedrängt hat, sondern der Staat des Neoabsolutismus. Wie sehr der Neoabsolutismus dem adligen Großgrundbesitz steuerlich zugesetzt hatte, rechnete Heinrich Graf Clam-Martinitz, das „Haupt des torystischen österreichischen Hochadels⁸⁴“, dem Reichsrat und der Regierung vor: 1000 fl. Einkommen aus gewerblicher Tätigkeit oder Rentenbesitz waren mit 70 fl. besteuert, das gleiche Einkommen aus Grundbesitz mit 282²/₃ fl.⁸⁵ Und wenn Plener der Kritik des Reichsrats als Leistungen des Neoabsolutismus „die Grundentlastung, Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit, die Beseitigung der Zollschränken, die Einführung der Gewerbefreiheit, die Schaffung eines großartigen Eisenbahnnetzes⁸⁶“ entgegenhielt, dann hat er jene in ihrer Abwehr nur bestärkt, die sich durch die neue Finanz- und Sozialpolitik des Staates gefährdet sahen.

82 S. 58 des Budgetberichts.

83 Vgl. Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 148.

84 Ebd.

85 Sitzung v. 15. September 1860, Verhandlungen des verstärkten Reichsrats 1, 447.

86 MK. v. 7. September 1860, KZ. 3075/1860.

Der Kaiser hat sehr geschickt zwischen den um die Kontrolle der Staatsfinanzen ringenden Parteien taktiert. Ursprünglich stand er ganz auf seiten des Zentralisten Bruck, den er dann aber in brutalster Weise fallen ließ⁸⁷. Indem Franz Joseph zuerst die Finanzreform vorantrieb, hat er auch die Profilierung eines zentralistischen Staatsprogramms gefördert. Gleichzeitig hatte er aber zu wiederholten Malen erklärt, allen konstitutionellen Tendenzen entgegenzutreten. Als er des engen Zusammenhanges zwischen Finanzreform und Konstitutionalisierung gewahr wurde, vollzog er die Wendung. Um den Preis des Föderalismus, den er im „Oktoberdiplom“ bekanntlich in Form einer ganz persönlichen Entscheidung über die Köpfe seiner Minister hinweg zahlte⁸⁸, konnte er sofort den Truppenstand der Armee wieder auf den Kriegsfuß erhöhen, die Steuern für 1861 ohne Mitwirkung des Reichsrats ausschreiben und weiter Anleihen aufnehmen. Dafür mußte er aber darauf verzichten, seinen Staat finanziell zu sanieren.

Freilich waren sowohl die Sicherung des Absolutismus wie der Sieg des Föderalismus nur vordergründige Erfolge. Die Verfassungsordnung des „Oktoberdiploms“ ist ein klassisches Beispiel für den monarchischen Konstitutionalismus als eines „verfassungsmäßig geordneten Kriegszustands zwischen Konservativismus und Liberalismus, soziologisch gesprochen: zwischen Grundaristokratie und Besitzbürgertum⁸⁹“, aber auch ein Beweis für die These, daß der Konstitutionalismus eo ipso nur ein Übergangsstadium zum Parlamentarismus darstellte⁹⁰. Während nämlich der Absolutismus in den mehr theoretischen Bereichen des Verfassungskampfes, z. B. in der Frage der Ministerverantwortlichkeit, das Feld behaupten konnte⁹¹, blieben die Staatsfinanzen der wunde Punkt, wo der Parlamentarismus seine Erfolge erringen konnte. Am Beispiel der Jahre 1859/60 zeigt sich am klarsten, daß diejenigen, denen von der Krone die politischen Zugeständnisse gemacht wurden, nicht bereit waren, einen Beitrag zur Lösung des Finanzproblems zu leisten. Was ihm von dieser Seite verweigert wurde, mußte sich der Staat bei steigender Verschuldung – 1867 betrug die Zinsenlast 127 Millionen fl.⁹² – durch Zugeständnisse auch an die andere Seite sukzessive erkaufen. Das Budgetrecht in verschiedenen Formen blieb das wirksamste Mittel, mit dem sich der Parlamentarismus in Österreich schrittweise durchsetzte.

87 Vgl. F. Walter: Beiträge zur Feststellung der politischen Haltung und zum Kampf um die Rehabilitierung des Freiherrn Karl Ludwig von Bruck, in: Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung 71, 1963, S. 441–450.

88 Vgl. Walter, Zentralverwaltung 3/3, S. 152.

89 Hans Boldt, Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich, in: Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918, hg. von Michael Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 131.

90 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918), hg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek 51, Köln 1972), S. 146–170.

91 Vgl. Helmut Rumpler: Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit in Österreich und Preußen 1848–1867, in: Bericht über den 11. österreichischen Historikertag in Innsbruck 1971, Horn 1972), S. 68–76.

92 H. Benedikt: Die wirtschaftliche Entwicklung der Franz-Josephs-Zeit (= Wiener Historische Studien 4, Wien/München 1958), S. 74.

Vom Verfassungskonflikt zum Verfassungskompromiß

Funktion und Selbstverständnis des verfassungsberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes

Als der Reichstag des Norddeutschen Bundes mit der Schlußsitzung am 17. April 1867 seine Beratungen beendete, glaubte einer seiner Vizepräsidenten, der nationalliberale Parteiführer Rudolf von Bennigsen, Anlaß zum Stolz darauf zu haben, daß er an dem Werk der Verfassungsentstehung beteiligt gewesen sei. Wenn es auch von den Zeitgenossen noch nicht unbefangen gewürdigt werde, so sei hier doch „der größte Fortschritt definitiv begründet, den Deutschland seit der Reformationszeit gemacht hat¹“. Ein solches Urteil, selbstverständlich gebunden an den Wertmaßstab des Nationalstaats des 19. Jahrhunderts, mag heute besonders unter dem Gesichtspunkt problematisch erscheinen, ob die Verfassungsgebung einen solchen Fortschritt begründen kann, statt vielmehr selbst das Resultat dynamischer machstaatlicher Auseinandersetzungen beziehungsweise sozio-ökonomischer Prozesse zu sein, oder – um es mit systemtheoretischen Begriffen zu sagen – ob die Funktion der Verfassung nicht lediglich darauf beschränkt ist, innerhalb des politischen Systems „die Bedingungen gesellschaftlicher Kompatibilität . . . zu reformulieren²“. Was die nachfolgenden Generationen des deutschen Kaiserreichs betrifft, so dürfte Bennigsens Bewertung, wenn auch nicht mit gleicher Emphase, dort weithin geteilt worden sein.

In auffälligem, kaum größer zu denkenden Kontrast dazu steht die ganz überwiegend pessimistische Prognose über die Rolle des Parlaments im Rahmen der Konstituierung des Norddeutschen Bundes bei den beteiligten Parteien selber, namentlich den Liberalen der altpreußischen Provinzen, zu Beginn der Wahlvorbereitungen im Dezember 1866. Gerade bei den Vorkämpfern des Nationalvereins fehlte jede Spur von Begeisterung, die etwa mit der von 1848 zu vergleichen wäre. Jetzt, als das deutsche Parlament, für das sie seit Jahren gekämpft hatten, greifbar vor ihnen stand, wenn auch auf die norddeutschen Staaten begrenzt, schien es allen

1 Hermann Oncken: Rudolf von Bennigsen, Stuttgart u. Leipzig 1910. 2. Bd., S. 62.

2 Niklas Luhmann: Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, in: Der Staat, 12. Bd., 1973, S. 1–22 u. 165–182, S. 6.

Reiz verloren zu haben. Mehr noch als der vorläufige Ausschluß Süddeutschlands irritierte sie ihre Ausschaltung aus dem Prozeß der Gründung des Norddeutschen Bundes, der nun unter partieller Adaption ihrer Zielvorstellungen von dem preußischen Konfliktministerium betrieben wurde, das ihren dauernden Appell zu moralischen Eroberungen zuvor hartnäckig mißachtet hatte.

Dementsprechend hatten Vertrauensmänner und Kandidaten der liberalen Parteien alle Mühe, zu Beginn der Wahlbewegung die „Flauheit“ und das Desinteresse unter ihren Anhängern zu überwinden. In den einzelnen Wahlkreisen kamen die Vorbereitungen nur äußerst schleppend in Gang³. Zusätzlich erschwert wurde die Motivation der Wahlberechtigten durch die Beschneidung der Kompetenz des zu berufenden Norddeutschen Parlaments⁴, die das preußische Abgeordnetenhaus in der Befürchtung vorgenommen hatte, die Norddeutsche Versammlung werde entweder von nur geringer Bedeutung und Entscheidungsbefugnis oder aber in einer Weise zusammengesetzt sein, die keinen Widerstand gegen die Aufhebung fundamentaler parlamentarischer Zuständigkeiten erwarten lasse. Demgemäß hatten die liberalen Abgeordneten des preußischen Landtags gleichzeitig ihre Entscheidung für ein auf die Funktion unverantwortlicher Beratung eingeschränktes Parlament zu verteidigen, zum anderen gleichwohl die dadurch nicht geminderte Bedeutung dieser Versammlung überzeugend zu begründen.

Auch von der Einführung des Wahlrechts der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 ging – wenigstens zunächst – keine stimulierende Wirkung aus, wobei die unterschiedlich ausgerichteten Wahlbewegungen der Arbeitervereine und -versammlungen allerdings auszunehmen sind, die das allgemeine, gleiche, direkte, geheime Wahlrecht auch rückhaltlos guthießen und sich zu Recht davon den größten Vorteil versprachen. Die Liberalen aber, die bei Gründung der Fortschrittspartei über diese Frage zu keiner Einigung gelangen konnten⁵, betrachteten das in der nationalen Offensive und zur Ausmanövrierung Österreichs von Preußen so erfolgreich eingesetzte Wahlrecht in den Händen Bismarcks als unverhülltes Kampfmittel gegen ihr bisheriges parlamentarisches Übergewicht. Ihrer nicht zu umgehenden grundsätzlichen Zustimmung⁶ schoben sie den nachdrücklichen Hinweis auf die für dieses Wahlrecht unerläßliche Her-

3 Vgl. dazu die Berichte der National-Zeitung von Dezember 1866 bis Februar 1867.

4 So lautet die gängige Bezeichnung; der Begriff „Reichstag“ setzte sich erst im Laufe der Verhandlungen durch.

5 Vgl. dazu Walter Gagel: Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Partei 1848–1918, Düsseldorf 1958. Heinrich August Winkler: Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861–1866, Tübingen 1964. Gerhard Eisfeld: Die Entstehung der liberalen Parteien in Deutschland 1858–1870, Hannover 1969. Theodore S. Hamerow: The Origins of Mass Politics in Germany 1866–1867, in: Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Festschrift für Fritz Fischer. Hg. v. I. Geiss u. B. J. Wendt, Düsseldorf 1973.

6 Dabei gab es allerdings eine Reihe von markanten Ausnahmen; vor allem ist auf die mit dem liberalen Bildungsideal begründete rigorose Ablehnung des gleichen Wahlrechts durch Sybel zu verweisen. Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, 1867, 1. Bd., S. 439 (im folgenden zitiert: Sten. Ber. . . .)

stellung vollständiger Vereins-, Versammlungs- und Pressefreiheit vor. Ohne diese Voraussetzungen aber sowie in realistischer Einschätzung der legalen, schein- oder illegitimen Wahlbeeinflussungsmöglichkeiten einer mit der nationalen Parole operierenden Regierung befürchteten sie in Preußen eine weitere Schwächung gegenüber den vor bzw. während des preußisch-österreichischen Krieges abgehaltenen Wahlen zum Abgeordnetenhaus. Nur die Linksliberalen – von jeher grundsätzliche Befürworter dieses Wahlrechts – forderten dazu auf, den Beweis anzutreten, daß sich die Liberalen auch ohne unterschiedliche Gewichtung des Stimmrechts je nach Steuerleistung und ohne den indirekten Wahlmodus⁷ behaupten könnten, daß also ein solches Wahlrecht innerhalb Preußens für die Etablierung eines bonapartistischen Herrschaftssystems nicht geeignet sei. Über allen unterschiedlichen Kalkülen und Erwartungen lag aber eine die Parteien eher lähmende als anreizende Ungewißheit, zum Teil auch die Vermutung, die sowohl für Bismarck wie auch die Konservativen und Liberalen nachweisbar ist, daß die „Volksmeinungen“ und politischen Strömungen sich unabhängig von dem spezifischen Wahlmodus im einzelnen durchzusetzen vermögen und ihren adäquaten Ausdruck finden.

Weiterhin wurde das Interesse an dem Parlament dadurch gemindert, daß die Wähler bis zum Wahltag nicht über den Verfassungsentwurf in Kenntnis gesetzt wurden, über den der Reichstag beraten sollte⁸, ein Indiz für seinen geringen Stellenwert im Wechselspiel zwischen der Krone Preußens, Bismarck, dem preußischen Staatsministerium und den verbündeten Regierungen. Nur in Umrissen drangen gezielte Einzelinformationen etwa über den Normaletat, die Verweigerung von Diäten und die Ausschließung der Beamten von der Wählbarkeit in die Presse vor. Die Parteiführer akzeptierten dabei ihre Rolle als Mitglieder eines nur beratend mitwirkenden Organs soweit, daß sie offensichtlich nicht von sich aus um die Erhaltung von Informationen bemüht waren, geschweige denn Einfluß auf die Verhandlungen zu gewinnen suchten⁹. Ebenso verzichteten sie auf die Skizzierung eigener Verfassungsentwürfe¹⁰, an denen die

⁷ Die Umstellung auf die direkte Wahl hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die innerparteilichen Zustände, wenn man z. B. an die integrierende Wirkung der „Wiederwahl“-Parolen in der Konfliktzeit bei den Wahlmännerversammlungen der Fortschrittspartei denkt, wodurch die Aufstellung neuer Kandidaten und Programmpunkte erheblich erschwert wurde. Die Frage, in welchem Umfang die Wahlrechtsänderung etwa innerparteilich den Nationalliberalen gegen die Linke zugute kam, bedarf noch der näheren Untersuchung.

⁸ Bismarck ließ den – erst kurz zuvor „festgestellten“ – Entwurf in der Woche nach den Wahlen vom 12. Februar 1867 veröffentlichen, nicht aus Rücksicht auf das Parlament, sondern als taktisches Druckmittel gegen die widerstrebenden Tendenzen unter den Verbündeten Regierungen. Dazu Otto Becker: *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, Heidelberg 1958, S. 355.

⁹ Einen solchen Kontakt hat es z. B. zwischen Herzog Ernst von Koburg und dem Mitglied des Reichstags Gustav Freytag gegeben. Becker, a. a. O., S. 311 u. 318. Doch scheinen maßgebliche Parteiführer daran kaum beteiligt gewesen zu sein.

¹⁰ Eine Ausnahme dazu ist etwa das linksliberale Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses und des Reichstags, Grootte, der aber weithin isoliert innerhalb der Linken blieb. *Sten. Ber. . . .* S. 205 u. *Sten. Ber. über die Verhandlungen des preuß. Abgeordnetenhauses*, 9 L.P., I. Bd., 1866, S. 279.

Bismarcksche Vorlage zu messen gewesen wäre. Die Hiobsbotschaften der Regierungsorgane, dazu der zu diesem Zeitpunkt ganz unvermutete Angriff Bismarcks auf die Freiheit der Berichterstattung über die parlamentarischen Verhandlungen Anfang Februar 1867¹¹ bestätigten die Liberalen in ihrer Skepsis, wenn nicht gar Resignation.

Dementsprechend versuchten sie während der Wahlvorbereitungen – in Fortsetzung der Ansätze während der Abgeordnetenhausdebatten im Herbst 1866 – eine möglichst widerstandsfähige Verteidigungsstellung aufzubauen. Der Rekurs auf das Modell der Frankfurter Reichsverfassung trat dabei ebenso zurück wie die Forderung nach der Bestätigung der Grundrechte, was genauso wie das Postulat eines die gesamte Nation umfassenden Bundesstaates mit wirklicher Zentralgewalt zur gemeinsamen Programmatik gehörte. Ins Zentrum ihrer Forderungen rückte die Formel: mindestens dieselbe Machtvollkommenheit wie im preußischen Abgeordnetenhaus, das hieß vor allem: die Beibehaltung des Budgetrechts und seine möglichste Absicherung durch zusätzliches Einnahmewilligungsrecht. Daneben wurden als gänzlich unannehmbar der Ausschluß der Beamten von der Wählbarkeit, der zahlreiche Wortführer der Konfliktzeit vom Reichstag ferngehalten hätte, und die Vorenthaltung der Diäten bezeichnet. Diese letzten Forderungen, die erst in der Spätphase der Wahlbewegung aufgekommen waren, verdrängten also die eigenen liberalen Zielsetzungen. Nichts aber ist bezeichnender für die Befürchtungen als ihr wiederholtes Zurückkommen – beinahe wider bessere Einsicht – auf den Vorschlag, das Norddeutsche Parlament in das preußische Abgeordnetenhaus (durch Hinzuziehen der Vertreter aus den Kleinstaaten) aufzunehmen und damit auf die Bildung eines selbständigen Reichstags zu verzichten. Auf diese Weise – so die Überlegung – hätten unberechenbare Einwirkungen auf das Bundesparlament und die Paralyse des Parlamentarismus durch den Dualismus zweier annähernd gleich starker Versammlungen verhindert werden können. Eine solche „großpreußische“ Lösung hätte aber nicht nur die norddeutschen Staaten abgeschreckt, sondern auch den gewünschten Anschluß Süddeutschlands unberücksichtigt gelassen, und konnte deshalb von ihnen selbst nicht in ein umfassendes Verfassungssystem integriert werden.

Die geschwächte Stellung des Reichstags wird auch in der abwartend-anspruchslosen Art seines Zusammentretens sichtbar. Die Parteien verzichteten dabei auf ihre Positionen bekräftigende Grundsatzklärungen ebenso, wie jede wirkungsvolle Unterstützung von den Trägern der nationalen Bewegung, so vor allem dem Nationalverein und dem deutschen Abgeordnetentag, aber auch Organisationen wie dem Volkswirtschaftlichen Kongreß und dem Deutschen Handelstag, ausblieb. Die ersteren, durch den Ablauf der nationalen Entwicklung seit 1866 funk-

¹¹ Der Antrag Paur war ohne Einspruch der Regierung mit großer Mehrheit im Abgeordnetenhaus und der Kommission des Herrenhauses angenommen worden, ehe das Parlament der 1. Kammer auf die Intervention Bismarcks hin den Antrag ablehnte, ein „in der parlamentarischen Geschichte bis dahin unerhörter Fall“, wie Lasker dieses Vorgehen beschrieb. Sten. Ber. . . S. 439.

tionslos oder desorientiert, waren zu einer solchen Aktion nicht mehr fähig, die letzteren wußten zwar in diesem Parlament ihre auf die Schaffung eines einheitlichen Großraums für die freie Entwicklung von Verkehr, Handel, Industrie und Geldwesen gerichteten Interessen wohl aufgehoben, ohne sich indes für eine prinzipielle Stärkung dieses Reichstags zu verwenden¹². Der Argwohn, daß dem Parlamentarismus nur die Rolle des Statisten und Erfüllungsgehilfen zugewiesen würde, schlug sich so in einer gelegentlich der Verleugnung nahekommenden Einschätzung dieses Parlaments nieder¹³.

Ungeachtet seiner geringen Machtbasis aber setzte sich bei der überwiegenden Mehrheit des Parlaments bei Beginn der Verhandlungen die Erkenntnis durch, daß die bewußt vorgenommene Selbstbeschränkung nichts an der moralischen Verantwortung des Reichstags ändern könne. Die gewählten Vertreter konnten sich unter gar keinen Umständen der „providentiellen Mahnung“ entziehen, die Einigung Deutschlands auf parlamentarischem Wege zu begründen¹⁴, und glaubten dabei das Risiko, daß der Konstitutionalismus unter tätiger Mithilfe des Parlaments begraben werde, bewußt in Kauf nehmen zu müssen¹⁵. Weniger die durch Verträge und – was in diesen Tagen bekannt wurde – militärische Bündnisse abgesicherte nationale Einigung als ihre parlamentarische Begründung stand auf dem Spiel. An der Bereitschaft Bismarcks, nach einem Scheitern des parlamentarischen Versuchs andere Wege zu erproben, zweifelten sie nicht^{15a}, was zu einem schwer zu widerlegenden Argument für den Versuch wurde, diese gebotene Chance bis zum äußersten zu nutzen. Diese Auffassung behauptete sich über alle Krisen im Ablauf der Verhandlungen hinweg und führte bei den Abgeordneten bald zu der Überzeugung, daß nach allen früheren Fehlschlägen diesmal, um den gängigen Ausdruck zu zitieren, „etwas zustande kommen“ werde¹⁶.

Das Wahlergebnis brachte den Liberalen in Preußen die befürchtete Einbuße¹⁷, nachdem die deutliche Intensivierung der Wahlbewegung in der Endphase noch einmal unerfüllte Hoffnungen geweckt hatte. Die zahlreich besuchten städtischen Versammlungen konnten bei dem gleichen und direkten Wahlrecht kein Gradmesser dafür sein, wieweit es

12 Tagungen des Nationalvereins und des Abgeordnetentages waren zwar vorgesehen, kamen aber nicht zustande. Der volkswirtschaftliche Kongreß hatte sich im August 1866 vor allem gegen die Aufbringung der für die Aufwendungen des Bundes erforderlichen Mittel durch Matrikularumlagen der Einzelstaaten gewandt. National-Zeitung Nr. 369 v. 7. August 1866.

13 Dies gilt nicht für diejenigen Parteien Süddeutschlands, die den schnellstmöglichen Anschluß des Südens an den Norddeutschen Bund anstrebten, z. B. die bayerische Fortschrittspartei, deren „Wochenschrift“ den Reichstag als das „Parlament der Nation“ begrüßte.

14 Sten. Ber. . . ., S. 169.

15 A. a. O., S. 172.

15a Auch ohne Kenntnis des Geheimvertrages vom 31. 3. 1867.

16 A. a. O., S. 173.

17 Am stärksten in der Provinz Preußens, dem Ursprungsland der Fortschrittspartei, und der Rheinprovinz, wo der Krieg gegen Österreich am längsten und entschiedensten verurteilt worden war. Für eine Einzelanalyse ist hier kein Platz. Vgl. dazu Ludolf Parisius: Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck, Berlin 1878, S. 87 ff.

der Partei gelingen würde, die breiten Massen für sich zu mobilisieren und das Votum der unaufgeklärten Landbevölkerung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die zum Teil erstaunlich hohe (in einzelnen Fällen über 90% ansteigende!), bei den engeren Wahlen überwiegend noch beträchtlich erhöhte Wahlbeteiligung begünstigte die Konservativen, deren Versammlungen an Zahl und Beteiligung zwar weit zurückgeblieben waren, die aber über die lokalen Verwaltungsinstanzen zur Organisation und Beeinflussung der Wahlen verfügten – Verhältnisse, mit denen sich die Liberalen im allgemeinen ohne große Proteste resigniert abfanden¹⁸.

Immerhin war der Zuwachs bei den Parteien, mit denen die Regierung rechnen konnte, nicht so beträchtlich, daß die von den Liberalen sehr ernst genommene Ankündigung der offiziösen Presse, der Reichstag werde vor die Alternative: in Bausch und Bogen annehmen oder ablehnen! gestellt, wahrgemacht werden konnte¹⁹. Die Verluste in den alten preußischen Provinzen konnten nämlich zum Teil ausgeglichen werden durch die Erfolge namentlich in Kurhessen und Nassau, in Mecklenburg (wo alle Restriktionen fruchtlos geblieben waren), den kleineren Staaten und zum Teil in Hannover – in den annektierten Provinzen dabei mit der Unterstützung der preußischen Regierung gegen die Partikularisten. Verlor der Begriff „Regierungsparteien“ schon durch die regional unterschiedliche Einschätzung seine eindeutigen Konturen, so wurde dies während der parlamentarischen Auseinandersetzungen noch deutlicher. Bei dem latenten oder offenen Widerstreben des preußischen Staatsministeriums und der verbündeten Regierungen konnte sich Bismarck von einer breiten Parlamentsmehrheit für einen – dann allerdings modifizierten – Entwurf eine erhebliche Stärkung seiner Position versprechen.

Unter dem Aspekt der Bereitschaft, Bismarck bei dem Voranschreiten auf dem Wege „zur Konstituierung der Nation²⁰“ zu unterstützen, den bisherigen Parteistandpunkt gegebenenfalls zur Disposition zu stellen und die Annäherung an die bisherigen Gegner zu suchen, ergab sich dabei eine geänderte Parteienkonstellation. Nahezu rückhaltlos stellte sich die neue Fraktion der Freikonservativen auf den Boden der nationalen Einigungspolitik, die auch einen Teil der sächsischen Partikularisten zu integrieren vermochte. Nach ihrem Selbstverständnis bewiesen sie einen Verständigungswillen bis zur Selbstverleugnung (was im Hinblick auf die Preisgabe feudal-partikularistischer Positionen mit einiger Berechtigung gesagt werden konnte), und sie waren aufgrund des neugewonnenen Pragmatismus eher noch zur Vermittlung und Formulierung von Kompromissen imstande als die ihnen sonst nicht viel nachstehenden Altliberalen²¹, die bei den Wahlen noch überwiegend dem liberalen Lager zugerechnet und von den Konservativen bekämpft worden waren und

¹⁸ So wurde z. B. die Anregung, gegen die Zulassung nichtamtlicher gedruckter Stimmzettel wegen der dadurch erleichterten Manipulationen zu wirken, nicht aufgegriffen.

¹⁹ National-Zeitung Nr. 97 v. 27. Februar 1867.

²⁰ Sten. Ber. . . ., S. 152.

²¹ Ein Teil von ihnen, darunter Graf Schwerin und der erste Präsident des Reichstags, Simson, trennte sich von den Altliberalen und trat den Nationalliberalen bei.

durchweg ohne die Unterstützung offizieller Instanzen und Beeinflussungskanäle blieben. Sie erklärten die Sicherung der dominierenden Stellung Preußens für die erste Pflicht des Parlaments und verlagerten den Freiheitsbegriff weitgehend aus dem innerstaatlichen in den Bereich nationaler Selbstbehauptung nach außen. Ihre parlamentarische Selbsteinschätzung gaben sie dadurch zu erkennen, daß sie den Verzicht auf Anträge, welche die Regierung nicht zu akzeptieren gewillt sei, für eine Stärkung des Parlaments hielten²². In harten Auseinandersetzungen suchten sie konstitutionelle und parlamentarische Grundsätze gegen die Liberalen auszuspielen, was als Vorwurf der Verleugnung früherer Positionen auf sie zurückschlug und neue Gegensätze erzeugte.

Die Grenze zwischen den im neuen Verständnis „ministeriellen“ Parteien verlief mitten durch den Liberalismus, der während der Wahl noch durch die äußere Klammer des gemeinsamen Wahlkomitees – bei deutlichen Unterschieden in der programmatischen Aussage – zusammengehalten und in vorübergehend erneuerter Solidarität angesichts der drohenden Niederlage vereint war. Das Wahlergebnis erschütterte dabei die Position der ‚Nationalen‘ weniger als die der Linken, da sie durch die Vereinigung mit den neu- und außerpreußischen Nationalliberalen erheblich an Gewicht gewannen, womit zugleich die Trennung der liberalen Fraktionen definitiven Charakter annahm. An der Haltung der Nationalliberalen entschied sich die Frage, ob auf dem Boden des nationalen Fortschritts ein Kompromiß zwischen der konservativen Staatsmacht und einem „realpolitisch“ die gegebene Machtlage akzeptierenden, kooperationsbereiten Parlament möglich war.

Den für die Parteien des Norddeutschen Bundes neuformulierten Verhaltensnormen am wenigsten gerecht wurden die Konservativen²³ und die Linke, jedoch mit durchaus unterschiedlichen Folgen für diese Fraktionen. Trotz der Verletzung konservativer Grundauffassungen und der revolutionären Erschütterung des monarchischen Prinzips wußten sie sich bei allen verhaltenen Protesten gegen das Wahlrecht und die konstitutionellen Zugeständnisse grundsätzlich in Übereinstimmung mit der preußischen Staatsmacht, die langfristig konservative gesellschaftliche Interessen mit der nationalen Politik in Einklang bringen wollte. Zudem hatte die durch die siegreichen Heerführer des letztjährigen Krieges aufgewertete Fraktion mit Wagener und von Blanckenburg parlamentarische Führer, die mit ausgeprägtem Machtinstinkt Äquivalente für die von ihnen gebrachten Opfer forderten und in taktischer Übernahme der Oppositionsrolle die Nationalliberalen auf ihren ministeriellen Kurs und ihre dementsprechende politische Verantwortung festzunageln suchten.

Anders die geschwächte und um einige ihrer Protagonisten beraubte Linke²⁴, nur äußerlich mit den sächsischen Demokraten zu einer Fraktion

²² Sten. Ber. . . . , S. 447 (Georg von Vincke).

²³ Dazu Gerhard Ritter: Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858–1876, Heidelberg 1913.

²⁴ Die Zäsur 1866/67 brachte auch einen deutlichen Schub in der Kandidatenauslese, meist aufgrund freiwilligen Verzichts; dazu kamen Wahlniederlagen etwa von Löwe und von Hoverbeck.

vereinigt und auch sonst nicht sehr homogen, die auf die Entscheidungen des Reichstags kaum Einfluß hatte. Als diejenige Partei, die mit der größten Konsequenz an den Positionen des Verfassungskonflikts festhielt, sah sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, den Anforderungen einer neuen Realität nicht gerecht zu werden und das parlamentarische Prinzip in die Reaktion und den Partikularismus fehlzuleiten und damit also von der Rechten angeblich geräumte Positionen zu beziehen. Ihre Opposition erhielt gelegentlich Sukkurs von den Klerikalen großdeutsch-liberaler Ausrichtung, namentlich bei der Forderung nach Grundrechten, was aber zahlenmäßig kaum ins Gewicht fiel.

Die heterogenen Gruppierungen der Partikularisten, die „wunderbarste Koalition von Gegnern²⁵“, die in der Abneigung gegenüber der preußischen Militärdiktatur sich gelegentlich demokratischen Positionen näherte, suchten je länger desto mehr dem Odium bundesfeindlicher Gesinnung zu entgehen und stärkten – bemerkenswert genug – zum Teil sogar die Regierungsparteien. Auf einen grundsätzlichen Protest beschränkten sich die polnischen und dänischen Abgeordneten, um dann den Verhandlungen weitgehend fernzubleiben. Der Forderung der polnischen Vertreter, denen in den preußischen Grenzprovinzen Einheitskandidaten der deutschen Parteien entgegengetreten waren, nach der Gründung eines eigenen Nationalstaats nahm sich übrigens kein einziges deutsches Reichstagsmitglied an. Vielmehr wurde die rühmend hervorgehobene Tapferkeit polnischer Soldaten innerhalb der preußischen Armee gegen ihren nationalen Anspruch geltend gemacht²⁶, ohne daß wenigstens das dabei gegebene Versprechen auf den besonderen Schutz ihrer Sprache und Nationalität in der Folgezeit erfüllt wurde.

Die Bewegung im Parteigefüge wurde gleich zu Beginn der Generaldebatte deutlich, wenn auch in der kritischen Phase Ende März die Konstellation der Spätphase des preußischen Konflikts: Liberale – Konservative + Altliberale wieder hervortrat, ehe von den eigentlichen Trägern des Kompromisses, den neupreußischen Nationalliberalen und den Freikonservativen, die Lösung ausging. Die Schlüsselstellung der neupreußischen Nationalliberalen²⁷, zunächst numerisch, mehr noch aber nach ihrer Argumentationsweise und ihrem Abstimmungsverhalten, wurde gleich zu Beginn der Generaldebatte deutlich, als Miquel die Bereitschaft, jedes Opfer, selbst das der Freiheit bringen zu wollen²⁸, ankündigte, ein trotz der daran geknüpften Einschränkungen schwerwiegendes Zugeständnis, das die Position der Nationalliberalen beträchtlich verschob. Der Zusammenhang von Einheit und Freiheit, der zunächst in der Formel: durch Freiheit zur Einheit, dann mit Anerkennung der vollzogenen Tatsachen in der Gleichordnung der beiden Begriffe, schließlich in der Um-

25 Sten. Ber. . . . , S. 682.

26 Sten. Ber. . . . , S. 210 f.

27 Vgl. dazu die resignierte Bemerkung von Hoverbecks: „Daß Bennigsen, Miquel, Braun etc. die ‚Nationalen übernationalen‘, wie es heißt, ist sehr traurig.“ Ludolf Parisius. Leopold Freiherr von Hoverbeck, Berlin 1897–1900, 2. T. Abt. II., S. 140.

28 Sten. Ber. . . . , S. 114.

kehrung der Ausgangsformel: durch Einheit zur Freiheit seinen Ausdruck gefunden hatte, war hier erheblich gelockert, wenn nicht preisgegeben. Die Wirkung dieser Aussage wurde dadurch noch vergrößert, daß Miquel sich gleichzeitig von den Parteien, die den Verfassungskonflikt ausgefochten hatten, merklich distanzierte und den Vertretern der daran nicht beteiligten Parteien ein höheres Maß an Objektivität und Klarheit der Einschätzung, frei von Ressentiments, vindizierte²⁹. Die prononciert an die Behauptung der in der preußischen Verfassung erworbenen Rechte gebundene Verteidigungsstellung wurde dadurch erheblich unterminiert. Bennigsen legte dann den parlamentarischen Auseinandersetzungen die Orientierung an der „Durchschnittslinie, innerhalb welcher alle deutschen Verfassungen übereinstimmen³⁰“, als der Richtschnur zugrunde, was zwar den Vorteil bot, die nichtpreußischen Vertreter unmittelbarer in diese Front einzubeziehen, aber mit dem Nachteil, daß sich diese Linie nicht eindeutig präzisieren ließ und ein unauffälligeres Gewähren von Zugeständnissen ermöglichte, aufgewogen wurde.

Die Aufforderung, veraltete Positionen preiszugeben und zu neuen Auffassungen vorzudringen, machte zunächst wenigstens vor zwei der zentralen Merkmale konstitutioneller Theorie halt: der Ministerverantwortlichkeit und des Budgetrechts. Daß der Streit um das Budgetrecht, konkret seine Anwendung auf den Militäretat, nach seiner vorläufigen Sistierung durch die Indemnitätsvorlage, im Bundesparlament fortgesetzt würde, stand außer Zweifel. Die Beseitigung des Prinzips der Verantwortlichkeit dagegen überraschte die Liberalen, wenn sie auch vor den Wahlen die Notwendigkeit einer starken Zentralregierung immer betont hatten. Doch hatten sie dies als ein strittiges Problem zwischen Föderalisten und Befürwortern eines Bundesstaates mit einheitsstaatlichen Zügen gesehen, kaum aber als einen Hebel zur Blockierung des Parlamentarismus durch Aufhebung einer eindeutig fixierten, verantwortlichen Regierungsgewalt. Da in dem Erfurter Verfassungsentwurf ein Modell für die Vereinbarkeit eines Bundes monarchisch regierter Staaten mit einem verantwortlichen Bundesministerium vorhanden war, zugleich der Vorwand des Vetos der Verbündeten Regierungen gegen dieses unitarische Prinzip aufgrund des Oldenburgischen Vorbehaltes wenig Überzeugungskraft hatte, blieb an der dieser Regelung zugrunde liegenden Intention kein Zweifel offen. Zudem wurde das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, „Schlußstein des konstitutionellen Systems überhaupt“, mit juristischer Garantie, d. h. der Möglichkeit der Ministeranklage, als überständiges Relikt konstitutioneller Schablone bis in die Reihen der Nationalliberalen hinein preisgegeben und durch die als modernem Verfassungsverständnis angemessenere moralische, historische oder politische Verantwortlichkeit ersetzt³¹. Gegenüber der Bewertung der Ministerverantwortlichkeit als einzigen Riegel gegen den Absolutismus und

²⁹ Ebenda.

³⁰ Sten. Ber. . . ., S. 164 (Sperrung v. Verf.).

³¹ Sten. Ber. . . ., S. 338 u. 328. Für die mit dem Amendement von Säger/Bennigsen in die Verfassung aufgenommene Verantwortlichkeit ist am treffendsten der Begriff der konstitu-

als das einzige Moment, welches die gesetzgebende Gewalt und die starke Exekutive zu vermitteln imstande sei³², ließ sich gewiß der Einwand formulieren, ob eine solche Einschätzung in einem nichtparlamentarischen Regierungssystem nicht an den gegebenen Kräfteverhältnissen scheitern müsse, und mit dem Hinweis auf die Aussichtslosigkeit aller Versuche, das von der preußischen Verfassung vorgesehene Ministerverantwortlichkeitsgesetz gegen die Weigerung der anderen Gesetzgebungsfaktoren durchzusetzen, plausibel machen. Insofern war dies – von gewissen Verhältnissen des Frühkonstitutionalismus abgesehen – in der Tat wesentlich eine Machtfrage³³. Die scheinbar vorausweisende Interpretation, die Bindung der Verantwortlichkeit an die öffentliche Meinung³⁴, entsprach aber so lange einem antiparlamentarischen Verständnis, wie ein eindeutiges Ungleichgewicht zwischen Reichstag und Exekutivgewalt bestand und das Parlament über kein Mittel verfügte, auch nur indirekt die Ablösung eines Ministeriums zu erzwingen.

Den einzig verbleibenden Hebel dazu, die Drohung mit der Budgetverweigerung, gaben die Liberalen nach den Erfahrungen des Verfassungskonflikts freiwillig preis, um wenigstens das Prinzip des Budgetrechts zu retten, wie sie auch seine Verwendung als Waffe gegen die militärische Organisation desavouierten. Gegenüber dem anachronistischen Verständnis auf Seiten der Konservativen und Altliberalen, als sei das Parlament ohne staatliche Verantwortung frei in der Ablehnung und Zustimmung, und souverän, periodisch sämtliche Staatsinstitutionen in Frage zu stellen, setzten sie die Prinzipien der kooperativen Einflußnahme und jährlichen öffentlichen Kontrolle, die sie bei der Budgetberatung im preußischen Abgeordnetenhaus Ende 1866 mit Detailkürzungen und zusätzlichen Ausgaben praktiziert hatten. Die Nationalliberalen boten ihre Bereitschaft, jede Garantie für die gesetzliche Sicherung der Heeresorganisation zu geben, und ihre unitarische Überzeugung gegen partikularistische Bestrebungen der Einzelregierungen an und wiesen auf den Zusammenhang von kontinuierlich gesicherter militärischer Stärke und Verwirklichung der nationalen Ziele hin. An dieser Stelle, wo die essentiellen Interessen der konservativen Staatsmacht und des Parlaments unvermindert aufeinandertrafen, endeten die zähen Verhandlungen in der Formel: fürs erste keine reale Einflußnahme des Parlaments auf den Heeresbestand, nach der Übergangszeit mit großen Einschränkungen allen-

tionellen Verantwortlichkeit. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*. Hg. v. E.-W. Böckenförde, S. 146–170, Köln 1972, S. 152.

32 Sten. Ber. . . . , S. 367 (Lasker).

33 Sten. Ber. . . . , S. 368 (Georg von Vincke).

34 Sten. Ber. . . . , S. 329 (Sybel). Der Kampf um die Behauptung der Ministerverantwortlichkeit wurde dadurch erschwert, daß zum Teil sehr unterschiedliche Begriffsinhalte damit verbunden wurden. So hielt von Gneist das Rechtssystem, namentlich das Verwaltungsrecht, für zu unentwickelt, als daß die rechtliche Verantwortlichkeit geltend gemacht werden könnte. Ohne ein vollständig ausgebautes Rechtssystem aber befürchtete er die Prädominanz sei es des Partikularismus oder aber der „Majorität sozialer Parteirichtungen“. Sten. Ber. . . . , S. 371.

falls potentiell – das Budgetrecht, ohne den der Parlamentarismus zur Farce geworden wäre, zwar ausgehöhlt, aber im Grundsatz gewahrt.

Wenn hier also ein älteres und ein moderneres Verständnis konstitutioneller Institutionen und Maximen miteinander im Streit lagen³⁵, wobei die Unterschiede aus taktischen Gründen schärfer akzentuiert wurden, so wurden in dem dritten großen Krisenpunkt der Auseinandersetzungen, die Verweigerung der Diäten, die von beiden Seiten übereinstimmend daran geknüpften Erwartungen von der Entwicklung überholt. Jedenfalls erwies sich der Diätenentzug nicht als wirkungsvolles Korrektiv gegenüber dem demokratischen Wahlrecht, gegen dessen Unwägbarkeiten trotz des positiven Resultats bei seiner ersten Erprobung eine Rückversicherung gesucht wurde. Allerdings war diese Einschränkung des passiven Wahlrechts ursprünglich nur ein Glied neben anderen zur Schwächung des Reichstags, die zu kurzen Verhandlungssessionen und häufiger Beschlußunfähigkeit führen sollte, wobei die Praxis des diätenlosen preußischen Herrenhauses etwas kurzgeschlossen als Modell diente.

Das Experiment mit dem demokratischen Wahlrecht zielte nicht zuletzt auf die Schwächung der Vertreter des parlamentarischen Prinzips und die Gewinnung einer gefügigen Parlamentsmehrheit, welche die Vorherrschaft der Regierung anerkannte und in ihre partielle Entmachtung einwilligte. Daß zwischen radikalem Wahlrecht und schwachem Parlament ein wechselseitiges Verhältnis bestand, war selbst von einem Teil der Nationalliberalen anerkannt worden³⁶. Darin lag zugleich die Bestätigung der Gleichsetzung der Träger eines starken Parlaments mit dem liberalen Bildungs- und Besitzbürgertum. Diese Klassenposition war auch wiederholt geltend gemacht worden, wenn die konservative Kraft des Parlamentarismus³⁷ als das wirkungsvollste Präventiv gegen maßlose Leidenschaften und revolutionäre Erschütterungen hervorgehoben wurde. Als Miquel die Verbündeten Regierungen beschwor, die Verfassung nicht einseitig zu oktroyieren, dachte er an den „besonnenen Kern“ des deutschen Volkes³⁸, den Träger des nationalen Bewußtseins und nationaler Macht, dessen Bundesgenossenschaft die Regierung nur stärken könne, wofür das perfekte Zusammenspiel in der Luxemburg-Frage bei der Interpellation Bennigsen gleich den Beweis lieferte. Weit davon entfernt, den durch das Scheitern der Revolution von 1848 diskreditierten Grundsatz der Volkssouveränität zu vertreten, wiesen sie zur Stützung ihrer Anträge auf die Notwendigkeit hin, die geringe Popularität der Norddeutschen Bundesverfassung durch die Gewährung parlamentarischer

35 Im Zusammenhang des Problems der Anachronismen wäre auch noch auf das von den Nationalliberalen angeführte Argument der Überforderung der Volkswirtschaft gegen die Fiktionierung des Präsenzstandes – auf 1% des Bevölkerungsstands – hinzuweisen, sowie das ideologisch begründete bedingungslose Festhalten an der ungeminderten Stellung der Landwehr; zum letzteren Walter Bußmann: Königliche Armee – Volksheer. Zur Geschichte des preußischen Heereskonflikts in den sechziger Jahren, in: Schicksalsfragen der Gegenwart, 3. Bd., Tübingen 1958, S. 27–46.

36 Sten. Ber. . . . , S. 418.

37 Sten. Ber. . . . , S. 149.

38 Sten. Ber. . . . , S. 114.

Grundforderungen zu vergrößern. Sie waren sich dabei aber bewußt, keine Priorität in der Berufung auf die öffentliche Meinung – ein bemerkenswert häufig und von den verschiedensten Richtungen bemühter Begriff! – beanspruchen zu können. Nach den „weltgeschichtlichen Tatsachen“ von 1866 habe die öffentliche Meinung aufgehört, eine gefügte Tochter des Parlaments zu sein, wie ihnen die Konservativen entgegenhielten³⁹.

Der Wahlausgang hatte bestätigt, daß die Liberalen, von schwachen Ansätzen abgesehen⁴⁰, kein Konzept zur Gewinnung breiter Volksschichten hatten und das Aufbegehren der Arbeiterversammlungen gegen die Bevormundung und die mangelnde Wahrnehmung ihrer Interessen hinnehmen mußten. Zwar war bei der „Windstille“⁴¹ in der politischen Anteilnahme während der Verfassungsberatung jede Berufung auf die öffentliche Meinung weitgehend hypothetisch – auch die während des Verhandlungsablaufs abgehaltenen Nachwahlen hatten keinen Rückkopplungseffekt –, doch befürchteten die Liberalen selbst, ihren Vorsprung aus der Konfliktszeit eingebüßt zu haben. Gerade die Linke suchte ihre Unabhängigkeit von Zeitströmungen und Schwankungen in der Gunst der Urwähler unter Beweis zu stellen und ihre Überzeugungstreue sowie den Vorrang von Gewissensentscheidungen zu verteidigen⁴², wenn auch eine Minorität dagegen aufbeehrte und nicht geduldig auf die Resultate kontinuierlich wachsender Volksbildung und die langfristigen Wirkungen der unaufhaltbaren Aufhebung obrigkeitstaatlicher Restriktionen warten wollte. Der Appell an die Regierung, im Einklang mit dem Volke zu regieren, das große Prinzip schon des Konstitutionalismus, nicht nur der Demokratie⁴³, verlor an Nachdruck, wenn dieser selbst nur von den Repräsentanten begrenzter Volksschichten, die sich gern mit der Gesamtbevölkerung identifizierten, getragen wurde.

•

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, nicht aus einer Volksbewegung, sondern aus einem siegreichen Krieg hervorgegangen⁴⁴, läßt sich als ein Kompromiß bezeichnen. Dies erscheint bemerkenswert genug, wenn man daran denkt, daß dieses Ergebnis von einer denkbar ungünstigen Ausgangslage aus erreicht wurde. Die Liberalen haben dieses Resultat auch kaum ihrer eigenen Stärke zu verdanken, wenn auch in der

39 Sten. Ber. . . . , S. 333.

40 Siehe dazu Werner Conze: Möglichkeiten und Grenzen der liberalen Arbeiterbewegung in Deutschland. Das Beispiel Schulze-Delitzsch's, in: Sitzungsberichte der Heidelberger Akad. d. Wiss., phil.-hist. Klasse, Heidelberg 1965. Bernhard Schulze: Zur linksliberalen Ideologie und Politik. Ein Beitrag zur politischen Biographie Schulze-Delitzschs, in: Die großpreußisch-militärische Reichsgründung 1871. Hg. v. Horst Bartel u. Ernst Engelberg, Berlin 1971, S. 271–307.

41 Sten. Ber. . . . , S. 699.

42 Parisius, Hoverbeck, 2. T., Abt. II., S. 143.

43 Sten. Ber. . . . , S. 643 (Waldeck).

44 Sten. Ber. . . . , S. 360.

Annahme, sie hätten lediglich die Rolle des Erfüllungsgehilfen gespielt und den Entwurf den verborgenen Intentionen Bismarcks nur besser anzupassen vermocht⁴⁵, doch wohl eine Unterschätzung des Parlaments als mitentscheidender Faktor liegt. Dennoch, es waren sehr ungleiche Partner an diesem Kompromiß beteiligt, der nur dadurch angebahnt wurde, daß der Reichstag die bei der Indemnitätsvorlage angedeutete Bereitschaft wahr machte, die Heeresorganisation grundsätzlich zu garantieren und Bismarck ein mäßig starker Reichstag ins Konzept paßte, um die unitarischen und partikularistischen Kräfte auszubalancieren, sowie durch die grundsätzliche Übereinstimmung im Bereich der nationalen und auswärtigen Politik. Vielleicht der stärkste Antrieb dürfte das der konservativen Staatsmacht, dem Grundbesitz sowie dem handeltreibenden und am industriellen Aufschwung interessierten Bürgertum gemeinsame Bedürfnis nach Rechts- und Verkehrseinheit und einem großen einheitlichen Wirtschaftsraum gewesen sein. In den Auseinandersetzungen um die Verfassung ist von Fragen der Wirtschaft und des Handels weit weniger die Rede, als es ihrer realen Bedeutung entspricht, weil es da kaum Differenzen gab, allenfalls mit reaktionär-partikularistischen Kräften. Der Reichstag hatte namentlich bei der Erweiterung des Artikels 4 denn auch beträchtlichen Einfluß auf die Ausgestaltung der Verfassung. Die durchsichtige Aufforderung Bismarcks an den Reichstag, seine parlamentarische Macht auf diesem Gebiet, nicht aber an der Armee-Organisation zu erproben⁴⁶, zielte vorerst bei identischen Interessen ins Leere, sollte aber in Zukunft unerwartete Bedeutung gewinnen. Namentlich die Bestimmungen des zweiten Abschnitts mit den Folgegesetzen sicherten der Verfassung sehr bald die positive Aufnahme, die während der Beratungen vermißt wurde.

Unter diesem Aspekt könnte man in der Verfassung nichts weiter als die logische, notwendige Entsprechung auf die Bedürfnisse eines von einer konservativen Staatsmacht beherrschten, für eine starke wirtschaftliche Expansion ausgerichteten Sozialsystems betrachten und demgegenüber den Verfassungsberatungen nicht allzuviel Gewicht beimessen. Es zeigt sich gelegentlich auch dementsprechend eine gewisse Unsicherheit bei der Einordnung dieser Verhandlungen in den Kontext des Gesamt Ablaufs der Reichsgründung. In letzter Zeit verweisen gerade marxistische Historiker darauf, daß die Reichseinigung durch mehrere Faktoren verursacht wurde und daß keineswegs von einem Automatismus des ökonomischen die Rede sein könne und schließlich sogar entscheidend der militärische Machtkampf war⁴⁷. So schlüssig und dem Entwicklungsgang angemessen das Resultat der Verfassungsberatungen erscheint, so waren doch lange Zeit andere Lösungen möglich: Das Schreckbild des Liberalismus, nämlich die Verwirklichung der Bismarckschen Eventualabsicht, den Parlamentarismus durch den Parlamentarismus zu ruinieren, wozu der Artikel

45 Becker, a. a. O., S. 445.

46 Sten. Ber. . . ., S. 138.

47 Bernhard Schulze: Wirtschaftspolitische Auffassungen bürgerlicher Demokraten im Jahrzehnt der Reichseinigung, in: Die großpreußisch-militaristische Reichsgründung . . ., S. 409.

69 des Entwurfs der Bundesverfassung den Ansatz bot, und seine Ersetzung durch plebiszitär-bonapartistische Herrschaftsformen, wenn eine Kopie des – in den Verhandlungen häufig erwähnten – französischen Vorbildes auch aus verschiedenen Gründen nicht möglich war –, oder eine weniger dramatische Lösung mit einem weit schwächeren Parlament. Kaum denkbar erscheint auch bei größerer Resistenz der neupreußischen Nationalliberalen eine wesentliche Verschiebung des Kompromisses in Richtung größerer parlamentarischer Kompetenzen, da sich die preußische Regierung dem im Bewußtsein, über Alternativwege zur Einheit zu verfügen, widersetzt hätte.

Die in mehrfacher Hinsicht für den Augenblick konzipierte und mit ungewöhnlichen Übergangsregelungen versehene Verfassung hat eine erstaunliche Beharrungskraft gezeigt. Die Erwartung vieler Reichstagsmitglieder, sie werde mit der Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Kaiserreich einer neuen Verfassung weichen, hat getrogen. So viele Bestimmungen – etwa durch den enormen Anstieg des Bedarfs an zentraler Staatsverwaltung, der militärischen Rüstung, der Finanzbedürfnisse eine erhebliche Bedeutungs- und Funktionsveränderung erfuhren –, an der grundlegenden Machtverteilung zwischen den an der Verfassungsgebung beteiligten Faktoren hat sich nichts geändert, auch als mit der Arbeiterbewegung ein neuer, das labile Gleichgewicht gefährdender, nicht integrierbarer Faktor entstand. Entgegen der zeitgenössischen Erwartung löste die Bundesverfassung längst nicht den erwarteten dynamischen Druck auf die rückständigen Einzelverfassungen mit ihren zum Teil gänzlich inkompatiblen Normen aus. Auch in diesem Punkt bewies das 1866/67 geschaffene oder bestätigte Normengefüge über alle Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen hinweg eine bemerkenswerte Konsistenz.

Daß es der preußischen Staatsmacht gelingen konnte, das demokratische Wahlrecht erfolgreich gegen den Parlamentarismus auszuspielen, zeigt eine Schwäche des Liberalismus, die nicht erst ein Ergebnis der nationalen Einigungspolitik ist. Durch den indirekten Wahlmodus begünstigt, mit einer parlamentarischen Machtstellung ausgestattet, die nicht seinem Rückhalt im Volk entsprach, und innerhalb einer Verfassung, die paradoxerweise trotz ihres Oktrois durch die reaktionäre Staatsmacht der gesellschaftlichen Kräfteverteilung vorauseilte, konnte er den Versuch unternehmen, die offenen oder als „Interpretationen“ verschleierte Revisionen nach rückwärts aufzuhalten und in der Antithese Positionen einzunehmen, die in einzelnen Zügen einem parlamentarischen Regierungssystem entsprachen und bis zum Ende des Weltkriegs nie mehr erreicht wurden. Die retrospektive Überschätzung der Macht des Parlaments im Konflikt und der behaupteten Verfassungsgrundsätze führte zu einem Fehlurteil über den Stellenwert des preußischen Abgeordnetenhauses bei der Gründung des Norddeutschen Bundes – denn es war illusionär, die Verhandlungsergebnisse des Reichstags von dort her blockieren zu wollen, was schließlich nur zur Schwächung des Bundesparlaments

führen konnte. Es war allerdings eine nur scheinbare Stärke in einem Konflikt zwischen feudalem Grundbesitz und städtischem Bürgertum, der dennoch – wie schon die gleichlaufende Interessenkonformität in der Handels- und Wirtschaftspolitik zeigt – mit einem klassenbezogenen Interpretationsmodell nicht vollständig zu erklären ist. Durch die nationale Politik des Konfliktministeriums gezwungen, ihre wirkliche Stärke unter Beweis zu stellen, erwiesen die Liberalen nicht nur ihre Unfähigkeit, breitere Unterschichten zu gewinnen, sondern verloren auch die mühsam errungene politische Einheit innerhalb des Bürgertums⁴⁸ in einem Ausmaß, daß der stärkere rechte Flügel von nun an der Regierung näher stand als den Kampfgefährten der Konfliktzeit⁴⁹. Waren schon trotz aller (Schein-)Radikalität die Partner des Verfassungskonflikts von ungleicher Stärke, so konnten sie nach dem Entwicklungsgang der nationalen Politik bei der Verfassungsberatung sich um so weniger mit gleichen Kräften messen. Insofern und mit dieser Einschränkung verdient das Resultat der Verhandlungen zu Recht die Bezeichnung des Kompromisses.

48 Wenn die bürgerlich-demokratischen Kräfte zusammen mit dem Proletariat eine „revolutionäre Alternative“ bildeten, so stellt sich hier die Frage nach ihrer politischen Geschlossenheit, ihrem Konzept und ihrer Massenbasis. B. Schulze, a. a. O., S. 380.

49 Der Reichstagsabgeordnete für Sachsen-Meiningen, Rückert, der im konstituierenden Reichstag der nationalliberalen Fraktion angehörte, sich danach aber von ihr abwandte, kritisierte diese Interessengebundenheit mit der ironischen Frage: „Denn was kann ein liberaler Bourgeois an den jetzigen Zuständen ernstlich auszusetzen haben? Wenn die parlamentarischen Formalitäten noch etwas strenger beobachtet, die Zinswuchergesetze abgeschafft und noch einige manchesterne Reformen gemacht werden, dann ist ja das Eldorado vollkommen . . .“, L. Rückert an Nagel am 28. September 1867, Oncken, Bennigsen, 2. Bd., S. 83 f.

III. Teil

Die Parlamente in der politisch-sozialen Struktur des deutschen Kaiserreiches

Reichstagswahlen und Mandatsverteilung 1871 bis 1918

Ein Beitrag zu Problemen des absoluten Mehrheitswahlrechts

Deutschlands nationalstaatliche Einigung durch Bismarck, vorbereitet im Norddeutschen Bund, vollendet durch dessen Bündnisverträge mit den vier süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen (für dessen südlich des Mains gelegenen Teil), fand am 18. Januar 1871 in der Proklamation des hohenzollernschen Kaiserreiches ihren sichtbaren Ausdruck. Jedoch im Gegensatz zu den liberalen Ideen von 1848, die bei Anerkennung der föderativen Struktur des neuzuschaffenden Reichs eine oberste nationale Repräsentanz des ganzen Volkes durch ein aus zwei Häusern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus, bestehenden Reichstag forderten, formulierte die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871¹ dieses als einen konstitutionell verfaßten Bund konstitutioneller Monarchien und Freier Städte mit dem Bundesrat als Vertretung der Souveräne und ihrer Regierungen, dem der Krone Preußens zustehenden Bundespräsidium und dem Reichstag – und zwar in dieser verfassungspolitischen Rangfolge – als obersten Bundesorganen. Damit hatte ein monarchischer Obrigkeitsstaat, der Staat der deutschen Souveräne mit dem Kaiser als Erstem unter Gleichen, seine Prägung gefunden. Der Reichstag, dessen Mitglieder nach Artikel 29 der Verfassung „Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“ sind, war, anders als 1848/49 gewollt, an die dritte Stelle verwiesen, ihm stand, beschränkt auf ein Teilgebiet des politischen Lebens, nur die Mitbeteiligung an der Reichsgesetzgebung und eine mit dem Budgetbewilligungsrecht verbundene geringe Kontrolle der Reichsregierung zu, während Regierungsbildung und staatliche Exekutive völlig außerhalb seiner Kompetenz blieben.

Allerdings war trotz dieser Beschränkung mit dem ihm zuerkannten allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht², das Bismarck bereits 1866 als ein für die damalige Zeit revolutionäres Unterfangen, da noch

¹ Bundes-Gesetzblatt 1871, S. 63 ff.

² Art. 20 der Verfassung: Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.

überall die Zusammensetzung der Volksvertretungen durch Klassen- oder Zensuswahlrecht bestimmt wurde, beim Deutschen Bund in Frankfurt hatte fordern lassen und hinter das zurückzugehen er auch in der Situation von 1871 weder gewillt noch in der Lage war, dem Reichstag doch ein merklicher Symbolcharakter gegeben, da in ihm das geeinte deutsche Volksganze seine unmittelbare Vertretung sehen mußte, der Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger eine Mitwirkung am staatlichen Leben des Reiches zuerkannt war und die Integration des Reichsvolks über die innerstaatlichen Grenzen und Partikularinteressen hinweg gefördert wurde. Von den wenigen Abgeordneten der nationalen Minderheiten und der Regionalparteien – und auch diese nicht immer – abgesehen, verstanden sich die gewählten Mandatsträger über alle parteipolitischen Grenzen hinweg stets als Vertreter des ganzen Staatsvolks. Trotzdem ist die Diskrepanz zwischen der dem Reichstag durch das Wahlrecht zuerkannten Symbolstellung einerseits und der ihm verfassungswirklich gegebenen Drittstellung andererseits durch die fast fünfzig Jahre des Deutschen Kaiserreiches bis zum Oktober 1918 hin nicht aufgelöst worden.

Übernommen wurde das Wahlgesetz des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869³ mit seinem ergänzenden Reglement vom 28. Mai 1870⁴. Dieses legte die Wahl in Einmann-Wahlkreisen fest, von denen Preußen (einschließlich des bis 1876 selbständigen, nur der Krone unterstehenden Herzogtums Lauenburg) 236, Sachsen 23, Mecklenburg-Schwerin 6, Hessen (nördlich des Mains), Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig und Hamburg je 3, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha und Anhalt je 2, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuß ältere Linie, Reuß jüngere Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck und Bremen je 1 zuerkannt waren. Die Bevölkerung jedes Bundesstaates hatte danach für dessen Gebiet zumindest einen Abgeordneten zu wählen, die größeren waren nach der ihnen zuerkannten Zahl zu unterteilen, und zwar derart, daß nach der Bevölkerungszahl ein Wahlkreis durchschnittlich 100.000 Einwohner entsprechend dem Stand von 1867 umfassen sollte. In der Verfassung von 1871 wurden dann (Art. 20) Bayern 48, Württemberg 17, Baden 14 und Hessen (südlich des Mains) 6 Abgeordnete zugesprochen. Die Gesamtzahl der Abgeordneten, die am 3. März 1871 erstmals zum Reichstag des neuen Reiches gewählt wurde, betrug danach 382. Nach dem Gesetz betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen⁵ waren im Reichsland 15 Abgeordnete zu wählen. Dadurch erhöhte sich die Zahl der Mandatsträger im Reichstag von der Wahl zur zweiten Legislaturperiode am 10. Januar 1874 ab auf 397. Sie blieb dann unverändert bis zur letzten Wahl am 12. Januar 1912.

§ 5 des Wahlgesetzes, das die Zahl der Abgeordneten für die Länder des Norddeutschen Bundes festlegte, traf auch Vorsorge für mögliche Ände-

3 Bundes-Gesetzblatt 1869, S. 145 ff.

4 Bundes-Gesetzblatt 1870, S. 275 ff.

5 Vom 25. Juni 1873. Reichs-Gesetzblatt 1873, S. 161 ff., § 3.

rungen: „Eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten infolge der steigenden Bevölkerung wird durch das Gesetz bestimmt.“ Ergänzend bezog sich auch Art. 20 der Verfassung für die hinzutretenden süddeutschen Länder ebenfalls auf diese Bestimmung. Zu dem geforderten Gesetz ist es jedoch bis zum Oktober 1918 nicht gekommen. Die Einteilung der Wahlkreise blieb unverändert. Deren vom Wahlgesetz geforderte Gleichheit, die nur die einen einzigen Wahlkreis bildenden Bundesstaaten ausschloß, ging aber schon seit den siebziger Jahren und dann in steigender Divergenz verloren. Die allgemeine, jedoch in den einzelnen Reichsgebieten recht unterschiedliche Bevölkerungszunahme, die immer stärker werdende Ost-West-Wanderung und, zumeist mit dieser in Verbindung, die Agglomeration in den Großstädten und den Industriegebieten⁶ wandelten die Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen oft geradezu sprunghaft ab. Dem Anstieg der Bevölkerung, die sich von 1871 bis 1910 um 89% vermehrte, um der Wahlgerechtigkeit willen nachzukommen, hätte also bedeutet, entweder auf der Grundlage des vom Wahlgesetz postulierten Prinzips von rund 100.000 Einwohnern pro Wahlkreis (d. h. bei einer Wahlberechtigung nur für Männer ab 25 Jahren jeweils rund 20.000 Wahlberechtigte) deren Zahl laufend zu vermehren oder im Rahmen der vorgegebenen Zahl der Wahlkreise diese entsprechend der Bevölkerungsverchiebung immer wieder neu abzugrenzen. Zu jeder dieser Lösungen hätte die Änderungsklausel des Wahlgesetzes die Möglichkeit geboten. Doch die verbündeten Regierungen vermochten sich weder zu der einen noch zu der anderen durchzurufen. Das Ausmaß der wachsenden Divergenz der Wahlkreise zeigt sich in folgender Tabelle:

Jahr der Wahl	Zahl der Wahlkreise, die mehr als 20% unter dem jeweiligen Durchschnitt lagen		Zahl der Wahlkreise		Gesamtzahl der Wahlkreise
			innerhalb von – oder + 20% des Durchschnitts	mit gesetzlich bestimmtem Umfang ⁷	
1871	37	39	293	13	382
1874	47	49	288	13	397
1877	52	56	276	13	397
1878	51	54	279	13	397
1881	53	52	279	13	397
1884	63	52	269	13	397
1887	66	54	264	13	397
1890	87	61	236	13	397
1893	99	63	222	13	397
1898	120	62	202	13	397
1903	152	65	167	13	397
1907	167	66	151	13	397
1912	188	66	130	13	397

⁶ Bei der Reichstagswahl 1898 lebten noch 52,1% der Wahlberechtigten in Gemeinden unter 2000 Einwohner, vierzehn Jahre später bei der Wahl von 1912 aber nur noch 39,7%. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Wahlberechtigten, die in Großstädten lebten, von 14,9% auf 22,7%.

⁷ Eingeschlossen sind hier die beiden preußischen Wahlkreise Herzogtum Lauenburg und Fürstentum Hohenzollern, dieser als Exklave und wegen seines besonderen verwaltungs-

Ergänzt sei diese Übersicht durch eine solche über die Extrementwicklung. Sowohl die Zahl der Wahlkreise, die unter der Hälfte des theoretischen Durchschnitts lagen, als auch die, die mehr als das Doppelte dieses Durchschnitts umfaßten, nahm ständig zu (als theoretischer Durchschnitt wird für jede Wahl die Gesamtzahl der Wahlberechtigten für das Reich geteilt durch die Zahl der Wahlkreise [397, für 1871: 382] bezeichnet). Unter Einbeziehung auch der nur einen Wahlkreis bildenden kleinen Bundesstaaten bietet sich dieses Bild:

Jahr der Wahl	Zahl der Wahlkreise mit weniger als der Hälfte des theoretischen Durchschnitts	Zahl der Wahlkreise mit mehr als dem Doppelten des theoretischen Durchschnitts	davon mit mehr als dem Dreifachen
1871	4	—	—
1874	3	—	—
1877	4	—	—
1878	5	2	—
1881	4	3	—
1884	4	4	2
1887	4	5	2
1890	6	10	2
1893	10	11	4
1898	10	14	6
1903	17	19	8
1907	20	21	11
1912	23	25	12

Durch diese Veränderungen erhielten die einzelnen Reichsgebiete in ihrer Wahlentscheidung recht unterschiedliches Gewicht. So genügten, als Beispiel, im Jahre 1912 im ostpreußischen Wahlkreis Heiligenbeil – Preußisch Eylau schon 7.700 für diesen abgegebene Stimmen, um dem (konservativen) Kandidaten das Mandat zu sichern, während im westlichen Bochum 53.000 (sozialdemokratische) Stimmen nicht reichten, den Abgeordneten zu stellen. Mehr oder weniger stärker bevorteilt waren diejenigen Reichsgebiete, in denen der theoretische Durchschnitt der Wahlberechtigten laufend sank, so Ostpreußen (von 100 im Jahre 1871 auf 68 im Jahre 1912), Westpreußen (von 90 auf 71), Pommern (von 96 auf 74), Posen (von 91 auf 73), Mecklenburg-Schwerin (von 96 auf 69) und Elsaß-Lothringen (von 106 im Jahre 1874 auf 77 im Jahre 1912). Sogar in Schlesien ging, trotz einer starken regionalen Zunahme in den Wahlkreisen des Kattowitz-Gleitwitzer Industriegebiets und in Breslau, der Anteil von 99 auf 83 zurück. Benachteiligt waren dagegen die Gebiete mit starker Bevölkerungsagglomeration, wie Berlin (wo der theoretische Durchschnitt von 121 im Jahre 1871 auf 233 im Jahre 1912 anstieg), Hamburg (von 123 auf 239), der Regierungsbezirk Potsdam (von 101 auf 201), der Regierungsbezirk Arnberg (von 103 auf 184) und der Regierungsbezirk Düsseldorf (von 105 auf 175). Bei einer Reform unter Beibehaltung der Zahl der Wahlkreise hätte im Jahre 1912 Ostpreußen nicht 17, sondern nur 12,

rechtlichen Status, jener wegen der erst 1876 erfolgten Eingliederung in den preußischen Staat, die seinen bisherigen Umfang nicht berührte.

Westpreußen nicht 13, sondern 10, Pommern nicht 14, sondern 11, Posen nicht 15, sondern 12, Mecklenburg-Schwerin nicht 6, sondern 4, Elsaß-Lothringen nicht 15, sondern 11, und Schlesien nicht 35, sondern nur 29 Wahlkreise umfassen dürfen, während gleichzeitig deren Zahl in Berlin von 6 auf 12, in Hamburg von 3 auf 6, im Regierungsbezirk Potsdam von 10 auf 20, im Regierungsbezirk Arnberg von 8 auf 14 und im Regierungsbezirk Düsseldorf von 12 auf 20 gestiegen wäre. Zur gleichen Wahl hätte dann der Wahlkreis Bochum in 4, der sechste Berliner Wahlkreis in 6 und der Wahlkreis Teltow-Charlottenburg sogar in 9 Wahlkreise unterteilt werden müssen.

Die Nichtverwirklichung des Art. 5 des Wahlgesetzes stand zweifellos im Zusammenhang mit der von allen Anhängern des Obrigkeitsstaates vertretenen, aber auch bis weit in den Reichstag hineinreichenden und auch in zahlreichen Artikeln des Wahlgesetzes ihren Beleg findenden Anschauung, daß das Parlament nicht das Spiegelbild des sich im Wahlakt manifestierenden politischen Willens des ganzen Wahlvolks sei, sondern nur eine aus gewählten politischen Vertretern der einzelnen Teile des Reiches beschickte Versammlung darstelle. War auch die Grundidee des Wahlgesetzes durchaus fortschrittlich und zukunftsweisend, so blieb es doch in vielen seiner Einzelbestimmungen und in der Praxis seiner Anwendung den bisherigen Vorstellungen von einer politischen Repräsentanz konstitutioneller Prägung verhaftet. Insofern hatte das neue, vielerseits als revolutionär empfundene Wahlrecht zwiespältigen Charakter, es wies zwar einerseits auf gangbare Wege zu einer Entwicklung hin, in der in steigendem Maße der politische Wille des Volksganzen einen adäquaten Ausdruck finden konnte, es blieb aber andererseits in zahlreichen und für die Verfassungswirklichkeit entscheidenden Einzelheiten noch der Vorstellungswelt der Honoratioren-Repräsentation der konstitutionellen Staatsidee verhaftet. Theorie und Praxis klafften von Beginn an auseinander, doch statt durch Adaption politischer Entwicklungen diesen Graben zu überbrücken, wurde er gerade durch das starre Festhalten an der einmal festgelegten Form laufend erweitert und vertieft.

So bestimmten Verfassung und Wahlgesetz, daß der Reichstag aus Persönlichkeitswahlen hervorzugehen habe. Zu wählen war der Abgeordnete des Wahlkreises, nicht der Repräsentant einer politischen Gruppe oder Partei. Diesen, zumal sie sich erst allmählich zu formieren begannen, stand nach Art. 17⁸ des Wahlgesetzes lediglich eine Mitwirkung bei der Wahl zu. Die Möglichkeit eines Zusammenschlusses auf der lokalen und unteren regionalen Ebene, d. h. in jeweils einem Wahlkreis, aber nicht über dessen Grenzen hinaus, war ihnen gewährt und in diesem Rahmen die Vorformung einer politischen Willensbildung der Wählerschaft eingeräumt. Der überregionale Zusammenschluß zu das ganze Reichsgebiet

8 „Die Wahlberechtigten haben das Recht, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten. Die Bestimmungen der Landesgesetze über die Anzeige der Versammlungen und Vereine sowie über die Überwachung derselben bleiben unberührt.“

umfassenden Parteien, zu dem die politische Entwicklung drängte, aber blieb extrakonstitutionell, und die Ausbildung selbständiger Organisationen wurde durch diese Begrenzung außerordentlich erschwert und verzögert.

Unterstrichen wurde die Vorstellung von der politischen Unabhängigkeit der sich um ein Mandat bewerbenden Kandidaten vor allem durch Art. 12 des Wahlgesetzes⁹, der für den jeweiligen Wahlkreisabgeordneten die absolute Mehrheit aller abgegebenen gültigen Stimmen und für den Fall, daß keiner der Kandidaten diese erreichte, die Stichwahl¹⁰ zwischen den beiden mit dem relativ höchsten Stimmenanteil vorschrieb. Der gesamte Wahlvorgang war damit auf die Person der Kandidaten konzentriert, hinter der die von ihnen vertretene politische Richtung und die ihn unterstützenden Gruppen zurückzutreten hatten. Einerseits ist es nun durchaus richtig zu sagen, daß nach dieser Bestimmung im Falle der Notwendigkeit ihrer Anwendung der politische Kompromiß auf Wahlkreisebene gefördert wurde, da diejenigen Gruppen und Wähler, die bisher einem nicht in die engere Wahl gelangenden Kandidaten zugestimmt hatten, gezwungen waren, im zweiten Wahlgang sich entweder der Stimme zu enthalten oder, wenn auch oft unter Bedenken, den ihnen relativ näherstehenden der beiden verbliebenen Kandidaten zu wählen. In der Praxis wurde allerdings nur ganz selten Wahlenthaltung geübt, im Gegenteil weisen die Wahlstatistiken in fast allen Fällen eine höhere Wahlbeteiligung als für den vorangegangenen ersten Wahlgang auf. Das Erfordernis des zweiten Wahlganges wirkte somit als polarisierendes Moment durchaus belebend auf das Wahlinteresse ein. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß es nur wenig zur Förderung einer beständigen politischen Willensbildung der Wählerschaft beitrug, die sich dadurch nur noch sekundär für politische Ziele entscheiden, sondern ausschließlich an Personen orientieren konnte, also rein pragmatischen Erwägungen folgen mußte.

Sicherlich gingen die Schöpfer des Wahlgesetzes von der Annahme aus, daß Stichwahlen nur in verhältnismäßig geringer Zahl erforderlich, die Regel dagegen schon in der Hauptwahl sich ergebende absolute Mehrheiten sein würden. Die Zahl der Stichwahlen, die in den vier Reichstagswahlen der siebziger Jahre erforderlich wurden, belegt diese Anschauung, sie blieb unter 20%. Dann jedoch stieg sie, teilweise bedingt durch eine zunehmende Wahlbeteiligung, hauptsächlich wegen der wachsenden politischen Zersplitterung, vor allem im linksliberalen Lager, und des Aufkommens neuer Richtungen, erheblich an, so daß bereits ab 1890 die Kandidaten und die sie stützenden Gruppen fast überall mit einem zweiten Wahlgang rechnen und sich schon für den ersten Wahlgang

9 „Die Wahl ist direkt. Sie erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt bei einer Wahl eine absolute Stimmenmehrheit sich nicht heraus, so ist nur unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.“

10 Diese hatte nach § 29 des Reglements zur Ausführung des Wahlgesetzes . . . (Bundes-Gesetzblatt 1870, S. 275 ff.) binnen vierzehn Tagen nach der ordentlichen Wahl stattzufinden.

auf diesen einstellen mußten. Wahlagitation, Dissensus und Konsensus der politischen Gruppen sowie die Kandidatenaufstellung durch die Wahlvereine mußten das Erfordernis eines zweiten Wahlgangs in den meisten der Wahlkreise von vornherein in Rechnung stellen.

Wahljahr	Abgeordnete durch Stichwahl ¹¹		Abgeordnete durch Erstwahl ¹¹	
	abs.	%	abs.	%
1871	45	11,8	337	88,2
1874	47	11,8	350	88,2
1877	69	17,4	328	82,6
1878	67	16,9	330	83,1
1881	105	26,4	292	73,6
1884	99	24,9	298	75,1
1887	62	15,6	335	84,4
1890	148	37,3	249	62,7
1893	180	45,3	217	54,7
1898	187	47,1	210	52,9
1903	180	45,3	217	54,7
1907	158	39,8	239	60,2
1912	191	48,1	206	51,9

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß die Zahl der Wahlkreise, in denen in allen dreizehn Legislaturperioden niemals eine Stichwahl erforderlich wurde, mit 102 recht erheblich war¹². Diese Zahl überrascht, sie erklärt sich aber aus der besonderen politischen bzw. strukturellen Ausgangslage in beachtlichen Teilen des Reichsgebiets, in denen dadurch homogene Mehrheitsentscheidungen möglich wurden. Das trifft vor allem auf die Wahlkreise mit überwiegend katholischen Bevölkerungsanteil zu, in denen das Zentrum als die große Teile der Katholiken integrierende, aber kaum über diese hinaus sich ausweitende Partei unangefochten und konstant die Mehrheit erhielt. In 51 Wahlkreisen stellte es von der ersten bis zur letzten Legislaturperiode ohne Stichwahl den Abgeordneten, in 18 weiteren war das gleiche mit Ausnahme der ersten Wahlen der Fall, als es noch nicht überall ausreichend konsolidiert war und die dortigen Katholiken sich noch für rechtsliberale oder frei-konservative Kandidaten entschieden. Darüber hinaus wurde ihm nur zeitweilig, aber auch ohne Stichwahlentscheid, in zwei niederbayerischen und einem badischen Wahlkreis das Mandat von Kandidaten des Bayerischen Bauernbundes bzw. der Nationalliberalen entzogen. Ähnlich lagen die Verhältnisse in Gebieten der nationalen Minderheiten: in 10 der 21 Wahlkreise mit überwiegend polnischen Bevölkerungsanteil und in 7 der 15 elsäß-lothringischen Wahlkreise erhielt stets überlegen der jeweilige polnische bzw. elsäßische Kandidat das Mandat. In gleicher Weise wurde der Wahlkreis Hadersleben-Sonderburg immer von einem

¹¹ Entsprechend der Erstergebnisse, die Nachwahlen (s. u.) wegen Mandatsablehnung sind hier nicht berücksichtigt.

¹² Einzuschränken ist, daß in vier Wahlkreisen es insgesamt fünfmal zu Stichwahlen zwischen Kandidaten, die von gleichen Wahlvereinen aufgestellt waren, also zu einem reinen Personenentscheid kam.

Dänen vertreten. In einem ostpreußischen, vier pommerschen und einem schlesischen Wahlkreis siegte stets der konservative bzw. freikonservative Kandidat mit absoluter Mehrheit, in fünf weiteren ostpreußischen Wahlkreisen wechselten diese ohne Stichwahl zwischen konservativen und liberalen Abgeordneten. Vor allem katholische und Minderheits-, aber auch einige Agrargebiete, die alle nicht oder kaum von der Bevölkerungsbewegung ergriffen waren, blieben somit in ihren Wahlentscheidungen außerordentlich konstant und vom Wandel der politischen Szene nicht berührt. Anzumerken ist jedoch, daß in zwei Wahlkreisen bereits von Anbeginn an die Wahlentscheidungen mit Mehrheit von der dort schon frühzeitig stark gewordenen Arbeiterbewegung bestimmt wurden, nämlich in Sachsen in Glauchau-Meerane, wo August Bebel seine Arbeit als Parlamentarier begonnen hatte, und in Stollberg-Lößnitz.

Nicht das Reich insgesamt, sondern jeder Wahlkreis für sich bildete einen Wahlkörper. Den politischen Richtungen war es daher überlassen, durch ihre Wahlvereine zu entscheiden, in welchen sie sich mit einem Kandidaten zur Wahl stellten oder ihren Anhängern die Stimme für andere Kandidaten freigaben. Tatsächlich ist keine, die Sozialdemokraten im Jahre 1912 ausgenommen, gleichzeitig in allen Wahlkreisen zur Wahl angetreten. Sie beschränkten sich in der Regel darauf, nur dort einen Kandidaten aufzustellen und zu unterstützen, wo diesem auch die reale Chance gegeben war, die absolute Mehrheit zu gewinnen oder zumindest in einer Stichwahl mit anderen Gruppen die Entscheidung zu beeinflussen. Gab die ökonomische oder konfessionelle Struktur eines Wahlkreises bestimmten Richtungen keine solche Möglichkeit, so z. B., vereinfachend dargestellt, den Konservativen und den Liberalen in einem rein katholischen Wahlkreis, dem Zentrum und den Sozialdemokraten in einem rein protestantisch-agrarischen, den Konservativen in einem stark industrialisierten, von den regional bestimmten Gruppen hier überhaupt abgesehen, so verzichtete zumeist der betreffende Wahlverein, sofern es ihn überhaupt gab, auf die Aufstellung eines Eigenkandidaten. Die Zahl der jeweiligen Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen, aber auch die Voraussetzungen für die Wahlkompromisse bei evtl. notwendigen Stichwahlen waren dadurch überall verschieden. Allerdings zeigt sich, für die einzelnen Richtungen recht unterschiedlich und teilweise außerordentlich differenziert, ein allmählicher Wandel in dieser den Bedingungen des absoluten Mehrheitswahlrechts angemessenen Praxis. Immer stärker tendieren die politischen Gruppen, deren extrakonstitutionelle überregionale Verbindungen an Bedeutung und Einfluß gewinnen, von den neunziger Jahren ab dazu, auch Zählkandidaten für aussichtslose Positionen zu benennen, um sich damit in der Wahlöffentlichkeit zu profilieren. Diese beginnende Neuorientierung des Wahlverständnisses und der Wahlszene ist augenfällig und auch einer der Gründe für die Zunahme der Stichwahlen, die in der Reichstagswahl von 1890 erstmals sichtbar wird. Dem System des absoluten werden damit Vorstellungen des relativen Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts intendiert. Zugleich beginnt damit der Pluralismus der politischen Aufgliederung des Wahlvolks sich

zunehmend auszuwirken. Ein allmählicher Übergang zum Proporzsystem bereitet sich zwar weder in der Theorie noch in dem Wahlrecht selbst vor, große Teile der Wählerschaft beginnen aber nach dessen Kategorien zu denken und zu messen. Deutlich wird dieser Wandel sowohl im Rückgang der Wahlentscheidungen bereits in der Erstwahl als auch bei den Stichwahlen:

	Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Konservative ¹³ Stichwahlen		Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Rechtsliberale Stichwahlen	
		Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate		Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate
1871	81	27	13	135	33	22
1874	44	22	9	136	33	22
1877	67	25	10	108	51	34
1878	102	38	15	83	48	26
1881	65	49	12	29	47	20
1884	91	40	15	38	45	14
1887	108	26	13	87	35	13
1890	71	55	27	18	77	27
1893	65	91	53	16	75	38
1898	58	83	41	9	78	42
1903	44	73	47	5	67	45
1907	63	72	48	20	60	37
1912	35	83	36	4	68	42

	Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Linksliberale Stichwahlen		Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Zentrum Stichwahlen	
		Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate		Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate
1871	37	10	8	60	7	1
1874	37	14	12	92	10	1
1877	21	20	18	89	18	3
1878	16	16	13	91	8	3
1881	64	59	51	97	20	2
1884	31	58	43	94	15	5
1887	11	28	21	91	12	8
1890	23	70	53	90	23	17
1893	7	54	41	81	31	15
1898	3	56	47	83	37	17
1903	—	45	37	87	35	11
1907	10	53	39	88	30	14
1912	—	60	44	79	29	12

¹³ Eingeschlossen die Abgeordneten der verschiedenen antisemitischen Richtungen (Reformpartei, Christlich-Soziale u. a.) sowie des Bundes der Landwirte.

	Sozialdemokraten			Regionalgruppen, Minderheiten		
	Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Stichwahlen Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate	Im 1. Wahlgang errungene Mandate	Stichwahlen Beteiligung in ... Wahl- kreisen	davon erhalten ... Mandate
1871	2	4	—	22	9	1
1874	8	11	2	31	4	1
1877	9	17	3	34	7	1
1878	2	16	7	36	8	3
1881	—	22	13	37	13	7
1884	9	24	14	35	16	8
1887	6	18	5	32	5	2
1890	20	57	15	27	14	9
1893	24	83	20	24	26	13
1898	32	98	24	25	22	16
1903	56	117	25	25	23	15
1907	29	90	14	29	11	6
1912	64	120	46	24	22	11

Mehrfachkandidaturen in verschiedenen Wahlkreisen waren nach dem Wahlgesetz nicht untersagt und sind auch, vor allem in den ersten beiden Jahrzehnten bis etwa 1890, häufiger wahrgenommen worden. Denn anders als für die Wahlberechtigten, deren Wahlrecht durch die Wählerlisten an den Wohnsitz gebunden war¹⁴, legte § 4 des Wahlgesetzes für das passive Wahlrecht lediglich fest, daß zum Abgeordneten jeder Deutsche wählbar sei, der die Berechtigung zum Wählen besitze und einem der Bundesstaaten seit mindestens einem Jahr angehöre. Den Wahlvereinen war damit die Möglichkeit gegeben, durch zugkräftige Kandidaten, die keineswegs nur aus dem betreffenden Wahlkreis zu kommen brauchten, Stimmenwerbung zu betreiben und dann im Falle einer Doppelwahl, da der Gewählte natürlich nur ein Mandat annehmen konnte, nach Möglichkeit die Wahl eines Ersatzmannes der gleichen Richtung zu präjudizieren. Trotz zahlreicher Mehrfachkandidaturen kam es jedoch nur in insgesamt 70 Fällen zu Mandatsablehnungen, fast ausschließlich wegen Doppelwahl, bei 13 Reichstagswahlen (wobei 1898 keine, 1903 und 1912 nur je eine und 1907 zwei erforderlich wurden) eine verhältnismäßig niedrige Ziffer. Insbesondere der Linksliberalismus wußte sich dieser gebotenen Chance zur Stimmenwerbung zu bedienen, allein in 30 Fällen mußten dessen Abgeordnete wegen Doppelwahl auf eines der Mandate verzichten. An zweiter Stelle standen die Rechtsliberalen mit insgesamt 14 Ablehnungen. Aber auch die anderen politischen Richtungen bedienten sich der gebotenen Möglichkeit. Bekanntgeworden ist z. B. die Mandatsablehnung 1893 im 1. Hamburger Wahlkreis, den Bebel seit einer Ersatzwahl im Jahre 1883 unangefochten innehatte und auf den er zugunsten des ihm gleichzeitig in Straßburg-Stadt zugefallenen Mandats ver-

¹⁴ § 1 des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 (Bundes-Gesetzblatt 1869, S. 145) und die Bestimmungen über die Aufstellung von Wählerlisten in den §§ 1 bis 5 des Reglements zur Ausführung des Wahlgesetzes ... vom 28. Mai 1870 (Bundesgesetzblatt 1870, S. 275).

zichtete. In der Regel erbrachten dann die Nachwahlen, die sofort nach der Ablehnung als Wiederholung der Hauptwahlen durchzuführen waren, das gleiche, wenn nicht sogar ein noch klareres Ergebnis: Die insgesamt 70 Fälle erforderten in der Hauptwahl 31 Stichwahlentscheidungen, in den Nachwahlen jedoch nur 10. Nur ein einziges Mal, nämlich im Wahlkreis Mühlhausen in Thüringen im Jahre 1907, kam es bei einer Nachwahl zur Verschiebung der bisherigen Konstellation: Nach einem Stichwahlsieg des Kandidaten der Freisinnigen Volkspartei gegen den der Deutschen Reichspartei errang in der Nachwahl bereits im ersten Wahlgang ein Deutschkonservativer das Mandat. Die Nachwahlen veränderten somit kaum die regulären Wahlentscheidungen, wohl aber gaben die Mehrfachkandidaturen, auf denen sie beruhten, die Möglichkeit für gezieltere Wahlagitation.

Von sehr viel größerer Bedeutung für die Zusammensetzung des Reichstags waren dagegen die während seiner Legislaturperioden durchzuführenden Ersatzwahlen. Durchzuführen waren sie bei Ungültigkeitserklärung eines Mandats, nach dem Tod eines Abgeordneten oder nach Mandatsniederlegung. Ihre außerordentlich hohe Zahl – von 1871 bis 1918 insgesamt 547 Ersatzwahlen – wird jedoch erst durch eine spezielle Verfassungsbestimmung verständlich, die die Unabhängigkeit derjenigen Abgeordneten, die im Staatsdienst standen, von der Exekutive gewährleistete¹⁵. Während die Nachwahlen kaum das Wahlspektrum verschoben, führten die Ersatzwahlen relativ häufig zu Veränderungen in der Zusammensetzung des Reichstags. In 165 Fällen, d. h. bei rund 30% aller Ersatzwahlen, erhielt ein Abgeordneter, der einer anderen als der durch seinen Vorgänger vertretenen politischen Richtung angehörte, das Mandat. Der Wechsel in den Fraktionsstärken, der durch die Hauptwahlergebnisse allgemein in Erscheinung trat, hatte somit oft schon vorher seine Vorläufer in den in einzelnen Wahlkreisen erforderlich gewordenen Ersatzwahlen.

Bereits bei der ersten Reichstagswahl 1871 gaben 50,7% aller Wahlberechtigten eine gültige Stimme ab, ein im Vergleich zu anderen deutschen und europäischen Wahlen dieser Zeit außerordentlich hoher Anteil und zugleich ein Zeichen für die überaus günstige, das politische Interesse belebende Aufnahme des neuen Wahlrechts. Bei den nächsten Wahlen 1874, 1877 und 1878 stieg die Wahlbeteiligung schon auf über 60% an. Der Kulturkampf hatte nicht nur den katholischen Bevölkerungsteil – die überwiegend katholischen Wahlkreise Preußens lagen in der Wahlbeteiligung z. T. erheblich über dem Reichsdurchschnitt –, sondern auch den protestantischen Liberalismus mobilisiert. Politische Erhitzung führt immer zu erhöhtem Wahlinteresse. Im Jahre 1887 wurde das besonders

¹⁵ Art. 21 legte einerseits fest, daß Beamte nicht zur Wahrnehmung des Mandats beurlaubt werden konnten. Allerdings bestimmte er auch: „Wenn ein Mitglied des Reichstags ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stellung in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.“

deutlich: 77,2% aller Wahlberechtigten gaben eine gültige Stimme ab. Der heftige Kampf um die Heeresvorlage hatte dem Rechtsliberalismus, der nach Bismarcks großer innenpolitischer Schwenkung Ende der siebziger Jahre und der dadurch bedingten Hinwendung vieler seiner Wähler zu den Linksliberalen stark dezimiert worden war, wieder erheblichen Auftrieb gegeben. Eine gewisse Beruhigung bei ungefähr gleichbleibender Wahlbeteiligung zwischen 70 und 75% folgte. Erst 1907 und 1912 wurde die Wählerschaft erneut mobilisiert: Nahezu 85% aller Wahlberechtigten nahmen mit gültiger Stimme an den Wahlen teil. Der Kampf um den Bülow-Block, versuchte Abwehr und erneuter Angriff der Sozialdemokratie, die die Arbeiterschaft, verstärkt seit dem Fall des Sozialistengesetzes 1890, in politische Aktivität führte, sind als Ursache dieser auch noch für das parlamentarische System des 20. Jahrhunderts extrem hohen Wahlbeteiligung anzusehen.

Überblickt man den relativen Anteil, den, gemessen an der jeweiligen Zahl der Wahlberechtigten, die einzelnen politischen Richtungen in den 13 Reichstagswahlen von 1871 bis 1912 für sich gewannen, so zeigt sich ein verhältnismäßig gleichförmiges Bild. Mit Ausnahme der Wahl von 1881 sind die Schwankungen gering, lediglich in Abhängigkeit voneinander stärker ausgeprägt bei den beiden liberalen Richtungen. Die zunehmende Wahlbeteiligung ab 1890 wirkte sich vor allem zugunsten der Sozialdemokratie aus, die ihren Anteil weniger durch Zurückdrängen der anderen Richtungen, sondern durch immer stärkere Einbrüche in die Masse der Neu- und bisherigen Nichtwähler erhöhte. Während alle nichtsozialistischen Richtungen relativ nahezu konstant blieben, erhöhte die Sozialdemokratie laufend ihren Stimmenanteil durch Mobilisierung des bisher unpolitischen Teils der Wählerschaft und durch den von ihr geförderten Reifeprozess der Arbeiterwähler.

Betrachtet man jedoch die Entwicklung der absoluten Wählerzahlen, so differenziert sich dieses ziemlich gleichförmige Bild. Von 1871 bis 1912 stieg die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen um mehr als das Dreifache, von 3,88 auf 12,20 Millionen, an. Innerhalb dieses Rahmens fielen den konservativen Richtungen 1871 fast 0,9, 1912 nur 1,4 Millionen Stimmen zu. Ihren absoluten Höhepunkt erreichten sie in der Kampfwahl von 1887 mit fast 1,9 Millionen Stimmen. Von dieser Ausnahme abgesehen, war ihre Entwicklung nur geringen Schwankungen unterworfen, absolut etwas ansteigend, relativ jedoch rückläufig. Sie verfügten über einen festen, aber hinter der steigenden Gesamtzahl der Wähler immer mehr zurückbleibenden Anhängerstamm, zumal sie kaum in neue Schichten der sich wandelnden Gesellschaft einzudringen vermochten.

Stärkeren Schwankungen, die sich allerdings fast immer gegenseitig ausglich, waren die beiden liberalen Richtungen unterworfen. Ihre Interdependenz voneinander, entsprechend den jeweils aktuellen politischen Fragestellungen, ist augenfällig. In den Wahlen von 1871 und 1877 sammelte der Rechtsliberalismus die relativ größte Gefolgschaft um sich, verlor aber 1881 mehr als die Hälfte seiner Wähler und erhielt nur noch

643.000 Stimmen. 1887 konnte er sich wieder fast verdreifachen, sank dann jedoch erneut zurück (1912: 1,66 Millionen Stimmen). Teils entgegengesetzt, teils parallel, verlief die Entwicklung des Linksliberalismus. In den ersten Wahlen noch recht schwach, konnte er 1881, wenn auch in Gruppen zersplittert, den größten Teil der bisherigen rechtsliberalen Wähler an sich ziehen. Dieser Erfolg war jedoch nicht von Dauer, denn schon 1884 setzte wieder eine leicht rückläufige Bewegung ein. 1890 konnte er einen neuerlichen Anstieg verzeichnen, der jedoch ebenfalls nicht, mitbedingt durch die innere Zersplitterung, von Dauer war. Erst die volle Einigung im Jahre 1910 schuf die Voraussetzungen für einen letzten relativen Erfolg: Mit 1,56 Millionen Stimmen im Jahre 1912 blieb er nur wenig hinter dem ihm immer, mit Ausnahme von 1881, zahlenmäßig überlegenen Rechtsliberalismus zurück. Nicht übersehen werden darf dabei jedoch der Rückgang des Liberalismus in seiner Gesamtheit: 1871 bekannten sich zu ihm mehr als 40%, 1912 nur noch 26% aller Wähler.

Ein anderes Bild zeigt das Zentrum. Nach zögerndem Anfang im Jahre 1871, da noch viele seiner späteren Wähler zu anderen Richtungen, vor allem zu der sich 1874 auflösenden großdeutsch orientierten Liberalen Reichspartei, neigten, konnte es bereits 1874, gefördert durch die Spannungen und den Druck des Kulturkampfes, mit 1,57 Millionen fast ausschließlich katholischen Wählern zur relativ stärksten Partei werden. Erst 1903 gelangte es noch über diese Wählerzahl hinaus und erreichte dann in den Blockwahlen von 1907 mit fast 2 Millionen Stimmen einen absoluten Höchststand. Aus dem „Turm“ des katholischen Volksteils auszubrechen gelang ihm jedoch trotz mancher Versuche nicht. Und nur dann, wenn es in Opposition stand und scharf bekämpft wurde, konnte das Zentrum Erfolge erzielen, während es in Zeiten der Tolerierung oder gar Förderung der Regierungspolitik Stimmenverluste hinnehmen mußte.

Alle übrigen nichtsozialistischen Richtungen entwickelten sich nahezu kontinuierlich, da sie, vor allem die nationalen Minderheiten und die regionalen Gruppen, über einen fest umrissenen, kaum Fluktuationen unterworfenen Wählerstamm verfügten. Sie wuchsen zwar absolut an, ihr relativer Anteil aber änderte sich nur wenig. Lediglich in dem sich stark industrialisierenden Ostoberschlesien nahmen die polnischen Stimmen nach der Jahrhundertwende erheblich zu, da sich hier nationale Leidenschaften ausbreiteten und dadurch das Zentrum seine bis dahin das Minderheitenproblem überspielende Integrationskraft verlor. Recht gering in ihrer Bedeutung blieb auch die 1887 erstmals politisch in die Öffentlichkeit tretende, in sich stark zersplitterte antisemitische Bewegung, die 1907 mit 300.000 Wählern einen bescheidenen Erfolg erzielte. Tatsächlich nur einen Bruchteil des Mittel- und Kleinbürgertums erfassend, versuchte sie, ihrer relativ kleinen Anhängerschaft durch besondere Lautstärke Beachtung zu verschaffen.

Ging es allen nichtsozialistischen Richtungen eigentlich nur um die Bewahrung ihres Wählerstamms und um einen Anteil an der steigenden Zahl der Wahlberechtigten, so setzte sich die Sozialdemokratie von

vornherein als wesentlichste Aufgabe die Hinführung der zahlenmäßig stark anwachsenden Arbeiterschaft zu politischer Mitbestimmung. Als einzige politische Richtung orientierte sie sich an den Bedürfnissen der sich im Industriezeitalter erheblich wandelnden Gesellschaftsordnung. 1871 mit 121.000 noch dazu in sich gespaltenen Wählern eine Splittergruppe, konnte sie bis 1877, nun schon geeinigt und einheitlich gelenkt, ihre Wählerschaft bereits vervierfachen. Trotz anfänglicher Einbußen durch das Sozialistengesetz – 1881 sank sie wieder auf 312.000 Stimmen ab – stieg sie noch unter diesem bis 1887 auf 763.000 Wähler an. Die Wende des Jahres 1890, als durch den Fall des Ausnahmegesetzes und Bismarcks Sturz ihre Kräfte freier wurden, führte fast zu einer Verdoppelung ihrer Stimmen und machte sie zur relativ stärksten Partei. In der Wahl von 1912 vereinigte sie schließlich mit 4,25 Millionen mehr als ein Drittel aller abgegebenen gültigen Stimmen auf sich. Schon seit 1898 hatte sie unangefochten über die Hälfte aller Großstadtwähler an sich gezogen.

Im System des absoluten Mehrheitswahlrechts lag originär begründet, daß die Zusammensetzung des Reichstags kein auch nur annähernd getreues Abbild der ziffernmäßigen Wahlergebnisse spiegeln konnte. Nicht der Proporz, sondern die Mehrheitsentscheidungen in den Wahlkreisen bestimmten über die Mandatsverteilung. Die Fraktionsstärken standen nicht in Korrespondenz zum Wählerwillen. Die Stichwahlentscheidungen – auf deren Anwachsen wurde hingewiesen – mit ihrem Zwang zum Kompromiß auf nur zwei Kandidaten sowie die zunehmende Ungleichheit der Wahlkreisgrößen verschoben die Relationen oft erheblich.

	Konservative ¹⁶		Rechtsliberale		Linksliberale	
	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate
1871	23,1	24,6	37,2	41,1	9,3	11,8
1874	14,2	14,0	30,8	39,8	9,0	12,3
1877	17,6	19,4	29,7	35,8	8,6	9,8
1878	26,7	29,5	25,8	27,4	7,9	7,3
1881	23,7	19,4	15,0	12,3	22,9	29,0
1884	22,1	26,7	17,6	13,1	19,3	18,7
1887	25,1	30,5	22,6	25,2	14,1	8,0
1890	19,8	24,7	16,8	11,3	18,2	19,1
1893	22,8	29,7	13,2	13,6	14,3	12,1
1898	20,8	24,9	13,1	12,9	11,8	12,6
1903	17,4	22,9	14,2	12,6	9,5	9,3
1907	18,1	28,0	14,7	14,4	11,4	12,3
1912	15,3	17,9	14,1	11,6	12,8	11,1

¹⁶ Deutschkonservative, Deutsche Reichspartei, später auch Bund der Landwirte, Christlich-Soziale, die antisemitischen Gruppen (Reformpartei, Deutsch-Soziale) u. a.

¹⁷ Nach jen Ergebnissen des ersten Wahlganges.

	Zentrum		Sozialdemokraten		Minderheiten, Regionale Gruppen	
	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate	Stimmen- anteil ¹⁷	Anteil der Mandate
1871	18,7	16,0	3,1	0,5	6,6	6,0
1874	27,9	23,4	6,8	2,5	10,5	8,0
1877	25,0	23,2	9,1	3,0	9,8	8,8
1878	23,1	23,7	7,6	2,3	8,9	9,8
1881	23,2	24,9	6,1	3,3	8,8	11,1
1884	22,6	24,9	9,7	5,8	8,5	10,8
1887	20,1	24,9	10,1	2,8	7,7	8,6
1890	18,6	27,0	19,7	8,8	6,6	9,1
1893	19,1	24,2	23,3	11,1	7,1	9,3
1898	18,8	25,2	27,2	14,1	8,1	10,3
1903	19,5	24,7	31,7	20,4	7,1	10,1
1907	19,4	25,7	28,9	10,8	6,6	8,8
1912	16,4	22,9	34,8	27,7	6,3	8,8

Bevorteilt waren diejenigen Gruppen, die auf einzelne Regionen oder auch nur Wahlkreise konzentriert waren, in denen sie aus strukturellen, konfessionellen oder wirtschaftlichen Bedingungen um eine relativ sichere Mehrheit kämpfen konnten. Insbesondere die nationalen Minderheiten – Polen, Dänen, Elsaß-Lothringer – und die Regionalparteien, wie Welfen und Bayerischer Bauernbund, aber auch die Rechtsliberalen während ihrer Blütezeit in den siebziger Jahren, die Konservativen in den preußischen Agrargebieten, das Zentrum in den katholischen Gegenden im Westen und Süden des Reiches und seit der Jahrhundertwende die antisemitischen Reformpartei in Teilen Mitteldeutschlands erhielten fast immer mehr Mandate, als ihrem relativen Anteil am Wählerwillen entsprach. So gewannen z. B. die Nationalliberalen 1874 30,8% der gültigen Stimmen, mit 151 Mandaten aber 39,8% aller Reichstagsitze, im Jahre 1907 die Deutsch- und Freikonservativen zusammen mit dem Bund der Landwirte und den Antisemiten bei nur 18,1% der Stimmen 111 (28,0%) Mandate, das Zentrum 1890 18,6% der gültigen Stimmen, aber 107 (27%) Mandate.

Im Nachteil dagegen waren die sich nicht auf bestimmte Regionen stützenden, sondern sich über den Gesamttraum des Reiches verteilenden Parteien. So die Linksliberalen, obwohl deren eine Gruppe, die Volkspartei, nur südlich des Mains angesiedelt war. Mit Ausnahme von 1881, wo sie 22,9% der gültigen Stimmen, aber 29% der Mandate erhielten, entsprach ihre Mandatszählung entweder ungefähr ihrem Stimmenanteil oder lag unter diesem. 1903 und 1912 konnten sie nur durch Stichwahlentscheide ihre Mandate erhalten. Besonders negativ wirkte sich jedoch das Mehrheitswahlrecht in der Umsetzung des Wählerwillens in Mandate für die Sozialdemokratie aus. In keiner der 13 Legislaturperioden konnte sie einen ihrem Stimmenanteil auch nur annähernd entsprechende Vertretung im Reichstag erreichen. Drei auf sie in besonderem Maße zutreffende Gründe waren hierfür maßgebend. Einmal betrachteten alle übrigen

Richtungen sie lange Zeit als nichtkoalitionsfähig für eventuelle Stichwahlkompromisse, sondern als außerhalb der politischen Gruppierung stehend. Der Stichwahlentscheid wirkte sich somit fast immer zu ihren Ungunsten aus¹⁸. Welche Folgen das haben konnte, zeigt besonders kraß das Beispiel des Jahres 1907. In der vorhergehenden Wahl von 1903 hatte sie 3,01 Millionen Stimmen (31,7%) und 81 Mandate (20,4%) erhalten, 1907 gewann sie trotz heftigster Agitation des konservativ-liberalen „Blocks“ weitere 248.000 Wähler hinzu, sank aber wegen der höheren Wahlbeteiligung und der Zunahme der Zahl der Wahlberechtigten auf 28,9% aller gültigen Stimmen ab. In die Stichwahl kam sie in 90 Wahlkreisen, konnte aber nur in 14 mit Hilfe des ebenfalls vom Block bekämpften Zentrums ein Mandat gewinnen. Von den 81 Reichstagsitzen des Jahres 1903 behielt sie somit nur etwas mehr als die Hälfte, nämlich 43. Erst im Jahre 1912 besserten sich ihre Chancen, als die Linksliberalen sich zu einer begrenzten Stichwahlkooperation bereitfanden. In 120 Stichwahlentscheidungen gewann sie 46, d. h. mehr als ein Drittel, der Mandate, während sie schon 64 im Hauptwahlgang erhalten hatte. Ein zweiter Grund für die Benachteiligung war die Tatsache, daß ihre Schwerpunkte vor allem in den Industriegebieten lagen, also dort, wo durch Bevölkerungszunahme die Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen sich laufend, oft sprunghaft erhöhte. Um hier ein Mandat zu gewinnen, mußte der jeweilige sozialdemokratische Kandidat sehr viel mehr Wähler auf sich vereinigen als etwa der konservative Bewerber in einem ostpreußischen Agrarwahlkreis oder der des Zentrums im bayerischen Landgebiet. Allerdings darf drittens aber auch nicht übersehen werden, daß die Sozialdemokratie sich seit etwa 1890 im Gegensatz zu allen anderen Richtungen bereits als Massenpartei verstand und es deshalb als selbstverständlich ansah, in fast allen, 1912 sogar in sämtlichen Wahlkreisen, auch wenn ihre Position aussichtslos war, zu kandidieren. Dadurch interpretierte sie ihren Stimmenanteil auch dem Proporz entsprechend, schon zu einer Zeit, als noch alle anderen Richtungen nach den besonderen, diesen nicht in Rechnung stellenden Bedingungen des Mehrheitswahlrechts agierten.

Auf diese Weise war durch die Wahlpraxis – und das ist der Hauptgrund, daß trotz der in der Verfassung liegenden Möglichkeiten auf Änderungen entsprechend den sich wandelnden sozio-ökonomischen Bedingungen Reichs- und Länderexekutive zu keiner Reform willens waren – die Dominanz der gouvernemental orientierten Parteigruppen gesichert. Die beiden konservativen Richtungen und die Rechtsliberalen, später, nach Liquidierung des Kulturkampfes, auch das immer mehr Einfluß gewinnende Zentrum profitierten davon. Nicht nur die Verfassung, sondern auch die Praxis eines bei seiner Inauguration als besonders fortschrittlich gepriesenen Wahlrechts gewährleisteten den konstitutionellen Staat mit

18 Hierzu ausführlich Erich Matthias in „Die Reichstagsfraktion der deutschen Sozialdemokratie 1898 bis 1914“, bearbeitet von Erich Matthias und Eberhard Pikart, Düsseldorf 1966, S. XXI ff.

seiner vom Parlament unabhängigen Regierung. In der Tat war das allgemeine und direkte Wahlrecht nur der Mantel, in dessen Schutz die Träger der Obrigkeitsstaatsidee ihre politische Unabhängigkeit zu bewahren vermochten.

Militärkonflikt und Bismarckstaat

Zur Bedeutung der Reichsmilitärgesetze 1874–1890

Quo ad militaria: ich verweise nicht daran, Sie auf sachten, weiten Umwegen allmähig meiner Ansicht über den Ursprung der letzten Kriege zusteuern zu sehen. Einstweilen klappt es doch wenigstens so als wäre es bezweckt und gewollt gewesen, nicht wahr? – Und wenn der gleiche Zweck wiederum einen Krieg verlangt, so wird man wieder einen haben . . . Mit der „Sicherung von Elsaß-Lothringen“ hat man auch ohne Krieg wenigstens jeden Moment Kriegslärm, Mobilmachungen u. a. disponibel, d. h. einen leisen Belagerungszustand in Deutschland selbst, wobei Constitutionalismus u. a. Antiquitäten plötzlich verstummen müssen . . . Aber nun sind wir erst am Anfang. Nicht wahr, all unser Thun ist jetzt als beliebig, dilettantisch, launenhaft in einen zunehmend lächerlichen Contrast geraten zu der hohen und bis in alles Detail durchgebildeten Zweckmäßigkeit des Militärwesens? Letzteres muß nun das Muster alles Daseins werden.

Jacob Burckhardt an Friedrich von Preen, 26. April 1872.

Unsere ganze Machtstellung, unsere Weltstellung hängt von unserer militärischen Leistungsfähigkeit ab. Jede politische Frage reduziert sich zuletzt auf einen militärischen Faktor.

Reichskanzler von Caprivi bei Einbringung der Militärvorlage im Reichstag, 23. November 1892.

Die im Verlauf der Reichsgründung errungene halbhegemoniale Stellung in Kontinentaleuropa zu behaupten, wurde nach 1871 Ziel und Maßstab deutscher Außenpolitik. Zugleich blieb der Bismarckstaat – „im Fundamentbestand seines Daseins ein Militärstaat“¹ – auch in seinem

¹ E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, IV, 1969, S. 515; aus der älteren Literatur zum Verhältnis des Reichstags zur Militärfrage vor allem G. Beseler: Das Reichsmilitärgesetz und das Budgetrecht, in: Preußische Jbb 33 (1974), S. 589–601; H. Preuß: Friedenspräsenz und Reichsverfassung, ²1887; L. v. Savigny: Die Friedenspräsenz des deutschen Heeres und das Recht des Reichstags, in: A. ö. R. 3 (1888), S. 203 ff.; R. v. Gneist: Die Militärvorlage von 1892 und der preußische Verfassungskonflikt 1862–1866 (1893); F. Sartorius: Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke, in: A. ö. R. 30 (1913), S. 152 ff.; D. Dietz: Die Heeresvorlage von 1880 und die liberalen Parteien, Diss. Berlin 1929; Reichsarchiv: Der Weltkrieg 1914 bis 1918. Erg.-Bd. 1: Die militärische, wirtschaftliche und finanzielle Rüstung Deutschlands von der Reichsgründung bis zum Ausbruch des Weltkrieges (1930); F. Kohlndorfer: Die Stellung des Reichstags zu den Heeresvorlagen 1867–1893, Diss. München 1945 (M.schr.).

inneren Gefüge von einer kraftvollen Außenpolitik abhängig². Das System der Konferenzen, das nach 1815 das europäische Mächtekonkordat hatte fortsetzen sollen, die Heilige Allianz der drei Ostmächte und der Deutsche Bund waren dahin, und es gab keine europäische Ordnung, die ihre Stelle hätte einnehmen können. Die europäische Staatenwelt des Frühimperialismus lebte ohne System kollektiver Sicherheit, aber auch ohne überlegene Führungsmacht. Aus diesem labilen Gleichgewicht entwickelte Bismarck drei Leitlinien deutscher auswärtiger Politik: 1. das Postulat, Deutschland sei saturiert; in einem komplizierten und nicht auf den Kriegsfall berechneten, dafür auch nicht geeigneten Bündnissystem fand es seinen Ausdruck; 2. das Bestreben, den in den duellartigen Kriegen bis 1870 gewonnenen Besitzstand zu konsolidieren durch demonstrativen Verzicht auf europäische Machtpolitik; 3. den Versuch, die Spannungen zwischen den europäischen Mächten an die Peripherie abzuleiten; das dauernde Entgegenkommen für Frankreich in den Kolonialfragen entsprach diesem Bemühen³.

Aufgabe des Deutschen Reiches sollte es sein, das „Bleigewicht am Stehaufmännchen Europa“ (Bismarck) zu spielen und damit ein europäisches Gleichgewichtssystem zu simulieren. Im Verlauf der späten Bismarckzeit aber wurde diese Aufgabe, ohnehin voller Versuchungen der Macht, nicht leichter, sondern mehr und mehr unlösbar. Gegenüber Frankreich hatte sich nach der Annexion des Elsaß und Lothringens die deutsche Politik zunächst auf das „oderint dum metuant“ des ratlosen Siegers verlassen⁴. Schon die „Krieg-in-Sicht“-Krise 1875 indes erwies die Hoffnung, die junge Republik auf immer bündnisunfähig zu halten, als vergeblich. Weder England noch Rußland sahen ihre Interessen gewahrt, wenn das 1871 auf Kosten Frankreichs hergestellte Ungleichgewicht Dauer gewann.

Die um Rußland werbende deutsche Bündnispolitik blieb vom Schock des Jahres 1875 geprägt. Bald traten Handels- und Zollkämpfe hinzu, ausgelöst durch den russischen Übergang zum Goldwertzoll, dann – seit Ausbau des russischen Bahnnetzes – als Folge des Drängens russischer Getreideexporteure auf den Weltmarkt. 1879 folgte die deutsche Antwort in Gestalt des Verteidigungsbündnisses mit der Donaumonarchie und, im Innern, des neuen Zolltarifs. Seitdem befand sich die deutsche Rußlandpolitik in einem Dilemma. Denn blieb der Gegensatz zu Rußland beste-

2 Otto Hintze stellte in einem berühmt gewordenen Aufsatz 1911 (Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in: ders., Staat und Verfassung. Ges. Abh. zur allg. Verfassungsgeschichte, hg. v. G. Oestreich, 2. erw. Aufl. 1962, S. 359–389) die These auf, die geopolitische Lage Deutschlands erzwingt eine den inneren Konfliktfall beherrschende Stellung der Krone, wie sie im deutschen Typ der konstitutionellen Monarchie gegeben war. Das war ein Versuch, den Machtkompromiß der Reichsverfassung durch den Hinweis auf die stets bedrohte Mittellage Deutschlands abzustützen. Wenn das aber galt, so galt auch die Umkehrung, daß nämlich der konstitutionelle Staat nur so lange gerechtfertigt war, als er eine kraftvolle Außenpolitik verwirklichte.

3 Vgl. A. Hillgruber: Die „Krieg-in-Sicht“-Krise 1875. Wegscheide der Politik der europäischen Großmächte in der späten Bismarck-Zeit, in: Gedenkschrift Martin Göhring, 1968, S. 239 ff.; ders., Bismarcks Außenpolitik, 1972, bes. S. 129 ff.

4 Bismarck an Arnim, 2. Februar 1872, Die Große Politik der Europäischen Kabinete, 1922, I, S. 96.

hen, so mußte alle Strategie auf der Hypothese des Krieges gegen Ost und West aufbauen und den deutsch-russischen Gegensatz erst recht verschärfen. Mit dem Zarenstaat indessen handelspolitisch ins Reine zu kommen, setzte voraus, daß im Innern die Politik landwirtschaftlicher Schutzzölle gebremst oder sogar rückgängig gemacht wurde⁵. Die Forderung nach innerer Stabilität und äußerer Sicherheit war seitdem nicht mehr zur Deckung zu bringen, und der dünne Schleier monarchischer Solidarität konnte rasch vor dem weltpolitischen Gegensatz zerreißen.

Die Logik seiner Lage zwang das Deutsche Reich zu steter Rüstung. In- des, bei aller Präponderanz des Militärischen blieb die deutsche Landrüs- tung bis zum Vorabend des Weltkriegs zahlenmäßig hinter den bewaff- neten Massen zurück, die die europäischen Flügelmächte ins Feld stellen konnten. Die deutsche Rüstung erreichte 1893 sogar einen gewissen, bis 1913 anhaltenden Sättigungsgrad. Die Umstellung auf die zweijährige Dienstzeit führte seit 1893 zu besserer Nutzung der Ausbildungskader; Furcht vor unzuverlässigem Offiziersnachwuchs und, auf anderer Ebene, dem Einsickern sozialistischer Ideen in die Wehrpflichtarmee, ließ Still- halten geboten erscheinen; strategisch und finanziell erhielt am Ende der 1890er Jahre der Flottenbau den Vorrang⁶.

Armee und Flotte bildeten einen „die Staatlichkeit des Reiches be- stimmenden Verfassungsbereich“⁷. In der Schwebelage der konstituti- onellen Verfassung bezeichneten die großen Militärvorlagen den Punkt, wo monarchische Prärogative und parlamentarisches Budgetrecht auf- einandertrafen. Immer wieder warfen die Militäreptennate die Frage nach dem Verhältnis von militärischer Macht und bürgerlicher Gesell- schaft auf. Die Entscheidung über das Militär war für den Bismarckstaat die Stunde der Wahrheit⁸. Denn die großen Militärgesetze waren ein Teil der Verfassung, und sie haben zugleich die politisch-soziale Bauform des kaiserlichen Deutschland verändern helfen:

– In ihnen schlugen die Erfordernisse der Großen Politik, die uneinge- schränkt der monarchischen Prärogative unterstand, auf die Kräftever- teilung zwischen Parlament und Regierung durch. Unter dem Leitge-

5 Charakteristisch das Schreiben des Grafen Berchem (Direktor der handelspolitischen Ab- teilung im Auswärtigen Amt) an den Staatssekretär des Innern v. Boetticher, 25. August 1886, in: Stürmer (Hg.): Bismarck und die preußisch-deutsche Politik, ²1973, S. 212, worin Berchem berichtete, von russischer Seite seien wiederholt Verhandlungen über die Gegensätze in der Handelspolitik erbeten worden: „Gleichzeitig hat der Herr Reichskanzler schon jetzt, wie ich zu Eurer Exzellenz persönlichen Information zu bemerken mich beehre, hervorgehoben, daß wir keinesfalls, wie es vielleicht russischerseits gewünscht werden könnte, unsere Agrarzölle rückgängig machen können.“ – Vgl. H. U. Wehler: Bismarcks Imperialismus und späte Ruß- landpolitik unter dem Primat der Innenpolitik, in: Stürmer (Hg.): Das kaiserliche Deutsch- land. Politik und Gesellschaft 1870–1918, 1970, S. 235–264.

6 Zur Bedeutung des Flottenbaus die Studie von V. R. Berghahn: Der Tirpitz-Plan. Genesis und Verfall einer innenpolitischen Krisenstrategie unter Wilhelm II., 1971. In einer neuen Studie hat Berghahn seine These vom Primat der Innenpolitik in der deutschen Rüstung noch ver- schärft; ders.: Rüstung und Machtpolitik. Zur Anatomie des „Kalten Krieges“ vor 1914, 1973.

7 Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte IV, S. 515.

8 So am schärfsten, allerdings vom „Sieg des Bürgers über den Soldaten“ ausgehend. C. Schmitt: Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches. Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, 1934.

danken des Primats der auswärtigen Politik befestigten die Septennate die Grenzlinie, die seit dem preußischen Verfassungskonflikt keine Parlamentsmehrheit übertreten durfte.

- Die Militärfrage brachte stets von neuem die heerkaiserliche Komponente der Reichsgründung⁹ und mit ihr die reale Basis der gesellschaftlichen und politischen Hierarchie zur Geltung. Im Heer lag die ultima ratio regis nach innen¹⁰ und nach außen. Die Rüstung war es aber auch, die durch das Aufsaugen von ständig mehr als drei Vierteln des Reichshaushalts die Wirksamkeit des parlamentarischen Budgetrechts herabdrückte und, stellt man das Interesse an der Fortdauer der bestehenden, wenn auch stets als unvollkommen betrachteten Finanzverfassung in Rechnung, den finanziellen Spielraum der Sozialreform gering hielt¹¹.
- Immer wieder polarisierte der symbolhaft dramatisierte Konflikt um „Kaiserliches Heer oder Parlamentsheer“ (Bismarck) die ineinander verschränkten Gegensätze der deutschen Innenpolitik. Die Militärfrage begradigte die komplizierten inneren Fronten, indem sie alles auf Entscheidung und Extrem zurückführte.
- Ergänzend zu Kulturkampf und Sozialistengesetz lag in der Militärfrage die Integrationskraft des Freund-Feind-Denkens. In der Armee kamen Nationalinteresse, das bestehende Herrschafts- und Sozialnormengefüge und das angesichts des industriellen Proletariats verschärfte Schutzbedürfnis der Mittel- und Oberschichten psychologisch zur Deckung¹².

Durch die deutsche Mittellage in Europa bedingt, aber entscheidend verschärft infolge der Kriege von 1864 bis 1871, wurde die preußische Militärfrage im kaiserlichen Deutschland beides, Symbol und Instrument einer konservativen Doppelstrategie. Sie stellte die Kontinuität zum alten Militär- und Beamtenstaat her; in ihr verbanden sich aber auch nationalisi-

9 Dazu jetzt E. Fehrenbach: Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871–1918, 1969, S. 81 ff., 170 ff.

10 Das kam am schärfsten in den Bestimmungen über den Belagerungszustand zum Ausdruck dazu H. Boldt: Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jh., 1967, bes. S. 60 ff.; W. Deist: Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914–1918, 2 Teile, 1970, S. XXXI ff.

11 Zum Vergleich der Haushalte

	1874	1890/91
<i>Gesamt:</i>	139.857.294 Taler	1.208.664.739 Mark
fortdauernde	122.363.126 Taler	849.614.835 Mark
einmalige Ausgaben	17.494.168 Taler	359.049.904 Mark
<i>einmalige Ausgaben im ordentlichen Etat</i>		
für Verwaltung des Reichsheeres	9.660.322 Taler	40.127.895 Mark
Marineverwaltung	3.579.850 Taler	12.340.020 Mark
<i>einmalige Ausgaben im außerordentlichen Etat</i>		
für Verwaltung des Reichsheeres	-	203.834.257 Mark
Marineverwaltung	-	38.153.550 Mark
<i>fortdauernde Ausgaben</i>		
Verwaltung des Reichsheeres	92.833.209 Taler	376.000.813 Mark
Marineverwaltung	5.430.027 Taler	38.287.595 Mark

12 M. Messerschmidt: Die Armee in Staat und Gesellschaft – Die Bismarckzeit, in: Stürmer (Hg.): Das kaiserliche Deutschland, bes. S. 102 ff.

stische und autoritäre Elemente zu einem dauernden Plebiszit der „Gutgesinnten“ für die starke Führung und die feste Hand. Das Ritual des innenpolitischen Kräftemessens, das die großen Militärgesetze begleitete, aber auch die Verknüpfungen, die dabei zwischen auswärtiger Politik, dem System Bismarck und den parlamentarischen Kräften entstanden, sollen Gegenstand der folgenden Skizze sein.

I.

In der preußischen Militärfrage waren seit Beginn des Verfassungskonflikts die Nervenstränge von Innen- und Außenpolitik verknüpft. Die verfassungspolitische Kernfrage, ob die Armee Teil des bürgerlichen Verfassungsstaates oder Kraft sui generis außerhalb des konstitutionellen Normengefüges sei, erfuhr im Gefolge des „tollen Jahres“ 1848 eine doppeldeutige Antwort: Das Budgetrecht des Parlaments galt de jure für den Militärhaushalt, wenn auch seine Tragweite bis zum Verfassungskonflikt nicht auf die Probe gestellt wurde; andererseits bildeten die lapidaren Bestimmungen über den Ausnahmezustand, in Zeiten der Normalität aber bereits die monarchische „Kommandogewalt“, extrakonstitutionelle Enklaven im Verfassungsstaat. Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie war der Versuch, der damit entstehenden Schwebelage Dauer zu geben. Er hatte etwas von einem Waffenstillstand an sich (C. Schmitt), aber auch von einer gemischten Verfassung der Vernunft, die den Bürgerkrieg vermeiden will¹³.

Die Geschichte preußischer Machtentfaltung im 19. Jahrhundert ist die Geschichte der deutschen Industrialisierung. Als Industriemacht wurde Preußen moderne Großmacht¹⁴. Der Heereskonflikt, der sich nicht ohne innere Logik seit 1860 zum Verfassungskonflikt entwickelte, wurde von der Parlamentsopposition letzten Endes mit dem Ziel geführt, von der wirtschaftlichen Industrialisierung zur politischen Liberalisierung des Staates weiterzugehen. Mehr noch, der Sieg im Verfassungskonflikt enthielt auch eine Vorentscheidung über Ziel und Gestalt des künftigen deutschen Nationalstaats. Damit hat der Verfassungskonflikt alle innere Politik auf den Kampf um die Zukunft des Militär- und Beamtenstaats und der ihn tragenden Gesellschaftsschicht zugespitzt. Im Ergebnis aber blieb er eine unausgetragene, verschleppte Krise. Denn indem es der Regierung Bismarck gelang, die preußische Staatspolitik nach außen auf die Frage der wirtschaftlich-politischen Führung in Mitteleuropa zu stellen, übernahm sie das außenpolitische Hauptziel der liberalen Opposition und bekämpfte um so wirkungsvoller deren innenpolitische Zwecke. Wie in der ersten Jahrhunderthälfte die aufgeklärte Staatsbürokratie den Eman-

¹³ Die neueren Positionen in der Diskussion über Eigen- und Übergangscharakter des deutschen Typs der konstitutionellen Monarchie werden bezeichnet durch E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 4 Bde, 1963–1969; und auf der anderen Seite E.-W. Böckenförde: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie, in: ders. (Hg.): Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 1972.

¹⁴ Vgl. R. Koselleck: Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, 1967, bes. S. 13 f.

zitationsprozeß der bürgerlichen Gesellschaft zugleich förderte und lenkte, war die „Reform von obenher“¹⁵ von Radowitz' Unionsprojekt 1848/49 bis zur Bildung des Zollparlaments und der norddeutschen Bundesverfassung Leitmotiv des Prozesses der Reichsgründung. In diesem Verlauf aber war der Verfassungskonflikt nicht mehr als eine Stufe, wenn auch die mit dem größten inneren Risiko behaftete.

Zwei Entwicklungstendenzen der sich entwickelnden Industriegesellschaft allerdings machten das Risiko kalkulierbar. 1848 bereits hatte sich die nationale Frage durch die konstitutionelle „gefressen“ (J. Burckhardt); seitdem aber diente auch die soziale Frage und die mit ihr eng verbundene Furcht vor dem gesellschaftlichen Umsturz als Katalysator der Allianz zwischen industriellen und vor-industriellen Mächteliten, die zur Reichsgründung führte. Damit aber war die Gründung des klein-deutschen Nationalstaats, unter dem Blickwinkel freier Verfassung und bürgerlicher Parlamentsherrschaft betrachtet, eine abgeschnittene gesellschaftliche Krise ersten Ranges (J. Burckhardt)¹⁶. So konnte auch die machtpolitische Neuordnung Mitteleuropas, was die innere Verfassung Deutschlands betraf, zur entscheidenden Stufe konservativer Selbstbehauptung gegen die bürgerliche Revolution werden¹⁷.

Der eigentliche Streitpunkt des Konflikts in Preußen war nicht die Heeresvermehrung. Gerade die Liberalen sahen in ihr ja die Vorbedingung, um auf die deutsche Frage eine klare Antwort zu geben. Es ging vielmehr um die Frage, wem letztlich, wenn es im Innern zum Konflikt kam, die Armee zu Gebot stehen sollte. Der Versuch, sie zur Fortsetzung bürgerlicher Interessenpolitik mit anderen Mitteln einzusetzen, lag im Innern so nahe wie bei der Lösung der deutschen Frage. Damit aber war der Streit um das Verhältnis von Heer und Parlamentsmehrheit innenpolitisch durchaus logisch. Aber außenpolitisch warf dieser Streit die falsche Frage zur falschen Zeit auf. Was im Innern als Frage der Herrschaft und der politischen Zukunft erschien, war nach außen überdeckt durch das gemeinsame, bei den Konservativen stärker verfassungspolitisch, bei den Liberalen national- und wirtschaftspolitisch motivierte Interesse an der großpreußisch-kleindeutschen Lösung. Die Militärpartei hinter dem Thron, der konservativen Utopie gesellschaftlicher und staatlicher Unveränderbarkeit verhaftet, glaubte an die Lösung durch den Staatsstreich. Die liberalen Bestrebungen aber zielten, bis zu ihrem logischen Endpunkt weitergedacht, auf bürgerliche Herrschaft im Parlament und durch das

15 Zirkularerlaß Bismarcks an die preußischen Missionen, 27. Mai 1866, in: Bismarck, Die Ges. Werke, 15 Bde, 1924–1936, V, S. 514 f.; grundlegend zum Verfassungskonflikt G. Ritter: Staatskunst und Kriegshandwerk. Das Problem des Militarismus in Deutschland, I, 1959, S. 159–206; zum Erbe des Verfassungskonflikts im Herrschaftsgefüge des Bismarckstaates jetzt vor allem R. Wahl: Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Böckenförde (Hg.): Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, S. 171–194.

16 Nach „Zusätze über Ursprung und Beschaffenheit der heutigen Krisis“ in Burckhardts Weltgeschichtlichen Betrachtungen. Über geschichtliches Studium (Werke IV), 1970, S. 140–150.

17 H. Rosenberg: Die Pseudodemokratisierung der Rittergutsbesitzerklasse, in: ders.: Probleme der deutschen Sozialgeschichte, 1969, bes. S. 32 f.

Parlament¹⁸. Bismarcks Lösung enthielt Elemente konservativer wie liberaler Prägung. Aber sie war kein Mittelweg. In der nationalen Frage wurde er Testamentsvollstrecker, in der konstitutionellen Frage Liquidator der Revolution von 1848. Die „schöpferische Antirevolution“¹⁹ der dreißig Jahre Reichsgründung nach 1848 führte zum Bruch mit überkommenen Vorstellungen von Legitimität, zur Symbiose der vor-industriellen und der industriellen Machteliten und zur Überformung des konstitutionellen Beamtenstaats durch die cäsaristische Synthese von Autokratie und Demokratie.

Damit aber reichte das Erbe des preußischen Verfassungskonflikts an die deutsche Geschichte so weit, wie Ziel und Wirklichkeit des bürgerlichen Verfassungsstaats umstritten blieben. Denn die Krise in Preußen wurde nicht gelöst; ihre Fronten wurden in veränderter Form auf das Reich übertragen. Hier standen fortan das die konstitutionelle Schwebelage bedrohende Budgetrecht des Reichstags und die durch die Militärbürokratie ausgeübten Prärogativen des Monarchen nebeneinander, ohne daß die Reichsverfassung den Widerspruch löste.

Das war eine unübersehbare Konsequenz der Tatsache, daß es im Verfassungskonflikt einen eindeutigen Sieger nicht gegeben hatte. Daher denn die Bundesverfassung von 1867 den neuralgischen Punkt, das Nebeneinander parlamentarischer Bewilligungsrechte und monarchischer Prärogative, nicht ausräumte, sondern die Entscheidung über die künftige Heeresstärke und -organisation samt allen daraus folgenden finanziellen Anforderungen einem besonderen Gesetz über die Friedenspräsenzstärke vorbehielt²⁰. Das bedeutete, daß nur die Form der Entscheidung vorgegeben war, nicht aber ihr Inhalt. Denn zur Regelung der Heeresverhältnisse auf staatsrechtlich unanfechtbarer Grundlage bedurfte es unter allen Umständen eines Gesetzes. Scheiterte die Übereinkunft, so stand man wieder vor einem Konflikt um die Verfassung. War dann der Weg der Lösung von oben bereits vorgegeben?²¹ Damit aber wurde die Militärfrage zum Anlaß, um periodisch die Stabilität des Verfassungskompromisses von 1866 und 1871 auf die Probe zu stellen.

Im konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes hatten 1867 beide Seiten versucht, die konstitutionelle „Lücke“ in ihrem Sinne zu schließen. Das Ergebnis war der Kompromiß des späteren Art. 62 der Reichsverfassung, der es letzten Endes offenließ, wie man, wenn eine Übereinkunft nicht zustande kam, das Militärproblem lösen sollte. „Konflikte, da das Staatsleben nicht stillzustehen vermag, werden zu Machtfragen; wer die Macht in Händen hat, geht dann in seinem Sinne vor“ – dieses unverschleierte Bismarckdiktum aus der Frühzeit des Heereskon-

18 Vgl. G. Ritter: Staatskunst und Kriegshandwerk I, S. 159 ff.

19 H. Rosenberg, Anm. 17, S. 33.

20 Zur parlamentarischen Genese dieses Kompromisses ausführlich O. Becker: Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, hg. v. A. Scharff, 1958.

21 So die These Arthur Rosenbergs: Die Entstehung der Weimarer Republik, hg. v. K. Kersten, 1961, S. 12–14.

flikts stand unsichtbar auch über allem, was die Reichsverfassung über Heeresorganisation und Parlamentsrechte sagte²².

Gleichwohl blieb das Budgetrecht des Reichstags „Störfaktor im konstitutionellen Gefüge“²³. Zwar war der Militäretat, der im ersten „Normaljahr“ 1874 rund 76 Prozent der Haushaltssumme ausmachte²⁴, in eine graue Zone des Verfassungsrechts gerückt, doch galt im Prinzip die jährliche Budgetfeststellung (Art. 69 Verf. Norddt. Bund)²⁵. Im Laufe der Zeit gewann sie an Gewicht, da der Ausbau des Reiches, die Ausweitung der staatlichen Exekutive und die Ausdehnung der Staatstätigkeit parlamentarischen Kontrollrechten mehr Gewicht verlieh und der Reichstag durch allgemeine Kritik der Regierung, Verabschiedung von Resolutionen, Tauschgeschäfte bei der Gesetzgebung und Spezialisierung der Etats an Boden gewann²⁶. Anders als im entwickelten parlamentarischen System mit seiner rückläufigen Bedeutung des Budgetrechts hatte in der Spannungslage des konstitutionellen Staats das Budgetrecht höchsten verfassungspolitischen Rang. Davon blieb die Realität des Militäretats nicht unbeeinflusst, zumal der Reichstag bis tief in die Nationalliberale Partei hinein „die Regierung wie ein knurrender Hund“ beugte²⁷ und beide Seiten im Bann eines rigorosen obsta principiis standen.

Noch am Ende der Verfassungsberatung von 1867 stand scheinbar alles wieder auf dem Spiel, als die liberale Linke zweijährige Dienstzeit und jährliche Etatbewilligung forderte, während die Rechte alle Kontrollrechte des Parlaments in Militärfragen pauschal preiszugeben bereit war. Der gemäßigte Liberalismus der Richtung Miquel/Bennigsen gab damals den Ausschlag für den Kompromiß, den überdies die Furcht vor dem Krieg mit Frankreich beförderte²⁸.

Überhaupt waren die spannungsreichen Jahre nach dem „deutschen Krieg“ nicht die Zeit, um die mit der preußischen Indemnitätsvorlage glücklich beiseite geräumte Militärfrage wieder wachzurufen. Die Mehrheit des Norddeutschen Reichstags stimmte daher dem sog. Pauschquantum zu, das a) auf der verfassungsmäßigen Festlegung einer Obergrenze für die Friedenspräsenzstärke und b) der auf vier Jahre begrenzten Bewilligung eines Betrags von 225 Talern pro Kopf der damit festgelegten Zahl beruhte. Auf vier Jahre gab es erst einmal einen „Eisernen Etat“. Er symbolisierte den Waffenstillstand am Ende des Verfassungskonflikts und galt bis zum 31. Dezember 1871. Damit aber mußte 1871 das Jahr der inneren Entscheidung werden.

22 Rede zur „Lückentheorie“ am 27. Januar 1863, Bismarck, Die Ges. Werke X, S. 154.

23 Wahl, Anm. 15, S. 178.

24 Vgl. oben Anm. 11.

25 Zu der rechtlichen Problemlage E. R. Huber: Heer und Staat in der deutschen Geschichte, ²1943, S. 260 f., dort auch die zeitgenössische staatsrechtliche Kontroverse um das Verhältnis von Art. 63 (Organisationsgewalt des Kaisers) und Art. 60 (Festlegung der Friedenspräsenzstärke im Wege der Reichsgesetzgebung).

26 Vgl. Wahl, Anm. 15, passim.

27 Bismarck im Gespräch mit Abgeordneten, 23. Mai 1871, R. Lucius v. Ballhausen: Bismarck-Erinnerungen, 1920, S. 11.

28 H. Herzfeld: Johannes von Miquel, 2 Bde, 1938, I, S. 75.

In diesem Zusammenhang ist es nicht ohne Bedeutung, daß schon wenige Monate nach den Beratungen des konstituierenden Norddeutschen Reichstags sich eine Malaise wegen der unvollendeten nationalen Einheit verbreitete, daß aber auch der Widerstand der französischen Politik gegen ein Großpreußen in den Grenzen des Zollvereins anstieg. Die Wahlen zum Zollparlament wurden 1868 in Süddeutschland von den Gegnern der großpreußischen Lösung mit der Parole „Steuer zahlen – Maul halten – Soldat sein“ glänzend gewonnen²⁹.

Im Krisenjahr 1871 aber mußten auch die süddeutschen Militärverhältnisse endgültig geregelt werden, entweder durch volle Integration mit dem preußischen Militärsystem oder durch Betonung der Eigenständigkeit des „Dritten Deutschland“. Wurde aber die Mainlinie zum machtpolitischen Trennungsstrich, dann war nicht nur die Bildung des nationalen Großwirtschaftsraums in Frage gestellt. Es mußten dann auch die Ergebnisse des Verfassungskonflikts wieder ins Gleiten kommen.

Seit 1848 stand Preußen unter dem Gesetz, daß in der deutschen Frage Stillstand schon Rückschritt bedeutete. Jeder Rückschritt aber signalisierte Gefahr. Denn der Kompromiß von Gutshof und Industriekontor ruhte nicht zuletzt auf der Voraussetzung, daß die deutsche Frage eine großpreußische Antwort erhielt. Scheiterte die Einigung, so mußte auch der Schwebezustand in der Militärfrage einem neuen und härteren Konflikt weichen. Was lag angesichts dieser unberechenbaren, in ihren inneren Konsequenzen schwer überschaubaren Gefahrenlage näher, als sich der Doppelstrategie von 1864 und 1866 zu erinnern und noch einmal die Lösung des inneren Konflikts in der weltpolitischen Gratwanderung zu suchen?

Wenn auch das kalkulierte Risiko der „Flucht nach vorn“ nicht das einzige und schwerlich das entscheidende Motiv war, das Preußen und die deutsche Staatenwelt in den Krieg führte, so gehörte es doch zusammen mit dem steigenden Unwillen des liberalen Deutschland über die „Versumpfung“ der deutschen Frage zu den inneren Voraussetzungen, die 1870 den Nationalkrieg gegen Frankreich aus dem Bereich des Möglichen in den des Wünschbaren rückten³⁰. Im Frühjahr 1870 war keinem Sehenden verborgen, daß die deutsche Einigung in der Sackgasse steckte. Erst der Krieg gegen Frankreich hat sie daraus befreit. Er hat zugleich dazu geführt, daß das Prestige der Armee in den Himmel stieg. Die Annexion von Elsaß und Lothringen, außenpolitisch zweifellos ein fataler Mißgriff des großen Kabinettpolitikers, hatte durchaus einigungspolitischen und innenpolitischen Sinn. Die Annexion verlängerte den „bewaffneten Frieden“³¹. Die seitdem über der deutschen Politik stehende Gefahr des

²⁹ Vgl. H. Böhme: Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit, 1966, S. 272 f.

³⁰ So zuletzt mit eindrucksvollen Belegen J. Becker: Zum Problem der Bismarckschen Politik in der spanischen Thronfrage 1870, in: Histor. Zeitschrift 212, 1971, S. 529–607.

³¹ Aus einer Rede Eduard Laskers in den Debatten um die Indemnität im September 1866, zit. nach H. A. Winckler: Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat, 1964, S. 103; dort auch das folgende Zitat Laskers.

Krieges an zwei Fronten gab dem – nach Lasker – „*größten Feind der Freiheit*“ eine im Reichstag schlechthin nicht wegzudiskutierende Bestandsgarantie. Bismarcks Logik von 1870 – „Wir haben die Erhaltung des Friedens auf die Dauer nicht vom Wohlwollen Frankreichs, sondern nur von dem Eindrucke unserer Machtstellung zu gewärtigen³²“ – war nach dem Krieg noch weniger zu widerlegen als zuvor.

In der Tat stand der Reichstag, als er im Herbst 1871 zu seiner zweiten Sitzungsperiode zusammentrat, so sehr unter dem überwältigenden Eindruck des Sieges, daß Konservative, Freikonservative und Nationalliberale das Pauschquantum ohne Widerspruch verlängerten. Delbrück war der Meinung, damit sei die beste Gelegenheit verpaßt worden, um ein umfassendes Militärorganisationsgesetz unter Dach und Fach zu bringen; der nächste Reichstag werde „nicht so günstig für die Feststellung des Militäretats zusammengesetzt“ sein³³. Aber die Generale hatten neben dem Pauschquantum einen außerordentlichen Haushalt gefordert; die liberalen Beamtenminister die Gegenforderung erhoben, die Präsenzstärke herabzusetzen und die faktische Anwesenheit der Wehrpflichtigen bei der Truppe zu verkürzen. Damit sollte dem Reichstag ein Signal gegeben werden. Ein solcher Schritt, so argumentierte der bürgerliche Rheinländer und Finanzminister Camphausen, sei „weniger von finanziellem Gewicht als von Bedeutung für die Stellung der Regierung den politischen Parteien gegenüber³⁴“.

Erst der Symbolcharakter dieser Auseinandersetzungen erklärt das Gewicht, das sie erhielten. Unter Vorsitz des Monarchen trat ein Kronrat zusammen. Wilhelm I., mehr offenbar im Jahr 1861 zu Hause als in den veränderten Verhältnissen nach der Reichsgründung, sprach von „Niederlegen der Regierung“, falls der Reichstag Unerträgliches fordere. Bismarck allerdings beschwichtigte, versicherte den Monarchen der ungeteilten Loyalität der Minister und maß die Errungenschaften der Gegenwart an der prekären Lage, die vor einem Jahrzehnt bestanden hatte: „Es stehe fest, daß die Mehrzahl der Parteien sich politisch weitergebildet hat, eine Mitverantwortung anerkennt und gelernt hat, wie bedenklich es sei, die Stütze der Ordnung und Sicherheit zu erschüttern, welche die Armee dem Lande gewährt.“ Indessen war auch Bismarck der Ansicht, „nach Erreichung der wesentlichen politischen Zwecke“ müsse die Armee ihre Anforderungen zurückschrauben. Angesichts der „brillanten Finanzlage“ sei es außerdem unklug, den unvermeidlichen „politischen Kampf zu falscher Zeit hervorzurufen wegen einer verhältnismäßig geringen Geldsumme³⁵“.

Das Ergebnis bestand darin, daß das Pauschquantum bis 1874 in gleicher Höhe bestehenblieb und die militärischen Mehrforderungen unter

32 Bismarck, Die Ges. Werke VIb, S. 272.

33 Nach dem Protokoll des preuß. Staatsministeriums vom 18. Juni 1871, Deutsches Zentralarchiv II, Rep. 90a.

34 Ebd.

35 Protokoll des Kronrats vom 8. Oktober 1871, ebd.

der Hand aus den nach 1871 reichlich fließenden Retablissementsfonds bestritten wurden. Der Konflikt war noch einmal verschoben worden bis zu der Auseinandersetzung um das große Organisationsgesetz: Galt es Linksliberalen und Zentrum als Ansatzpunkt, um die Versäumnisse des Verfassungskonflikts wettzumachen, so sahen die Konservativen und Militärs darin allein den Zweck, die Armee künftig vor dem parlamentarischen Rechenstift wie überhaupt vor dem Zugriff des Bürgertums zu sichern. Im Grunde erwartete die Rechte von dem Organisationsgesetz die Feststellung der extrakonstitutionellen Freizone für die Armee, die liberale Linke die Einordnung der Armee in den bürgerlichen Verfassungsstaat.

II.

Das Reichsmilitärgesetz, das 1874 in der Form des „Septennats“, d. h. auf sieben Jahre, zustande kam, zog nicht nur einen Schlußstrich auf Zeit unter den Verfassungskonflikt. Es setzte auch die Maßstäbe, nach denen sich künftig das Verhältnis von bürgerlichem Verfassungsstaat und vorindustriellen Machteliten entwickeln sollte³⁶. Im Hintergrund stand ein gewagtes equilibristisches Spiel des cäsaristischen Staatsmanns gegen Reichstag und Armeeführung. Beiden war er unentbehrlich, der einen Seite als Bollwerk gegen den Parlamentarismus, der anderen als Verhinderer einer Regierung Manteuffel. Zum erstenmal allerdings, und das gab dem Septennat Gewicht als Instrument des gleitenden Verfassungswandels, erwies sich die virtuose Lenkung des im Sog der Wirtschaftsdepression entstehenden politischen Massenmarkts als Mittel der Konfliktscheidung.

Das Jahr 1873 bezeichnet das Ende der deutschen „Gründerzeit“. Es begann eine Phase langfristiger Wachstumsstörungen, der „Großen Depression“ (H. Rosenberg), die nicht allein rückläufige Gewinne, Zusammenbrüche, eine verstärkte Unternehmenskonzentration und letztlich den Übergang zum Schutzzoll nach sich zog, sondern auch in kollektiver Angst vor der Zukunft, verschärfter Furcht vor der Revolution und tiefgreifender Diskreditierung des Liberalismus als sozial-moralisches Ordnungssystem Ausdruck fand³⁷. In dieser Situation gelang es Bismarck, die plebiszitären Gewalten gegen das Parteienparlament aufzurufen und durch die Identifikation von Obrigkeitsstaat und äußerer Sicherheit die widerstrebende Reichstagsmehrheit zu überspielen.

Im Herbst 1873 war angesichts des Konflikts um das von Bismarck angestrebte und von den Militärs kompromißlos bekämpfte Reichskriegsamt, aber auch wegen drohender Spaltungen der Nationalliberalen Partei die Militärvorlage vertagt worden. Da 1874 das Pauschquantum auslief,

³⁶ Zum militärtechnischen Inhalt dieses ersten Septennats L. Rüdiger von Collenberg: Die deutsche Armee von 1871 bis 1914 (Forschungen und Darstellungen aus dem Reichsarchiv H. 4), 1922, S. 11–13, und Anlagen.

³⁷ Dazu vor allem H. Rosenberg: Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa, 1967; H.-U. Wehler: Bismarck und der Imperialismus, 1969, S. 53–126.

half, wie Franz Mehring schrieb, „kein Maulspitzen mehr, und es mußte gepfiffen sein“³⁸. Das Kriegsministerium strebte mit seiner Vorlage an, die Präsenziffer auf Dauer festzulegen und damit ein für allemal die parlamentarische Diskussion über Dienstzeit und Kontingente zu beenden. Hauptziel der Liberalen dagegen war es, ein „Äternat“ jedenfalls zu verhindern. In dem Versuch, die Armee außerhalb des Verfassungsstaats zu stellen und das Budgetrecht des Reichstags auszuhöhlen, sah der Linksliberale Eugen Richter den „Angelpunkt des ganzen Gesetzes“³⁹. Doch hinter solchen Formeln standen weitergehende Ängste: das Trauma des Konflikts auf der einen und die Angst vor Parlamentarismus und Revolution auf der anderen Seite. Eine schlagkräftige Armee, so unterstrich Kriegsminister v. Roon die Bedeutung des Gesetzes, sei der letzte Schutz „sowohl gegen das rote als gegen das schwarze Gespenst. Ruinieren sie die Armee, dann ist das Ende da“⁴⁰. Daher lag denn auch der Kern des Gesetzes nicht in den detailreichen Vorschriften über Rekrutierung, Rechtsverhältnisse, Landwehrordnung und Heeresorganisation⁴¹, sondern bestand in der Absicht, die wichtigste Enklave vor-konstitutioneller Herrschaft im Verfassungsstaat abzuriegeln und dem Zugriff des Parlaments zu entziehen.

Das Äternat aber entsprach nicht den Erfordernissen des auf dem Gleichgewicht der Verfassungskräfte und personaler Integration durch den cäsaristischen Staatsmann beruhenden Systems Bismarck. Die Rolle des Kanzlers im Entscheidungsprozeß verdient daher besondere Beachtung. Sein Versuch, aus dem preußischen Kriegsministerium ein ihm unterstehendes Reichskriegsamt zu machen, hatte im Staatsministerium Widerspruch gefunden. Im Reichstag wollte er diese Entscheidung revidieren, „wo dann . . . die Herren Militärs sehen sollen, wie sie allein, ohne ihn, mit ihren Anschauungen durchkommen“⁴². Zwar hat das Reichskriegsamt bei den parlamentarischen Verhandlungen keine Rolle mehr gespielt, wohl aber die politische Idee, die Generale das Fürchten zu lehren und ihrer Absicht entgegenzuwirken, einen „Staat für sich“ abzutrennen.

Der Reichstag setzte eine Spezialkommission ein, die die Beratungen dem Blick einer erregten Öffentlichkeit entzog. Dort ließ die gemeinsame Opposition von Fortschritt, Zentrum, Süddeutschen und nationalliberaler Linken von der Regierungsvorlage bald nur noch Trümmer zurück. Ange-

38 F. Mehring: *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie*, 1960, S. 438.

39 Richter im Reichstag, 16. Februar 1874, *Sten. Berichte des Reichstags*, II. Sitzungsperiode, 1. Session, S. 71 ff., 87 f.

40 Roon an v. Blanckenburg, 4. Februar 1874, in: A. v. Roon: *Denkwürdigkeiten*, 1892, III, S. 390.

41 Entwurf eines Reichs-Militärgesetzes, Drucksachen zu den *Sten. Ber. des Reichstags I/1874*, Nr. 9. – 3. Lesung am 20. April 1874. Das Gesetz von 1874, in: *Reichsgesetzblatt 1874*, S. 45–64.

42 Großherzog Friedrich v. Baden an Großherzog Alexander von Sachsen-Weimar, 12. April 1873, in: W. P. Fuchs (Hg.): *Großherzog Friedrich I. von Baden und die Reichspolitik 1871–1907*, I, 1968, S. 113–115 (Bericht über ein Gespräch des badischen Großherzogs mit Bismarck über die Militärvorlage).

sichts des entstehenden „Vakuums“ beschwor der Kaiser vor der Generalität die Geister der Vergangenheit: es scheine „abermals eine Krisis über der Armee zu schweben“⁴³. Bismarck schickte daraufhin zwei freikonservative Abgeordnete in die Kommission, die auszurichten hatten, entweder werde er seinen Abschied nehmen oder den Reichstag auflösen.

Das war die Drohung mit dem Plebiszit für die Armee und für Bismarck, und es war nicht schwer vorauszusagen, daß dabei die Reichstagsmehrheit den kürzeren ziehen würde⁴⁴. Denn die bürgerliche Öffentlichkeit war seit Wochen intensiv bearbeitet worden. Die Regierungspresse vor allem hatte die mehrheitsentscheidende nationalliberale Linke um Stauffenberg und Lasker mit System mürbe gemacht und die populäre Stimmung, die im März und April 1874 für das Militärgesetz entstand, wenn nicht hervorgerufen, so doch ermutigt und amtlich gefördert⁴⁵. So hatten die „Grenzboten“ am 29. März 1874 einen bald vielfach nachgedruckten Artikel (gez. W. Maurenbrecher) gebracht, der die nationalliberalen Parlamentarier mahnte, daß die Mehrheit der Fraktion allein dazu gewählt sei, die Politik des Reichskanzlers zu unterstützen. Da viele Abgeordnete in der Militärfrage schwankten, sei es an der Zeit, daß die Wähler an übernommene Verpflichtungen erinnerten. Das hatte einen Unterton von imperativem Mandat und Mißtrauen zwischen Wählern und Gewählten, wie er in den Folgejahren mehr und mehr das Verhältnis von Parlament, Regierung und Öffentlichkeit beherrschen sollte, bis hin zur Drohung mit dem plebiszitär abgedeckten Verfassungsbruch. Die offiziöse Presse wurde auf die Behauptung eingestimmt, der Wähler wolle das Militärgesetz. Obwohl allen Eingeweihten bekannt war, daß gerade mit Rücksicht auf die Wahlen von 1874 die Militärdebatte aufgeschoben worden war, ließen die Regierungsblätter nun den Eindruck einer spontanen Massenbewegung entstehen. Die dem preußischen Innenminister unterstehende Provinzialkorrespondenz wußte von „unzweideutigen Kundgebungen der Volksmeinung in allen Teilen des Vaterlandes“ zu berichten. Sie verlange, daß „die uneingeschränkte Erhaltung der deutschen Wehrkraft nach dem sachverständigen Urteil der bewährten militärischen Autorität des Reiches alle anderen Gesichtspunkte überwinden müsse“. Die Norddeutsche Allgemeine Zeitung gönnte sich einen Blick in die Zukunft und stieß dabei auf die Grundgedanken der Bismarckschen Sammlungspolitik: die populären Kundgebungen seien eine Reaktion auf das Anwachsen der inneren Gefahr. Alle diejenigen müßten sich einigen, die von „nationalem Geist“ erfüllt seien; an Mahnungen dazu habe es bisher schon nicht gefehlt. In Zukunft aber werde man der Wirkung solcher Mahnungen nur sicher sein, wenn man „durch eine ausgebreitete Vereinstätigkeit die Stimmung, die Empfänglichkeit und das Verständnis der Massen für die

43 Vgl. Lucius: Bismarck-Erinnerungen, S. 43 f.; L. Parisius: Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck, 1878, S. 189.

44 Großherzog Friedrich I. von Baden an Gelzer, 29. März 1874, Anm. 42, S. 145 f.

45 Das Folgende nach H. Müller: Die Auseinandersetzungen um das Reichsmilitärgesetz von 1874, Diss. Berlin (Humboldt-U.) 1960, S. 187–195; vgl. auch Lucius: Bismarck-Erinnerungen, S. 48 f.; E. Eyck: Bismarck, 1941–1944, III, S. 72.

nationalen Ziele pflegt, so daß sie im gegebenen Moment darauf vorbereitet sind, einem großen Impuls zu folgen“.

Wenn auch dahinter das konkrete Programm einer plebiszitären Massenbewegung auf der Basis patriotischer Vereine noch nicht stand, so zeigt die halbamtliche Zukunftsperspektive doch, wie die Steuerung des politischen Massenmarkts und die plebiszitäre Unterhöhnung von Parlament und Parteien im Dienst der Sammlung wider den inneren Feind längst nicht mehr undenkbar war. Ohne eingehende regional- und zeitungsgeschichtliche Vorarbeiten wird sich allerdings schwerlich feststellen lassen, ob die „Vossische“ mit ihrem süffisanten Kommentar, selten sei „aus so wenig Stoff so viel Kapital“ geschlagen worden⁴⁶, oder ob der Nationalliberale Bennigsen recht hatte, der im Reichstag behauptete, „eine so primitive und starke Bewegung“ sei nicht mehr dagewesen seit 1848: „Gemacht ist diese Bewegung nicht“, so beschwor er alle Zweifelnden⁴⁷. Dieses Zeugnis allerdings darf durchaus mit einem Fragezeichen versehen werden. Denn wenn die nationalliberale Rechte von der Linken ins Schlepptau genommen wurde, dann konnte sie es nicht ungern sehen, wenn wiederum Reichskanzler und Regierungspresse den Lasker-Flügel ausmanövierten.

Die Entscheidung lag, wie sich zeigte, bei der nationalliberalen Fraktion. Als sie sich auf eine Septennatsbewilligung einigte, hatte Bismarck sein Ziel erreicht: die „unentbehrliche Mehrheit für die Gesamtgesetzgebung“ blieb ungeschwächt erhalten, und die militärischen Halbgötter mußten weiterhin um ihren Etat fürchten. Miquel und Bennigsen sicherten vor der abschließenden Beratung des Parlaments zu, bei gleichbleibender Präsenzstärke stehe der Bewilligung des Etats nichts im Wege. Im Bundesrat vertrat Delbrück den Kompromiß, der „Unterstützung in den Kirchenfragen“ und „kulante Behandlung der Budgetfragen“ einschloß, mit den Argumenten Bismarcks: es sei besser, „daß die Elemente des jetzigen Reichstages, auf welche sich die Regierung in ihren höheren Zielen stützen müsse, möglichst eng verbunden zusammengehalten werden, als daß versucht werde, wie weit äußersten Falles auch für möglichst hochgestellte weitere Forderungen überhaupt noch eine Majorität zu gewinnen sei, welcher letztere Versuch voraussichtlich Spaltungen und jedenfalls eine schärfere Sonderung dieser reichsfreundlichen Elemente zur Folge haben müsse“⁴⁸.

Der Kampf um die Militärfrage hatte mit dem Versuch begonnen, den preußischen Verfassungskonflikt mit parlamentarischen Mitteln aus dem

46 Zit. bei Müller, Die Auseinandersetzungen, S. 195.

47 Sten. Ber. des Reichstags, I/1874, S. 756 (13. April 1874). In einem Beitrag zu Pr. Jbb. 1874, bes. S. 314, hatte Treitschke der preuß. Regierung bereits zu verstehen gegeben, daß die Heeresfrage für ein Quasi-Plebiszit gegen die Liberalen und für eine konservative Neuorientierung trefflich geeignet und unfehlbar sei.

48 Nach dem Bericht des badischen Bundesratsbevollmächtigten v. Türckheim, 11. April 1874, Fuchs: Friedrich I., I, S. 155 ff. Ergänzend der für die militärischen Überlegungen aufschlußreiche Brief Wilhelms I. an den badischen Großherzog, 19. April 1874, ebd. S. 162–164.

Weg zu räumen. Er endete mit „7 Jahre Waffenstillstand“⁴⁹. Dann würde man wieder an derselben Stelle stehen. Der Kaiser verlangte deshalb, „in diesen 7 Jahren politische Garantien“ zu schaffen, „damit die jetzige Minorität des Reichstages keine größere Geltung in Zukunft erlange“⁵⁰.

Die unmittelbare Konsequenz, die die Generalität aus dem halben Sieg von 1874 zog, der eben auch eine halbe Niederlage war, bestand darin, die Zuständigkeit des einzigen Offiziers zu vermindern, der dem Parlament Rechenschaft schuldete, des Kriegsministers⁵¹. Bedeutsamer aber war, daß im Reichsmilitärgesetz von 1874 zum erstenmal die Verbindung zum Ausdruck kam, die der alte Militär- und Beamtenstaat mit den plebiszitären Gewalten eingegangen war. Sie wurde zur Signatur der Realverfassung in der späten Bismarckzeit. Die Trennung von Parlament und Öffentlichkeit zusammen mit der Aktivierung kollektiver Ängste des Bürgertums gegen die liberalen Parteien hatten die Entscheidung erzwungen. Im Konflikt aber zeigte der konstitutionelle Kompromiß seine Grenze.

Das System plebiszitär-autoritärer Konfliktentscheidung erwuchs aus der kollektiven Statusunsicherheit und Krisenstimmung im Gefolge der „Großen Depression“. Es überschattete die Auseinandersetzung mit der zur sozialistischen Gefahr umgedeuteten Sozialen Frage nicht anders als die Entscheidung für den „kollektivistischen Protektionismus“ (H. Rosenberg). Sieben Jahre nach der knappen Entscheidung von 1874 hätte die Militärorganisation wiederum auf der Tagesordnung des Parlaments gestanden, unmittelbar nach einer Reichstagswahl, die zum „Plebiszit“ über Zollschutz und Sozialistengesetz zu werden drohte⁵². Um das zu vermeiden, brachte das preußische Staatsministerium das Folgegesetz zum Septennat noch bei demselben Parlament ein, das sich schon beim Sozialistengesetz 1878 und dem Zolltarif von 1879 willfährig gezeigt hatte. Wiederum wurde eine Ausweitung des Militäretats verlangt. Ähnlich wie die Gründung des Zweibunds 1879 bedeutete das eine Reaktion auf die sich unaufhaltsam tiefer fressende Entfremdung gegenüber dem zaristischen Rußland, die in der Handelspolitik und in den Balkanfragen sichtbar wurde. Zum Hintergrund der neuen Militärvorlage gehörten Generalstabsstudien über den Zweifrontenkrieg und die Forderung des preußischen Kriegsministers, die „Kriegsbereitschaft“ zu erhöhen und nachzuholen, was man 1874 versäumt hatte, nämlich die Präsenzstärke dauernd festzulegen. Er wollte wiederum „eine gesicherte, nicht durch die Reichsvertretung jährlich oder in kürzeren Zeitperioden anfechtbare Grundlage“ der Militärorganisation⁵³. Bemerkenswert war allerdings das Tauschgeschäft, das der Minister anbot: Für das Äternat wollte man auf Vermehrung der Truppen verzichten. Bismarck hielt das nicht nur für

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Dazu G. A. Craig: Die preußisch-deutsche Armee. Staat im Staate, Düsseldorf 1960, S. 247.

52 Lucius, Erinnerungen, S. 215; ähnlich W. Gerloff: Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches, 1913, S. 188.

53 v. Kameke an Bismarck, 3. Mai 1879, DZA I, Reichskanzlei 1244; vgl. die Vorbemerkung d. Hg. zu dem Antwortschreiben Bismarcks, in: Bismarck, Die Ges. Werke VIc, Nr. 164.

undurchführbar im Reichstag, sondern auch für wenig zweckmäßig. Er war es, der jetzt die Militärs davon zu überzeugen suchte, das „bedrohliche Anwachsen“ der russisch-französischen Rüstungen verlange es, die Truppenzahl ständig der steigenden Bevölkerungsziffer anzupassen. Überdies hielt Bismarck den Versuch der Generalität, um den Preis des Verzichts auf die Armeevergrößerung eine konstitutionelle Freizone abzugrenzen, weder für durchsetzbar noch im Interesse des innenpolitischen Equilibriums für wünschbar. Mit seinem Gegenvorschlag, der in den neuen Entwurf einging, vermied er den großen, konservierte aber den kleinen Konflikt und blieb Schiedsrichter zwischen Reichstag und Armee. Zudem: Während das Äternat den Reichstag nahezu geschlossen gegen die Regierung mobilisiert hätte, lag in dem Zwang zu weiterer Heeresvermehrung die Chance, erneut die Öffentlichkeit gegen die Reichstagsmehrheit aufzurufen: „Mit oder ohne Auflösung“, so lautete dieses Kalkül, könne die Regierung damit rechnen, durch Wiederholung der Militärforderungen entweder den Reichstag „oder doch seine Wähler mit der Zeit dafür zu gewinnen“⁵⁴.

Während nun das Staatsministerium lediglich die „gegen Deutschland gerichtete Koalition zwischen Rußland und Frankreich“ in der Begründung des Gesetzes abschwächte, erhob sich erneut ein Resolutionssturm gegen den Reichstag, der den ohnehin in „latenter Auflösung“ begriffenen Nationalliberalen⁵⁵ tiefen Eindruck machte. Die Regierungsvorlage wurde ohne wesentliche Abstriche angenommen⁵⁶, trug aber zu der ohnehin seit langem in der Luft liegenden Abspaltung des linken Flügels der Nationalliberalen bei.

III.

Waren 1880 im Grunde alle Beteiligten daran interessiert, das Septennat mit einem Minimum an Aufsehen durch den Reichstag zu bringen, so wurde die 1886/87 wieder anstehende Militärvorlage Brennpunkt der Innenpolitik. Was in den Reichstagswahlen von 1884 die Kolonialpolitik nicht geleistet hatte, nämlich die Erzeugung einer stabilen Bismarck-Mehrheit, sollte drei Jahre später das neue Militärgesetz herbeiführen. Vor dem Hintergrund explosiver europäischer Spannungen im Gebiet ehemals türkischer Gebiete auf dem Balkan, des verschärften russisch-deutschen Handelskriegs, wechselseitiger Präventivkriegsüberlegungen⁵⁷ und der französischen Boulanger-Krise fungierte die Militärvorlage in der deutschen Innenpolitik fast als Staatsstreichersatz.

54 Bismarck an Kameke, 6. Juli 1879, ebd., Nr. 164.

55 H. Oncken: Rudolf von Bennigsen, 2 Bde. 1905, II, S. 427.

56 Der Gesetzentwurf, Drucksachen des Reichstages, Anlage zu den Sten. Ber. 1880, Nr. 11, 3. Lesung 15./16. April 1880, Sten. Berichte des Reichstags 1880, S. 579–616; der beschlossene Text des (2.) Septennats in: Reichsgesetzblatt 1880, S. 103–107 (Gesetz vom 6. Mai 1880).

57 Dazu vor allem Hillgruber: Bismarcks Außenpolitik, S. 175–193; K. Canis: Bismarck, Waldersee und die Kriegsgefahr Ende 1887, in: Die großpreußisch-militaristische Reichsgründung 1871, hg. v. H. Bartel und E. Engelberg, Berlin 1971, S. 397–435.

1885 bereits hatte Bismarck beim lauten Nachdenken über die Verwicklungen der inneren Politik dem württembergischen Ministerpräsidenten v. Mittnacht eröffnet, „den Reichstag könnte man leichter entbehren als die Armee“. Wenn er einmal für die Monarchie fürchten müsse, „würde er kalten Blutes die Lunte an das Faß legen“⁵⁸. Doch folgte die Wendung 1886/87 subtileren Maßstäben. Taktische Schachzüge bereiteten sie vor. Der Revision der „Maigesetze“, die den Höhepunkt des Kulturkampfes bezeichnet hatten, folgte die Wiedezulassung der geistlichen Orden; sie beförderte die Parteinahme des Papstes für die preußische Staatspolitik und zog den schwankenden agrar-konservativen Zentrumsflügel auf die Regierungsseite⁵⁹. 1886 brachte die Ostmarkenvorlage einen scharf nationalistischen Ton in den Reichstag. Mit der Vorlage über das Branntweinmonopol manövrierte Bismarck die Oppositionsparteien in die Rolle staatsfeindlicher Neinsager und ebnete zugleich dem Militärgesetz den Weg: komme es zum Krieg, wer stehe denn dafür, „daß wir nicht an den Fahnen der feindlichen Armee, an ihren roten Fahnen die sozialistischen Ideen angebracht sehen würden?“⁶⁰ So unzweideutig war kurz zuvor im preußischen Abgeordnetenhaus von Austrocknen des Reichstags und Verlagerung der großen finanziellen Bewilligungen in die Landtage die Rede gewesen, daß alle Welt von Staatsstreich sprach⁶¹. Der Bogen schloß sich, als Bismarck Anfang 1886 einer geringfügigen Mehrforderung des Kriegsministeriums im Staatsministerium widersprach: Der Reichstag werde sie mit Sicherheit ablehnen; um aber „einen Schlag gegen die Reichstagsmehrheit zu führen, sei die Angelegenheit nicht bedeutsam genug“⁶². Um in der inneren Politik festen Boden zu gewinnen, brauchte Bismarck zu dieser Zeit nichts so sehr wie den Konflikt um das nächste Septennat.

Im Herbst 1886 standen alle Zeichen auf Sturm. Die Fortführung des alten Organisationsgesetzes war mit einer Steigerung der Friedenspräsenzstärke (innerhalb der verfassungsmäßigen Höchstgrenze) von mehr als 10 Prozent auf rund 470.000 Mann verbunden worden; auch sollte die Reservearmee erheblich vergrößert werden⁶³. Es wiederholte sich nun in verschärfter Form die Taktik, das Parlament in der Öffentlichkeit zu diskreditieren und dadurch Zentrum und Liberale in eine Zerreißprobe zu

58 Gespräch vom 9. Dezember 1885, in: Bismarck, Die Ges. Werke VIII, Nr. 399; Zum Rang der Staatsstreichdrohung in der Realverfassung des Reiches Stürmer: Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik, in: ders. (Hg.): Das kaiserliche Deutschland, S. 143–163 (zur Septennatskrise 1886/87 ebd. 160 f.); weiterführend vor allem Wahl, Anm. 15.

59 Dazu vor allem Protokoll des Staatsministeriums vom 2. Januar 1887, in: Stürmer (Hg.): Bismarck und die preußisch-deutsche Politik, Nr. 111.

60 Reichstagsrede vom 26. März 1886, Bismarck, Die Ges. Werke XIII, S. 125.

61 Rede Bismarcks im preuß. Abgeordnetenhaus am 29. Januar 1886, ebd., S. 174 f.

62 Protokoll des Staatsministeriums 14. Februar 1886, DZA II, Rep. 90a.

63 Entwurf eines Gesetzes betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, Sten. Berichte des Reichstags, Drucksachen, 4. Session, Wahlperiode 1884–1887, Nr. 11. Die Beratungen fanden im Reichstag vom 3. Dezember 1886 bis 14. Januar 1887 statt und endeten zunächst mit der Parlamentsauflösung. Die Weiterberatung des Entwurfs (Drucksachen 1. Session, Wahlperiode 1887–1890, Nr. 13) fand vom 7.–11. März 1887 statt, Sten. Berichte des Reichstags, S. 16–93.

stellen. Neu war dabei, daß das Zentrum in die Zange päpstlicher Diplomatie und öffentlicher Wählerversammlungen geriet; neu war auch die Bedenkenlosigkeit, mit der das Pferdeausfuhrverbot gehandhabt wurde, das als Vorstufe zur Mobilmachung galt, und Gerüchte über eine bevorstehende Kriegaanleihe in Umlauf gesetzt wurden – was an der Börse eine scharfe Baissespekulation erzeugte. Sie war Symptom der Kriegs- und Krisenstimmung, in der der Reichstag aufgelöst und die Neuwahl vorbereitet wurde. Die Angst vor Spahis und Kosaken, die Unentbehrlichkeit des cäsaristischen Staatsmanns und die Furcht vor dem inneren Feind lieferten ein massenpsychologisch wirksames Identifikationsmuster. „Die Armeeverstärkung machen wir auch ohne Zentrum, und zur Not ohne Reichstag“, so fühlte der Kanzler sich als Herr der Situation⁶⁴.

Die eingeschüchterten Parteien allerdings waren bereit, die Militärvorlage ohne Abstriche zu bewilligen, doch nur auf drei statt auf sieben Jahre. Damit hatte Bismarck den Konflikt, und mit dem Konflikt hatte er auch eine neue Lückentheorie: „Komme ein neues Militär-Gesetz nicht zustande, so sei man allerdings, wie er anerkenne, bis zum 31. März 1888 an die Festsetzungen des Gesetzes vom 6. Mai 1880 gebunden, aber abgesehen von dieser Beschränkung trete dann die Befugnis des Kaisers, welcher nach Art. 17 der Verfassungsurkunde die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen habe, wieder ohne gesetzliche Beschränkung in Kraft, nach Art. 59 und 63 Alinea 4 den Präsenzstand festzusetzen. Die Pflicht des Reichstages, die Mittel dafür im Ausgabe-Etat zu bewilligen, beruhe auf Alinea 4 des Art. 62. Auch in v. Roennes bekanntem, im liberalen Sinne geschriebenen Staatsrecht⁶⁵ (. . .) werde anerkannt, daß in dem vorausgesetzten Fall einer Nichteinigung über eine Präsenziffer eine gesetzliche Bestimmung über eine solche (außer Art. 59) nicht vorhanden und eine Lösung des Konflikts nur wie bei dem jährlichen Etatsgesetz zu finden sei (. . .). Einen solchen Konflikt würde man mit Hilfe des Bundesrats wohl siegreich bestehen können“⁶⁶.

Dieser letzte Satz war der entscheidende. Kein Wunder, daß Bismarck ihn aus der im Staatsministerium umlaufenden metallographierten Reinschrift des Protokolls herausstrich. Tatsächlich jedoch kann kein Zweifel bestehen, daß damals zwischen der Regierungspolitik und einem neuen Verfassungskonflikt allein noch das Kartell von Konservativen und Rechtsliberalen stand, das, seit Jahren amtlich gefördert, angesichts der allen Eingeweihten unzweifelhaften Parlamentsauflösung entstand. Einer der Architekten der künftigen Regierungskoalition, der einstige freikonservative Abgeordnete und, seit 1879, preußische Landwirtschaftsminister Lucius, hat damals den Zusammenhang von Militärfrage und Verfas-

64 Bismarck an den Gesandten in Rom v. Schlözer, 2. Januar 1887, in: Bismarck, Die Ges. Werke, Vic, Nr. 347 – nicht zu übersehen ist dabei allerdings die Tatsache, daß die Staatsstreichdrohung hier mehr als Druckmittel gegenüber Kurie und Zentrum denn als Ankündigung der zukünftigen Strategie benutzt wurde.

65 Die Verfassung des Deutschen Reiches, 4. Aufl., 1882.

66 Nach dem handschr. Protokoll der Sitzung des Staatsministeriums vom 9. Januar 1887, in: Stürmer, Anm. 59, 112b; eine verkürzte Fassung bei Rüd't v. Collenberg: Die deutsche Armee, S. 31.

sungsrevision unzweideutig beim Namen genannt: „Jedenfalls ist die Militärfrage die beste Auflösungsfrage, an welche sich eventuell eine Revision des Wahlsystems und der Verfassung anknüpfen läßt“⁶⁷.

Das Wahlbündnis des Kartells, das vor allem in Preußen noch durch die Zentrumsfraktion abgestützt wurde, trat seit 1887 an die Schalthel der Innenpolitik. Das Septennat wurde zu Bismarcks Bedingungen angenommen, ein gutes Jahr später auch „en bloc“ die ergänzende Landwehrvorlage (8. Februar 1888). Psychologisch rief diese neue Militärvorlage offenbar etwas von der Stimmung des „4. August“ wach. Es sei ein großer Moment gewesen, wie 1870 die Verkündigung der Kriegserklärung, notierte der Minister Lucius⁶⁸. Wichtiger noch war die Schilderung der Faszination, die sich angesichts der Militärfrage, des wirtschaftlichen Protektionismus und der Unterwerfung unter den politischen Über-Vater und Cäsar der Reichstagsmehrheit bemächtigte: „In diesen schweren Zeiten ist das Gefühl der Zusammengehörigkeit, das Vertrauen, die politische Leitung der Nation in den festen Händen des Kanzlers zu wissen, ein unberechenbarer Vorteil“⁶⁹.

IV.

Hatte schon das Septennat von 1887 die Militärfrage wieder in den Schnittpunkt der Entscheidungslinien von Außenpolitik, Kanzlermacht und Kampf gegen den inneren Feind gerückt, so wurde am Ende der Ära Bismarck die Militärfrage noch einmal zum Instrument weitgreifender, auf Staatsstreich und Verfassungsrevision abzielender Pläne. Noch im Spätsommer 1889 hatte Bismarck den Kriegsminister davor gewarnt, am Septennat zu rühren: „Das Verlangen, darin vor dem Ablauf Änderungen vorzunehmen, steht in dem Eindruck, den es in dem Lande machen würde, auf derselben Linie wie etwa die Forderung einer Verfassungsänderung behufs Verstärkung der Kais. oder kgl. Rechte“⁷⁰. Über Verschiebungen innerhalb des Etats lasse sich sprechen; weitergehende Absichten aber seien „absolut zu sekretieren“ bis nach den Neuwahlen des Frühjahrs 1890. Sollten diese „schlecht ausfallen“, seien „Schwächungen unserer Macht“ die Folge, die auch durch weitere Armeeverstärkung nicht mehr wettzumachen wären.

Hinter solchen Sätzen stand die Einsicht, daß die innere Grenze des Verfassungskompromisses erreicht war. Der spannungsreiche Übergang zum Industriestaat, die Last der Sozialen Frage, das Gegeneinander der Parlamentsmehrheiten in Preußen und im Reich und der Verfall der charismatischen Führungsautorität, das alles traf mit der Abneigung der Kar-

67 Lucius: Bismarck-Erinnerungen, S. 366.

68 Ebd., S. 419; 3. Lesung des Gesetzes „betr. Änderungen der Wehrpflicht“ am 8. Februar 1888, Sten. Berichte des Reichstags, 2. Session, Wahlperiode 1887–1890, S. 761 f. Der Text des Gesetzes Reichsgesetzblatt 1888, S. 11–21.

69 Lucius: Bismarck-Erinnerungen, S. 419.

70 Bismarck an den Kriegsminister v. Verdy du Vernois, 6. September 1889, in: Bismarck: Die Ges. Werke VIc, Nr. 418; das Schreiben des Kriegsministers v. 31. August 1889 bei Rüd't von Collenberg: Die deutsche Armee, S. 38 f.

tellpartner zusammen, das Wahlbündnis weiterzuführen. Wie in Preußen suchte Bismarck schließlich auch in der Reichspolitik das Zentrum zum Teilhaber der Macht zu machen⁷¹. Die Wahlen vom 20. Februar 1890 aber, die die Zentrumsparterie im Reichstag zum Schiedsrichter der Mehrheiten machte, brachte die Tatsache ins Bewußtsein, daß das System Bismarck tief in der konstitutionellen „Sackgasse“ (E.-W. Böckenförde) steckte. Als die neue Mehrheit sich überdies der Verlängerung des Sozialistengesetzes versagte, wurde unübersehbar, daß die bisherigen Mittel „sekundärer Integration“ nicht mehr taugten⁷².

Von Anfang bis Ende wurde das Herrschaftssystem des Bismarckstaats, in dem der cäsaristische Staatsmann ein Machtfaktor *sui generis* war, von der übermächtigen Alternative bestimmt, daß es zur bürgerlichen Parlarmentsherrschaft oder zum konservativ-dynastischen Staatsstreich trieb. Niemals aber hatte sich seit den Tagen des Verfassungskonflikts die innere Krisenlage so verschärft wie in den Wochen zwischen den Februarwahlen 1890 und Bismarcks Sturz von den Höhen der Macht. Bismarck kehrte damals zu seinen politischen Anfängen zurück. Wie im Konflikt 1862 setzte er alles auf eine Karte. Als sie nicht stach, war das Spiel verloren.

Die innenpolitische Gratwanderung Bismarcks, die mit dem Sturz des mächtigen Mannes endete, wurde von der Forschung immer in Zusammenhang mit mehreren Varianten der Staatsstreichvorbereitung gesehen. So zutreffend das ist, so bedarf es doch der Ergänzung. Höchstwahrscheinlich war Bismarck 1890 bereit, die Schwelle zwischen Staatsstreichdrohung und Verfassungsbruch zu überschreiten⁷³. Dabei wurde naturgemäß zunächst an ältere Überlegungen zur Wahlrechtsrevision, Trockenlegung des Reichstags, ja sogar des Rücktritts von der Verfassung mit anschließender Wiedergründung des Reiches durch Preußen angeknüpft⁷⁴. Nicht weniger bedeutsam waren aber in der akuten Krise von 1890 die angesichts der jüngsten Reichstagswahl verschärften Konflikt-erwartungen, die entschlossen vorangetriebenen Planungen für ein verschärftes Sozialistengesetz und eine neue Militärvorlage, die darauf hinauslief, den Militärstaat zur Gußform für Gesellschaft und Politik zu machen⁷⁵.

71 Vgl. J. C. G. Röhl: The Disintegration of the Kartell and the Politics of Bismarck's Fall from Power, 1887–1890, in: *Historical Journal* 9, 1966, S. 60–89.

72 Zur Bedeutung „sekundärer Integration“ im Bismarckstaat die für die Forschung außerordentlich anregenden Thesen von W. Sauer: Das Problem des deutschen Nationalstaates, in: H.-U. Wehler: *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1968, bes. S. 428–436, vgl. auch zum Folgenden.

73 Grundlegend noch immer die Arbeit von E. Zechlin: *Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II. 1890–1894*, 1929; ergänzend W. Pöls: *Sozialistenfrage und Revolutionsfurcht in ihrem Zusammenhang mit den angeblichen Staatsstreichplänen Bismarcks*, 1960, doch vermag Pöls' Unterscheidung von „Staatsstreichplan“ und „Staatsstreichbereitschaft“ nicht recht zu überzeugen. Vgl. Röhl: *Staatsstreichplan oder Staatsstreichbereitschaft? Bismarcks Politik in der Entlassungskrise*, HZ 203 (1966), S. 610 ff.

74 Dazu das veröffentlichte Material bei Zechlin, *Staatsstreichpläne*, Anhang. Wichtige Quellen bereits bei O. Gradenwitz: *Bismarcks letzter Kampf*, 1924.

75 Protokoll des Staatsministeriums vom 2. März 1890, DZA II Merseburg, Rep. 90a. In der Sitzung wurde nicht allein die Militärfrage beraten, sondern auch die Vorlage eines durch

Außenpolitisch beruhte die neue Militärvorlage auf der Annahme, daß der Krieg der Zukunft gegen Frankreich und Rußland zugleich geführt werden müsse. Organisatorisch sollte die Vorlage, ähnlich wie schon das Landwehrgesetz von 1888, die Heeresorganisation „nicht mehr von Fall zu Fall, sondern systematisch“ erweitern⁷⁶. Daraus folgten drei Forderungen, die der preußische Kriegsminister v. Verdy dem Staatsministerium vortrug: 1. alle verfügbaren Mannschaften auszubilden; 2. für die Ausbildung der „neu zuwachsenden Massen“ Kaderformationen zu schaffen (allein für Preußen folgte daraus eine Erhöhung der Friedenspräsenzstärke von 30.000 Mann); und 3. Verstärkung der Artillerie.

Bismarck gab diesem Programm das volle Gewicht seines außenpolitischen Prestiges. Es gehe nicht mehr um „Abwehr einmaliger Bedrohungen, zu welchen die Lage Deutschlands Veranlassung geben könnte. Es werde daher erforderlich sein, die Einnahmen dauernd zu erhöhen, um sie den militärischen Erfordernissen anzupassen.“ Das bedeutete den Primat der Rüstung, unabhängig von der Lage der europäischen Politik, unabhängig auch von den parlamentarischen Verhältnissen. Wenn aber die Reichstagsmehrheit sich dieser Logik versagte, gab es dann noch den Weg der Kompromisse? Bereits im preußischen Staatsministerium galt es als unstrittig, daß die Militärvorlage zur Reichstagsauflösung führen werde⁷⁷. Das aber verweist auf den inneren Zweck der Vorlage, das bedrohliche Ergebnis der Februarwahlen zu korrigieren und einen Konflikt zu schaffen, der den erfahrenen Lotsen auf dem Staatsschiff unentbehrlich machte und breite Teile des Bürgertums und der Zentrumswähler an die Regierungspolitik band. Soweit bedeutete das neue Militärgesetz kaum mehr als eine durch die Sozialistenfrage verschärfte Wiederaufnahme der Konfliktstrategie von 1886/87. Schwierig war aber die parlamentarische Deckungsfrage. Denn die Kosten wurden auf 47 Millionen Mark bereits für 1890/91 geschätzt und für die späteren Jahre mit 117 Millionen laufender Mittel und 15–20 Millionen Mark für den Zinsendienst angesetzt, wobei die mögliche Erhöhung weiterer Etatposten außer Betracht blieb und, wenn man kapitalmarktgerechte Bedingungen bot, ein Kursdruck auf die älteren 3½-prozentigen Staatsanleihen zu erwarten stand. Eine derartige Vermehrung der Heeresausgaben um rund ein Drittel aber konnte den Neuwahlen nicht bekommen. Noch weniger war die Beschaffung der Mittel über die Erhöhung der Zuckersteuer denkbar – sie galt „bei den Freunden der Regierung“ nicht eben als absatzfördernd – oder die Beseitigung der Franckensteinschen Klausel, die unweigerlich das Zentrum gegen sich haben würde. So undurchsichtig die Folgen blieben, Bismarck trieb am Ende zu Beschlüssen, die den großen Konflikt mit dem

Verbanung (anstelle der bisherigen Ausweisung) und durch scharfe Strafbestimmungen gegen Arbeiter, „welche andere zum Strike zwingen wollen“, verschärfen Gesetzes gegen die Sozialdemokratie.

⁷⁶ Protokoll des Staatsministeriums vom 9. März 1890, ebd. In großen Zügen wiedergegeben bei Rüdiger von Collenberg: Die deutsche Armee, S. 40–42.

⁷⁷ Vgl. die Feststellung Bismarcks in der Sitzung des Staatsministeriums vom 9. März 1890 (vorherg. Anm.). Ebd. auch zum Folgenden.

Reichstag unausweichlich machten: „Man solle nunmehr also wenigstens mit allem, was innerhalb der jetzigen finanziellen Verhandlungen liege, gleichzeitig hervortreten . . .“ Danach beauftragte das Staatsministerium den Kriegsminister, die Militärvorlage zusammen mit Forderungen für dringende Eisenbahnbauten vorzulegen.

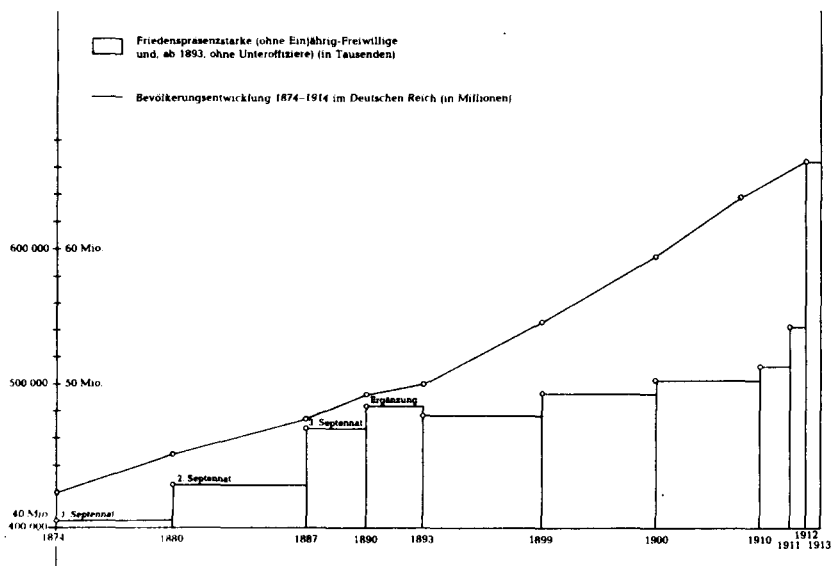
Diese Konfliktstrategie, die auf die Solidarität von Militär und Kanzlermacht und die Durchschlagskraft der Sicherheitsparole für mehr Rüstung und mehr Abwehr des inneren Feindes baute, kam jedoch nicht mehr zum Zuge. Der cäsaristische Staatsmann war entbehrlich geworden, sein System allein noch durch den Gewaltstreich zu retten. Die militärische Führung verweigerte zum erstenmal die Rückendeckung für den Kampfkurs des Kanzlers; das geschah nicht allein aus traditioneller Loyalität zum Monarchen, sondern auch aus Abneigung gegen die unabsehbaren Risiken offenen Kampfes im Innern⁷⁸. Unter dem Nachfolger Caprivi wurde, was von der Vorlage blieb, auf eine Vermehrung der Feldartillerie reduziert (Gesamtzuwachs der Friedenspräsenzstärke 18.000 Mann), als Ergänzung des 3. Septennats (von 1887) eingebracht und ohne Schwierigkeiten bewilligt⁷⁹. Die Zurückstufung der Militärvorlage auf ein im Reichstag durchsetzbares Maß hatte zu den Bedingungen gehört, unter denen der General v. Caprivi Kanzler wurde.

Allerdings hat Caprivi selbst 1892/93 eine Heeresvorlage vertreten, die die größte aller bisher vorgenommenen Heeresvermehrungen brachte (+ 59.267 Mannschaften). Zwar sank nominell – da die Unteroffiziere nicht mehr mitgezählt wurden – die Friedenspräsenzstärke. Doch wurde de facto nicht nur die Heeresstärke wesentlich erhöht, sondern das Gesetz wirkte sich auch auf die Zahl der ausgebildeten Soldaten aus. Der mit der Militärfrage zu führende große Schlag gegen das Parlament, der „wie ein Gewitter die überladene Atmosphäre reinigen“ (Wilhelm II.) sollte, fand allerdings weder damals noch später statt. Einen Staatsstreich lehnte Caprivi entschieden ab⁸⁰. Er hätte die Mehrheit, die der Kanzler für seine Politik der Integration im Innern und der handelspolitischen Öffnung nach außen brauchte, im Ansatz zerstört und zu nichts anderem führen können als einer verschärften Fortsetzung des Bismarckschen Sammlungskonzepts. Die militärischen und agrarischen Führungsgruppen, die hinter dem kaiserlichen Staatsstreichvotum von 1891 zu vermuten sind, werden dieses Kalkül selbst auch angestellt haben. Caprivi konnte gar nicht an-

78 Aufschlußreich dazu der von Röhl: Staatsstreichplan oder Staatsstreichbereitschaft (s. oben Anm. 73) wiedergegebene Armeebefehl; zum weiteren Zusammenhang vor allem W. Deist (Hg.): Militär und Innenpolitik im Ersten Weltkrieg 1914–1918, 2 Bde, Düsseldorf 1970, bes. S. XXXI ff.

79 Vgl. Rüd't von Collenberg: Die deutsche Armee, S. 42, 122; Entwurf eines Gesetzes betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, Drucksachen (Anlage zu den Sten. Berichten des Reichstags) 1. Session 1890, Nr. 6; 3. Lesung am 28. Juni 1890; RGBl. 1890, S. 140.

80 Vgl. dazu die Darstellung bei H. O. Meisner: Der Reichskanzler Caprivi. Eine biographische Skizze, 1969 (zuerst HZ 1955); bes. S. 52 f.; der Briefwechsel Wilhelm II. – Caprivi ebd., S. 73 ff. – Eine gute Zusammenfassung des Forschungsstandes bei W. Altrichter: Reichstag und Außenpolitik. Zum Verhältnis von Konstitutionalismus und Imperialismus im Deutschen Kaiserreich, dargestellt am Beispiel der deutsch-russischen Beziehungen 1890–1914, phil. Diss. Erlangen 1974, Kapitel III/2.



ders als ablehnen, was er allerdings klugerweise nicht mit dem Hinweis auf den Reichstag tat, sondern mit der Warnung, angesichts der Verweigerung der Einzelstaaten würde jede Staatsstreichpolitik den Zusammenhalt des Reiches in Frage stellen. Um seine politische Konzeption zu retten, sprach Caprivi damals unzweideutig von Rücktritt und brachte damit den Kaiser wieder auf den Kompromißkurs von 1890. Die Militärvorlage, die er dann vertrat, war nicht als Konfliktgesetz Bismarckschen Zuschnitts angelegt. Ungeachtet einer Reichstagsauflösung wurde sie im Wege des Kompromisses (vor allem durch Verkürzung der Dienstzeit) mit Zentrum und polnischer Fraktion durchgesetzt, während Fortschritt und Sozialdemokraten dabei blieben, steigende Rüstungslasten, zumal in einer Periode wirtschaftlicher Depression, abzulehnen.

Der Sturz Bismarcks hatte den Punkt bezeichnet, zu dem die preußische Militärfrage nicht mehr zur entscheidenden Verfassungsfrage zu machen war. Die 1893 durch die Reichstagsauflösung erzwungenen Neuwahlen halbierten zwar die Zahl der freisinnigen Mandate, brachten aber auch eine Verstärkung der sozialdemokratischen Fraktion und gewannen dem Zentrum Wählerstimmen. Die Technik, durch nationale Identifikation dem alten Staat plebiszitäre Zustimmung am Parlament vorbei zu verschaffen, verlagerte sich seitdem auf die Schlachtflotte, die noch vor der Jahrhundertwende Vorrang vor der Landrüstung erhielt, auf Deutschlands Rolle in der Weltpolitik und die koloniale Prestigepolitik des „Platz an der Sonne“.

Seit der Reichsgründung war der Kampf um die Militärorganisation ein Kampf um das Verhältnis von Gesellschaft und Staat in Deutschland. Das militärische Streben nach der Freizone neben und außerhalb des bürger-

lichen Verfassungsstaats fand seine Ergänzung in dem fortgesetzten Bemühen der politischen Führung, die Sicherheit vor dem inneren und dem äußeren Feind zur Basis plebiszitärer Zustimmung zu machen. Die These vom Primat der auswärtigen Politik trifft das komplizierte Wechselverhältnis von europäischer Mittellage, politischer Integration und sozialer Bedrohung so wenig wie die Gegenthese, die allein aus dem Primat der inneren Politik Rüstung, Weltmachtstreben und Kriegskalkül herleitet. Wie vielfältig auch immer Ursachen und Wirkungen miteinander verknüpft waren: Die Macht, die die preußisch-deutsche Armee im Verlauf der Reichsgründung erkämpfte und im Bismarckstaat ausbaute, enthielt auch den Keim ihres Untergangs.

Parlamentarisierung oder „Präventive Konterrevolution“?

Die deutsche Innenpolitik im Spannungsfeld konservativer Sammlungsbewegungen und latenter Reformbestrebungen (1907–1914¹)

In einer Neujahrsbetrachtung 1895 – ein halbes Jahr, bevor er sein drittes, durch einen überlegenen Wahlsieg im Juli bestätigtes Kabinett bildete –, gab Lord Salisbury der seit den 1880er Jahren in konservativen Kreisen wachsenden Beunruhigung über den Beginn einer neuen Epoche Ausdruck²: „I am not at all happy at the prospects which politics present, and am not sure that I should think them materially mended by the advent of a Conservative Government to power. Governments can do so little and prevent so little nowadays. Power has passed from the hands of Statesmen, but I should be very much puzzled to say into whose hands it has passed. It is all pure drifting. As we go down stream, we can occasionally fend off a collision; but where are we going?“ Der Stimmungsbericht legt die Vermutung nahe, daß auch die Führungsschwäche des Wilhelminischen Deutschland³ nicht ausschließlich als Folgewirkung der Reichsgründun-

1 Der Beitrag führt die an anderer Stelle unterbreiteten Vorüberlegungen des Verfassers für eine Studie über den deutschen Parlamentarismus von der Zeit des Bülow-Blocks bis zur Regierung Max von Baden weiter; „Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkriegs“, in: M. Stürmer (Hg.): *Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1970, erörtert die Interdependenz von innerstaatlichem Systemwandel und internationaler Konstellation; „Innenpolitische Blockbildungen am Vorabend des Ersten Weltkriegs“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenschrift „Das Parlament“, B 20/72, 13. Mai 1972, will mit Hilfe des Begriffspaars Blockbildungen – Blockieren den Unterschied zwischen einer schwelenden Verfassungskrise und einer vorrevolutionären Situation erklären. Den Leitfaden des Folgenden bildet die Auseinandersetzung mit den Thesen von V. R. Berghahn, D. Groh, A. J. Mayer, P. Ch. Witt, D. Stegmann, W. J. Mommsen. – Aus Platzmangel muß ich die Literaturangaben auf ein Minimum beschränken.

2 Salisbury an Cranbrook, 1. Januar 1895, in: A. E. Gathorne-Hardy (ed.): *Gathorne-Hardy, First Earl of Cranbrook, A Memoir, with extracts from his Diary and Correspondence*, London 1910, II, S. 345. – Den Hintergrund bildet die erfolg- und eindrucklose, von Richtungskämpfen und Fehden lahmgelegte Tätigkeit der liberalen Regierungen, die versuchten, durch Angriffe auf die „landed interests“ und Vorstöße in der Oberhausfrage die Parteieinheit zu wahren; s. P. Stansky: *Ambitions and Struggles. The Struggle for the leadership of the Liberal Party in the 1890's*, Oxford UP, 1964; R. R. James: *Rosebery*, 1963; D. A. Hamer: *John Morley. Liberal Intellectual in Politics*, Oxford UP, 1968; ders.: *Liberal Politics in the Age of Gladstone and Rosebery*, London 1972.

3 D. Grosser: *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie*, Den Haag 1970, S. 6 f.; J. C. G. Röhl: *Germany without Bismarck. The crisis of Government in the Second Reich 1890–1900*, London 1967.

gen von oben (1867–1871, 1878–1880) zu sehen ist, sondern ein generelles Strukturproblem der Industrienationen vergegenwärtigt, die im Übergang von der Honoratiorenpolitik zum politischen Massenmarkt, von der Kabinetts- zur imperialistischen Weltpolitik, von den Parteien als „communities of sentiment“ zu soziale Interessen integrierenden Volksparteien begriffen waren. Die alten Urteilskriterien, was Macht ist, wer sie ausübt und wie sie sich auswirkt, verloren in diesem Prozeß ihre Gültigkeit und Anwendbarkeit. Blickt man auf die innenpolitische Szenerie Englands in den letzten Vorkriegsjahren – auf die Hilflosigkeit des regierenden Liberalismus⁴ gegenüber den neuen Realitäten, die in den sozialpsychologisch zu erklärenden Aufruhr- und Unruheerscheinungen (Streikbewegungen, Suffragetten) und in der Virulenz der irischen Nationalisten und Ulstermen zum Ausbruch kamen, oder auf die Radikalisierung der Parteibasis (z. T. auch der Parteiführung) der konservativen Opposition –, so erscheint das Raisonement Salisburys als eine bemerkenswerte Vorausschau. Der Prozeß der Verlagerung innenpolitisch relevanter Entscheidungen in außerparlamentarische Räume, der die Bestimmung des Kreises der faktischen Entscheidungsträger erschwert, blieb auch England in den letzten Vorkriegsjahren nicht erspart. Die Taktik des Ausweichens, von Asquith als Herrschaftstechnik angesichts der Parteienkonstellation nach den Wahlen von 1910 perfektioniert, verdeutlicht eher die Ohnmacht der Repräsentanten des parlamentarisch-politischen Systems gegenüber der sozialen Konfrontation von „capital and labour“ als die Flexibilität des Systems. Das Problem, ob und inwiefern Industriegesellschaften von einer bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsphase ab von demokratisch legitimierten Parteiregierungen noch „regierbar“⁵ oder ob gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidungen nicht eher die Resultante aus dem Agieren unterschiedlich konstituierter, handlungsbereiter Machteliten (Regierungsbehörden, Interessenverbände, Konzernführungen, Gewerkschaften usw.) sind, stellt sich im englischen Fall. Die „Era of Violence“ unterminierte auch die englischen Parteien als Tragsäulen des Verfassungssystems.

Im gleichen Zeitraum wie Salisbury rief Max Weber in seiner Freiburger Antrittsvorlesung nicht nur zum Aufbruch ins Zeitalter der Weltpolitik auf, sondern formulierte auch den Zusammenhang zwischen den Problemen politischer Führung und Rekrutierung der Machteliten. Auf dem Hintergrund des Sturzes von Caprivi, einer antisozialistischen Welle (Umsturzvorlage, Verschärfung des Vereinsrechts usw.), eines unkontrollierten Ressortpartikularismus und der Ansätze zu einer erneuten Bevorzugung

4 Diese von G. Dangerfield: *The Strange Death of Liberal England*, 1935, und E. Halévy: *A History of the English People*, Bde. 5/6, 1929/1934, gezeichneten Konturen sind in der englischen Forschung zwar umstritten und z. T. widerlegt, doch ignorieren die Revisionisten die Atmosphäre, in der die Politiker das Geschehen jener Jahre erlebten und beeinflussten; zum Stand der Diskussion s. D. Lammers: *Arno Mayer and the British Decision for War: 1914*, *The Journal of British Studies*, XII/2, 1973, S. 137–165, mit ausführlichen bibliographischen Angaben.

5 W. H. B. Court: *Scarcity and Choice in History*, 1970, S. 71–82.

agrarischer Interessen⁶ fiel Webers Urteil über die politische Qualifikation der herrschenden und der aufsteigenden Klassen skeptisch aus, lediglich gemildert durch die Hoffnung, daß die führenden Schichten durch den Aufbruch in die Weltpolitik ähnlich dem englischen Vorbild politisch reif würden⁷.

Das von Weber skizzierte Kontrastbild steht im Gegensatz zu der von Spitzenpolitikern beider englischer Parteien beklagten Führungsschwäche und der Zerfaserung der Entscheidungsprozesse in der englischen Demokratie, doch hält auch die neuere deutsche Forschung daran fest: Während die staatstragenden Kräfte des Reiches, „Rittergutsbesitzer und Schlotbarone“, für den Ausschluß der Mehrheit der Aktivbürger (Wahlberechtigte) von der politischen Machtausübung sorgten und damit für eine Spaltung der Nation optierten, hätten die englischen Machteliten die Parlamentarisierung des Herrschaftssystems vorangetrieben, um dann durch eine von einer breiten Mehrheit getragene Reformpolitik die inneren Spannungen abzubauen und die Gesellschaftsordnung auf eine „moderne“ Basis zu stellen⁸. In Anlehnung an Engels' Warnung (1891), daß der friedlich-gesetzmäßige Weg zur Überwindung der kapitalistischen Klassengesellschaft nur unter den Bedingungen einer demokratischen Verfassungsordnung denkbar sei, kommt sie zu dem Schluß⁹, daß das militaristische preußisch-deutsche Kaiserreich kein von innen her regenerationsfähiger Staat gewesen sei; denn einerseits hätten es die Sammlungsbewegungen der Rechten unter Einsatz aller mobilisierbaren Abwehrmittel verstanden, Schutzwälle gegen die drohende Welle demokratischer Veränderungen im Herrschaftssystem zu errichten, andererseits seien die parlamentarischen Reformbestrebungen weder willens noch imstande gewesen, „die teils durch den Rückzug der Regierung, teils durch sozio-ökonomische Entwicklungsstränge entstandenen Machtvakua dauerhaft auszufüllen“¹⁰. Dieses Deutungsschema beleuchtet nur die wachsende Diskrepanz zwischen den Forderungen nach Reformen und dem Zögern der „politischen Mitte“, diesem Ruf praktisch Nachdruck zu verleihen; demgegenüber vernachlässigt es die auch in anderen Ländern zu beobachtende Erscheinung, daß die strukturellen Veränderungen in-

6 E. Zechlin: Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II., 1890–1894, 1929; K. E. Born: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, 1957; J. A. Nichols: Germany after Bismarck, 1958, Kap. IX; Röhl, a. a. O., S. 110 ff.; W. Frauendienst: Das deutsche Reich von 1890 bis 1914, in: Brandt/Meyer/Just, Hb. d. dt. Gesch., IV/1, 1973, S. 43–62, 65 ff.; H. J. Puhle: Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914, in: M. Stürmer, Kaiserliches Deutschland, S. 340–377; ders.: Von der Agrarkrise zum Präfaschismus, Wiesbaden 1972; D. Stegmann: Die Erben Bismarcks, 1970; W. Sauer: Das Problem des deutschen Nationalstaats, in: H. U. Wehler (Hg.): Moderne deutsche Sozialgeschichte, 1970, S. 407–436.

7 M. Weber: Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik, in: Gesammelte politische Schriften, hg. von J. Winkelmann, 1958, S. 22 ff.

8 V. Berghahn: Das Kaiserreich in der Sackgasse, NPL, XVI, 1971, S. 497; vgl. H. A. Winkler: Pluralismus oder Protektionismus?, Wiesbaden 1972, S. 30 ff.

9 Außer dem Literaturbericht von Berghahn s. vor allem H. U. Wehler: Krisenherde des Kaiserreiches, 1871–1918, 1970, S. 82 f., 62 f., 96 f., 160 f.; s. jetzt aber die ausgewogene Beurteilung, in: Das deutsche Kaiserreich 1871–1918, Göttingen 1973.

10 Puhle, Parlament, S. 353.

folge der fortschreitenden Industrialisierung die Solidarität der „Besitz“interessen begünstigten, während sie umgekehrt die Bewegungen(Reform-)kräfte zersplitterten und dadurch das Reformpotential brachlegten. „The main effect of the attempts to attack the landed system („free trade in land“) . . . was to damage middle-class unity rather than wound the landed interests.“¹¹

Aus einer Reihe von Beobachtungen über die den politischen Massenmarkt in Bewegung haltenden Interessen- und Agitationsverbände sowie über soziale und sozialpsychologische Voraussetzungen des „Cäsarismus“ wird gefolgert, daß man die überlieferte These (Frauendienst, Pikart u. a.) von einer allmählichen Parlamentarisierung des konstitutionellen Systems revidieren und möglicherweise durch die Bonapartismusthese¹² bzw. die Denkfigur der „präventiven Konterrevolution“ (Puhle) ersetzen müsse. In einem Herrschaftssystem, das die Volksvertretung von der Regierungsverantwortung ausschließe, hätte die Integration der gesellschaftlichen Kräfte nur von einem Faktor geleistet werden können, der sich in der Öffentlichkeit eine breite Resonanz zu schaffen vermochte. Während in England der säkulare Konflikt zwischen Konservativen und Liberalen mit dem Triumph einer sozial-liberalen Massendemokratie geendet habe, sei in Deutschland der Gegensatz zwischen „Cäsarismus“ und Revolution zur Signatur der Epoche geworden; während in England neue Elemente in den Machteliten zum Zuge kamen, hätten Bürgertum und Liberalismus in Deutschland auf eine eigenständige Rolle und Funktion verzichtet oder wären durch den Übergang zum Solidarprotektionismus daran gehindert worden, die überkommene gesellschaftliche Machtverteilung durch Reformgesetze zu lockern¹³.

Militär und Rüstungspolitik sind für sie Kristallisationskern der antiparlamentarischen, plebiszitären Krisenstrategie und gleichzeitig der Motor für die Gemeinschaft zur Verteidigung der überholten Gesellschaftsordnung gegen Demokratisierung und Parlamentarisierung. Die Aktionäre der Versicherungsgesellschaft zur Aufrechterhaltung des Verfassungskompromisses von 1867 bis 1871 hätten dafür gesorgt, daß die Grundsatzserklärung der Reichsgründer von oben in Kraft blieb, wonach die Kriegsverfassung das Rückgrat der staatlichen Organisation ausmache (Primat der Außenpolitik), während die konstitutionelle Verfassung sich

11 F. M. L. Thompson: *English Landed Society in the Nineteenth Century*, London 1963, S. 280; vgl. Emys Anm. 57, S. XI.

12 H. Boldt: *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in: *Stürmer: Kaiserliches Deutschland*, S. 129 f.; M. Stürmer: *Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik*, ebd., S. 143–167; ders.: *Staatsstreichgedanken im Bismarckreich*, HZ 209/3, 1969, S. 566–615; V. R. Berghahn: *Der Tirpitz-Plan. Genesis und Verfall einer innenpolitischen Krisenstrategie unter Wilhelm II.*, 1971, S. 146, 356 ff.; 532 ff.; ders.: *Der Tirpitzplan und die Krisis des preußisch-deutschen Herrschaftssystems*, in: H. Schottelius u. W. Deist (Hg.); *Marine und Marinepolitik 1871–1914*, 1972, S. 90 ff.

13 H. Böhme: *Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jh.*, 1968, S. 76 ff.; s. hierzu auch meine Aufsätze: *Die Nationalliberalen – eine regierungsfähige Partei?*, in: G. A. Ritter (Hg.): *Deutsche Parteien vor 1914*, NWB, 1973; *Politischer Liberalismus, „landed interests“ und organisierte Arbeiterschaft (1850–1880) – ein deutsch-englischer Vergleich*, in: H. U. Wehler (Hg.): *Rosenberg-Festschrift 1974*.

lediglich auf das Volk in seiner Eigenschaft als „bürgerliche“ Gesellschaft beziehe; das Parlament als deren Vertretungsorgan könne und dürfe daher niemals zum herrschenden Einfluß im Staat werden¹⁴.

Ein politisches System, das Parteien und Parlamenten Integrationsfunktionen vorenthalte, werde vom Antagonismus jener beiden Kräfte bestimmt, die nicht in die Verfassung integriert waren, d. h. 1. Armee und 2. Arbeiterbewegung: 1. die Armee – als harter Kern des Gesamtstaates (Sauer) durch die Kommandogewalt des Monarchen gegen den Zugriff der parlamentarisch-zivilen Gewalt geschützt und dem Geltungsbereich der rechtsstaatlichen Prinzipien entzogen (sinnfällig im Fall Zabern, der letzten großen Strukturkrise des Kaiserreichs vor Kriegsausbruch)¹⁵ –, fungierte als Zitadelle der junkerlich-neukonservativen Führungsschichten gegen die von SPD und bürgerlichen Parteien/Verbänden (nach 1907 bzw. 1909) verkörperten Demokratisierungstendenzen; 2. SPD und Gewerkschaften wurde als Exponenten einer Vorwärtsrevision der Reichsverfassung und als Gegenstaat im Staate („Umsturzpartei“) die politische Gleichberechtigung im politisch-militärischen System abgesprochen¹⁶. Die Resignation der politisch-zivilen Reichsbehörden vor dem selbstherrlichen Auftrumpfen der Militärgewalt und die geringe Durchschlagskraft der Mehrheitsfraktionen in der Generalprobe für die Demokratisierung der Reichsverfassung (Fall Zabern) bildet nach Auffassung vieler Historiker ein Glied in der von 1848 über 1862/66–1874 (Septennat)–1887 (Kartellwahlen) bis hin zur Diktatur der 3. OHL und zur Rolle der Großbourgeoisie, ostelbischen Gutsbesitzer und Militärs bei der Machtergreifung der Hitlerbewegung reichenden Beweiskette, daß die „plebiszitäre Diktatur“ „die Umgehungsstrategie mit Hilfe der demokratischen Basis“ den wirkungsmächtigeren Trend gegenüber den Reform- und Parlamentarisierungsbestrebungen in Deutschland gebildet habe.

So einleuchtend diese Gedankenführung klingt, so fehlen doch einschlägige Stützargumente. Denn – laut Deist¹⁷ – „innerhalb der Armee der Friedenszeit . . . (lassen sich) die plebiszitären Elemente“ in stärkerem Maße nicht nachweisen. Die plebiszitär-militärstaatliche Komponente tritt erst mit der 3. OHL in Szene; 1912/13 hingegen wurden Ludendorffs Pläne für eine Expansion der Friedenspräsenzstärke von preußisch-kon-

¹⁴ Grosser, S. 14; C. Schmitt: Staatsgefüge und Zusammenbruch des 2. Reiches, Hamburg 1934. – In den Zabern-Debatten wurde dieser Standpunkt von Regierungsseite bekräftigt.

¹⁵ H. U. Wehler: Der Fall Zabern, WaG, XXIII, 1963, S. 27–46, jetzt auch in Wehler: Krisenherde, S. 65–83; E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, S. 581 ff.; H. G. Zmarzlik: Bethmann Hollweg als Reichskanzler 1909–1914, Düsseldorf 1957, S. 114 ff.; E. Schenk: Der Fall Zabern, 1927; W. Deist: Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914–1918, Teil-Bd. 1, 1970, Einleitung, S. XXV ff.; W. J. Mommsen: Die latente Krise des Deutschen Reiches 1909–1914, in: Brandt/Meyer/Just, Hb. d. dt. Gesch., IV/1a, 1973, S. 79 ff.; D. Groh: Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges, 1973, S. 517 ff.; ders.: Die Sozialdemokratie im Verfassungssystem des 2. Reiches, Vortrag, Historikertag Regensburg 1972, S. 7.

¹⁶ D. Groh: „Je eher, desto besser.“ Innenpolitische Faktoren für die Präventivkriegsbereitschaft des Deutschen Reiches 1913/1914, PVS, XIII, 1972, S. 501–521; ders.: Vortrag, S. 8; ders.: Negative Integration, bes. S. 401 ff., 455 ff., 28 ff., 729.

¹⁷ W. Deist: Die Armee in Staat und Gesellschaft 1890–1914, in: Stürmer (Hg.), bes. S. 334, 320.

servativen Repräsentanten als revolutionäre Sprengung des politisch-sozialen Machtgefüges bezeichnet¹⁸ und darauf verzichtet, die Reichsleitung zu Mehranforderungen an den Reichstag zu drängen. Da die konservativen Machtgruppen ein Wettrüsten wegen der drohenden finanziellen Folgekosten ablehnten, während die Mittel- und Linksparteien darauf spekulierten, das Budgetrecht als Hebel zu organisatorischen Änderungen im Heer anzusetzen, büßte die plebiszitäre Waffe ihre herrschaftsstabilisierende Funktion – anders als 1874, 1887 und 1892/93 – ein¹⁹. Obwohl der Armee nach der Nichterneuerung des Sozialistengesetzes und nach dem Scheitern von Ersatzlösungen durch den Widerstand des Reichstags (gegen ein Verbot des Streikpostenstehens usw.) die Überwachung sog. sozialdemokratischer Umtriebe übertragen wurde und sie Vorkehrungen für den innenpolitischen Krisenfall oder für den Einsatz in Streiksituationen zu treffen hatte, zeichnete sich dennoch der Rückzug der Armee aus ihren innenpolitischen Aufgaben ab. „Trotz der scharfen Erlasse und Verfügungen vermied es die Armee offenbar sorgsam, sich in die große Provokation hineinmanövrieren zu lassen²⁰“. Der Staatsstreich fiel – soweit die Armee betroffen war – als Alternative zur Einführung des parlamentarisierten Systems aus²¹.

Wenn wir auch immer noch zu wenig über die Reaktion der militärischen Führungsschichten (Kommandierende Generale, Generalstab) auf die von preußisch-konservativen und bürgerlich-militaristischen Scharfmachern lancierten Staatsstreichpläne bzw. Katastrophenstrategie (Heydebrand) wissen – die im Gegensatz zu den Staatsstreichplänen Bismarcks und Wilhelms II. auch gegen die konservativen Amtsträger gerichtet waren (!) –, so geben die von den bürgerlichen Parteien und Verbänden auf weite Strecken unterstützten Vorstöße der SPD gegen die Auswüchse des Militärstaates²² und das wachsende Selbstvertrauen der Arbeiterbewegung – daß das Kartell der Angst keinen Angriff auf die inzwischen errungenen Positionen der Arbeiterschaft wagen werde²³ – genügend Anhaltspunkte für die Feststellung, daß die soziale Basis der antisozialistischen Sammlungsbewegung zerbröckelte, die Bürgerschreckparole an Glaubwürdigkeit und Integrationskraft verlor und damit die Bereitschaft zur Identifikation mit dem großpreußisch-militärischen Kaiserreich – im Unterschied zum deutschen Nationalstaat – dahinschwand.

18 Groh, *Je eher*, S. 510.

19 So auch Groh, *Vortrag*, S. 18.

20 Deist, *Armee*, S. 320; ders., *Einleitung*, S. XXXVII ff.

21 Deist, *ebd.*; in diese Richtung deutet auch die von Tirpitz im November 1905 geäußerte Skepsis, ob das Reich noch die Kraft besitze, eine Konfliktzeit zu überwinden; Berghahn, *Tirpitz-Plan*, S. 495, 500 ff.; P. Ch. Witt: *Die Finanzpolitik des Deutschen Reichs von 1903 bis 1913*, 1970, S. 141. Ob man die „Flucht-in-den-Krieg“-These als Variante der Staatsstreichproblematik, als Präventivschlag zur Ausschaltung einer drohenden linken (SPD-) Reichstagsmehrheit begreifen kann, erscheint mir fragwürdig.

22 Mommsen, *Latente Krise*, S. 62/63; Groh, *Je eher*, S. 508 f.; ders., *Vortrag*, S. 20.

23 Zu diesem Zusammenhang und dem Pendant zur außenpolitischen Konstellation s. Anm. 1; vgl. Groh, *Je eher*, S. 507/508.

Wie Volker Berghahn eindringlich dargelegt hat²⁴, bildete der Tirpitz-Plan geradezu eine Alternative zum Staatsstreichgedanken. Er war „das entscheidende Mittel, das einen Staatsstreich als Ausweg aus der Krise unnötig zu machen schien und doch die bestehende Ordnung mit militärischen Mitteln bewahren sollte“²⁵.

Wenn auch die Staatsstreichpläne während der Phase des größten Einflusses von Tirpitz (1897–1906) nicht gänzlich von der politischen Bildfläche verdrängt wurden, so war es doch die Flottenpolitik, die in diesem Zeitraum die innenpolitische Entlastungs- und Ausgleichsfunktion erfüllen und als „stärkstes Palliativ gegen gebildete und ungebildete Sozialdemokraten“ fungieren sollte. Diesem innenpolitischen Krisenrezept zufolge sollte ein „plebiszitär untermauertes Flottenkaisertum als Gegengewicht gegen die gefürchtete Parlamentarisierung“ geschaffen werden und den Reichstag als potentiell Machtzentrum unterlaufen²⁶. Die Erfolgsaussichten waren in erheblichem Maße von der Fortdauer wirtschaftlich und politisch günstiger Trends abhängig, und zwar in mehrfacher Richtung: 1. außenpolitisch – das Risiko eines Flottenbaus gegen England schien gering, solange die deutsche Landmacht ihren Abschreckungseffekt auf Rußland und Frankreich ausübte und die deutsche Außenpolitik unter Ausnutzung der Reibungen und Rivalitäten zwischen England, Rußland und Frankreich eine definitive Festlegung Rußlands gegen Deutschland verhinderte²⁷; diese Voraussetzung wurde jedoch hinfällig, als England und Frankreich dem durch den Krieg mit Japan und durch die Revolution von 1905 geschwächten Zarenreich finanzielle Wiederaufbauhilfe leisteten und eine Verlagerung des Schwerpunkts der russischen Diplomatie auf den Balkan als Gegengewicht zu Deutschland ermunterten, das französisch-russische Bündnis nunmehr geschlossen gegen Deutschland auftrat und England unter dem Eindruck der Untergrabung des internationalen Status quo sich dem Zweibund näherte und seine Vorherrschaft als Seemacht durch den Übergang zum Dreadnoughtbau verteidigte; 2. rüstungspolitisch – über die innenpolitischen Gefahren einer von unten demokratisierten und damit unzuverlässig werdenden Armee beunruhigt, von der Aussicht auf eine vom Reichstag unabhängige, die deutsche Weltmachtstellung erzwingende Flotte fasziniert²⁸, hätten Heer und Marine um 1900 einen ungeschriebenen

24 Außer den in Anm. 10 genannten Arbeiten s.: Flottenrüstung und Machtgefüge, in: Stürmer, S. 378 ff.; Zu den Zielen der deutschen Flottenpolitik unter Wilhelm II., HZ 210, 1970, S. 49 ff.; Rüstung und Machtpolitik. Zur Anatomie des „Kalten Krieges“ vor 1914, 1973; Germany and the Approach of War 1914, 1973. Für die Lektüre des anregenden Manuskripts und die in souveräner Gesprächsführung vermittelten Einsichten bin ich Volker Berghahn dankbar verpflichtet.

25 Berghahn, Rüstung und Machtpolitik, S. 16/17; Krise, S. 92/93; Tirpitz-Plan, S. 94, 145 ff. – Dafür spricht auch die in Anm. 21 erwähnte Skepsis gegenüber einem Verfassungskonflikt.

26 Berghahn: Flottenrüstung, S. 385; Tirpitz-Plan, S. 592 ff., u. a. O.: Rüstung und Machtpolitik, S. 34; Krise, S. 90 ff.

27 Tirpitz setzte diese Tendenz im Weltkrieg mit seinem Plädoyer für einen Separatfrieden mit Rußland fort; s. H. Herwig: Admirals versus Generals: The War Aims of the Imperial German Navy, 1914–1918, CEA, V, 1972, S. 208 ff.

28 Berghahn, Zu den Zielen, S. 81; Tirpitz-Plan, S. 17 u. a. O.

Waffenstillstand geschlossen, der aber nur so lange währen konnte, wie die für die Außenpolitik und die Armee verantwortlichen Stellen die Vernachlässigung der deutschen Landstreitkräfte glaubten verantworten zu können; sobald die internationale Konstellation die Lage der Macht in der Mitte Europas bedrohte, mußte der Interessenkonflikt um den Etatanteil zwischen den beiden Schlagarmen aufbrechen und der Gegensatz zwischen den Trägergruppen des Flottengedankens und der Kontinentalpolitik hervortreten (1911–1913); 3. finanzpolitisch – in der Erwartung, die Flotte aus den vom Konjunkturaufschwung erzeugten Mehreinnahmen im Reichshaushalt finanzieren zu konnen²⁹, schien es möglich, eine Sammlungsbewegung ins Leben zu rufen, die – im Unterschied zum Zweckbündnis zwischen „Hochofen und Rittergut“ – nicht vom wirtschaftlichen Spaltpilz bedroht war und daher als positives, massenwirksames ideologisches Interessenaggregat (Berghahn) systemstabilisierend wirken konnte – eine Stärkung des Reichstags befürchtete man nicht, solange die Konjunktur anhielt. Tatsächlich wurde aber, wie Witt eingehend gezeigt hat³⁰, in den Jahren 1898–1903 der Grundstein für die seit 1904/05 akute und fortdauernde Finanzkrise des Reiches gelegt. Damit war der Versuch gescheitert, den inneren Status quo durch einen Plan zu erhalten, der das europäische Kräftegleichgewicht aus den Angeln heben sollte³¹; der Mißerfolg der sozialimperialistischen-plebiszitären Ablenkungsstrategie setzte jedoch den inneren Status quo aufs Spiel.

Durch das nun beginnende Wettrustern stiegen die Einflußchancen eines Reichstags, der inzwischen gelernt hatte und gewillt war³², das Budgetrecht in den Dienst einer Art informeller Richtungskontrolle über die Reichsleitung durch die Mehrheitsparteien zu stellen. Da die Trägergruppen des Tirpitz-Plans aus Prestigegründen und infolge der Verschlechterung der außenpolitischen Gesamtlage Deutschlands ihre Krisenstrategie nicht wie die Staatsstreichpläne zu den Akten legen oder auf eine neue Sammlungsideologie ausweichen konnten, entstand eine innenpolitische Konstellation, die in der Sicht von Berghahn, Groh, Witt auf eine Selbstblockierung der Finanzverfassung und damit des politischen Systems hinauslief. Denn um ihre nationalen Sicherheitsaufgaben zu erledigen, mußten die Amts- und Entscheidungsträger dem Reichstag und den Parteien entgegenkommen und konnten bestenfalls versuchen (wie

29 Berghahn, Tirpitz-Plan, S. 596; Krise, S. 98 f.; über die optimistisch stimmende Haushaltslage nach 1895 s. P. Ch. Witt: Reichsfinanzen und Rüstungspolitik 1898–1914, in: Schottelius/Deist, Marine, S. 147 ff.; W. Gerloff: Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches, Jena 1913, S. 344 ff. – Die Mobilisierung der Rustungsinteressenten und der „appel au peuple“ sollten gegebenenfalls den Reichstag bewilligungsfreudig stimmen.

30 Witt, Finanzpolitik, S. 78 ff.

31 Berghahn, Rüstung und Machtpolitik, S. 68/69.

32 Indizien für den politischen Anspruch des Reichstags sind die Änderungen seiner Geschaftsbildung und das Drängen auf eine Änderung des preußischen Wahlrechts, die sicherstellen sollte, daß die Reichsleitung im Einvernehmen mit der Reichstagsmehrheit regieren könnte. Mommsen, Latente Krise, S. 48 f., 61 f.; D. Grosser, S. 22, 50 ff., 62 ff., 74 ff. In diese Richtung zielte Bassermanns Kritik an der Marschroute des Reichskanzlers in der Deckungsfrage, s. das Zeugnis bei Westarp: Konservative Politik I, 1935, S. 377; C. Bassermann: Ernst Bassermann, 1919, S. 151; vgl. Witt, Finanzpolitik, S. 353 ff.

Tirpitz)³³, durch rechtzeitige gezielte Informationen und vertrauliche Besprechungen entscheidenden Einfluß auf die Beratungen und Vereinbarungen der Parteien und des Haushaltsausschusses des Reichstags zu nehmen³⁴; auf der anderen Seite gebot ihnen die Rücksichtnahme auf die Autonomie des militärischen Bereichs, den Linksparteien des Reichstags die Budgetwaffe aus der Hand zu schlagen. Aber auch die von Bismarck virtuos gehandhabte Waffe des antiparlamentarisch-plebiszitären Regimes – die Auflösung des Reichstags gegen links – war nach dem Fehlschlag der Reichsfinanzreform stumpf geworden; fortan mußten die Regierung und die parlamentarischen Repräsentanten des rechten Herrschaftskartells mit einer Niederlage rechnen, falls sie den Reichstag wegen der Ablehnung einer Wehrvorlage auflösten, über deren Deckung sich die Mehrheitsparteien gegen Regierung und Konservative verständigen konnten. Die Regierung stand damit vor der Alternative, auf eine Forcierung des von ihr ausgelösten Wettrüstens zu verzichten oder aber die Vorlagen mit Finanzierungsmaßnahmen zu begleiten, die die Handschrift einer linken Reichstagsmehrheit verrieten, also bedeuteten, daß der Staat in erster Linie den besitzenden Schichten in die Taschen greifen mußte. Da sich die rüstungspolitische Gesamtsituation des Reiches nach Ablauf des 1912/13 gesicherten kurzfristigen Vorsprungs – ab etwa 1915/16 – zunehmend verschlechtern würde, die herrschenden Klassen und die Reichsleitung jedoch eine Finanzierungspolitik ablehnten, die auf den Weg zum „umgekehrten Klassenstaat“ geführt hätte³⁵, liegt die Schlußfolgerung nahe, die Machteliten hätten das Risiko eines Krieges dem innenpolitischen Immobilismus vorgezogen³⁶. Da die Zeit außenpolitisch für die „Einkreisungsmächte“ und innenpolitisch für die aufstrebenden parlamentarischen Mehrheitsparteien zu arbeiten schien, hätten sie den gordischen Knoten durchhauen wollen und auf einen Kriegsausgang spekuliert, der das Mächtegleichgewicht zu Deutschlands Gunsten verschieben und im Innern die „Reichsgründer“ in ihrer Vorrangstellung bestätigen würde³⁷. Doch ist es logisch richtig – ganz abgesehen vom

³³ Berghahn, Tirpitz-Plan, S. 366, 551, 570 ff.

³⁴ Zu den Wehrvorlagen 1912/13 s. Mommsen: Latente Krise, S. 58 ff.; Stegmann, S. 360 ff.; Witt, Finanzpolitik, S. 346 ff.; Groh, Negative Integration, S. 329 ff., 340 ff., 355 ff., 401 ff., 455 ff.; K. Stenkewitz: Gegen Bajonett und Dividende, 1960, S. 96 ff.

³⁵ Berghahn, Rüstung und Machtpolitik, bes. S. 64 ff.; Groh, Je eher, S. 511 ff., 520; ders., Negative Integration, S. 401 ff., 455 ff. Die Argumentation, daß die unteren Schichten den Löwenanteil der Rüstungslasten aufbringen mußten, während die besitzenden Klassen als stille Teilhaber an den Erträgen der Rüstungsaufträge bzw. Zollpolitik vom Militarismus und Navalismus profitierten, übersieht, daß die Deckungsklausel des Flottengesetzes von 1898 eine Erhöhung der Massenverbrauchssteuern zur Finanzierung der Marinerüstung über bestimmte Limits hinaus verwehrte; s. Witt, Reichsfinanzen, S. 149, 161; Berghahn, Tirpitz-Plan, 276 f.

³⁶ A. J. Mayers anregendes, wenn auch kontroverses Exposé „Internal Causes and Purposes of War in Europe, 1870–1956: A Research Assignment“, JMH 41/3, 1969, S. 291–303, scheint Groh, Stegmann, Berghahn nicht bekannt zu sein. Die von ihm aufgezeigte Interdependenz von Innen- und Außenpolitik hätte sie vor Einseitigkeiten bewahren können; s. Mayers Aufsatzsammlung: Dynamics of Counterrevolution in Europe, 1870–1956: An Analytical Framework, 1971, bes. S. 133.

³⁷ Berghahn, Rüstung und Machtpolitik, S. 91/92; Tirpitz-Plan, S. 445 ff., 600, 603/604, 475; Krise, S. 114/115; Groh, Je eher, S. 502, 512 ff.

lückenhaften Beweismaterial –, den gleichen konservativen Machteliten die Flucht in den Krieg zu unterstellen, die in einer Heeresverstärkung in dem von Ludendorff verlangten Ausmaß den ersten Schritt zur Revolution erblickten, da doch erstens die Mobilmachung (selbst für einen kurzen Krieg) das soziale Gefüge der Armee beeinträchtigen³⁸ und zweitens der Präzedenzfall der „liberalen Ära“ (1867–1875) vor der Illusion einer konservativen Wende durch einen Krieg warnen mußte³⁹?

Die These vom wechselseitigen Bedingungsverhältnis zwischen der innenpolitischen Paralyse im Reich und der Präventivkriegsbereitschaft unter Einwirkung der militaristischen Elemente impliziert zugleich die Aussage, daß die Reform- und Parlamentarisierungstendenzen vor 1914 keine Durchschlagkraft besaßen; da kein Kurswechsel erfolgt sei, obwohl die „konservative“ Politik in eine Sackgasse führte, schließt man, daß die alten Machtblöcke sich als Führungsschicht behauptet hätten. Unter Berufung auf rückblickende (Bethmann Hollweg, Meinecke) oder zeitgenössische Lagebeurteilungen (Naumann) sind die Träger des politischen Systems schnell bestimmt. „Die Hakatisten in Posen und Westpreußen, die Scharfmacher der Großindustrie, die junkerlichen Bürokraten in den Ministerien und Provinzialregierungen, das waren die konkreten Träger dieses innenpolitischen Machtssystems, dessen Komplement nach außen jene alldeutsche Bewegung bildete“⁴⁰. Die Kriegsschuldfrage im weiteren Sinn überschattet die Diskussion darüber, „wer in Deutschland regierte“. Die Antwort fließt den Historikern leicht in die Feder⁴¹, die das skizzierte Bild der Sackgassensituation und der Flucht in den Krieg teilen. Sie konstatieren zwar das steigende Mitspracherecht des Reichstags und die Veränderungen im linken Spektrum des Partei- und Verbandswesens, registrieren diesen Prozeß aber in erster Linie als einen Impuls, der die konservativen Führungsschichten in ihren Bemühungen bestärkte, ihre soziale Basis durch die Mobilisierung einer Mittelstandsideologie zu erweitern und konzentriert gegen die „Umsturzparteien“ aufzubieten. Die Interessen- und Agitationsverbände der Rechten, die ob der drohenden Reformtendenzen und des „Caprivismus“⁴² ihren Vereinspatriotismus⁴³

38 Die Studie von K. Saul: Staat, Industrie und Arbeiterbewegung 1903–1914, Diss. Hamburg 1971, habe ich noch nicht auswerten können. Auch die Devise der Neuorientierung nach Kriegsausbruch u. a. m. und der Widerstand der Konservativen gegen Bethmann Hollwegs/Delbrücks Politik im Krieg sprechen gegen die Argumentationskette.

39 Vgl. hierzu die Kehr ausdeutende Hypothese Kockas: „Wird die schwer kontrollierbare Grenze vom ‚Säbelrasseln‘ zum realen Krieg überschritten, dann setzt die zur inneren Stabilisierung inszenierte Flucht in den äußeren Konflikt eben jene inneren Macht- und Privilegienstrukturen erst recht in Bewegung, deren Zementierung sie ursprünglich leisten sollte. Eben dies geschah teilweise im Ersten Weltkrieg.“ J. Kocka: Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914–1918, Göttingen 1973, S. 131.

40 F. Meinecke: Die deutsche Katastrophe, 1946, S. 39; s. Stegmann, S. 130, 282.

41 Stegmann, S. 128 f., 409 ff. (Kap. IX); ders.: Zwischen Repression und Manipulation: Konservative Machteliten und Arbeiter- und Angestelltenbewegung 1910–1918, Archiv f. Sozialgeschichte, 12, 1972, S. 351–432; Witt, Finanzpolitik, S. 42–54, 164/165, 250, 284, 303 f., 310; Berghahn, Krise, S. 90 ff.; Tirpitz-Plan, S. 356 ff., 532 ff.; H. U. Wehler, s. Anm. 9. – Generell s. A. J. Mayer: Domestic Causes of the First World War, in: L. Krieger/F. Stern (Hg.): The Responsibilities of Power, 1967, Kap. 15; ders., Internal Causes, 295 ff., 302.

42 Stegmann, S. 222, 348; Mommsen, Latente Krise, S. 46.

43 Blockbildungen, Anm. 1, S. 18 f., 23 ff.; Stegmann, S. 205 ff., 298 ff., 329 ff., 352 ff.

zugunsten gemeinsamer Aktionen überwand, suchten bei jenen sozialen Schichten und Berufsgruppen Unterstützung, die sich gleichfalls in ihrer Existenz verunsichert fühlten; von dieser verbreiteten sozialen Basis konnten sie ihr Heil im Gegenangriff suchen, im Krieg oder in präventiver Konterrevolution⁴⁴ gegen die Reformbestrebungen der Linken und der Mitte. Die Option für den Krieg in der Hoffnung, sich von der Herausforderung der innenpolitischen Reformgruppen durch den Appell an die nationale Einheit gegen eine Welt von auswärtigen Feinden befreien und nach dem siegreichen Krieg die alten Machtverhältnisse im Innern auf unangreifbarer Grundlage wiederherstellen zu können⁴⁵, werde im Zeitalter des Imperialismus die bevorzugte Krisenstrategie der „counter-revolution“. Die Tatsache, daß es trotz bürgerkriegsähnlicher Konfrontation nicht zum offenen Konflikt kam, weil SPD und Regierung vor dem Einsatz ihrer organisierten Macht zurückschreckten, wird entweder mit dem Phänomen der negativen Integration (Groh) oder damit erklärt, daß die Konservativen mit Hilfe der Integrationsklammer eines nationalen Verteidigungskriegs einen Ausweg aus der innenpolitischen Strukturkrise suchten (Berghahn). Eine dritte, von mir andernorts ausgeführte Interpretation⁴⁶ – die feststellt, daß die antisozialistische Front abbröckelte und eine „Mitte“ sich zwischen die Fronten schob, ohne freilich schon als handlungsfähige Koalition eingreifen, die Initiative an sich bringen und den Kurs der Regierungspolitik dirigieren zu können – wird vom Denkansatz dieser Historiker her ausgeschlossen. Die Machtverhältnisse im Reich stellen sich ihnen im Bild einer Polarisierung dar, die – mehr (Groh, A. J. Mayer) oder weniger deutlich akzentuiert (Berghahn) – eine Klassenkampfsituation widerspiegelt⁴⁷. Diese Interpretationen berücksichtigen zwar, daß die SPD eine revolutionäre, aber keine Revolution machende Partei war (Kautsky), stellen aber nicht in Rechnung, daß die gleichen Kräfte, deren Äußerungen Bethmann Hollweg am politischen Verstand der Konservativen zweifeln ließen, in den gruppeninternen Auseinandersetzungen gegenüber den Scharfmachern die Gebote der Taktik und der Vorsicht betonten, um die Einflußchancen auf die konservativen Machträger und die bürgerlichen Mitläufer nicht zu verspielen⁴⁸. Die Indizien sprechen eher für die Deutung, daß die innenpolitische Si-

44 Mayer, *Internal Causes*, S. 295 ff., 299; Puhle, *Präfaschismus*.

45 Mayer, *Internal Causes*, S. 298 ff., 300 f.

46 Blockbildungen, S. 19 ff., 30–32.

47 Groh, *Je eher*, 517 ff., 502, 506; und Berghahn, *Rüstung und Machtpolitik*, S. 64 ff., zeichnen eine Klassenkampfatmosphäre, indem sie von sinkender Kaufkraft, sozialer Not, verschlechterter Gesamtlage der Nur-Konsumenten im Verlauf der Hochkonjunktur sprechen oder den rüstungswirtschaftlichen Aspekt – mit der Sozialisierung der Verluste und Privatisierung der Gewinne – in den Mittelpunkt rücken. Zur Korrektur der Ausgangsdaten – Reallohnentwicklung usw. – s. Kocka, S. 8 f.; zum Problem der Klassengesellschaft vgl. Anm. 121. Von anderen Einwänden abgesehen, darf man feststellen, daß Grohs weitgehende Schlußfolgerungen einer soziologisch-empirischen Absicherung bedürften; für die Arbeiterschaft bietet die Untersuchung von P. N. Stearns, *Adaptation to Industrialisation: German Workers as a Test Case*, CEA, III, 1970, bes. S. 318 f., 324, 330/331, dafür erste Anhaltspunkte.

48 Über Heydebrand, Wangenheim, Tirpitz s. Stegmann, S. 323 f., 415; vgl. Witt, *Finanzpolitik*, S. 141, 238.

tuation am Vorabend des Weltkriegs einer „stabilen Krise“ glich (s. u.); die Bereitschaft zum Kriegsrisiko ist weniger als unmittelbare Folge eines Ausbruchs der Rechten aus ihrer Situation einer belagerten Festung zu verstehen, sondern vielmehr aus den politisch-strategischen Kalkulationen der militärischen und zivilen Amtsträger, wobei die verfassungspolitische und sozial-ökonomische Struktur des Kaiserreichs zwar eine Vorgabe für die „Kriegspartei“ bedeutete; doch bildeten die sozialen Machtinteressen der Rechten nur einen – wenn auch gewichtigen – Faktor neben der Beurteilung der innenpolitischen Lage der Gegenseite und der militärstrategischen Konstellation⁴⁹.

Die zahlreichen Fälle, in denen Initiativen des Rechtskartells von Reichsleitung und Reichstag abgeblockt wurden, die Reichsleitung sich erfolgreich dem Diktat der Konservativen widersetzte oder mit dem Gedanken an eine Auflösung gegen rechts bzw. eine Wendung zur Mitte spielte⁵⁰, und die nicht weniger häufigen Einsprüche der Regierung gegen antikonservative Vorstöße aus dem Reichstag bzw. reformistische Umgestaltungen von Regierungsvorlagen⁵¹ enthüllen die „innere Zerrissenheit der deutschen Führungsschichten“, „die Immobilität dieses komplizierten Systems pluralistischer Machtverhältnisse“⁵². Da die Reichsleitung Bethmann Hollweg auf keinen Fall einen anti-konservativen Kurs unterstützen wollte, andererseits aber weder in den Parlamenten noch im Lande ausreichenden Rückhalt für eine unabhängige Position fand, von der aus sie der intransigenten Katastrophenstrategie des „ungekrönten Königs von Preußen“ (Heydebrand) entgegenwirken und die Konservativen auf ihre Pflichten als staatstragende Schicht festlegen konnte, geriet sie in die Abhängigkeit vom konservativen Establishment, von Hof und Militär⁵³.

49 K. H. Jarausch: Statesmen versus Structures. Germany's Role in the Outbreak of World War One Reexamined, *Laurentian University Review* V/3, 1973, S. 133–160; ders.: The Enigmatic Chancellor. Bethmann Hollweg and the Hybris of Imperial Germany, Yale UP, 1973, bes. Kap. 5/6.

50 Beispiele sind die elsäß-lothringische Verfassungsreform, die Verhinderung der Neuaufnahme des Sozialistengesetzes und/oder Änderungen des Reichstagswahlrechts; K. D. Erdmann (Hg.): Kurt Riezler. Tagebücher – Aufsätze – Dokumente, 1972, Eintragungen vom Januar 1911 (Nr. 500/501), Mai 1911 (Nr. 509); 24. März 1911, S. 172; 17. Mai 1911, (S. 175, Nr. 508); 8. April 1911, S. 174, Nr. 505; Mommsen, Latente Krise, S. 15; B. Haberland: Die Innenpolitik des Reiches unter der Kanzlerschaft Bethmann Hollwegs 1909–1914, Diss. Kiel, 1951, S. 81 ff., 92 ff.; Zmarzlik, S. 92 ff.; Stegmann, S. 293 ff., 410 ff., 416, 439, 446, 120 f., 218, 256, 167 f., 285.

51 Beispiele sind das Scheitern der preußischen Wahlrechtsreform, die Ignorierung der Mißtrauensvoten sowie der Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung; die Ablehnung der Anträge auf eine Aufhebung der Einfuhrrestriktionen zur Bekämpfung der Fleischsteuerung, die Behandlung der Vorstöße gegen Fideikommiß und Militärstrafrecht. – D. Schuster: Das preußische Dreiklassenwahlrecht, der politische Streik und die deutsche Sozialdemokratie bis zum Jahre 1914, Diss. Bonn 1958; Stegmann, S. 264 ff.; Mommsen, Latente Krise, S. 12 f., 48 f.; E. Matthias/E. Pikart (Hg.), Einleitung, Die Reichstagsfraktion der SPD 1898–1918, 1969, S. CXXVIII ff., 8. Kap.

52 W. J. Mommsen: Domestic Factors in German Foreign Policy before 1914, CEA VI/1, 1973, S. 43, 27, 35; Latente-Krise, S. 5, 110 ff.

53 Mommsen, Domestic Causes, S. 43; ders., Latente Krise, S. 5, 110–112, 22, 60/61. – Dabei fällt ins Gewicht, daß Rittergutsbesitzer und Bauern zur Gruppe der Agrarier verschmolzen, d. h. daß die „landed interests“ ihre traditionellen Machtpositionen verteidigen konnten, ohne einen „Feind“ im Rücken zu haben; s. K. E. Born: Der soziale und wirtschaftliche Strukturwandel Deutschlands am Ende des 19. Jhs. in: Wehler (Hg.): Sozialgeschichte, S. 304 ff.; H. Rosenberg: Die Pseudodemokratisierung der Rittergutsbesitzerklasse, ebd., S. 287 ff.; ders.: Große Depression und Bismarckzeit, 1967, S. 151 ff.

Aufgrund dieser Abhängigkeiten und ihrer Isolierung im preußisch-deutschen Machtgefüge war die Position der Reichsleitung in der Julikrise zu schwach, um den Primat der Politik gegenüber den offensiven Strategien der Militärs zur Geltung zu bringen.

Das Resümee aus den von verschiedenen Frageansätzen her vorgenommenen Bestandsaufnahmen über die Politik des Kaiserreichs ist die These, daß das Deutsche Reich „infolge der gesellschaftlichen Strukturveränderungen, die auf die voranschreitende Industrialisierung zurückzuführen sind, . . . spätestens seit 1909 nahezu unregierbar geworden war“⁵⁴. Dies ist der Punkt, an dem wir die eingangs angedeutete Problemstellung in vergleichender Betrachtung wiederaufgreifen müssen⁵⁵. Die Feststellung Salisburys, daß die Regierungen so wenig gestaltend handeln könnten und auch nicht in der Lage seien, Entwicklungen zu verhindern⁵⁶, wiegt um so schwerer, als dahinter die Erfahrung eines Staatsmanns steht, der seine erste Regierung zu Beginn einer neuen Ära englischer Politik (1885) gebildet hatte, in der – neben der irischen Frage – „bread-and-butter-issues“ begannen, politische Loyalitäten zu stiften und ältere Konnexen aufzulösen⁵⁷. Mit einer gewissen Phasenverschiebung (1885/86) gegenüber der konservativen Wende in Deutschland (1878/79), freilich ohne die Folgewirkungen, die das Schutzzollbündnis in Deutschland zeitigte, sind auch in England die von Hans Rosenberg und H. U. Wehler analysierten Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsablauf, Transformation gesellschaftlicher Kraftfelder und „political culture“ zu beobachten⁵⁸.

Im Gegensatz zu Deutschland lassen sich in England die politischen Entscheidungszentren deutlicher fassen: Obwohl der Civil Service be-

⁵⁴ Mommsen, *Latente Krise*, S. 5; vgl. ebd. S. 38; s. auch A. J. Mayer, *Internal Causes*, S. 294.

⁵⁵ Vom Ansatz her implizieren die folgenden Ausführungen eine Revision des Bildes der deutschen wie der englischen Verfassungsentwicklung der Vorkriegszeit; damit hängt es zusammen, daß der Leser eine Diskrepanz zwischen der kritischen Beurteilung der englischen Situation und den Hinweisen auf einzelne Lichtblicke in der deutschen Szenerie entdecken mag. Es ist nicht meine Absicht, die unleugbaren graduellen Unterschiede hinwegzuinterpretieren, die ein „Plus“ auf der englischen Seite ausmachen. Es kommt mir darauf an, den Blick auf die unbewältigten Sachprobleme zu lenken und damit die Frage nach der Regierungsfähigkeit und Integrationskraft politisch-sozialer Systeme aufzuwerfen.

⁵⁶ Die deutsche Entwicklung brauche ich in diesem Zusammenhang nicht zu schildern, s. Blockbildungen; grundlegende Ausführungen bei Puhle, *Parlament*, und ders.: *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat*, in: G. A. Ritter (Hg.): *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat*, 1973, bes. S. 44 ff.

⁵⁷ Ausführliche Literaturangaben in meinem Beitrag zur Rosenberg-Festschrift (s. Anm. 13). – J. P. Cornford: *The Transformation of Conservatism in the late 19th Century*, *Victorian Studies* VII, 1963/64, S. 35–66; P. Smith: *Disraelian Conservatism and Social Reform*, 1967; H. V. Emy: *Liberals, Radicals, and Social Politics 1892–1914*, 1973, Vorwort und S. 283 ff.; H. C. G. Matthew: *The Liberal Imperialists. The ideas and politics of a post-Gladstonian élite*, 1973, S. 24, 147, 292.

⁵⁸ P. F. Clarke: *Lancashire and the New Liberalism*, 1971, und Emy datieren den Umbruch von „politics of status groups to class-based politics“ in die 1880–1890er Jahre. – Akzeptiert man die Deutung D. N. McCloskeys: *Did Victorian Britain Fail?*, *ECHR*, 2. ser., XXIII, 1970, S. 458 ff., daß die eigentliche Wirtschaftskrise ins erste Jahrzehnt des 20. Jh.s fällt, dann ließe sich Chamberlains Tarifreformkampagne als spätes Gegenstück zu den 1870er Jahren in Deutschland sehen, freilich mit dem um so deutlicheren Unterschied, daß die Konservativen mit dieser Parole nicht wieder an die Regierung gelangten und den Gegenschlag – Lloyd Georges „People's Budget“ – hinnehmen mußten.

gann, politisch gestaltend zu wirken, fehlten die traditionellen Voraussetzungen für den Versuch einer bürokratischen Reglementierung des politischen Lebens; die Kontrolle des Kabinetts über die Legislative und die Konzentration der Finanzgewalt (Haushaltsplanung und Ausgaben-gestaltung) beim Premierminister und Schatzkanzler sicherten der Regierung potentiell soviel Bewegungsfreiheit, daß sie den Primat der Politik auch gegenüber gutorganisierten Partikularinteressen behaupten konnte. Faktisch engten die Parteiregierungen den Spielraum für Kompromisse und damit die Flexibilität des politisch-sozialen Gesamtsystems aber dadurch ein, daß sie die Parteienheit auf dem Umweg über eine Kampfansage an die Opposition sichern zu können glaubten⁵⁹. Somit blieb auch England mit zunehmender Schärfe der sozialen Konflikte eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland nicht erspart. Die von den Liberalen gestellten Vorkriegsregierungen erwiesen sich in vielen Situationen der Hochschwungphase (Streikwelle 1910–1914) als handlungsunfähig und wenig innovationsbereit. Ihre Bereitschaft, Reformgesetze als Preis dafür zu zahlen, daß Lloyd George im Kabinett blieb, ging in dem Maße zurück, in dem die Besorgnis vor den „explosive and virulent forces behind us which will split our party“⁶⁰ stieg und außen-/rüstungspolitische Verbindlichkeiten der Regierung eine nicht unwillkommene Ablenkung von den innen- und sozialpolitischen Konflikten boten. Wie die außerparlamentarischen sozialen und politischen Machtkämpfe anzeigten, schien das Land kaum noch regierbar – wenigstens nicht nach den Grundsätzen und mit den Methoden, die das Zeitalter Gladstone–Disraeli gekennzeichnet hatten. In der Epoche zwischen den beiden Wahlreformen von 1866/67 und 1884/85 hatte die Möglichkeit, Regierungspartei zu sein, (vor allem auf die Konservative Partei) mindestens ebenso solidarisiert gewirkt⁶¹ wie die „recollection of English history“, die der Liberal Party den Stempel einer wachstumsträchtigen „community of sentiment“ aufprägte⁶². Da weder innen- und außenpolitische Krisen einander überlagerten, noch die Auswirkungen der „Großen Depression“ das sich konsolidierende Zweiparteiensystem mit Klassengegensätzen durchsetzten, konnten die Regierungen die Flexibilität des Verfassungssystems aufrechterhalten. Unter dem Druck der Depression von 1882 bis 1886 setzte jedoch eine Entwicklung ein, in der es für politische Gruppen schwierig wurde, mit anderen längerfristig zusammenzuarbeiten, ohne von einer dritten Seite unter Beschuß zu geraten, auf deren Unterstützung man in anderen zentralen Fragen unbedingt angewiesen schien (Ch. Dilke). Die

59 P. Rowland: *The Last Liberal Governments I*, 1968, S. 222, 226, 249; S. H. Zebel: *Balfour. A Political Biography*, 1973, S. 151 ff.; s. auch Anm. 85.

60 Rowland, I, S. 315.

61 R. Blake: *Disraeli*, 1966, S. 451 ff.; A. B. Cooke (Besprechung von T. Lloyd: *The General Election of 1880*), *HJ*, XIII, 1970, S. 185: „Even at a juncture unfavourable to him, Gladstone struck exactly the right note by offering, not welfare, but the temporary illusion of political power.“

62 J. Vincent: *The Formation of the Liberal Party 1857–1868* (Pelican Book), 1972, S. 20, 29, u. a. O.

Demokratisierung des Wahlrechts 1884/85 signalisierte das Ende der „era of party politics“⁶³.

Die Liberalen, die die „Tories“ stets als Interessenpartei diskreditiert hatten – „unable to govern without being diverted or deflected by compromising alliances with particular classes and particular interests“⁶⁴ – wurden im Gefolge der in den 1880er Jahren voll durchschlagenden sozialen Auswirkungen der Industrialisierung⁶⁵ selbst zu einem Konglomerat sozialer Schichten mit divergierenden Präferenzen oder abweichenden, einander an der Entfaltung hindernden Prioritäten. 1895 sprach Asquith die weitverbreitete Befürchtung aus, die sich als richtige Diagnose des darauffolgenden Zeitalters des Sozialimperialismus (Chamberlain) bzw. Sozialliberalismus (Lloyd George) erweisen sollte: „If politics are to become the battleground of these organised interests . . . we are entering upon an era of demoralisation in British politics.“⁶⁶

Besonders das Selbstverständnis der Liberalen als „national party“, die das Funktionieren der Regierung auf der Grundlage unabhängiger und vorurteilsfreier Willensbildung in jeder aufkommenden Frage „on its merits“ gewährleisten sollte, wurde angeschlagen, sobald „vested interests“ die politische Szene beanspruchten und den politischen Massenmarkt mit der Parole beherrschten, sofortige Abhilfe für die Nöte ihrer Anhänger zu schaffen. „This section of the electorate is disposed to use the vote not so much for principles as for individual purposes. Like the publican, these men have arrived at the idea of ‚our trade, our politics‘, and whoever will meet them on this idea will get their votes.“⁶⁷

Die Erosion der Mittelparteien – Kernthese von A. J. Mayers „Dynamics of Counterrevolution“ –, die zum Vorteil der „collision-bound forces of revolution and counterrevolution“ ausschlägt⁶⁸, gefährdete auch Englands innere Kohäsion und außenpolitischen Spielraum als Hüter des europäischen Gleichgewichts.

Die Furcht, die kontinentale Konfrontation von Reaktion und Sozialismus könnte auch auf England übergreifen, und die Ansicht, daß „Parliaments, wherever they had real power, were coming up against problems which would not be solved by traditional parliamentary methods“⁶⁹, boten

63 Emy, S. 297: „Politics was no longer a game . . . Politics involved the eager location of all possible sources of discontent, and the continual and deliberate adjustment of the social equilibrium . . . The facts of economic development have swept this school of politicians off the stage for ever.“

64 Matthew, S. 127; Emy, S. 282, 288, 297.

65 Die retardierenden Kräfte sind der sog. „localism“, der die Ausbildung zur Klassengesellschaft erschwerte; H. J. Hanham: Elections and Party Management. Politics in the time of Disraeli and Gladstone, 1959; s. Anm. 13.

66 Matthew, S. 128 (Times, 18. Juli 1895); ähnlich Grey, 1904, ebd., S. 129.

67 J. M. Hogge an Lloyd George, 1914, zitiert bei Emy, S. 288.

68 Mayer, Internal Causes, S. 298/299.

69 G. D. H. Cole/R. Postgate: The Common People, 1938, S. 460.

Interpreten wie E. Halévy, G. Dangerfield, S. Hurwitz und A. Mayer⁷⁰ Anhaltspunkte, die Situation Englands am Vorabend des Ersten Weltkriegs in Worte zu fassen, die dem analytischen Vokabular der Forschung zur deutschen Vorkriegszeit nahekommen⁷¹. Das Fazit ihrer Studien lautet: Je zahlreicher und unausweichlicher die Streitfragen wurden, desto schwieriger fiel die Aufgabe, „to retain the method of persuasion in conditions which threatened force“⁷².

Die Radikalisierung der Parteien und die Entfremdung zwischen Parteiführung und Gefolgschaft findet ihren sinnfälligen Ausdruck in der Szene, als der neugewählte konservative Parteiführer B. Law anlässlich des Einzugs bei der feierlichen Parlamentseröffnung (14. Februar 1912) dem liberalen Regierungschef, Asquith, zuraunte: „I am afraid, I shall have to show myself very vicious, Mr. Asquith, this Session. I hope you will understand“⁷³. Die Tatsache, daß die Parteiführer genötigt waren, den ideologischen Strömungen in der Partei nachzugeben und mit Attacken gegen die Konkurrenzpartei die Stimmung der Gefolgschaft aufzumuntern, sonst aber retardierend zu wirken, um die „marginal voters“ bei der Stange zu halten, macht es für eine Analyse des Entscheidungshandelns schwierig, Machtzentren und -eliten zu lokalisieren. Die Frage, wieweit Regierung und Parlament angesichts der sich beschleunigenden Tendenz, den Entscheidungsbereich der Staatsgewalt zu erweitern, gesamtgesellschaftlich verantwortliche Entscheidungen treffen und durchsetzen konnten, ob die politisch relevanten Entscheidungen bei den legitimierten Entscheidungsträgern lagen und ob diese sich aus traditionellen oder aus aufsteigenden Schichten rekrutieren, ist dennoch im englischen Fall eindeutiger als im deutschen zu beantworten.

Die 1906 gewählte Liberale Partei, die ihren hohen Wahlsieg weniger einem sozialreformerischen Programm⁷⁴ als vielmehr dem Zusammenfluß verschiedener Protestbewegungen gegen die konservative „Mißwirtschaft“ verdankte, brach den stillschweigenden parteipolitischen Kon-

70 Vgl. Anm. 4; S. Hurwitz: *State Intervention in Great Britain. A Study of Economic Control and Social Response*, 1968, S. 10 f., 32 f., 68 ff.; Mayer, *Domestic Causes*. – Die Thesen werden von H. Pelling: *The Labour Unrest, 1911–1914*, in: *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, 1968; G. A. Phillips: *The Triple Alliance in 1914*, *EcHR*, XXIV, 1971; D. Lammers, u. a. mit dem Argument bestritten, daß zwischen „labour unrest“, Suffragetten und irischen Unruhen kein innerer Zusammenhang, vor allem kein Zusammenwirken bestanden habe, sondern daß jeder Unruheherd auf eigene Ursachen zurückginge und eigendynamisch verlaufen sei; die soziale Unruhe habe wenig mit der Unzufriedenheit über parlamentarische Methoden und Institutionen zu tun gehabt. Ihre Beweisführung leidet darunter, daß sozialgeschichtliche Erkenntnisse in ihrer Analyse ignoriert werden, z. B. daß Gewerkschaften streiken, um Mitglieder zu werben usw. Ich schließe mich der Interpretation von R. V. Sires: *Labor Unrest in England 1910–1914*, *JEcH*, XV, 1955, S. 246–266; St. Meacham: *The Sense of an Impending Clash: English Working-Class Unrest before the First World War*, *AHR* 77, 1972, S. 1343–1364, an.

71 Besonders Hurwitz und A. J. Mayer konstruieren eine Situation, in der die englische liberale Regierung den Kriegsausbruch als Erleichterung von den Bürden ihrer internen Regierungspflichten empfand.

72 K. B. Smellie: *A Hundred Years of English Government*, 1950, S. 118.

73 Rowland, II, S. 145, s. dazu Emy, S. 171 ff., 236 ff., 256 f., 262 ff., 268.

74 Rowland, I, S. 30; II, S. 358.

sensus in wirtschafts- und sozialpolitischen Strukturfragen. Sie tat dies unter dem Druck von Lloyd George und W. Churchill, die als Alternative zur Ideologie des Empire-Protektionismus die Idee der Vermögensumverteilung mit den Mitteln der Steuergesetzgebung propagierten. Anders als in der Gründungsphase der Liberal Party in den 1860er Jahren⁷⁵, profilierte sie sich damit nicht nur stimmungsmäßig-deklamatorisch als linke Volkspartei, sondern sie riskierte erstmals in der englischen Geschichte seit den demokratischen Wahlrechtsreformen (1867, 1884/85) einen offenen Klassenkampf innerhalb der besitzenden Schichten mit dem Hintergedanken, über diesen Umweg die Arbeiterschaft in die politisch-soziale Grundordnung zu integrieren, aber auch: an die Liberal Party zu fesseln und ein Überlaufen zur Konservativen Partei oder die Bildung einer eigenständigen Interessenpartei zu unterbinden⁷⁶. Unter dem Druck innerparteilicher Strömungen und der Parteipresse (Massingham, Hobhouse) bekannte sich die liberale Regierung auch offiziell zu ihrer Fürsorgepflicht für die sozialabhängigen Schichten und betonte die Sozialverpflichtung („social trust“) von Eigentum und Besitz; sie nutzte – mehr demonstrativ als faktisch durchgreifend – ihre Gesetzgebungsbefugnisse, um einen Prozeß der Umverteilung des Volkseinkommens einzuleiten. Doch genügte die Demonstration des guten Willens und die Standfestigkeit der Regierungspartei in den harten parlamentarischen Stellungskriegen, um die Konservativen an der Rückeroberung der Regierungsmacht mit politischen Mitteln (Wahlsieg oder Koalition) zu hindern.

In den Bereichen freilich, in denen eine demokratische Kontrolle der Regierungstätigkeit Probleme aufwarf, nämlich erstens Außenpolitik im Zeitalter des Imperialismus, zweitens Rüstungspolitik im Verhältnis zur Bündnisfähigkeit und -bereitschaft und zur innenpolitischen Absicherung der Rüstungskosten, überlagerten konservative Tendenzen die Ansätze zu einer liberalen Außenpolitik (Rüstungskonventionen; Schiedsgerichtsbarkeit usw.). Das Zusammenspiel zwischen „Inner Cabinet“, Ressortexperten, Heeres- und Marineführung einerseits und die Kollaboration zwischen Experten im Foreign Office/War Office/Admiralität und konservativen Führungskräften andererseits, versagten auch den englischen „radicals“ und Sozialreformern die Einflußnahme auf die Bestimmung der Richtlinien der Außen- und Rüstungspolitik. Die entscheidenden Weichenstellungen in diesen Bereichen⁷⁷ erfolgten ohne Beteiligung, teils

75 J. Vincent. S. 271 ff., und die Analysen der Politik von Bright und Gladstone, ebd., 195 ff., 245 ff.

76 Die wachsende Unzufriedenheit mit dem Problem der „poverty amidst plenty“ und mit der konservativen Rechtsprechung übten einen Zugzwang auf die liberale Regierung aus, „(to interfere) with the economic structure of society in order to give greater freedom to the poorer classes“. W. L. Bleas: *A Short History of English Liberalism*, 1913, S. 326, 332; Émy, S. 235 ff., 296 ff.; L. C. B. Seaman, *Victorian England*, 1973, S. 326 ff.; B. Semmel, *Imperialism and Social Reform*, 1960.

77 Die wichtigsten Fälle sind: die strategische Aufgabenstellung der British Expeditionary Force; die seit 1911 faktisch bindenden militärischen Absprachen mit Frankreich; die Flottenverstärkung unter dem Druck eines manipulierten „naval scare“; die Richtungskämpfe innerhalb der Royal Navy sowie zwischen Flotte und War Office über die Operationsziele im Kriegsfall und die Konturen des Kriegs- und Feindbildes als Planungsgrundlage.

ohne Information, teils unter Irreführung der Kräfte in der Regierungspartei, die das Prestige der Liberal Party wiederhergestellt hatten⁷⁸. Den Erfolgen der liberal-demokratischen Kräfte im sozial- und wirtschaftspolitischen sowie im rechtspolitischen Bereich (Revision des Trade Union Act; Bezahlung der MPs, Minimum Wage, Sozialversicherung) steht ihre Ohnmacht in Fragen der „großen Politik“ gegenüber. Der Streit zwischen den Befürwortern eines Primats der Rüstungsausgaben und den Fürsprechern einer kontinuierlichen staatlichen Wohlfahrtspolitik sowie die Tatsache, daß die Tarifparteien in der Phase des konjunkturellen Aufschwungs und stagnierender Reallöhne Sozialpolitik als Machtkampf verstanden, bedingten den Stillstand in der Sozialpolitik (1913/14).

Stellt man die Frage nach „the working of the constitution“, so unterscheidet sich die englische Situation von der deutschen nicht in dem Maße, wie es die Argumentation von Groh und Berghahn unterstellt⁷⁹. Nach ihrer Deutung war das deutsche sozio-politische System zu einer kontinuierlich fortschreitenden Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems (materielle Emanzipation der Arbeiterschaft) ebenso unfähig wie zu einer allmählichen Verfassungsreform (parlamentarischer Machtwechsel); denn die innenpolitischen Krisenstrategien, die sich um die Rüstungspolitik kristallisierten, sollten Macht- und damit in erster Linie auch Einkommensverhältnisse konsolidieren. Sobald die herrschenden sozialen Klassen erkannten, daß es nicht mehr gelingen würde, die unteren, vom politischen Entscheidungsprozeß ausgeschlossenen Einkommenschichten über die Erhöhung des indirekten Steuerkontingents für die Rüstungsausgaben zur Kasse zu bitten, hätten sie die Regierung zur Flucht in den Krieg gedrängt, solange dieser noch Siegeschancen eröffnete. Der Beweis für diese These ist allerdings nicht überzeugend. Die für die Abstimmung von Rüstungs- und Außenpolitik verantwortlichen Entscheidungsträger – Tirpitz und Moltke, Bethmann Hollweg und Wilhelm II. – ließen sich nicht davon abhalten, die ihren politisch-strategischen Kalkulationen entsprechenden Rüstungsmaßnahmen zu fordern, ohne die Auf-

78 Rowland, I, S. 195, 205, 255 ff., 275 ff.; s. meinen Beitrag: Rationalismus und Irrationalismus in der englischen Flottenpolitik, in: Schottelius/Deist, S. 283–295. – Die Konflikte um die Verbindlichkeiten, die ein kleiner Kreis von Entscheidungsträgern – meist ad hoc und ohne langfristige Vorausschau – in der Außen- und Rüstungspolitik eingegangen war, kamen nicht zu voller Austragung, weil zunächst Churchill, dann Lloyd George ins Lager der Sicherheitspolitiker überwechselten und die „Social Reformer“ im Kabinett ohne gewichtigen Sprecher waren.

79 Berghahn, Rüstung und Machtpolitik, S. 64 ff., 78 ff.; Groh, Negative Integration, S. 403 ff., 728 u. a. O. – Ihre Argumentation macht nicht deutlich, daß auch in England ein Hauptteil der Rüstungslasten aus indirekten Steuern gedeckt wurde und daß die sozialen Dienstleistungen des Staates (Versicherungszuschüsse) sich im englischen Haushalt erst merklich nach 1906 niederschlugen. Andere Daten (Erziehungswesen usw.) dürften im Vergleich nicht fehlen. Die englischen Führungsschichten, die Rüstungslasten vermeiden wollten, prägten das Gesicht der englischen Politik nicht in der unterstellten Weise; trotz des immensen „poverty“-Problems gab es in England keine kostenaufwendige staatliche Sozialpolitik; seit Beginn des Wettrüstens setzten sich im Kabinett die Admiralität und das Foreign Office durch, während Rücktrittsdrohungen oder Proteste der sozialreformerischen „backbencher“ im Konfliktfall stets wirkungslos verpufften.

lage zu machen, auf die Einkommensverhältnisse⁸⁰ der Trägergruppen des Preußenbundes und des Rechtskartells Rücksicht zu nehmen oder den Mehrbedarf über eine Erhöhung der indirekten Abgaben zu decken. Auch die Agitationsverbände, die den Handlungsspielraum der Regierung nach innen und außen einengten (AdV, Wehrverein), schritten über die finanziellen Restriktionen und deren soziale Implikationen hinweg; das gleiche gilt für die als plebiszitäre Nachfolgeorganisation des Rechtskartells verstandenen Sammlungsparteien – Vaterlandspartei, NSDAP –, auf die der von Groh konstruierte Wirkungs- und Motivationszusammenhang von sozial-defensiver Haushaltspolitik, Klasseninteressen und äußerer Diversionstrategie (Flucht in den Krieg) nicht zutrifft.

Kennzeichnend für die Situation des Kaiserreichs am Vorabend des Weltkriegs war vielmehr der von der innen-(partei)politischen Situation und dem Interesse der Reichsleitung an der Gesundung der Reichsfinanzen einerseits und vom Zielkonflikt zwischen den außenpolitischen Präferenzen der Wehrressorts und der Reichsleitung andererseits bestimmte Zwang zum Ausgleich zwischen den Etatwünschen der Marine und des Heeres. Obwohl der Tirpitz-Plan als gescheitert gelten mußte, konnte die Regierung aufgrund des Zugzwangs, in den die deutsche Flottenpolitik durch den englischen Übergang zum Dreadnoughtbau geriet, die Ausgaben für den Schlachtschiffbau nicht ohne weiteres einsparen; auf der anderen Seite erforderte die Verschlechterung der außenpolitischen Gesamtlage des Reichs – nicht zuletzt aufgrund der Flottenpolitik – eine Heeresverstärkung, die den Nachholbedarf der seit 1892/93 stagnierenden Entwicklung der Landstreitkräfte deckte und den Erfordernissen des Schlieffenplans genügte⁸¹. Während die Ententemächte ihre Rüstungsanstrengungen auf den jeweiligen Hauptschlagarm konzentrieren konnten⁸², erzwang die Gesamtlage des Reichs eine Aufsplitterung auf beide Streitkräfte, sofern nicht eine politische Entscheidung klare Prioritäten setzte, entweder für den Flottenbau und damit für einen Interessenausgleich mit Rußland (Tirpitz) oder für eine Heeresverstärkung und damit für eine Entspannung des deutsch-englischen Verhältnisses (Bethmann Hollweg). Die Entscheidung für den „Präventivkrieg“ entsprang erstens der Kalkulation, daß Deutschland auch im Fall weiterer Rüstungsmaßnahmen den zwischen Ende 1913 (Inkrafttreten des Heeresgesetzes) und 1916 zu erwartenden Vorsprung gegenüber Frankreich und Rußland nicht

⁸⁰ Vgl. Anm. 35. – Der Streit zwischen Bethmann Hollweg/Wermuth – Tirpitz – Generalstab, der untrennbar mit außenpolitischen Zielkonflikten verbunden war, enthielt zu viel Eigendynamik, als daß man die Rüstungspolitik auf die von Groh in den Blickpunkt gerückten Aspekte reduzieren dürfte. Zeugnisse Moltkes oder Tirpitz', die Grohs These stützen könnten, habe ich weder in seiner Studie noch in den Akten – soweit ich sie kenne – finden können.

⁸¹ Über die Motive s. H. Herzfeld: Die deutsche Rüstungspolitik vor dem Weltkriege, 1923, S. 47 ff.; E. Kehr: Klassenkämpfe und Rüstungspolitik im Kaiserlichen Deutschland, in: Wehler (Hg.): Der Primat der Innenpolitik, S. 87–110; M. Kitchen: The German Officer Corps 1890–1914, 1968, S. 6 f., 32 ff.

⁸² Siehe Anm. 78.

würde behaupten oder gar verlängern können⁸³, und zweitens der veränderten Situation im Frühjahr 1914, als Bethmann Hollwegs außenpolitische Alternative durch die Intensivierung der englisch-russischen Beziehungen bloßgestellt und die Stellung des Reichskanzlers in der Machthierarchie des Kaiserreichs untergraben wurde⁸⁴.

Die Frage der Rüstungsfinanzierung läßt zwar die Unterschiede zwischen dem deutschen und englischen Herrschaftssystem hervortreten, jedoch nicht in der Eindeutigkeit, die Groh und Berghahn voraussetzen. Denn während das Scheitern des Tirpitz-Plans und die Mitwirkung der linken Mehrheitsparteien in der Deckungsfrage das Gewicht des Reichstags erhöhten, büßten auf englischer Seite die sozialreformerischen und demokratischen Kräfte ihre Korrekturchancen auf den Regierungskurs in den außen- und rüstungspolitischen Fragen ein. Ob die Gesamtlage in England insgesamt günstiger aussah als in Deutschland, weil das parlamentarische System die Chance zum friedlichen Machtwechsel bot, erscheint mir fragwürdig; denn das unverantwortliche Verhalten der konservativen Opposition in der Irland- und in der Oberhausfrage – als sie der Unterhausmehrheit die Entscheidungsbefugnis absprach, plebiszitäre Aushilfen ins Spiel brachte und sich die Ladenhüter des Antiparlamentarismus zu eigen machte – und ihre Flucht in sozialimperialistische Demagogie und „war scares“⁸⁵ stehen ebenso im Widerspruch zu den Funktionsbedingungen des parlamentarischen Parteienstaats wie das krampfhaft Bemühen der liberalen Regierungspartei, die Macht um jeden Preis in Händen zu behalten. Die Wahlergebnisse von 1910, die sie zwangen, die Arbeiterbewegung direkter an der politischen Willensbildung zu beteiligen und Schlagworte der „social radicals“ aufzugreifen, signalisierten eine Pattsituation, in der jede Gruppierung meinte, die Regierung zu Abschlagszahlungen erpressen zu können. Die Regierung rettete sich zwar über Krisen hinweg, war aber nicht in der Lage, das parlamentarische System zu nutzen, um einen Interessenausgleich zwischen den Ansprüchen der verschiedenen sozialen Schichten herbeizuführen oder die Entwicklung zum modernen Sozialstaat zu beschleunigen.

Die Frage, die wir abschließend stellen wollen, betrifft die innenpolitische Szenerie in Deutschland im engeren Sinn: Räumte die politisch-soziale Grundordnung der Arbeiterbewegung so viel Spielraum und Parti-

83 So auch Groh, *Negative Integration*, S. 406 ff. – Er betont auf der einen Seite, daß Deutschland sich auf die Dauer keine große Armee neben der Risikoflotte leisten konnte – ebenso Berghahn, *Tirpitzplan*, S. 265 ff.; Witt, *Finanzpolitik*, S. 150 ff. – und daß die deutschen Finanzreserven im Verhältnis zu England begrenzt waren; auf der anderen Seite unterstellt er aber, daß Deutschland ein Wettüben finanziell hätte durchstehen können, falls die Regierung nicht aus Scheu vor einer anti-konservativen Steuerpolitik die Bereitwilligkeit der Mittelparteien ignoriert hätte, Mehrausgaben für Rüstungszwecke unter Nutzung direkter Steuerquellen aufzubringen.

84 Mommsen, *Latente Krise*, 92 ff., 96; Mayer, *Internal Causes*, S. 302; vgl. Anm. 1; s. ferner Jarausch, *Statesmen*.

85 R. Blake: *The Unknown Prime Minister. The Life and Times of A. B. Law*, 1955, Kap. 5–14; A. M. Gollin: *The Observer and J. L. Garvin, 1908–1914*, 1960; R. Jenkins: *Mr. Balfour's Poodle*, 1954; R. A. Rempel, *Unionists Divided*, 1972.

zipationschancen ein, daß sie ohne sichtbare (institutionelle) Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Demokratisierung (parlamentarischer Machtwechsel) das System akzeptierte? Die deutschen bürgerlichen Parteien versuchten nachzuholen, was die englischen Parteien in den 1860er und 1870er Jahren vorexerziert hatten, nämlich den Versuch, die Arbeiterschaft durch Anerkennung und Unterstützung des Gewerkschaftswesens in das gesellschaftlich-politische System zu integrieren und ihnen zur Chancengleichheit im sozialwirtschaftlichen Alltag zu verhelfen⁸⁶. Auch der Vorbehalt, die SPD sei nicht regierungsfähig, ihr theoretischer Anspruch auf die Führung der Staatsgeschäfte also nicht zu rechtfertigen – den Weber noch in seiner Antrittsvorlegung hatte durchklingen lassen –, wurde in dem Maß abgeschwächt und schließlich fallengelassen, indem die Mittel- und Linksparteien Stimmblocke gegen die „vested interests“ bildeten. Ihre Kohäsion reichte zwar nicht aus, um die „linke Mitte“ schon als handlungsfähige und -willige Alternative zu den traditionellen Führungsschichten auszuweisen oder ihr einschlägige Erfolge im Gesetzgebungsverfahren zu sichern⁸⁷; doch die Erfahrung (im Bülow-Block), daß Maßnahmen, die gegen die SPD wirken sollten, nur den Einfluß der preußischen Konservativen zementierten und Änderungen im Machtgefüge verhinderten, veranlaßte die bürgerlichen Partei- und Verbandsführer (Stresemann/Bassermann, Rießer; Fortschrittspartei) zu erneuten Vorstößen in Richtung der Devise, daß die Integration des vierten Standes nur gelingen könne, wenn der Einfluß des Bürgertums auf die Führung der Staatsgeschäfte steige. Damit trat nicht mehr die „eine reaktionäre Masse“ den sozial-demokratischen Bestrebungen entgegen, sondern die bürgerlichen Parteien und Verbände versuchten im Eigeninteresse, die Gewerkschaften und die SPD aus der Isolierung herauszulösen⁸⁸. Dahinter stand gewiß der Zugzwang, als Volksparteien auch Teile der Arbeiterschaft integrieren zu müssen⁸⁹ und in der Sozialpolitik nicht den Anschluß an die konkreten Reformwünsche der organisierten Arbeiterschaft verpassen zu dürfen. Dieses Werben um linkes Wählerpotential beschleunigte den Prozeß der Differenzierung innerhalb der herrschenden sozialen Klassen⁹⁰, verursachte die Repolitisierung der bürgerlichen Mittelparteien⁹¹ und war letztlich ausschlaggebend dafür, daß sich die „Mitte“ aus Selbsterhaltungstrieb regenerierte bzw. – in der wechselvollen Geschichte des Zweckbündnisses von Nationalliberalen und Zentrum nach

86 J. J. Sheehan: *The Career of Lujo Brentano. A Study of Liberalism and Social Reform in Imperial Germany*, 1966, S. 174 ff.; W. J. Mommsen: *Max Weber und die deutsche Politik*, 1959, S. 133 ff.; L. Brentano: *Mein Leben im Kampf um die soziale Entwicklung Deutschlands*, 1931.

87 Blockbildungen, S. 25 ff.; Mommsen, *Domestic Causes*, S. 26 f.

88 Über die Reaktion der SPD s. Grosser, S. 52 ff.

89 Th. Nipperdey: *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, S. 393 ff.; Grosser, S. 20 ff.

90 Stegmann, S. 151, 227, 272, 329, 439, 441 ff.

91 Blockbildungen, S. 18 ff.; Mommsen, *Latente Krise*, S. 36; Stegmann, S. 164 f., 433, 439; Th. Eschenburg: *Das Kaiserreich am Scheideweg*, 1929, S. 114 ff., dazu Stegmann, S. 154 ff., 284.

1912 – neu konstituierte⁹². Dies konnte – wie anlässlich der Auseinandersetzungen um die Reichsversicherungsordnung, d. h. um die Absicherung der Sonderstellung der Angestellten gegenüber den Arbeitern – zur bürgerlichen Koalition gegen die SPD führen. (Es ging darum, diese schnell wachsende, in ihrer Bedeutung von der SPD nicht erkannte soziale Schicht als wahlpolitisches Einzugsfeld zu erobern.) Im Gefolge der vom schwarz-blauen Block verfälschten Reichsfinanzreform rückte eine andere Tendenz in den Vordergrund: „Die ‚Stiefkinder der deutschen Gesetzgebung‘ taten sich zusammen, um die konservative Machtbasis zu erobern“⁹³. In der von seiten der Großunternehmen und der Agrarkonservativen seit 1910 verschärften sozialen Konfrontation fiel ins Gewicht, daß die bürgerlichen Mittelparteien und die ihnen nahestehenden Interessenverbände (die sog. nicht-monopolistische Bourgeoisie) eine eigene Position aufbauten und behaupteten⁹⁴. Die kontinuierliche Weigerung der bürgerlichen Mittelparteien, einer Neuauflage des Sozialistengesetzes zuzustimmen und damit die Niederhaltung der Arbeiterbewegung mit Mitteln staatlicher Ausnahmeregelungen zu tolerieren, hatte einen Doppelleffekt: Einmal sahen sich die Unternehmer veranlaßt, den Selbstschutz ihrer sozio-ökonomischen Machtstellung auszubauen⁹⁵; zum anderen fühlten sich die bürgerlichen Parteien und die Reichsleitung gezwungen, durch staatliche Sozialpolitik einen Ersatz dafür zu leisten, daß sie die Arbeitnehmerseite in den von den Arbeitgeberverbänden verschärften Wirtschafts- und Arbeitskämpfen nicht direkt unterstützen wollten bzw. konnten⁹⁶. In einer ähnlichen Situation hatte die englische liberale Regierung im Trade Disputes Act (1906) zwar noch erklärt, „that the union, like the King, can do no wrong“⁹⁷ und die Arbeitgeberseite durch Androhung gesetzgeberischer Maßnahmen zum faktischen Interessenausgleich mit den Gewerkschaften gezwungen (1907); doch angesichts der sich seit 1910 häufenden Eingaben des Employers' Parliamentary Council und der Chambers of Commerce gegen „picketing“, Sympathiestreiks, einerseits

92 H. Nussbaum: Antimonopolistische Strömungen in der deutschen Bourgeoisie vor dem 1. Weltkrieg, Diss. Berlin 1964; S. Mielke: Der Hansabund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909–1914. Der gescheiterte Versuch einer antifeudalen Sammlungspolitik, Diss. Berlin 1972; Stegmann, S. 146 ff., 163, 201 ff., 216 ff., 220 ff., 231, 258, 306 ff., 347 ff., 365, 418, 432, 443 f.; Mommsen, Latente Krise, 7 ff., 34, 48 f., 64 f. Zur Haltung der Liberalen und des Zentrums in der Finanz- und Steuerpolitik, die sich gleichfalls von den Konservativen entfernte (1912–1914), s. Witt, Finanzpolitik. S. 177 ff., 267 f., 307 ff.

93 Witt, Finanzpolitik. S. 308; vgl. Stegmann, S. 220 ff. – Zur Reichsversicherungsordnung s. Haberland, S. 54 ff.

94 Wichtige Wirtschaftszweige, die ihre Vertretung in den Mittelparteien und im Handelsvertragsverein (1900) bzw. Hansabund (1909) fanden, sahen sich durch die Preis- und Kartellpolitik der „Monopole“, durch die Auswirkungen der Zollpolitik auf die Lebenshaltungskosten, durch die im Verhältnis zum CVdI frapierende Einflußlosigkeit auf die höheren Staatsbehörden, durch die Querschüsse der Schwerindustrie gegen den Ausbau der in ihren Wirtschaftszweigen verbreiteten Tarifverträge u. a. in ihrem Wirkungsfeld beeinträchtigt und waren daran interessiert, dem Walten der Großunternehmen/Kartelle/Monopole Grenzen zu ziehen.

95 Stegmann, Zwischen Repression . . . , S. 359 ff.

96 Stegmann, S. 446. – In den großen Streiks von 1904 und 1910 waren die Sympathien der bürgerlichen Presse und der Reichsleitung nicht auf seiten der Unternehmer.

97 E. H. Phelps-Brown: The Growth of British Industrial Relations, London 1959, S. 295 ff.

und der Intransigenz der von den mächtigen Gewerkschaften vorgetragenen Forderungen nach einer Änderung der „operative ideals“ des Wirtschaftslebens andererseits scheute die Regierung davor zurück, „to assume the part of conciliators or arbitrators for the nation at large“ (Asquith, Juli 1912). Für die deutsche Reichsleitung und die bürgerlichen Parteien kam schon aufgrund der Machtverhältnisse eine Intervention gegen die Interessen des rechten Herrschaftskartells nicht in Betracht; doch waren sie umgekehrt nicht bereit, den Forderungen der Arbeitgeberverbände und Agrarkonservativen nach einem Verbot gewerkschaftlicher Aktionen nachzukommen. Ihre Vorbehalte gegen ein uneingeschränktes Streikrecht⁹⁸ (Koalitionszwang) hinderten sie daran, ähnlich wie in England eine Gewerkschaftsgesetzgebung in Angriff zu nehmen. Da sie meinten, eine Interventionspolitik, die auf eine Privilegierung der Gewerkschaften hätte hinauslaufen müssen, würde die sozialen Gegensätze nur verschärfen, entschieden sie sich für die Alternative, durch sozialreformerische Initiativen Wege zur Neutralisierung und Entpolitisierung der sozialen Konflikte zu bahnen – mit dem Hintergedanken⁹⁹, sich von dem Verdacht zu reinigen, Handlanger und Erfüllungsgehilfe der Großunternehmer zu sein; dies wirkte zwar verlockend, barg aber auch Gefahren. Denn einerseits waren sozialreformerische Bestrebungen seit Bismarck mit dem Odium belastet, daß sie gefördert wurden, soweit sie gleichzeitig der Bekämpfung der Sozialdemokratie dienten; andererseits arbeitete die Schutzbehauptung der SPD (Kautsky), daß gerade positive Reformarbeit der Arbeiterpartei zugute komme, da Fortschritte auf dem Gebiet der Sozialreform die Verschärfung der Klassegegensätze zwischen Arbeitnehmern und Bürgertum vorantreiben würden, der Agitation des Rechtskartells in die Hände. Regierung und Mittelparteien standen vor dem Dilemma, entweder auf Sozialpolitik verzichten zu müssen, weil die unmittelbaren Kontrahenten sie als Machtkampf werteten¹⁰⁰, oder Zwischenlösungen zu finden, die eine Machtstellung der Gewerkschaften auszuschließen suchten, ohne den Arbeitervertretern die Mitwirkung an der Regelung sozialer Angelegenheiten vorzuenthalten oder ihnen zu verwehren, für eine Verbesserung ihrer materiellen Lage zu kämpfen.

Die Ablehnung reaktionärer Politik auf der einen Seite und von Reformmaßnahmen wie der Arbeitskammervorlage¹⁰¹; Vorschlägen, das

98 Das Gegenstück auf englischer Seite findet sich in der Argumentation von Asquith/Haldane, die jedoch die Konzession Campbell-Bannermanns an die Gewerkschaften im Trade Disputes Act 1906 nicht verhindern konnten; s. Matthew, S. 248 f.; H. A. Clegg/A. Fox/A. F. Thompson: A History of British Trade Unions I, 1889–1910, Oxford 1964, S. 394. Die Stellungnahmen zur Frage, wieviel gewerkschaftliche Machtzusammenballung ein politisches System verkraften kann, werden häufig in das Schema unternehmerfreundlich-antisozialistisch gepreßt – s. z. B. Stegmann, S. 409 ff.; Winkler, Protektionismus, S. 17 ff., 29 ff. –, die Anspielungen auf die von den Kontrahenten zitierten ausländischen Erfahrungen werden nicht nachgeprüft.

99 Stegmann, S. 148 ff., 272 ff.

100 Stegmann, S. 105, 153, 208 ff., 247 ff.

101 K. E. Born: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, 1957, S. 216 ff.; H. Kaelble: Industrielle Interessenpolitik in der Wilhelminischen Gesellschaft, 1967, S. 57, 86; Stegmann, S. 153 ff., 202 f.

Tarifvertragswesen auszubauen; Vorstößen in der Kartellfrage¹⁰² auf der anderen Seite trugen zur Klärung der sozialen Fronten bei. Die Großindustrie protestierte gegen die Eingriffe in ihre Betriebshoheit und warnte vor der Entwicklung zur „konstitutionellen Fabrik“ als Pendant zur Demokratisierung der Staatsgewalt. Gemeinsam mit den preußischen Konservativen, die ihre sozio-ökonomische Basis durch Angriffe auf den Rechtstitel des Fideikommiß sowie auf die Steuer- und Zollpolitik und ihre politische Machtstellung durch die politische Aufwertung des Reichstags und die „Führungsschwäche“ der Reichsleitung bedroht sahen, suchten die „Neu-Konservativen“ die antisozialistische Einheitsfront zu stabilisieren¹⁰³; sie wollten die Reichsleitung und die bürgerlichen Parteien derart unter Druck setzen, daß sie vor sozialpolitischen Initiativen zurückscheuen würden. Die Rechte agierte, als ob die Reichsleitung diesen Linksruck (als Sozialduselei, Versicherungsseuche diffamiert) bereits definitiv vollzogen hätte. Vor 1912/13, bevor die Wehrvorlagen und die außenpolitische Entwicklung einen Stillstand in der Sozialpolitik verursachten – übrigens auch in England –, blieben diese Pressionen relativ wirkungslos; die Reichsleitung bereitete eine neue sozialpolitische Initiative vor, FVP, NL und Zentrum sowie Hansabund artikulierten nachdrücklich ihre vom Kartell der schaffenden Stände abweichende Marschroute¹⁰⁴ und spekulierten darauf, daß sich Regierung und Mittelparteien im Interesse ihrer Selbsterhaltung über einen Reformkurs verständigen müßten¹⁰⁵. Ökonomische Besserstellung und ein Minimum an sozialer Sicherheit; Unterstützung seitens bürgerlicher Parteien für die Forderung nach rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung in Wirtschaft und Gesellschaft; die Möglichkeit der Mehrheitsbildung im Reichstag unter Einschluß der SPD und schließlich: konkrete Mitspracherechte in der Sozialverwaltung (wenn man einmal die Verwaltungsgremien der Sozialversicherung und die Tätigkeit in der kommunalen Selbstverwaltung so nennen darf)¹⁰⁶ – diese Faktoren bieten genügend Anhaltspunkte, um von einer Integration der Arbeiterbewegung in das sozio-politische System sprechen zu dürfen. Das deutlichste Anzeichen dafür ist die – zunächst auf dem rechten, für gewerkschaftliche Einflüsse offenen Flügel der SPD-Reichstagsfraktion – zunehmende Tendenz, ähnlich wie die bürgerlichen Parteien die Einflußmöglichkeiten des Systems zugunsten kurzfristig-sozialreformerischer Zielsetzungen auszuschöpfen und damit

102 H. Nussbaum, Antimonopolistische Strömungen; Kaelble, S. 69 ff.; Stegmann, S. 134 f.; F. Blaich: Kartell- und Monopolpolitik im kaiserlichen Deutschland, Düsseldorf 1973.

103 Zur Differenzierung innerhalb des CVdI s. Kaelble, S. 123 ff., 164 ff., 61 ff.; Stegmann, S. 267 ff., 75 ff., 208 ff., 238 ff., 329 ff., 378 ff., 398, 400 f., 423.

104 Stegmann, S. 418, 271 ff., 364 f., 397 ff. – Die Nationalliberalen und der Hansabund distanzieren sich im Herbst 1913 und Anfang 1914 vom Leipziger Kartell.

105 Blockbildungen, S. 24 ff.

106 W. Köllmann: Politische und soziale Entwicklung der deutschen Arbeiterschaft 1850–1914, VSWG 50, 1963, S. 480–504, 494 ff., 504; G. A. Ritter: Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich, 1963, S. 165 ff.

die Rolle einer Protestwähler-Vereinigung gegen die einer Mandanten-Partei einzutauschen¹⁰⁷.

Den Bezugsrahmen für die Interpretation des Verhältnisses von Demokratisierungs- und Industrialisierungsprozeß, das den Generalnenner der hier behandelten Themen bildet, hat T. H. Marshall vor Jahren mit dem Begriffspaar „citizenship and social class“ abgesteckt¹⁰⁸; so weit wir sehen, nimmt die neuere Forschungsdiskussion keine Kenntnis von dem vor allem in vergleichender Hinsicht fruchtbaren Denkansatz. Orientiert am englischen Beispiel, formuliert Marshall den methodischen Leitsatz: „the inequality of the social class system may be acceptable provided the equality of citizenship is recognised“¹⁰⁹. Diese These entspricht den Handlungsmaximen der englischen politischen Führungsschichten im 19. Jahrhundert, in dem die Integration der Arbeiterschaft in die bestehende Gesellschaftsordnung erfolgte, bevor der Versuch zur Bildung einer Arbeiterpartei¹¹⁰ unternommen wurde. Die politisch herrschenden Klassen ließen keinen Zweifel daran, daß sie die sozialen Ungleichheiten, die durch die fortschreitende Industrialisierung eher noch erweitert wurden, für naturgegeben hielten, ermöglichten aber den emanzipatorischen Bewegungen die Teilhabe am politisch-gesellschaftlichen System. In der Reform des Koalitionsrechts, der Anerkennung des „collective bargaining“ (Trade Unions) und der schrittweisen Demokratisierung des Wahlrechts sieht die englische Sozial- und Parteihistorie die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Entwicklung ohne Radikalisierung des politischen Lebens und ohne sozialen Klassenkampf. Es geht hier nicht darum, den Wahrheitsgehalt der Urteile zu überprüfen; entscheidend für den Vergleich mit Deutschland ist, daß sich die „social classes“ in England mit den nahezu unvermindert fortbestehenden sozialen Ungleichheiten¹¹¹ (Spannweite im Einkommensgefälle, in den Bildungschancen usw.) auf weite Strecken abgefunden hatten – jedoch nicht mehr in den Vorkriegsjahren, als die Gewerkschaften zum Streik griffen, um die Kluft zwischen steigenden Lebenshaltungskosten und stagnierenden Reallöhnen zu schließen und gegen die Chancenungleichheit zu demonstrieren. Die „labour“-Unruhen hielten an, obwohl die politischen Machthaber nicht in

107 Über die Folgewirkungen der Diskrepanz zwischen verfassungs- und allgemeinpolitischen Zielen und Durchsetzung materieller Forderungen s. Blockbildungen, S. 28 ff., 32.

108 T. H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*, 1965 (Anchor Books), S. 76 ff., 180 ff. – Die Kernthesen sind zutreffend referiert bei R. M. Lepsius: *Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft*, in: W. Abel u. a. (Hg.): *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte*, 1966, S. 371/372.

109 Marshall, S. 77.

110 Die englische Labour Party ist – wie vor allem Pelling wiederholt betont – keine „Workers' Party“/Arbeiterpartei; s. Anm. 13.

111 Die von Groh und Berghahn explizit, von anderen implizit in den Vergleich eingeführte Behauptung, in England habe eine allmähliche Umverteilung des Sozialprodukts zugunsten der unteren Einkommensschichten mit den Mitteln der Steuerpolitik stattgefunden, da die Abhängigkeit der regierenden Parteien von der Massenwählerschaft im parlamentarischen Parteienstaat durchschlagen konnte, ist unzutreffend; s. die detaillierten Studien von A. L. Bowley: *The Change in the Distribution of National Income, 1920*; ders.: *Livelihood and Poverty, 1912*; S. Pollard: *The Development of the British Economy 1914–1950*, 1962, S. 24 ff., 203 ff.

die Taschen ihrer gesellschaftlichen Verbündeten wirtschafteten¹¹² und sich außerdem bereit erklärten, in bestimmten Wirtschaftszweigen „minimum wages“ gesetzlich zu verankern und das Koalitionsrecht entgegen einer konservativen Rechtsprechungspraxis zu revidieren. Diese Begünstigung oder Tolerierung gewerkschaftlicher Forderungen einerseits und das Anziehen der Steuerschraube zu Lasten der „landed interests“ andererseits schufen in England in der Aufschwungphase 1910–1913 eine soziale Konfliktsituation bedrohlichen Ausmaßes¹¹³: Während Sprecher der Konservativen Partei die Regierung aufforderten, die mit der rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnung unvereinbare Machtballung auf Arbeitnehmerseite zu untersuchen und korrigierend einzugreifen, bereiteten die *Transportarbeiter, Bergleute und die Eisenbahner* ihren Zusammenschluß in der Triple Alliance vor, die ein Musterexemplar für das Verständnis von Sozialpolitik als Machtkampf ist: Durch die Synchronisierung der Laufzeit ihrer tariflichen Abmachungen und durch den Aufbau einer in ihrem jeweiligen Wirtschaftszweig umfassenden Einheitsgewerkschaft sollte ein Machtblock entstehen, der die Unternehmer und die Regierung in Lohnrunden vor dem Risiko einer bewilligungsunfreundlichen Haltung zurückschrecken ließ¹¹⁴. Die englische konservative Opposition, die das „People's Budget“ als Herausforderung angenommen hatte und über eine parlamentarische Situation alarmiert war, in der die liberale Regierungspartei vom Wohlwollen der „Feinde“ der Konservativen – irische Nationalisten, Labour Party – abhängig war, reagierte auf jede sozialpolitische Initiative mit einer Kampfansage, wobei wahlstrategische Überlegungen die Verschmelzung von klassenkämpferischen Argumenten und politischer Opposition nur gelegentlich entzerren konnten.

Folgt man den Ausführungen der Literatur über das kaiserliche Deutschland, so bestand hier – im Unterschied zur temporären Krise in England – eine permanente Konfliktsituation. In allen neueren Untersuchungen wird die Tatsache hervorgehoben, daß die Reichsleitung Bethmann Hollweg zwar den „moralischen“ Anspruch der SPD¹¹⁵ auf eine Einbeziehung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß nicht länger bezweifelte¹¹⁶, ihr Handeln aber trotz der Fronde-Politik der „nationalen Opposition“ an der Maxime ausrichtete, keine Aktion in Angriff

112 Zur Steuer- und Machtpolitik der deutschen Rechtsparteien s. Witt, Finanzpolitik, S. 42 ff., bes. S. 52–54.

113 Emy, S. 256, 262 ff., 171 ff.

114 D. Lammers; G. A. Phillips; man könnte in der von der Triple Alliance beabsichtigten Konstellation ein Gegenstück zur Triple Entente sehen, der die deutschen Führungsschichten nicht ohne Berechtigung die Absicht unterschoben, Deutschland ohne Krieg – allein durch die Aussichtslosigkeit des Widerstands gegen die Übermacht – zur Kapitulation zu zwingen.

115 Die von E. Pikart: Der deutsche Reichstag und der Ausbruch des 1. Weltkriegs, Der Staat, V, 1966, S. 69/70, in Anlehnung an Meinecke vertretene These, Bethmanns Politik habe die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Sprengkraft der Novemberrevolution gemildert wurde, überschätzt die positive Wirkung der Prellbockfunktion gegenüber den Scharfmachern.

116 Riezler-Tagebücher, 19. Mai 1911, S. 176, Nr. 509; K. D. Erdmann: Zur Beurteilung Bethmann Hollwegs, GWU, XV, 1964, S. 529–530.

zu nehmen, für die man die Stimmen der SPD unbedingt benötigte und mit Hilfe der üblichen Kompensationen des Trinkgelderparlamentarismus (Max Weber) erhalten müßte¹¹⁷. Mit anderen Worten: Man achtete ängstlich darauf, den Weg, der in der elsass-lothringischen Verfassungsfrage und anläßlich der Deckung für die Wehrvorlagen betreten worden war, nicht mit weiteren Marksteinen in Richtung „linke Regierungskoalition“ zu pflastern. Während der Zugzwang für die Parteien, zu Volksparteien zu werden, in England die radikalen Erscheinungen als nicht-koalitionsfähig vom Entscheidungshandeln weitgehend ausgeschlossen¹¹⁸ und stattdessen das charakteristische Wechselspiel zwischen Regierungen der linken und der rechten Mitte ermöglicht habe, hätten sich in Deutschland die preußischen Konservativen¹¹⁹ und die radikale Linke, die beide in Klassenkampf-kategorien dachten, zwar gleichfalls isoliert; jedoch sei die vom Vertrauen des Parlaments formal unabhängige Reichsleitung aufgrund ihrer Weigerung, mit einer linken Mehrheitskoalition als „Regierungspartei“ gegen die Konservativen zusammenzuarbeiten, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu den konservativen Stützen des preußisch-deutschen Machtgefüges geraten. Aus der Kompromißlosigkeit der Konservativen (Herrenhaus, Landtagsfraktion, BdL, Preußenbund) und der Weigerung der Reichsleitung Bethmann Hollweg/Delbrück, Initiativen zu ergreifen, die den Bruch mit den Konservativen besiegeln könnten, folgt für Groh, Berghahn, Witt, Mommsen die Funktionsunfähigkeit des Regierungssystems (nach 1909 bzw. 1912), die auf die Ausweglosigkeit der sozialen Konfrontation zurückging¹²⁰ und die Kurzsclußhandlung in der Julikrise zwangsläufig nach sich zog. Es besteht kein Zweifel daran, daß eine Regierungskrise bestand, die jedoch nicht mit einer fundamentalen Systemkrise gleichgesetzt werden kann¹²¹, in der die eine unversöhnliche

117 Zmarzlik, S. 78; Erdmann, S. 529; Witt, Finanzpolitik, S. 338 ff., 365 f.; Mommsen, Latente Krise, S. 10 ff., 22, 45 ff., 60 f.; Stegmann, S. 244 f., 264 f., 416.

118 Diese These entspricht mehr dem Selbstverständnis der älteren Parteigeschichte (I. Jennings) als der innerparteilichen Wirklichkeit; für die Konservativen war es lebenswichtig, Maßnahmen abzuwehren, die den „harten Kern“ der Partei in seinem Prestige oder seiner sozialen Stellung treffen könnten; die konservativen Regierungen konnten aber das Ansinnen zurückweisen, rechtsradikale Erfüllungspolitik zu betreiben und Wählerrücksichten fallenzulassen.

119 Stegmann, S. 360, 380 f., 414, 263; Blockbildungen, S. 16 ff.

120 Die Ergebnisse der Untersuchung von H. Kaelble/H. Volkmann: Konjunktur und Streik während des Übergangs zum Organisierten Kapitalismus in Deutschland, Zs. f. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 92, 1972, S. 526 ff., 535 f., 540 – widersprechen der Auffassung von einem ausgewogenen Sozialkonflikt; sie weisen eine hohe Korrelation zwischen gewerkschaftlicher Konjunkturbeobachtung (Streikplanung) und Streikfluktuation nach, der ein Funktionswandel des Arbeitskampfes, d. h. die gezielte Verwendung der Streik- als Drohwaffe („latente Kraft“) entspricht; die Untersuchung kulminiert in der These, daß die Gewerkschaften den Einsatz ihrer organisierten Macht rational an den Erfolgchancen im kapitalistischen System kalkulierten – ihr Verhalten als Interessenverbund wirkte also der Umsetzung von Klassengegensätzen in politisch motivierte und organisierte Klassenkonflikte eher entgegen. Die Frage nach dem wirtschaftlich-sozialen und dem sozio-politischen Konfliktpotential der deutschen Klassengesellschaft vor 1914 wäre auf der Basis der Hypothesen von Kaelble/Volkmann und Kocka erneut zu stellen.

121 Kocka, S. 11: „Die Beschneidung des Handlungsspielraumes der Regierung und eine mit der sozialökonomischen Modernisierung Deutschlands scharf kontrastierende sozio-politische Stagnation, nicht aber schon eine vorrevolutionäre Krisensituation, waren die Fol-

Klasse – das Rechtskartell – auf die Gelegenheit eines Ausbruchs aus ihrer belagerten Festung, die andere auf den Zusammenbruch des Systems wartete („revolutionärer Attentismus“ – Groh). Der politische Immobilismus, der die Regierungskrise ausmachte, beruhte nicht auf einer ausweglosen Klassenkampfsituation, sondern darauf, daß die Regierung sich drei gesellschaftlich-politischen Kraftfeldern gegenüber sah, ohne eine Option wagen zu können. Dadurch, daß die Reichsleitung sich nicht dazu entschließen konnte, das politische Schwergewicht zugunsten der Mitte-Links-Parteien zu verlagern, auf deren Linie sie sich in sozialpolitischen Fragen bewegte, lieferte sie die Entscheidung in der außenpolitischen Krise vom Juli 1914 den konservativen, in Schlüsselfunktionen befindlichen Kräften aus. Der Rückschluß, daß die Kriegsrisikobereitschaft nur Ausdruck einer ausweglosen Systemkrise sein könne, trifft nicht zu, da es keine der drei Gruppierungen auf einen Konflikt anlegte:

1. die Konservativen trauten sich nicht zu, ein zweites Mal eine Konfliktzeit wie 1862–1866 zu ihren Gunsten zu entscheiden, zumal sie der Rückendeckung der konservativen Amtsträger nicht mehr sicher sein konnten¹²²;
2. die Arbeiterbewegung mußte bei wachsendem Selbstbewußtsein und hoher Organisationsdichte in sich selbst den Konflikt zwischen den „forces of change and forces of order“ austragen; diese stellvertretend geführte Auseinandersetzung erhöhte die Integrationsfähigkeit ihrer „Subkultur“ ins Gesamtsystem¹²³;
3. die bürgerlichen Mittelparteien konnten ihre soziale Basis und ihre politische Stellung festigen; sie verteidigten das konstitutionelle System in der Überzeugung, daß sie ihre Einflußchancen im Fall der Systemänderung verlieren würden¹²⁴.

Die Wiedergeburt einer „Mitte“, die sich von der Rechten so deutlich zu distanzieren begann, wie sie es gegenüber der Linken stets getan hatte, ihre Existenz auf die Dauer jedoch nur als latente Reformbewegung gewährleisten konnte, kennzeichnet eine Situation, in der Regierungspolitik

ge.“ Zur Interpretation der deutschen Klassengesellschaft vor dem und im Ersten Weltkrieg gibt diese grundlegende Studie ein überzeugendes operationalisiertes Modell an die Hand. Kocka verfährt auf drei Untersuchungsebenen: 1. „die sozialstrukturelle der ‚latenten‘ Interessen und des ‚Klassengegensatzes‘“; 2. „die sozialpsychologische der ‚manifesten‘ Interessen und der ‚Klassenspannungen‘“; 3. „die politische Ebene der zunehmend organisierten Interessen und des ‚Klassenkonflikts‘“, s. Kocka, S. 149/150, Anm. 18. – Die Auseinandersetzung mit den Prämissen und mit den Ergebnissen dieser nach Abschluß des Manuskripts erschienenen Studie würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen; sie müßte sich u. a. dem problematischen Verhältnis von Sozialgeschichte – Kocka, S. 1 – und „politischer Geschichte moderner Prägung“ (Hillgruber) stellen.

122 Siehe Anm. 48. – Die Staatsstreichproblematik in der Endphase des Kaiserreichs ist noch nicht eingehend erforscht, wie überhaupt die Frage, ob der Rechtsblock ein Abbild des deutschen Kolosses auf tönernen Füßen war, noch behandelt werden müßte.

123 Grosser, S. 46 ff.; G. Roth: *The Social Democrats in Imperial Germany. A Study in Working-Class Isolation and National Integration*, 1963; E. Matthias: *Kautsky und der Kautskyanismus. Die Funktion der Ideologie in der deutschen Sozialdemokratie vor dem Ersten Weltkrieg*, in: I. Fettscher: *Marxismus-Studien*, 2. Folge, S. 151 ff.

124 Grosser, S. 3, 22, 86 u. a. O., führt die Ablehnung des Zweiparteiensystems und des englischen Modells u. a. auf die Erfahrungen der deutschen Mittelparteien zurück.

auf Verwaltungsmaßnahmen reduziert wurde, da die gesellschaftlichen Kräftekombinationen einander die Waage hielten und einer direkten „totalen“ Konfrontation auswichen. Der Mechanismus, daß die Konservativen die SPD groß machten und umgekehrt die SPD den Einfluß der Konservativen verstärkte¹²⁵, verlor seine verhaltensprägende dominierende Bedeutung, sobald sich Nationalliberale und Zentrum der antisozialistischen Hetze im Dienste der Status-quo-Interessen des rechten Herrschaftskartells entzogen und die SPD durch die Stagnation ihres Mitgliederzuwachses in ihrer Konsolidierungsstrategie bestärkt wurde.

Strukturelle Bedingungen des deutschen Parteiwesens¹²⁶, – a) die Verhaftung der Parteien in einem jeweils unterschiedlichen, auf Konfliktsituationen aus der Zeit vor der Reichsgründung und vor der Hochindustrialisierung zurückgehenden sozial-moralischen Milieu, die durch den Ausschluß von praktischer Regierungsverantwortung gefestigt wurde; b) die aus der obrigkeitstaatlichen Tradition überkommene Tendenz, sektorale Interessen politisch zu artikulieren, die durch die Gründung von wirtschaftlichen Interessenverbänden mit ihrer desintegrierenden, übergeordnete politische Loyalitäten unterminierenden Wirkung verschärft wurde; c) die Identifizierung der bürgerlichen Mittelparteien mit einem konstitutionell-rechtsstaatlichen System, das ihnen besser als ein System des Wechsels zwischen Regierung und Opposition die Chance zur Befriedigung ihrer Wählerschichten und zur Wahrung ihrer ideologischen Position („national und sozialfreundlich“) bot – trugen dazu bei, daß die Emanzipationsbewegungen des Bürgertums und der Arbeiterschaft sich zwar gegen die reaktionäre Einheitsfront (Rittergut, Hochofen, alter Mittelstand) zur Wehr setzten, aber nicht gemeinsam und entschlossen den Hebel zum innerstaatlichen Systemwandel ansetzten. „Class conflicts occur when a common interest unites adjacent social levels in opposition to more distant social levels.“¹²⁷ Die deutschen Parteien verhielten sich ähnlich wie Staaten im Staate, die ihre Autonomie nach außen abgrenzen und durch eine „kämpferische“ Integrationsideologie nach innen festigen wollten, vom Gesamtsystem aber wirtschaftliche Nutzungs- und sozialpolitische Anteilsrechte verlangten. Ihre Befürchtung, in einer Koalition zur Durchsetzung prinzipieller Ziele (Demokratisierung) die Identität zu riskieren; ihr Interesse, die Autonomie des eigenen Sozialmilieus innerhalb der Gesamtgesellschaft abzusichern, und die Taktik der Reichsleitung, Kontroversfragen zu umgehen, um ihre Position über den Parteien zu behaupten, bewirkten eine Gesamtsituation, die man als „stabile Krise“

125 H. Pachnicke: *Führende Männer im alten und im neuen Reich*, 1930, S. 109 (Ausspruch C. v. Delbrücks).

126 Th. Nipperdey: *Grundprobleme der deutschen Parteigeschichte im 19. Jh.*, in: W. Conze (Hg.): *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jh.*, 1967, S. 147–169; Lepsius, *Parteiensystem*.

127 Marschall, S. 184; vgl. Lepsius, S. 392: „Durch die Ausbildung von vier politisch dominanten Sozialmilieus, . . . auf die hin das politische System organisiert ist, werden die jeweiligen Konfliktgegenstände . . . subkulturell überformt. Sie befreien sich nicht aus dieser multidimensionalen Einbettung in die Sozialstruktur und artikulieren sich daher auch nicht in klare politische Frontstellungen. Konflikte, die keine Artikulation finden, kommen aber auch schwer zur Austragung.“

bezeichnen könnte: Sie barg soziale Konflikte und politische Konfrontationen, doch waren die Kräftekombinationen eher darauf aus, das Erreichte zu konsolidieren und den Besitzstand durch erhöhte Abwehrbereitschaft unangreifbar zu machen, als eine Offensivstrategie zu befolgen, bei der sie weder einstimmiger Resonanz in den eigenen Reihen noch der Mitwirkung benachbarter Lager sicher sein konnten. Das Ziel, die Kräftekonstellation im eigenen Lager auf der einmal gefundenen Linie zu konsolidieren; die punktuell-pragmatischen Verständigungen der Mittel- und Linksparteien mit der Absicht, das Gesicht der deutschen Politik fortan in ähnlicher Weise zu prägen, wie es den rechten Reichstagsmehrheiten bisher vorbehalten blieb; die erfolgreiche Blockierung systemverändernder Reformvorhaben durch den Abwehrblock des Rechtskartells, aufgrund der internen Reibungsverluste der Reformgruppen und durch das Beharren der Regierung auf dem Status quo – diese Situationscharakteristika markieren eine Stagnationsphase des konstitutionellen Systems und drücken der deutschen Vorkriegspolitik den Stempel des Immobilismus auf, erlauben es aber nicht, von einer ausweglosen Situation zu sprechen, deren Überwindung den herrschenden Klassen nur durch eine Flucht in den nationalen Verteidigungskrieg möglich erschien.

Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreichs

**Überlegungen zum Problem Parlament,
Gesellschaft und Regierung in Preußen
1867–1918**

„Deutscher Patriotismus bedarf in der Regel, um thätig und wirksam zu werden, der Vermittlung dynastischer Anhänglichkeit; unabhängig von letzterer kommt er praktisch nur in seltenen Fällen zur Hebung, wenn auch theoretisch täglich, in Parlamenten, Zeitungen und Versammlungen; in praxi bedarf der Deutsche einer Dynastie, der er anhängt, oder einer Reizung, die in ihm den Zorn weckt, der zu Thaten treibt. Letztere Erscheinung ist aber ihrer Natur nach keine dauernde Institution. Als Preuße, Hannoveraner, Württemberger, Bayer, Hesse ist er früher bereit, seinen Patriotismus zu documentieren wie als Deutscher; und in den unteren Klassen und in Parlaments-Fraktionen wird es noch lange dauern, ehe das anders wird¹.“

Diese rückschauend und vorausblickend zwanzig Jahre nach der Reichsgründung niedergeschriebenen Sätze Bismarcks stehen hier zur Erinnerung an die triviale Tatsache, daß sich auch noch im 19. Jahrhundert der größere Teil des deutschen politischen Lebens nicht im Mittelpunkt eines einheitlichen Staates, sondern in den Zentren der deutschen Partikularstaaten abgespielt hat. Als bewußte nationalpolitische Erzieherin ihres Publikums hat die traditionelle deutsche Historiographie dieses Faktum herunterzuspielen gesucht, und nicht ohne Erfolg. Unter sozialgeschichtlichen Fragestellungen ist es wieder ins Blickfeld gerückt. Die „nationale Bewegung“ erscheint uns nicht mehr als gleichsam elementare Naturkraft, die sich allen partikularen Widerständen zum Trotz Bahn gebrochen hat, sondern als Antwort auf ein Integrationsproblem, das sich beim Übergang von eher statischen und relativ kleinräumigen politischen Einheiten zu den dynamischeren politischen Großräumen der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart gestellt hat und offenbar immer wieder stellt. Dabei scheint es kein Endziel und schon gar keine Entelechie zu geben, sondern nur Stufen, Etappen, vorläufige Endzustände. Im konkre-

¹ Bismarck: Die gesammelten Werke (künftig zit. GW) Bd. 15, S. 199.

ten deutschen Fall: Die nationale Integration wirkte teils im Rahmen vorgegebener („partikularstaatlicher“) politischer Einheiten, teils als Faktor einer übergreifenden politischen Vision der „deutschen Einheit und Freiheit“. Daß bei dieser doppelten Integration Konflikte entstanden, ist fast selbstverständlich – die deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert ist voll von ihnen.

Betrachten wir die deutschen Einzelstaaten und die Stellung ihrer Bewohner zur deutschen Einheit unter diesem Aspekt, so trifft Bismarcks Behauptung einer partikularstaatlichen Vermittlung des deutschen Nationalgefühls wenigstens *cum grano salis* für die Mittelstaaten offenbar zu. Aber war auch Preußen – vor 1866 und erst recht danach – in dem Maße ein einheitlicher Staat, daß von einem dem deutschen Nationalgefühl ungefähr gleichrangigen preußischen Staatsbewußtsein oder gar von einem preußischen Nationalgefühl gesprochen werden kann? Die ältere Auffassung, als deren Vertreter hier nur Friedrich Meinecke genannt werden soll, glaubte diese Frage bejahen zu können. Sie hat das starke Argument zeitgenössischer Kenntnis und Einsicht für sich, die einem um mehr als zwei Generationen jüngeren Nichtpreußen unvermeidlicherweise abgehen; das dem letzteren zur Verfügung stehende *argumentum ex post*, daß Preußen nach 1945 geteilt und aufgelöst werden konnte, ohne daß heute viele Gedanken an seine Wiederherstellung verschwendet werden, ist für frühere Zeiten offenbar wenig beweiskräftig.

Aber auch der älteren Auffassung waren Zweifel an der Homogenität Preußens niemals fremd. Bismarck selbst stellte mit dem Scharfblick seines anthropologischen Pessimismus² in Frage, „ob der staatliche Zusammenhang Preußens fortbestehen würde, wenn man sich die Dynastie Hohenzollern und jeden, der ihr rechtlich nachfolgen könnte, verschwunden denkt. Ist es wohl sicher, daß der östliche und der westliche Theil, daß Pommern, Hannoveraner, Holsteiner und Schlesier, daß Aachen und Königsberg, im untrennbaren preußischen Nationalstaat (!) verbunden, ohne die Dynastie so weiter leben würden?“³ Vor ihm und mit ihm hatten andere die gleiche Frage ebenfalls aufgeworfen, wenn auch in anderer Zuspitzung und von anderen Grundanschauungen aus. In der Krise der deutschen Nationalversammlung sprach am 26. April 1849 der Kölner Franz Raveaux – einer der Führer der gemäßigten Linken in der Paulskirche und bald darauf einer der fünf „Reichsregenten“ in Stuttgart – die Überzeugung aus, daß ein Staat, dessen agrarischer Osten sich mittels seiner Steuerprivilegien vom gewerbereicheren Westen quasi aushalten lasse, neben demokratischen Grundrechten und allgemeinem und gleichem Wahlrecht nicht lange bestehen könne und daß umgekehrt die Reichsverfassung nur verwirklicht werden könne durch eine die Kräfte ins Gleichgewicht bringende Loslösung aller Provinzen, „welche die Reichsverfassung haben wollen“, von Preußen⁴. Er stand mit dieser Auf-

2 Hans Rothfels: Bismarck und der Staat, 3. Aufl. 1958, Einleitung S. XXVI, XLVIII.

3 GW 15, S. 200.

4 Stenogr. Bericht über d. Verhandlungen d. deutschen constituierenden Nationalversamml., hg. v. F. Wigard, Bd. 8, 1849, S. 6320 f.

fassung in der Nationalversammlung nicht allein. 1852 kam Lorenz Stein (der allerdings kein Preuße war) in einer berühmtgewordenen struktur-analytischen Abhandlung „zur preußischen Verfassungsfrage“ zu dem Schluß, daß sich „dieser Staat“ nicht werde „zu der Höhe einer wahren Verfassungsmäßigkeit [. . .] erheben können. Die Staatsregierung wird die Herrin bleiben in diesem preußischen Staate⁵“. Er begründete diese Prognose mit den historischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen des nicht durch eine Volksvertretung, sondern „bloß durch die Tatkraft und Tüchtigkeit der Regierung“ zustande gekommenen Staates⁶, dessen wirtschaftliche „Verhältnisse und Aufgaben“ sich „in zwei große Hälften, deren jede die Bedingungen ihres Güterlebens in sich hat“, teilten⁷, der „gar keine ihm eigentümliche Gesellschaftsordnung“ habe, was eigentlich der Sinn des oft gehörten Wortes sei, „daß es kein preußisches Volk gibt⁸“. Und am Ende des Jahrhunderts beschrieb der Berliner Hugo Preuß in geschliffenen Worten den West-Ost-Konflikt des „west-östlichen Preußen“, der im Kampf zwischen Junkertum und Modernität bestehe. Diese mehr oder weniger liberalen und im Sinne einer solchen Scheidung „westlichen“ Stimmen finden nicht nur in den zitierten Worten Bismarcks eine konservativ-„östliche“ Bestätigung, sondern indirekt und e contrario auch in mancher Klage, daß es nicht gelungen sei, die westlichen und vor allem die 1866/67 neuerworbenen Provinzen zu der Auffassung von Preußentum zu erziehen, die man selbst und die man gemeinhin als „spezifisch“ anzusehen pflegte.

Wieweit die Auffassung eines „west-östlichen Preußen“ tatsächlich berechtigt war, kann hier nicht näher untersucht werden. Für unsere überwiegend heuristischen Zwecke, d. h. für das Zurechtfeilen eines Gedankenschlüssels, mit dessen Hilfe in erst noch zu leistender gründlicherer Arbeit an den Quellen möglicherweise die Tore zu vertiefter Erkenntnis des preußischen Problems oder der preußischen Probleme in der Periode des Norddeutschen Bundes und des deutschen Kaiserreiches aufgeschlossen werden können, würde es schon genügen, daß sie von nicht gerade wenigen Zeitgenossen geteilt und von einigen auch artikuliert worden ist. Daß auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet eine solche Zweiteilung bestand, ist evident und immer wieder hervorgehoben worden: Agrarstrukturell, demographisch, gewerblich und merkantil unterschieden sich die Provinzen „Osteliens“ von denen des preußischen Westens ganz erheblich. Die Unterscheidung ist eine idealtypische, in der historischen Wirklichkeit von vielen Ausnahmen durchbrochene und nicht ein für allemal feststehende, und es ist die Aufgabe der historischen Forschung und Darstellung, diese allzu pauschale Anschauung so weit

5 L. Stein: Zur preußischen Verfassungsfrage. (Zuerst in Deutsche Vierteljahrs Schrift 1852.) Neudr. Darmstadt, 2. Aufl. 1961. Zitat S. 36.

6 Stein, S. 9.

7 Stein, S. 17.

8 Stein, S. 23 f.

9 Hugo Preuß: West-östliches Preußen. (Zuerst in: Die Nation, Jg. 16, 1898/99.) In dess. Staat, Recht u. Freiheit, 1926, S. 200–230.

auszudifferenzieren und zu modifizieren, daß der Strukturwandel auch „Ostelbiens“ in den siebenzig Jahren zwischen den preußischen Verfassungen von 1848 bis 1850 und 1919 erkennbar und verständlich wird.

Auch hier müssen einige ganz vorläufige Andeutungen genügen. Ungefähr gleich weit entfernt von einer Leugnung der Relevanz ökonomischer Faktoren für die politische Willens- und Bewußtseinsbildung wie von einer einfachen Ableitung der letzteren aus jenen sind wir vielmehr geneigt, die Vermittlung zwischen beiden in breiten zeit- und situationsbedingten Grundströmen eher optimistischer oder eher pessimistischer Gegenwarts- und Zukunftserwartung zu suchen, die mit der vorgeprägten „politischen Kultur“ einer Gesellschaft oder Teilgesellschaft wechselnde und diese allmählich modifizierende Verbindungen eingehen. Wichtiger als die ökonomische Situation absolut gesehen scheint für diese Erwartungen ihre relative Veränderung zu sein, also wirtschaftliches Wachstum, mehr oder weniger rasche Expansion mit ihren Erfolgs- und Aufstiegschancen einerseits, relativ langsames Wachstum, Stagnation, Rückgang oder krisenhafte Rückschläge andererseits. Auch in dieser Hinsicht unterschied sich das ostelbische Preußen vom Westen. Knut Borchardt hat in einer methodisch sehr interessanten und die Schwierigkeiten solcher Forschungen deutlich machenden Untersuchung der „regionalen Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles¹⁰“ gezeigt, daß das ungleiche Wachstum von alten Gewerbelandschaften und von durch das Vorwiegen des Großgrundbesitzes charakterisierten gewerbearmen Gebieten die vorgegebenen Strukturunterschiede noch vertieft hat: „Ostelbien“ blieb relativ zurück. Für die politische Einstellung der Bewohner des preußischen Ostens dürfte das so wenig folgenlos geblieben sein wie für ihre wirtschaftlichen Reaktionen. Umgekehrt wären selbstverständlich auch die wirtschaftlichen Auswirkungen nichtökonomischer Faktoren und die Frage zu untersuchen, inwiefern durch sie die angedeuteten Trends abgeschwächt oder verstärkt worden sind.

Wir haben uns bis hier immer nur mit der innerpreußischen Seite des Problems befaßt – in allen vorher zitierten Äußerungen ist stets auch noch eine andere angesprochen, die deutsche. Der vor allem von der kleindeutsch-borussischen Geschichtsschreibung immer hervorgehobene und manchmal geradezu als „providentiell“ bezeichnete „deutsche Beruf Preußens“ war ja keine aus der Luft gegriffene Phrase, sondern nur ein anderer Ausdruck für die enge Verflechtung Preußens mit dem übrigen Deutschland. Preußen übte diesen Beruf sicherlich nicht aus Altruismus und begegnete im Verfolg seiner deutschen Politik immer wieder nicht unbegründetem Mißtrauen – auch ein Paul Pfizer hat 1833 im württembergischen Landtag gegen einen Beitritt seines Landes zum Zollverein stimmen zu müssen geglaubt! Aber andererseits legte die immanente Logik der geographischen, wirtschaftlichen und selbst der kulturellen Ge-

10 In: *Wirtschaft, Geschichte u. Wirtschaftsgeschichte*. Festschrift Friedr. Lütge, 1966, S. 325–339.

gebenheiten den aufstrebenden Schichten der mittel- und süddeutschen Staaten eine Orientierung nach dem nordwesteuropäischen Zentrum und damit ein Zusammengehen eher mit Preußen als mit Österreich oder Frankreich nahe. Daß beide Seiten an einem solchen interessiert waren und sein mußten, war in politischer Hinsicht nur von Vorteil: Dauerhafte politische Kombinationen beruhen darauf, daß alle Beteiligten von ihnen profitieren. Diese Interessengemeinschaft mehr als die preußische Politik der Reaktionsperiode führte dazu, daß die Konstellationen von 1848/49 trotz dem Scheitern der Frankfurter und der Radowitzschen Politik nicht vorüber waren, sondern latent weiterbestanden; nicht das Ob, sondern nur das Wann und Wie einer preußischen Führungsstellung in Deutschland schien vielen Zeitgenossen offen zu sein. Lorenz Stein sah in seiner bereits zitierten Abhandlung die einzige Möglichkeit zur Beendigung der Verfassungsunfähigkeit Preußens im Übergang „zu einer deutschen Verfassung“¹¹, weil es offenbar auch nicht „eine große Angelegenheit aus irgendeinem wichtigen Gebiet des Staatslebens“ gebe, „die sich als eine für Preußen spezifische denken ließe“¹². Und die erste nach 1849 gegründete Massenorganisation der liberalen bürgerlichen Schichten vor allem Nord- und Mitteldeutschlands, der „Deutsche Nationalverein“, erklärte es 1859 geradezu zur „Pflicht jedes deutschen Mannes, die preußische Regierung, insoweit ihre Bestrebungen davon ausgehen, daß die Aufgaben des preußischen Staates mit den Bedürfnissen und Aufgaben Deutschlands im wesentlichen zusammenfallen und soweit sie ihre Tätigkeit auf die Einführung einer starken und freien Gesamtverfassung Deutschlands richtet, nach Kräften zu unterstützen“¹³.

Der Widerstand der „Vertreter des spezifischen Preußentums“ (wie Lorenz Stein die Gegner einer preußischen Verfassung nennt¹⁴) gegen solche Auffassungen und Aktivitäten ist ebenso allgemein bekannt wie die Tatsache, daß einer ihrer eifrigsten Parteigenossen sich auf seinem Frankfurter Bundestagsgesandtenposten zu der Überzeugung bekehrte, die preußische Politik habe „keinen andern Exerzierplatz als Deutschland, schon unsrer geographischen Verwachsenheit wegen“ (Bismarck am 19./20. Dezember 1853 an Leopold v. Gerlach¹⁵), und unmittelbar nach seinem Amtsantritt als Ministerpräsident seine Zuhörer mit der Aufforderung schockierte, die Preußen hätten „die Vorliebe, eine zu große Rüstung für unsern schmalen Leib zu tragen; nur sollen wir sie auch utilisieren“, denn Preußens Grenzen seien „zu einem gesunden Staatsleben nicht günstig“¹⁶. Bekannt ist auch, mit welchen Mitteln Bismarck 1866/67 das Problem Preußen-Deutschland zu lösen versuchte und mit welchen Neben- und Folgewirkungen. Wir betrachten sie lediglich unter dem Ge-

11 Stein (wie Anm. 5), S. 37.

12 Stein, S. 33.

13 Gottfr. Planck: Der Nationalverein . . . , Coburg 1861, S. 17 f.

14 Stein (wie Anm. 5), S. 35.

15 GW 14/1, S. 334.

16 GW 10, S. 140.

sichtspunkt unserer im Titel dieser Skizze angedeuteten Fragestellungen: Welche Funktion kam der Ersten Kammer des preußischen Landtags, dem Herrenhaus, in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreiches und in den Wechselbeziehungen von Parlament, Gesellschaft und Regierung in Preußen zwischen 1867 und 1918 zu?

Zu Beginn dieser Periode fand sich das Herrenhaus, das wegen seiner während des vergangenen halben Jahrzehnts geleisteten politischen Dienste von Regierung und Krone am allerwenigsten eine solche Behandlung verdient zu haben glaubte, zunächst ziemlich abrupt unter die „Besiegten von 1866“ versetzt. Noch im November 1865 war seine von Anfang an angefochtene rechtliche Stellung durch eine die „Bildung der Verbände des alten und des befestigten Grundbesitzes – Landschaftsbezirke – und [die] Wahl der seitens dieser Verbände und der Provinzialverbände der Grafen zu präsentierenden Mitglieder des Herrenhauses“ definitiv regelnde Verordnung (GS 1865, 1077–1099) gefestigt worden, nun schien, wenn nicht die Existenz des preußischen Landtags überhaupt, so doch die politische Bedeutung seines Oberhauses radikal in Frage gestellt. Solange die neuen norddeutschen Verfassungszustände noch im Werden oder doch noch nicht verfestigt waren, schien die preußische Landesvertretung um so mehr in die politische Manövriermasse geworfen zu sein, als die endgültige Einverleibung der neuen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau mit Frankfurt ohnehin Anpassungen der Verfassung erforderten. An eine Annexion der noch nicht annektierten Territorien Norddeutschlands durch Preußen war zwar nach den Friedensschlüssen von 1866 nicht mehr zu denken, aber eine Annexion Preußens durch Norddeutschland schien wenigstens eine Zeitlang immer noch eine reale Möglichkeit. Die Föderalisierung Preußens durch Immediatstellung seiner einzelnen Provinzen unter die norddeutsche Bundeszentralgewalt war dabei eine wenig wahrscheinliche Lösung; realistischer war der von vielen Liberalen und vor allem auch von Treitschke erwogene Gedanke, die zu erwartenden Differenzen zwischen Landtag und Norddeutschem Reichstag (die sich nach Treitschke „in Wahrheit zueinander wie ein engerer und ein weiterer Reichstag“ verhielten) dadurch auszuräumen, „daß der Landtag aus denselben Männern bestehe, die das preußische Volk für den Reichstag wählt“. Treitschke, der für Nuancen des Sprachgebrauchs ein sehr feines Gespür hatte, dürfte das Wort „Landtag“ nicht absichtslos in einem auf das Abgeordnetenhaus verengten Sinn gebraucht haben, denn für das Herrenhaus war in einem solchen System kein rechter Platz. Mochte es allenfalls in „einem römischen Senate“ aufgehen, zu dem der Bundesrat sich erweitern sollte! Treitschke räumt selbst ein, daß „dieser so naheliegende Vorschlag noch auf lange hinaus unausführbar bleiben“ werde. Denn „die Mittelstaaten würden in einer Einrichtung, welche die wirklichen Machtverhältnisse so schonungslos aufdeckte, eine tiefe Beleidigung sehen, und um den Preis schwerer Verstimmung der Bundesgenossen sind einfachere Formen zu teuer erkaufte“. Daß Reichs- und preußische Politik einmal auseinandergehen könnten, schien er allerdings nicht zu erwarten. Regierung und

Liberaler hatten seiner Überzeugung nach ihren Konflikt hinter sich gelassen und schritten nunmehr Seite an Seite voran, im Reichstag vielleicht einträchtiger als im Landtag, aber in beiden doch in gleicher Richtung. Die künftige Wirksamkeit der beiden Parlamente glaubte er durch eine klare Arbeitsteilung bestimmt: „Die Angelegenheiten des Heerwesens, des Auswärtigen, der Handelspolitik“, die „einem Parlamente nur in seltenen bedeutenden Augenblicken eine starke Einwirkung“ gestatteten, würden dem Reichstag zufallen, „das tägliche Brot der norddeutschen Politik“, nicht zuletzt die Vollendung der Verwaltungsreform, dem Landtag¹⁷. Schon diese Aufzählung macht deutlich, daß Treitschke ein Abgehen der Regierung vom liberalen Prinzip der Nichtintervention unmittelbar in gesellschaftliche Verhältnisse so bald nicht erwartete. Denn allenfalls unter dieser Voraussetzung beschränkter Staatstätigkeit war offenbar eine reinliche Scheidung der Sphären von Reichstag und Landtag möglich.

Auch die Führer des Herrenhauses sahen die Kräfte des „westlichen“ Preußen in siegreichem Vormarsch. Der Aufstieg des Abgeordnetenhauses vom Gegner zum Partner der Staatsregierung war für diesen Tendenzumschwung um so symptomatischer, als der West-Ost-Konflikt Preußens in den vergangenen Jahren nicht vertikal innerhalb jedes der beiden Häuser des Landtags, sondern horizontal zwischen ihnen ausgeglichen worden war. Das Abgeordnetenhaus repräsentierte das „westliche“ Preußen, seitdem die Tücken des Dreiklassenwahlrechts und der unterschiedlichen Wahlbeteiligung von Stadt und Land in den Wahlen seit 1858 dazu geführt hatten, daß die Liberalen mit der knappen Hälfte der insgesamt abgegebenen Stimmen sieben Zehntel der Mandate erhielten, während die Konservativen trotz einem Stimmenanteil von mehr als drei Zehnteln mit weniger als einem Zehntel der 352 Mandate vorliebnehmen mußten¹⁸. Im Herrenhaus dagegen besaß wegen einer umgekehrt disproportionalen Repräsentanz der preußischen Bevölkerung der „Osten“ von Anfang an ein permanentes Übergewicht. Von seinen (1866/67) insgesamt 247 eingetretenen Mitgliedern saßen dort 60 aufgrund erblicher Berechtigung und 187 „auf Lebenszeit“; unter den letzteren repräsentierte 102 in der einen oder anderen Form die rund 20.000 Menschen umfassende Junkerschicht als solche, die restlichen 85 waren vom König entweder aus „Allerhöchstem Vertrauen“ (33), als Kron-Syndici und Inhaber eines pseudohistorischen „Landesamtes“ (15) oder auf Vorschlag von Domstiftern (3), Universitäten (6) und Städten (28) ernannt worden. Auch geographisch war „Ostelbien“ im Herrenhaus deutlich überrepräsentiert. Ihre Interessen und ihre Stellung im preußischen Staatsorganismus wiesen den Mitgliedern des Herrenhauses ihren Platz an der Seite jeder konservativen Regierung an. Mit einer solchen zusammen hatten sie im Heereskonflikt nicht nur einen politischen Sieg für die Krone, sondern auch einen sozialen für das Junkertum errungen: Die Aufstellung von immerhin 39 neuen Infanterie- und 10 Kavallerieregi-

17 Heine, u. Treitschke: Das constitutionelle Königtum in Deutschland, in dess. *Histor. u. polit. Aufs.* Bd. 3, 5. Aufl. 1886, S. 426–561, Zitate S. 556 f. (geschrieben 1869–1871).

18 Bernh. Vogel, Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze: *Wahlen in Deutschland*, 1971, S. 91.

mentern, der Abbau der Landwehr und die Vermehrung der jährlichen Aushebungsquote um über die Hälfte brachte für viele Angehörige des überwiegend adligen Offizierskorps die Chance für rascheres Avancement. Ließ sich eine solche Stellung halten, wenn die Regierung sich auf die Liberalen stützte und dadurch in deren Abhängigkeit geriet? Die Indemnitätsvorlage war ein Menetekel!

Dazu kam ein Weiteres. Preußen war aus dem Krieg von 1866 mit einer Verstärkung seiner westlichen Seite um fast 4,4 Millionen (knapp 18% der neuen Gesamtbevölkerung von rund 24 Millionen) hervorgegangen. West und Ost, deren Bevölkerung sich vor 1866 im Verhältnis von etwa 30:70 gegenübergestanden hatte, standen jetzt 43:57. Mit wieviel Recht konnte das Herrenhaus den bislang immer erhobenen und vom Buchstaben der Verfassung (Art. 83) auch gestützten Anspruch aufrechterhalten, ebensogut wie das Abgeordnetenhaus das ganze preußische Volk zu vertreten, wenn etwa nur die Zusammensetzung des letzteren und nicht auch seine eigene den neuen Verhältnissen angepaßt wurde? Auch hier war das Gleichgewicht bedroht! Die Konservativen waren sich der prekären Lage des Herrenhauses sehr wohl bewußt, als diese Frage um die Jahreswende 1866/67 durch die Regierungsvorlage eines das Herrenhaus nicht einmal erwähnenden Gesetzentwurfes zur Vergrößerung des Abgeordnetenhauses akut wurde. Sie gingen mit Recht davon aus, daß die liberale Mehrheit niemals ohne Not einer proportionalen Vergrößerung des Herrenhauses in allen seinen Mitgliederkategorien (das war der springende Punkt!) zustimmen würde, also der Einführung einer Junkerrepräsentation für die neuen Provinzen, in denen das Junkertum im eigentlichen Sinne von keiner irgendwie erheblichen sozialen Bedeutung war. Daß ein das Abgeordnetenhaus vergrößerndes Gesetz auch der Zustimmung des Herrenhauses bedurfte, schien die letzte Chance für ein politisches Geschäft zu bieten: „Vergrößerung des Abgeordnetenhauses nur bei gleichzeitiger Vergrößerung des Herrenhauses in allen seinen Kategorien!“ Wenn der Regierung eine solche derzeit wegen der antipreußischen Gesinnung der Mehrheit der für einen Herrenhaussitz überhaupt in Frage kommenden Adligen der neuen Provinzen noch nicht opportun erschien, dann sollte lieber auch die Vergrößerung des Abgeordnetenhauses oder gar die Einführung der preußischen Verfassung in den annektierten Gebieten unterbleiben. Die Regierung machte deutlich, daß ihr der Widerstand im Herrenhaus unangelegen kam. Sie war am Zustandekommen des Gesetzes so sehr interessiert, daß sie auch weitgehende Änderungen ihrer Vorlage im Abgeordnetenhaus hinnahm. Die nationale und die internationale Situation legten eine möglichst rasche Verschmelzung der neuen mit den alten Provinzen nahe; auf die Integrationskraft gemeinsamer parlamentarischer Arbeit glaubte sie nicht verzichten zu können. Aber ihr Hinweis darauf, daß der König ja von sich aus Mitglieder aus den neuen Provinzen in das Herrenhaus berufen könne und werde, verfing bei den Konservativen begreiflicherweise nicht. Ein Sprecher wies auf die Bestimmung in der die Vertretung des „alten und befestigten Grundbesitzes“ normierenden Verordnung vom 10. November 1865 hin, daß eine

Abänderung dieser Norm nur im Wege der Gesetzgebung, also mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses, stattfinden dürfte und daß, solange eine solche nicht erfolgt sei, „kein Mitglied aus diesen Kategorien in das Herrenhaus kommen“ könne, also „eine große Klasse von Vertretern ausgeschlossen“ sei, und zwar gerade „eine Klasse von Vertretern, welche recht eigentlich den einzelnen Landesteilen angehört und damit am engsten verbunden und verbrüdet“ sei¹⁹. Unausgesprochen fürchteten die Konservativen, daß die Regierung das Herrenhaus unter Hinweis auf seine ungleichmäßige Zusammensetzung eines Tages langsam aber sicher gesundschrumpfen lassen könnte, indem sie für ausscheidende Mitglieder dieser Kategorie einfach keine Nachfolger mehr berief. Wenn sie jetzt den vordersten Graben verteidigten, kämpften sie ihrer Meinung nach zugleich um die Existenz des Hauses überhaupt. Einer ihrer Sprecher warnte geradezu davor, durch unveränderte Annahme des Gesetzes „über sich selbst zur Tagesordnung“ überzugehen und sein „eigenes Todesurteil“ zu unterschreiben, „dessen Exequierung nicht lang auf sich warten lassen“ werde²⁰. Starke Worte und übertriebene Befürchtungen, hinter denen aber doch die Verunsicherung dadurch stand, daß man sich von einer Regierung verraten und verlassen fühlte, der man ein halbes Jahrzehnt nach Kräften geholfen hatte, einen schweren Verfassungskonflikt mindestens materiell als Siegerin zu bestehen²¹.

Der Ministerpräsident selbst sah sich schließlich veranlaßt, solche Befürchtungen in einer grundsätzlichen Rede zu zerstreuen. Nicht bloß aus Dankbarkeit, sondern aus konstitutioneller Überzeugung werde die Regierung „den Bestand des Herrenhauses und seine organische Fortbildung gegen jede Anfechtung vertreten“. Es wäre sehr kurzsichtig zu glauben, man könne „einen Faktor der Verfassung anfechten und für ungesetzlich erklären, ohne dabei das ganze System unserer Verfassung in Frage zu stellen“. Ebenso wenig opportun sei es allerdings, gerade jetzt Grundsatzfragen aufzuwerfen und einen neuen Konflikt mit dem Abgeordnetenhaus zu provozieren, nachdem es der Regierung gerade gelungen sei, den alten zu schlichten, ohne der Krone etwas zu vergeben. Angesichts der politischen Gesamtlage sei es notwendig, die Verfassung auch in den neuen Landesteilen baldmöglichst einzuführen; sie sei, „so gut oder schlecht sie ist, das wirksamste Bindemittel“; nichts sei „geeignet, die Verschmelzung der widerstrebenden Elemente zu fördern, als gemeinsame Arbeit an gemeinsamen Aufgaben“. – Unabhängig davon, ob wegen dieser Ausführungen das Haus schließlich nachgab oder ob eine Mehrheit schon vorher zur Annahme des Gesetzes entschlossen war, ist Bismarcks Rede vom 15. Januar 1867²² grundlegend für das Verständnis seiner Haltung gegenüber dem Herrenhaus, dessen langjähriges Mitglied er war. Dankbarkeit war kein Motiv, aber zu einem Um- oder gar Neubau

¹⁹ Stenogr. Berichte. Herrenhaus 1866/67, Bd. 1, S. 236 f.

²⁰ Stenogr. Berichte, S. 239.

²¹ Stenogr. Berichte, S. 265.

²² Stenogr. Berichte, S. 266 bzw. GW 10, S. 297–301. Vgl. dazu GW 15, S. 102 f.

bestand auch keine Veranlassung. Die Verfassung war ein System, in dem man nicht einen einzelnen Bestandteil ändern konnte, ohne alle übrigen in Gefahr zu bringen, aber den tatsächlichen politischen Kräften und ihrem Verhältnis zueinander mußte Rechnung getragen werden. Und es war unbestreitbar, daß die sozialen Kräfte, auf deren gleichmäßige Vertretung die Herrenhausopposition so großen Wert legte, nur in „Ostelbien“ eine ausschlaggebende Rolle spielten. Daß die Junker selbst dort und selbst in der Selbstverwaltung nicht die Bedeutung hatten, die der englische Adel für England besaß, daß sie als Klasse vielmehr auf den Staat als Dienstherrn, Arbeitgeber und Garanten ihrer Stellung angewiesen waren, daß zudem die erblichen Mitglieder im Herrenhaus eine weit geringere Rolle spielten als die vom König ernannten, dies alles zusammen bedingte die politische Schwäche des Herrenhauses von Anfang an. In Opposition zur Regierung war es nicht recht lebensfähig, wenn auch der spätere Vorwurf, es sei eine bloße „Jasagemaschine der Regierung“²³, übertrieben ist; dazu war der soziale Konservatismus der in ihm vorzugsweise vertretenen Klassen und ihr engstirniger Selbsterhaltungstrieb zu starr. Dies wußte nicht nur Bismarck, der den preußischen Adel mit dem englischen zu kontrastieren pflegte²⁴, und die verschiedenen preußischen Regierungen, sondern auch die Führer des Herrenhauses selbst. Die Gefahr, daß eine Regierung einmal versucht sein könnte, die politischen Gewichte im preußischen Landtag ganz anders als bisher zu verteilen, war immer gegeben, nur war sie manchmal größer, manchmal geringer. Sie schien sehr groß, solange sich Bismarck vorzugsweise auf die Nationalliberalen stützte, die bis 1879 im Abgeordnetenhaus die bei weitem stärkste Fraktion stellten, und war auch danach nicht ganz beseitigt, als der preußische Landtag dauernd von den Konservativen beherrscht wurde, weil von da an der Reichstag das Abgeordnetenhaus in der Rolle eines Anwalts der „westlichen“ Kräfte und Tendenzen abzulösen begann. Dieses Gefühl der Schwäche und der existenziellen Bedrohung dürfte manchen Einzelzug in der nicht immer glücklichen Chronik der Mitwirkung des preußischen Landtags bei der Modernisierung des Landes erklären.

1867 mußte das Herrenhaus nachgeben und konnte lediglich als Erfolg verbuchen, daß die Regierung – was immer ihre wahren Gefühle und Absichten sein mochten – wenn nicht seine Zusammensetzung so doch seine Existenz noch einmal ausdrücklich und feierlich garantiert hatte, so prekär diese weiterhin blieb. Die Ende des Jahres erfolgende Ernennung von fünf erblichen und dreizehn lebenslänglichen Mitgliedern und die Erteilung des Präsentationsrechts an die Städte Hannover, Kassel, Frankfurt am Main, Altona und Flensburg sowie an die Universitäten Göttingen, Marburg und Kiel konnte die Konservativen nicht beruhigen, da von einer Vertretung des „alten und des befestigten Grundbesitzes“ der neuen Pro-

23 R. E. May: Reichstagsersatz, in: Preuß. Jahrbücher 149, 1912, S. 91–102, Zitat S. 94.

24 Ich verweise nur auf ein in den GW nicht abgedrucktes Gespräch 1875 mit Gustav Schmoller, über das dieser 1917 berichtete; vgl. G. Schmoller: Zwanzig Jahre Deutscher Politik, 1920, S. 189.

vinzen keine Rede mehr war. Als Vertreter eines allerdings auch alten und befestigten Besitzes wurde damals vielmehr als erstes jüdisches Mitglied der Frankfurter Rothschild in das Herrenhaus berufen²⁵. Niemand konnte voraussehen, daß auf lange Sicht trotz einer Vermehrung der Zahl der Städtevertreter auf ein halbes Hundert und der „aus Allerhöchstem Vertrauen“ Berufenen auf rund 90 die überproportionale Repräsentation der östlichen Provinzen im Herrenhaus bis zu seinem Ende bestehenbleiben würde. So kamen 1915 aus den Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern und Posen mit ihren zusammen rund 7,5 Millionen Einwohnern 96 MdH, aus der Rheinprovinz und Hohenzollern (rund 7 Millionen) nur 37; Hannover und Hessen-Nassau hielten mit zusammen 5 Millionen Einwohnern Schlesien ungefähr die Waage – dieses stellte 49 MdH, jene zusammen nur 30. Die scheinbare Niederlage von 1867 führte also nicht zu einer immerhin vorstellbaren und von den Konservativen damals befürchteten grundlegenden Änderung in der sozialen und regionalen Zusammensetzung des Hauses.

Sowenig wie eine Ausdehnung der Junkerrepräsentation auf die anektierten Gebiete erfolgte eine Überführung des preußischen Herrenhauses in ein deutsches „Oberhaus“, wie sie einzelne Konservative wünschten. Ihre in Gerhard Ritters erster großer Arbeit referierten Gedankengänge²⁶ verraten deutlich, daß auch für sie wie für den Liberalen Treitschke der Norddeutsche Bund und später das Deutsche Reich nur der „erweiterte preußische Staat“²⁷ war. Hermann Wagener legte den kleineren deutschen Fürsten recht deutlich nahe, wie „die englischen Lords zur rechten Zeit und in der rechten Weise [. . .] ihren rechten Platz in einem großen Gemeinwesen zu suchen und zu finden“²⁸, d. h. durch Verzicht auf ihre Scheinsouveränität die Umwandlung des Bundesrates in ein Oberhaus zu ermöglichen, in das dann auch Standesherrn und ernannte Mitglieder eintreten konnten; andere bemühten sich um ein Mitwirkungsrecht des preußischen Landtags und damit auch des Herrenhauses bei der Bestellung seiner Mitglieder. Aber das Reich war kein Großpreußen, und in der Bismarckschen Verfassungskonstruktion, deren Geheimnis – die Stellung des Bundesrats als Kollektivsouverän – auch die Konservativen damals offenbar nicht verstanden²⁹, hatte ein Oberhaus keinen Platz.

Das Herrenhaus blieb also auf Preußen beschränkt und repräsentierte vorzugsweise dessen „östliche“ Seite. Bei der Kompetenzverteilung zwischen Zentralgewalt und Einzelstaaten bedeutete das keine übermäßige Machteinbuße. In denjenigen Bereichen, für die jetzt der Bund bzw. das Reich zuständig war, wie Außenpolitik, Kriegswesen und Zoll- und Handelspolitik, waren schon vorher die Kompetenzen des preußischen Land-

25 Schultheß' Europ. Geschichtskalender Jg. 8, 1867, S. 171.

26 G. Ritter: Die preuß. Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858–1876, 1913, S. 204 ff.

27 Treitschke (wie Anm. 17), S. 556.

28 Zitiert bei Ritter (wie Anm. 26), S. 206.

29 Ritter, S. 215.

tags nicht groß gewesen, weil sie entweder zur Sphäre der königlichen Prärogative oder in den Bereich des Zollvereins gehört hatten. Dagegen fiel der Großteil des Rechtswesens in die konkurrierende Zuständigkeit von Reich und Ländern, und die Verwaltung war weitgehend Ländersache geblieben, auch wenn der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich mit ihrer Sozialgesetzgebung und einzelnen die Wirtschaftsverfassung prägenden Gesetzgebungswerken (Freizügigkeitsgesetz von 1867, Gewerbeordnung von 1869, Reichsvereinsgesetz von 1908 u. a. m.) auch dort Terrain gewannen. Geht man davon aus, daß Regierung in den allermeisten Fällen Verwaltung ist, wie sie bis zum Ende des 18. Jahrhunderts Rechtsprechung gewesen war, und daß Verwaltung und Bürokratie die in erster Linie bestimmenden Strukturmerkmale eines jeden modernen Staates sind, dann fuhr das „östliche“ Preußen mit einer Verfassung wie der des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches auf längere Sicht doch wohl wesentlich besser als mit jeder 1867–1871 möglichen anderen. Die „äußere Verwestlichung“, wie Hugo Preuß später spitz formulierte, war die einzige „Rettung vor der inneren Verwestlichung Preußens“³⁰. In der Tat war das „spezifische Preußentum“ im kleineren preußischen Rahmen (auch noch des Staatsgebiets von 1867) viel schwerer zu majorisieren und daher viel leichter zu konservieren als im größeren deutschen. Der Anteil der östlichen Provinzen an der Bevölkerung Preußens betrug noch im 20. Jahrhundert rund die Hälfte, an der des Reiches aber nur drei Zehntel.

Bei der immanenten Dynamik der Modernisierung der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft überhaupt kam es allerdings für den Erfolg einer solchen Rettung darauf an, daß auch die Regierung einer zu weit gehenden „Verwestlichung“ auf Kosten der Substanz des preußischen „Ostens“ widerstrebte. Daran waren gerade in den sechziger und frühen siebziger Jahre Zweifel möglich. Die schon 1869 empfindliche Abkühlung im Verhältnis des leitenden Staatsmanns zu den Konservativen und zum Herrenhaus³¹ hatte ihren Grund nicht bloß, wie dieser charakteristischerweise unterstellte, in unterbliebenen Dinereinladungen³², sondern in einer liberalen Modernisierungspolitik der preußischen Regierung, zu der außer dem sogenannten „Kulturkampf“ vor allem ein neuer Anlauf zur Verwaltungsreform gehörte.

Die evangelischen pietistischen Junker vom Schlag eines Kleist-Retzow betrachteten die Kulturkampfgesetze mit Recht als eine Sache, die nicht nur die Katholiken anging. In ihren Augen war das Schulaufsichtsgesetz von 1872 schon durch die Umstände seiner Entstehung, in deren Zusammenhang der konservative Kultusminister Mühler durch den Altliberalen Falk ersetzt worden war, und mehr noch durch seinen Inhalt ein später Sieg des „gottlosen“ Achtundvierzigerliberalismus. Das 1874 auf die östlichen Provinzen Preußens ausgedehnte „westliche“ Institut der obligato-

30 Preuß (wie Anm. 9), S. 226.

31 Ritter (wie Anm. 26), S. 318 Anm. 42.

32 GW 6c, S. 35, GW 8, S. 69.

rischen Zivilehe rührte vielleicht noch stärker an die Grundlagen der göttlichen Ordnung, wie sie in diesen Kreisen aufgefaßt wurde. Dennoch konnten beide Gesetze das Herrenhaus passieren, weil eine große Zahl von Gegnern ihnen durch Fernbleiben von der Abstimmung den Weg freigaben. „In Fragen, die ihren Einfluß im Wohnorte und ihr Vermögen so nahe berühr[t]en“ wie die Reform der Kreisverfassung³³, waren die Führer des Herrenhauses zu einem derartigen Nachgeben erwartungsgemäß nicht bereit.

Der Kampf um die Kreisordnung, d. h. um „das Fundament der altständischen Institutionen Preußens“ (Treitschke³⁴), von E. R. Huber mit Recht als „ein echter Verfassungskampf³⁵“ bezeichnet, kann hier nicht geschildert werden; es muß genügen, im Anschluß vor allem an W. Frauendienst³⁶ die für unseren Zusammenhang wesentlichsten Momente herauszustellen. Die schon 1869/70 dem Landtag vorliegende und damals wegen des deutsch-französischen Krieges nicht mehr verabschiedete, maßgeblich von dem Altliberalen Gneist beeinflusste Kreisordnung war Ende 1871 erneut vorgelegt und im März 1872 vom Abgeordnetenhaus mit einer aus Freikonservativen, Nationalliberalen und Mitgliedern der Fortschrittspartei bestehenden großen Mehrheit angenommen worden. Im Herrenhaus setzte Kleist-Retzow Ende Oktober die Ablehnung der durch das Abgeordnetenhaus noch weiter „liberalisierten“ Vorlage durch. Das Ministerium war angesichts dieser Lage gespalten. Der zuständige Innenminister, Friedrich Eulenburg, und mit ihm die „liberalen“ Minister Falk und Camphausen wollten die Kreisordnung erneut vorlegen und den Widerstand des Herrenhauses durch einen Pairsschub brechen, die konservativen Minister unter der Führung Roons lehnten einen Pairsschub aus verfassungspolitischen Bedenken ab, der Ministerpräsident war seit dem 22. Mai (und bis zum 14. Dezember 1872) auf Erholungsurlaub in Varzin. Von dort aus forderte er am 2. November in einer Denkschrift statt eines Pairsschubs ad hoc eine Reform des Herrenhauses überhaupt, die „viel dringender“ sei „als das Durchbringen irgendeiner Art von Kreisordnung³⁷“. „Die factiöse Haltung des Hauses“ schädige und diskreditiere das Zweikammersystem und gefährde „die monarchische Ordnung“. Wegen der mangelnden politischen Vorbildung vieler seiner Mitglieder und der Neigung der im Haus sitzenden „emeritierten Beamten [. . .] zum absoluten Widerspruch gegen ihre aktiven Nachfolger“ sei „die ganze Körperschaft der Bestimmung, eine Schutzwehr und ein wirksames Organ monarchischer Einrichtungen zu sein, entfremdet und antigouvernemental geworden“. Anders als in England sei in Preußen das regierende Element nicht in den Klassen zu finden, deren Spitze dort das Oberhaus bilde,

33 GW 6c, S. 24.

34 Treitschke (wie Anm. 42), S. 388.

35 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgesch. Bd. 4, 1969, S. 352.

36 Werner Frauendienst: Bismarck und das Herrenhaus, in: Forschungen zur Brandenburg. u. Preuß. Geschichte 45, 1933, S. 286–314.

37 GW 6c, S. 24 f.

sondern in der Krone. Daher bedürfe diese „eines Senates, welcher ihre Wirksamkeit fördert wie früher der Staatsrat“ und welcher sie gegenüber der Volksvertretung decke. Eine doppelte Opposition von Volksvertretung und Senat sei für die preußische Regierung unerträglich. Auf welche Weise das Herrenhaus einem Staatsrat ähnlicher gemacht, der Krone näher gebracht und dem Land und dem Abgeordnetenhaus gegenüber mit einem größeren Gewicht versehen werden könne, sei zunächst eine zweitrangige Frage. Die erblichen Mitglieder könnten seines Erachtens bleiben, anstatt der übrigen gegenwärtigen Bestandteile wären zunächst die höheren Beamten aus den Zentral- und Provinzialbehörden und der Armee heranzuziehen. (Dies hätte zudem den Vorteil, daß die Beamten Gelegenheit hätten, „ihren Gesichtskreis zu erweitern“, die Regierung, „fähige und für die höchsten Stellen brauchbare Persönlichkeiten herauszuerkennen“.) Weiter dachte er noch an „eine Vertretung der für Preußen so wesentlichen militärischen Organisation, etwa durch die kommandierenden und andere Generale, ein Dutzend der Höchstbesteuerten, vielleicht ein korporatives Wahlelement mit Gestattung der Auflösung, auf der Grundlage der größeren Grundbesitzer“.

Schon die Andeutung, „daß man von seiten des Abgeordnetenhauses andere Konzessionen, namentlich auf dem Gebiete der Kreisordnung dafür erreichen“ werde, wenn man eine weitblickende, „den Charakter des Herrenhauses mit dem Staatsinteresse der Krone in Einklang“ setzende Reform des Herrenhauses anstrebe, legt den Verdacht nahe, daß Bismarck vielleicht nicht so sehr die Reform des Herrenhauses als vielmehr einen Aufschub der parlamentarischen Verabschiedung, wenn nicht überhaupt eine Entschärfung der vom Abgeordnetenhaus amendierten Kreisordnungsvorlage intendiert haben könnte. Auch die von ihm am Schluß seiner Denkschrift und nochmals in einem Immediatschreiben vom 6. November³⁸ vorgeschlagene Prozedur, „zunächst [. . .] aus Allerhöchstem Vertrauen eine zur Sicherung einer gouvernementalen Majorität hinreichende Anzahl von Personen aus den höchsten Beamten und Generalität“ zu berufen, deren „vorher gegebenes Wort“ dafür bürge, „daß sie der beabsichtigten Reform geneigt sind“, „die Kreisordnung zu vertagen und an ihrer Stelle die Reform des Herrenhauses in den Vordergrund zu stellen und dies schon in der Thronrede anzukündigen³⁹“, widerspricht dem nicht; eine solche Reform war auf jeden Fall eine langwierige Aufgabe, eine Zustimmung des Königs dazu sehr ungewiß. Aber Bismarck ließ andererseits den weitergehenden Plan nicht ganz fallen, als die mit ihm zunächst intendierte Verschiebung der Verwaltungsreform durch den Innenminister durchkreuzt wurde. Dieser hatte sich öffentlich für deren Durchsetzung stark gemacht und den König für einen Pairsschub gewonnen. Auch ein Bismarck war gezwungen, um des Zusammenhalts der Regierung willen nachzugeben⁴⁰ und dieses Vorgehen aus der Ferne dem

38 Erwähnt v. Frauendienst (wie Anm. 36), S. 309, Anm. 2.

39 GW 6c, S. 26.

40 GW 6c, S. 27.

opponierenden Roon gegenüber zu unterstützen, der die Reform auch ohne Ernennung neuer Mitglieder des Herrenhauses für durchsetzbar hielt. In seinem Schreiben⁴¹ ist die Empörung über das „in seiner Majorität und seinen Tendenzen“ von ihm für „staatsgefährlich“ gehaltene „jetzige Herrenhaus“ deutlich zu spüren, das „seiner Bestimmung, die Krone zu stärken, untreu“ sei, die Regierung „vielmehr zwischen zwei Oppositionen“ stelle. Er sah darin „einen den Intentionen der Verfassung widersprechenden Mißbrauch von Rechten, welche lediglich auf königlicher Berufung beruhen“, und fand „diesen Mißbrauch um so unberechtigter, als die Herren außer dem Willen Seiner Majestät, der sie berufen hat, im Lande kein Element von solchem Gewicht vertreten, daß sie der Regierung eine wesentliche Stütze gewähren, wenn sie zu ihr stehen“. Auch die Erfahrungen der Konfliktzeit hätten das Gegenteil nicht bewiesen.

Tätig weiterverfolgt hat Bismarck seine Herrenhausreformpläne nach der gegen ihn ausgefallenen Entscheidung der Mehrheit der Minister nicht. Aber die Vermutung ist erlaubt, daß Treitschke im März 1873 in den „Preußischen Jahrbüchern“ veröffentlichter großer Aufsatz über „das Zweikammersystem und das Herrenhaus“⁴² mit „seinem dem Bismarck-schen in vielen ähnlichen Vorschläge“⁴³ nicht ohne Wissen und Billigung Bismarcks geschrieben worden ist. Jedenfalls hatte Treitschke, was Frauendienst offenbar entgangen ist, vor Abfassung seines Aufsatzes durch Hermann v. Schulze-Gaevernitz (den Vater) herauszubringen versucht, „nach welcher Richtung Bismarcks Gedanken gehen“. Denn „eine Stilübung“ mochte er nicht schreiben, man müsse „mit den Möglichkeiten von heute rechnen“⁴⁴. Treitschke beurteilte das Junkertum und seine politische Bedeutung wie Bismarck. Der preußische niedere Adel habe „Großes geleistet, aber nur im Dienste der Krone; er ist und bleibt ein monarchischer Adel“⁴⁵. Auch er wollte „das preußische Oberhaus“ stützen „auf die Klassen, welche den Staat der Gegenwart regieren“, nämlich das königliche Beamtentum und die Träger der Selbstverwaltung, „Ehrenbeamte aus den besitzenden Klassen“⁴⁶. Aber in der Gewichtsverteilung wie auch in der Beurteilung der Kreisordnung als der „bedeutendste[n] gesetzgeberische[n] Leistung des konstitutionellen Preußens“⁴⁷ unterscheidet sich der nationalliberale Publizist doch von dem konservativen Staatsmann. Bismarcks Pläne liefen auf die Umwandlung des Herrenhauses in einen Staatsrat und damit auf die Abschaffung des Zweikammersystems in Preußen hinaus. Treitschke dagegen wollte mit dem

41 GW 6c, S. 25–27.

42 (Zuerst in Preuß. Jbb. 31, 1873, S. 221–256.) Abgedr. in Treitschke: Zehn Jahre Deutscher Kämpfe, 1874, 2. Aufl. 1879, jeweils S. 387–422.

43 Frauendienst (wie Anm. 36), S. 307.

44 Zur Reform des Preußischen Herrenhauses. Ein Brief von Heinrich v. Treitschke (an Hermann v. Schulze-Gaevernitz, 23. Dezember 1872), in: Die neue Rundschau Jg. 29, 1918, Bd. 1, S. 108 f.

45 Treitschke (wie Anm. 42), S. 395.

46 Treitschke (wie Anm. 42), S. 408.

47 Treitschke (wie Anm. 42), S. 387.

Oberhause auch das Zweikammersystem retten, bevor „die Clique Victoria – Stosch – Usedom“ nach der zu erwartenden Thronbesteigung des Kronprinzen „die völlige Austreibung der Aristokratie, die Umwandlung des Hauses in einen Beamten-Staatsrat mit Zuziehung gewählter Höchstbesteuerter⁴⁸“ bewerkstelligen könne. Die weitere Entwicklung ging über die Intentionen des einen wie des anderen hinweg. Nach 1879 wurde und blieb das Abgeordnetenhaus konservativ, desgleichen in der Ära Puttkammer (1881–1888) das Beamtentum, Bismarck kam zu seinem Staatsrat auf andere Weise, das Herrenhaus konnte „bis 1918 die Rolle des Hüters der preußischen Verfassung⁴⁹“ weiterspielen, genauer: des Hüters der Stellung Ostelbiens in der preußischen und deutschen Verfassung.

Die mehr als ein Menschenalter andauernde Stagnation in der Weiterbildung der preußischen Verfassung und ihrer Anpassung an die sozialen und geistigen Wandlungen seit dem Ende der siebziger Jahre hatte viele Gründe. Der wesentlichste dürfte doch wohl eine reaktionäre Verhärtung nicht nur der gesellschaftlichen Führungsschichten, sondern auch und vor allem der preußischen Bürokratie und ihrer ministeriellen Spitzen gewesen sein. Beides hängt selbstverständlich so eng zusammen, daß die Prioritätenfrage müßig wird. Die wachsende überseeische Konkurrenz auf den Getreidemärkten, das Umschlagen der Hochkonjunktur in die „Große Depression“ (Hans Rosenberg), die Furcht vor der aufsteigenden Sozialdemokratie und ein pessimistisches Lebensgefühl überhaupt wirkten auf die politische Einstellung nicht bloß der „ostelbischen“ Agrarier, sondern auch der „westlichen“ Industriellen, Gewerbetreibenden und Kaufleute ein. Eine Folge war, daß – begünstigt durch die wachsende Benachteiligung der „westlichen“ Landtagswahlkreise gegenüber den relativ immer weiter zurückbleibenden östlichen, die von der unterlassenen Revision der seit 1860 unveränderten Wahlkreiseinteilung ausging⁵⁰ – das bis 1879 liberale Abgeordnetenhaus seitdem von den Konservativen geführt wurde. Damit hörte der Antagonismus der beiden Häuser des Landtags, der die Periode seit 1861 bestimmt hatte, endgültig auf. Die in den Reichstags- wie in den Urwahlen erkennbaren Stimmenverhältnisse⁵¹ zeigten, daß die „östliche“ Präponderanz zwar einen allgemeinen Tendenzumschwung signalisierte, aber in ihrem Ausmaß doch (mindestens aus demokratischer Sicht) noch ungerechter war als zuvor die „westlich“-liberale; eine Korrektur setzte aber ein entschlossenes und beharrliches Vorgehen der Regierung voraus, für das diese keinen Anlaß sah.

Für die konservativen Minister der Ära Bismarck, zu denen mindestens in dieser Hinsicht auch der Ministerpräsident selbst rechnete, war im Gegenteil die Aussicht auf eine nach dem Thronwechsel fällige Machtergreifung der „Clique Victoria – Stosch – Usedom“ ein wirksames Motiv

48 Treitschke (wie Anm. 44), S. 109.

49 Eberh. Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914. (Zuerst in: Zeitschr. f. Politik 9, 1962, S. 12–32.) Abgedr. in: Moderne deutsche Verfassungsgesch., hg. v. E.-W. Böckenförde, 1972, S. 258–281, Zitat S. 260.

50 Vogel (wie Anm. 18), S. 126 Anm. 73.

51 Vogel, S. 126 f.

für Erhaltung und Ausbau konservativer Stellungen und die Schaffung vollendeter Tatsachen nicht zuletzt durch ihre Personalpolitik bis hinab in die Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung. Treitschke hatte aus dem gleichen Motiv heraus zu Reformen geraten, die Verantwortlichen schreckten vor den damit verbundenen Schwierigkeiten in solchem Maße zurück, daß selbst eine Reform des Herrenhauses, die von der Publizistik, seitdem es existierte, praktisch unaufhörlich gefordert worden war, unterblieb. Es schien vergessen zu sein; seine wenig ausgeprägte Ausdifferenzierung in eine „alte“ und eine „neue Fraktion“ ohne allzu große Differenzen und ohne stärkere Kohäsion schien es auch dem Parteigetriebe entrückt zu haben; es blieb in einer Reserve, aus der es im 19. Jahrhundert nur noch einmal bei der Abwendung einer Wahlrechtsreform in der Ära Caprivi–Botho Eulenburg (1893) hervortreten zu müssen glaubte.

Trotz oder gerade wegen ihrer geringen Wirkung ist für unsere Fragestellung die Reformpublizistik der Zeit bis zum Weltkrieg keineswegs uninteressant. Einmal könnte schon die naheliegende Frage nach der Natur ihrer Unfruchtbarkeit unsere Erkenntnis der Kräfteverteilung zwischen Parlament, Gesellschaft und Regierung und des Verhältnisses zwischen der „westlichen“ und der „östlichen“ Seite Preußens und Deutschlands vertiefen. Zum andern sind die inhaltlichen Reformvorstellungen Teil der damaligen Vorstellungswelt über Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Auch hier müssen einige knappe Andeutungen und der Hinweis auf einige wenige der wichtigeren Äußerungen genügen.

Stellt man die Frage, was politisch durchführbar gewesen wäre, dann ist je nach den Prämissen eine doppelte Antwort möglich: „alles oder (fast) nichts!“ Entweder man „entwickelte“ die Verfassung des Herrenhauses von den gegebenen Grundlagen aus weiter, ohne die politischen Machtverhältnisse in Preußen zu stören – dann blieb nicht viel mehr zu tun als eine Zurückschneidung des übermäßig gewucherten Junkereinflusses durch die Einführung weiterer, jetzt „berufsständisch“ gedachter Vertretungskategorien. Für eine solche mußte man den Konservativen Kompensationen bieten: etwa eine Gleichberechtigung mit dem Abgeordnetenhaus auch im Budgetrecht und eine Eindämmung der Gefahr einer Überschwemmung mit neuen Pairs durch die Einführung eines „*numerus clausus*“ für das königliche Ernennungsrecht. Wie realistisch solche Vorschläge (etwa des Staatsrechtlers Conrad Bornhak⁵²) waren, sollte sich beim Versuch der Herrenhausreform 1917/18 zeigen. Oder aber man benützte das wegen der prekären Rechtsgrundlage des Herrenhauses auch und gerade nach 1866/67 noch fast unbeschränkte Ernennungsrecht der Krone⁵³ zu einer Art von Modernisierungsstaatsstreich, ergänzte das Haus durch liberal-„westliche“ Mitglieder und verband damit auch gleich eine

52 C. Bornhak: Die Reform des Preussischen Herrenhauses. Eine Denkschrift aus der Zeit der Blockpolitik [Januar 1908], in: Deutsche Revue Jg. 36, 1911, Bd. 2, S. 228–234. Dazu Albrecht Graf zu Stolberg-Wernigerode, ebd., S. 372 f.

53 [Adolf] Arndt, Das Herrenhaus und die 1866 erworbenen Provinzen, in: Deutsche Juristen-Zeitung 22, 1917, Spalte 287–289.

Reform des Wahlrechts und damit des Abgeordnetenhauses. In diesem Sinne wirkten Liberale wie Hans Delbrück⁵⁴ und Friedrich Naumann, der eine vermittelnd, auf den Ausgleich der vorwärtsstrebenden und der bewahrenwollenden Kräfte bedacht, der andere im Sinne einer radikalen Verbindung von „Demokratie und Kaisertum“: „Was könnte unser ganzes tüchtiges, arbeitsames, leistungsfrohes Volk, was könnte es in der Welt sein vor allen Völkern und für sie alle, wenn es die Bürgerverachtung, die in den Begriffen Dreiklassenhaus und Herrenhaus liegt, von sich abwerfen könnte! Das würde erst die volle Reichsgründung sein, damit erst würde der Gedanke der deutschen Nation sich vollenden⁵⁵.“

In der Ablehnung einer berufsständischen Vertretung waren die Liberalen sich einig. Sie paßte in der Tat weder zum liberalen Repräsentationsmodell, noch war sie seit dem Aufstieg der politischen Parteien mit ihrer mehr oder weniger weitgehenden Eroberung durch Milieus und Interessen (die das konstitutionelle System durch die Fernhaltung der Parteien von der Regierungsverantwortung befördert hatte) wirklich notwendig. Für Konservative aller Richtungen war der gegen Parlamentarismus und politische Parteien gleichermaßen gerichtete berufsständische Gedanke dagegen ein Mittel, um dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung tragen zu können, ohne die Gefahren einer Demokratisierung auf sich nehmen zu müssen. Auch von den Liberalen waren erwartungsgemäß nur wenige zur vollen demokratischen Konsequenz bereit, die etwa zur Abschaffung des Herrenhauses überhaupt führen konnte. Sie verlangten ebenfalls ein Gegengewicht gegen die in demokratischen Wahlkammern liegende Gefahr der Massenherrschaft und fanden es in Konsequenz ihrer Selbstverwaltungsforderungen in einem vorzugsweise auf der Repräsentation der großen Selbstverwaltungskörper beruhenden Oberhaus⁵⁶. Die Anlehnung an das von Rudolf Gneist vermittelte englische Vorbild ist dabei unverkennbar⁵⁷. Aber wie sollte eine solche Reform durchgeführt werden?

Nach den schüchternen und auf halbem Wege steckengebliebenen Versuchen der preußischen Regierungen nach Bismarck, wenigstens das Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus den neuen Auffassungen und Gegebenheiten anzupassen, war es Naumann klar, daß der erste Feind das Herrenhaus sei. „Ein so hilfloses, rachitisches Reformgesetz, wie es Bethmann Hollweg [1910] in seinen langen Armen trägt, läßt sich durch das

54 H. Delbrück: Das Herrenhaus. Ein Nachwort zu dem Aufsatz „Reichstagsersatz“ von R. E. May [vgl. Anm. 23], in: Preuß. Jbb. 149, 1912, S. 103–109.

55 Friedr. Naumann: Das preußische Herrenhaus, in: Die neue Rundschau, Jg. 21, 1910, Bd. 2, S. 729–741. Zitat S. 741.

56 Vgl. August Winter: Über die Bildung der Ersten Kammern in Deutschland, Tübingen 1870, und vom dems.: Der Bundesrath und die Reichsoberhausfrage, Tübingen 1872, sowie den sehr instruktiven Aufsatz v. Gustav Siegel: Zur Reform des preußischen Herrenhauses, in: Vierteljahrschr. f. Volkswirtsch., Politik u. Kulturgesch., Bd. 114, 1892, S. 1–67.

57 Über den „englischen Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857–1890)“ scheint mir trotz der materialreichen Arbeit dieses Titels von Reinhard J. Lamer (Histor. Studien Heft 387, 1963) das letzte Wort noch nicht gesprochen zu sein.

Herrenhaus durchbringen, aber alles, was darüber hinausgeht, prallt ab, denn in Wahlrechtsfragen sind die Geborenen empfindlich. [. . .] Über alles andere lassen die Grafen leichter mit sich reden, selbst über Zölle, die sie nichts angehen, weil das Reichspolitik ist. Unerbittlich sind sie in Fideikommiß- und Rittergutsrechten und im Widerstand gegen die Demokratisierung der Staatsgewalt. Auf diesen Gebieten hilft auch ein Pairschub [. . .] nichts mehr. Wenn einmal ein preußischer Ministerpräsident mit dem Unfug des Dreiklassenwahlrechts für das Abgeordnetenhaus aufräumen will, dann erst beginnt der große Tanz, dann wird es auch vom Herrenhause heißen: biegen oder brechen!⁵⁸

Daß die preußische Regierung nichts weniger als eine solche Radikalkur im Sinn hatte, sollte sich wenige Jahre später im Weltkrieg zeigen. Mochte immerhin stimmen, daß Bethmann davon überzeugt war, daß „der Geist vom August 1914 [. . .] der Geist des neuen Deutschland ist, der im Reichsgedanken wurzelt und nie und nimmermehr in dem, was mit so völligem Unrecht als ‚preußische Eigenart‘ bezeichnet wird⁵⁹“. Die halbherzigen Herrenhausreformvorschläge des preußischen Staatsministeriums liefen im Kern trotzdem auf die konservativen Vorstellungen Bornhaks aus dem Jahre 1908 heraus: behutsame Modernisierung in Richtung auf eine berufsständische Repräsentation, kompensiert durch eine erhebliche Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung gegenüber Krone und Abgeordnetenhaus. Vom Herrenhaus war auch jetzt noch kein Reformeifer zu erwarten. Graf Yorck von Wartenburg, der dort im Januar 1914 über einen von ihm gestellten Antrag – „die königliche Staatsregierung zu ersuchen, im Reiche dahin zu wirken, daß der Stellung Preußens, auf die es seiner Geschichte und seinem Schwergewicht nach Anspruch hat, nicht dadurch Abbruch geschieht, daß eine Verschiebung der staatsrechtlichen Verhältnisse zu Ungunsten der Einzelstaaten Platz greift“ – mit Bethmann ein Rededuell ausgefochten hatte⁶⁰, dieser Vertreter des alten Preußen bot nochmals seinen ganzen Scharfsinn und ein reiches historisch-philosophisch-politisches Waffenarsenal auf, um die Untunlichkeit einer durchgreifenden Reform des Herrenhauses zu beweisen, derjenigen Verfassungsinstitution, die „dem historischen Charakter des alten Preußen am nächsten verwandt“ sei⁶¹. Wollte er nur, da das Ende dieser Institution in ihrer historisch überkommenen Form doch unvermeidlich war, ein letztes Mal ihre fundamentalen Glaubenssätze öffentlich bekennen? Oder sollten seine Argumente Anhänger werben, um eine ohnehin schwankende Regierung vollends auf die Seite des alten, des „östlichen“ Preußen zu ziehen?

Wie auch immer, die Stellung des Herrenhauses in der preußischen und deutschen Verfassung war vom Anfang bis zum Schluß in allererster Linie

58 Naumann (wie Anm. 55), S. 740.

59 Wilh. Heile: Preußisches oder deutsches Reich?, in: Die Hilfe Nr. 11 v. 15. März 1917, S. 168–171, Zitat S. 171.

60 Stenogr. Berichte. Herrenhaus 1914/15, Spalte 10 u. Spalte 21–38.

61 [Heinrich] Graf Yorck v. Wartenburg, „Herrenhaus-Reform“, in: Deutsche Revue Jg. 43, 1918, Bd. 2, S. 193–212. Zitat S. 200.

ein Problem der Regierung. Der Buchstabe der Verfassung hätte ihr erlaubt, von sich aus und praktisch allein die Zusammensetzung des Hauses den Erfordernissen des 20. Jahrhunderts und der seit 1854 stark veränderten Balance des „west-östlichen Preußen“ anzupassen⁶². Der Geist und das soziale Substrat der bald siebzigjährigen Verfassung war weiterhin durch das Übergewicht „Ostelbiens“ bestimmt. War es nur bürokratische Trägheit, die eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem „Landrats- und Amtsvorsteherapparat des Staates“ scheute, der nach dem Zeugnis Max Webers⁶³ „offen oder verhüllt“ für die preußischen Konservativen „die Dienste der Parteibureaucratie“ versah? Oder glaubte die Regierung tatsächlich, daß auch auf längere Sicht die überkommene Konstruktion des preußischen Zweikammerlandtags am besten geeignet sei, bei einer evolutionären Modernisierung der preußischen Gesellschaft mitzuwirken und einen Ausgleich ihrer divergierenden Interessen herbeizuführen?

Zwei Faktoren dürften für den geringen Reformeifer der preußischen Regierung mindestens seit Bismarcks Sturz nicht unerheblich gewesen sein: einmal die banale Tatsache, daß es für sie wesentlich einfacher war, sich mit den konservativen Mehrheiten der beiden Häuser des Landtags (wenn auch nur mit Abstrichen an ihrem Programm und um den Preis wiederholter Niederlagen) zu arrangieren, als sie durch eine langwierige und konfliktreiche Beseitigung stark verfestigter und sich gegenseitig gleichsam systematisch absichernder „vested interests“ einzudämmen und auf ihre wahre Größe zu reduzieren, zum andern die auch institutionell enge Verbindung des alten Preußen mit dem jungen Deutschen Reich, dessen relativ stärkere Dynamik einerseits das Maß an Modernisierung zu verwirklichen erlaubte, das man für ausreichend hielt, andererseits aber doch konservativer Bremsen bedürftig schien. Die Gesamtbilanz war, daß die Konservierung des „östlichen“ Preußen durch die Verbindung ganz Preußens mit Deutschland tatsächlich länger gelungen war, als vermutlich im Rahmen des preußischen Staates allein möglich gewesen wäre – freilich um welchen Preis!

62 Vgl. das Anm. 53 zit. Gutachten von Arndt.

63 Max Weber: Parlament u. Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Webers Gesamm. Polit. Schriften, 1921, S. 126–260. Zitat S. 147 (geschrieben u. veröff. 1917).

Parlament, Gesellschaft und Regierung in Bayern 1870–1918

Zum 100jährigen Bestehen der bayerischen Verfassung und damit des bayerischen Parlaments erschien im Frühjahr 1918 im Auftrag des Innenministers ein Buch des Münchner Universitätsordinarius für bayerische Geschichte, Michael Doeberl, über Beginn und Entwicklung des Verfassungslebens. Es hatte selbstverständlich einen patriotischen Schluß, in dem es hieß: „Das bayerische Volk ist im Genusse aller wesentlichen Freiheitsrechte, die der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung entsprechen. Je fester gewurzelt eine Monarchie ist, desto stärkeren demokratischen Einschlag verträgt sie¹.“ Wenige Monate später wurde doch die parlamentarische Monarchie eingeführt, aber unmittelbar darauf war diese Monarchie gestürzt. Zum 150jährigen Jubiläum sollte 1969 eine zweibändige Geschichte des bayerischen Landtags erscheinen, die aber vier Jahre später immer noch nicht vorlag und nicht über 1870/71 hinausführen wird². Statt dessen war durch mehrere Veröffentlichungen aus dem Institut für bayerische Geschichte ein wissenschaftlicher Streit darüber ausgelöst worden, ob nicht im Gegensatz zu dem harmonischen Bild Doeberls das „feudal gebliebene“ bayerische Staatssystem zur gesellschaftlichen Struktur schon vor 1914 in einem so starken Gegensatz stand, daß es auch ohne Weltkrieg zur Revolution von 1918 gekommen wäre³. Diese Kritik ist, wie mir scheint, verschiedentlich zu weit gegangen; sie hat aber in jedem Falle das Verdienst, die Schatten im Spätbild des „glücklichsten Jahrhunderts bayerischer Geschichte“ – so Doeberls Lehrstuhlvorgänger S. Riezler zum Königreichsjubiläum 1906 –, die auch zur Wirklichkeit gehörten, sichtbar gemacht zu haben. Auch die sozialen Gruppen, die eine Verfassungsreform in Richtung auf eine Machterweiterung des Parlaments förderten oder sie aufhielten, traten nun hinter der Parteienpolitik deutlicher als bisher hervor. Der bayerische Landtag war durch die Reichsgründung im wesentlichen auf die Staatsfinanzen und die Innenpolitik, auf „Budget- und Verwaltungskritik“ beschränkt. Dank der

1 M. Doeberl: Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918, S. 165.

2 K. Bosl – L. Lenk: Repräsentation und Parlamentarismus in Bayern vom 13. bis zum 20. Jh. Eine politische Geschichte des Volkes in Bayern, München (1975?).

3 So zuerst K. Bosl: Gesellschaft und Politik in Bayern vor dem Ende der Monarchie. Beiträge zu einer sozialen u. politischen Strukturanalyse, Zs. f. bayer. Landesgesch. 28, 1965, S. 3, 9, dann u. a. K. Möckl, Anm. 4, S. 558.

sog. Reservatrechte hatte er allerdings größere Entscheidungsbereiche außer im Kultur- und Bildungswesen in Bayern auch im Heerwesen, Eisenbahn- und Postwesen. Der Landtag bestand aus den zwei Kammern der Reichsräte der Krone Bayern und der Abgeordneten und tagte im Landtagsgebäude an der Prannerstraße (abgebrochen, heute Siemens AG). Außer beiden Kammern war an der Gesetzgebung durch die Sanktionserteilung auch der König beteiligt⁴.

Der Reichsrat war die alte Adelskammer, wurde aber in den Grenzen des zugelassenen Drittels durch vom König berufene und meist neugeadelte lebenslängliche Reichsräte ergänzt, seit 1863 zunehmend auch durch große Wirtschaftsunternehmer, die Maschinenfabrikanten v. Maffei und v. Cramer-Klett, den Hüttenunternehmer v. Kraemer, die Bankiers v. Auer und v. Finck, den Baumwollindustriellen v. Hassler, den Chemieunternehmer v. Clemm. Ein Präsentationsrecht für solche Ernennungen wurde nicht anerkannt. Je stärker die liberale Bewegung wurde, desto mehr empfand sie die ständische Bremswirkung der Reichsratskammer und desto dringender forderte sie deren Reform. Das Ministerium Fürst Hohenlohe stellte 1868 selbst einen Reformantrag an den König. Seit dem Rücktritt dieser Regierung nicht weiterverfolgt, wurde die Reform der ersten Kammer seit 1905 von den Liberalen erneut in den Vordergrund gebracht. 1907/08 stellte ihre Landtagsfraktion den Antrag auf „zeitgemäße Fortbildung“ mittels gebührender Vertretung der „schaffenden Kräfte des Bürgerstandes“, wobei auf das Vorbild Badens und Sachsens verwiesen wurde. Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk und Arbeiterschaft (!), die vier Hochschulen und die großen Städte sollten Sitz und Stimme erhalten, nach einem ergänzten Antrag von 1909/10 auch die freien Berufe. Die Sozialdemokratie war für völlige Aufhebung der Reichsratskammer und Einführung des Einkammersystems. Dank der dauernden Zentrumsmehrheit im Landtag blieb es bei der alten Ordnung mit personeller Berücksichtigung des Großbürgertums⁵. Einzelne Ausnahmen von der politisch-sozialkonservativen oder rechtsliberalen Haltung der Reichsräte kamen vor.

Das Schwergewicht der Probleme um das Verhältnis von Regierungsgewalt und gesellschaftlichen Kräften lag so oder so eindeutig bei der Abgeordnetenkammer des Landtags. Diese wurde seit 1848 nach gleichem, überwiegend allgemeinem, aber noch nicht geheimem und direktem, Wahlrecht gewählt. Das aktive Wahlrecht war an die Entrichtung einer direkten Steuer als solcher gebunden; Steuerbefreite konnten es durch freiwillige Zahlung des Mindestbetrags erhalten. Die Urwahl- und

4 K. Möckl: Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern, München-Wien 1972, und W. Albrecht: Landtag und Regierung in Bayern am Vorabend der Revolution von 1918. Studien zur gesellschaftl. und staatl. Entwicklung Deutschlands von 1912 bis 1918, Berlin 1968. – Kurz und vom Reichsstandpunkt aus E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, IV: Struktur u. Krisen des Kaiserreichs, Stuttgart 1969, S. 385 ff.: Bayern.

5 C. A. Gf. v. Drechsel: Die Reichsräte der Krone Bayern, Blätter des Bayer. Landesver. f. Familienkunde 16, 1953. J. Bauch: Die staatsrechtl. Entwicklung der bayer. Kammer der Reichsräte während ihres Bestehens 1818–1918, Jur. Diss., München 1948.

Wahlbezirke wurden noch 1869 von der Regierung fast unbeanstandet mittels sog. „Wahlgeometrie“ eingeteilt. Seit 1864–1866 forderten Linksliberale und Sozialdemokraten eine Reform des Abgeordnetenwahlrechts. Erst am Ende des Ministeriums Hohenlohe ging dieses auf solche Wünsche ein, und die Thronrede zur Landtagseröffnung im Januar 1870 stellte ein Wahlgesetz mit direkter Wahl in Aussicht. Seit Zollparlaments- und Reichstagswahlen in Bayern stand deren großzügigeres Wahlrecht im unmittelbaren Wettbewerb mit dem bayerischen. Eigentümlicherweise war und blieb eine Personalunion von Reichstags- und Landtagsmandaten zulässig; selbst der Führer der reichsgründungsfeindlichen, föderalistischen Bayerischen Patriotenpartei, Dr. J. E. Jörg, war 1874–1879 mit Doppelmandat gleichzeitig Zentrumsabgeordneter des Berliner Reichstags.

Trotzdem brachte nach wiederholten Reformanläufen erst eine von der Regierung eingebrachte Wahlgesetznovelle von 1881 die geheime Landtagswahl. Die Wahlbezirke wurden nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1875 gesetzlich festgelegt, der Anteil der Wahlberechtigten an der Bevölkerung sank freilich 1875–1890 von 19% auf 17%. Die Abgeordnetenzahl betrug nunmehr bis 1906 unverändert 159; auch jetzt konnte ein großer Wahlkreis bis zu fünf Abgeordnete stellen. Die seit 1893 gewählten bürgerlichen Präsidenten der Kammer wurden bald nach Amtsantritt geadelt und hatten kraft Amtes nicht Hofrang, aber Hofzutritt. Die Sozialdemokraten brachten mit ihrem Einzug in die Kammer 1892/93 sofort den Antrag auf Einführung des direkten Wahlrechts und auf laufende gesetzliche Neufestlegung der Wahlkreise ein, 1895 schloß sich der Bayerische Bauernbund diesem Verlangen an. Da viele Gemeinden nicht einen einzigen direkte Steuern zahlenden Urwähler hatten, sprach die sozialdemokratische „Fränkische Tagespost“ 1896 von einem Klassenrecht, das ein Drittel der erwachsenen Männer Bayerns rechtlos mache. Eine breitere Zahlengrundlage dafür fehlt, doch hatte Nürnberg 1871 20.908 Reichstags- und rund 13.000 Landtagswahlberechtigte und München 1905 etwa 130.000 Reichstags- und 90.000 Landtagswahlberechtigte. Die Landtagswahlbeteiligung blieb zunächst weit hinter derjenigen bei den Reichstagswahlen zurück und betrug 1881 33%, 1887 23% (!), 1899 39%, 1905 dann aber 52%. Die starre Wahlkreiseinteilung mit ihrer Norm 31.500 Einwohner = 1 Abgeordneter trug dem verhältnismäßig stärkeren Bevölkerungswachstum der Städte und in diesen der Arbeiterviertel nicht Rechnung; bei der Landtagswahl von 1893 entfiel hier ein Abgeordneter auf 27.650 Einwohner (WK Kulmbach), dort auf 72.400 (WK München II). Nach sozialdemokratischer Berechnung von 1899 wählten in München I 66,2 Urwähler einen Wahlmann, in München II 810,7! Gewinner bei der Wahlgeometrie waren bis dahin die Liberalen. 1898 erbat die Kammermehrheit von der Regierung einen Wahlgesetzentwurf und ergänzte dann selbst Richtpunkte für eine „zeitgemäße Änderung“. Der Gesetzentwurf der Regierung scheiterte, doch legte das Zentrum 1905 seinerseits einen neuen vor, der in beiden Kammern durchging. Am 9. April 1906 bestätigte der Prinzregent das neue Wahlgesetz und damit die Anpassung an das

Reichstagswahlrecht; das relative Mehrheitswahlrecht verlangte für den Wahlsieger über ein Drittel der Stimmen. Die SPD sprach, da Steuerzahlungsvoraussetzung, Wahlverbot für aktive Armee-Angehörige und Mehrheitswahlrecht beibehalten wurden, von einer „Abschlagszahlung“. Die Wahlbezirke wurden geographisch-arithmetisch gleichmäßiger abgegrenzt; übergroßen Wahlkreisen wurden zwei Abgeordnete zugebilligt, München-Stadt wurde in 12 Wahlkreise eingeteilt. Die Abgeordnetenzahl stieg auf zuletzt 163. Die Wahlbeteiligung sprang 1907 auf über 79%, 1912 sogar auf 81,9%. Die Liberalen erblickten nun in der Wahlkreiseinteilung ihrerseits eine Begünstigung von Sozialdemokratie und Zentrum. Letzteres fürchtete von einem seit 1912 auch von den Liberalen verlangten Verhältniswahlrecht Sitzverluste, es erhob Einspruch gegen eine davon drohende Benachteiligung des flachen Landes gegenüber den Städten. Das Frauenwahlrecht wurde nur von den Sozialdemokraten seit den 1880er Jahren ohne vollen Einsatz gefordert. Über den tatsächlichen Zeitpunkt des Übergangs Bayerns zum Parlamentarismus besteht keine einheitliche Meinung. Nach der schon 1912 im Reichsrat von Graf Toerring-Jettenbach aufgestellten und von E. R. Huber übernommenen These erfolgte er 1903 mit der Berufung des dem Zentrum mehr entgegenkommenden Beamtenministeriums Frhr. v. Podewils, nach Doeberl 1912 mit der Regierungsübernahme des lebenslänglichen Reichsrats und Vorsitzenden der Reichstags-Zentrumsfraktion, des Rechtszentrumsmannes Prof. Frhr. v. Hertling, der mit seinen Ministern allerdings die Kennzeichnung, ein „Parteiministerium“ zu sein, entrüstet zurückwies, nach der Bosl-Schule erst 1918. Insgesamt läßt sich also nicht wie im Falle Preußens und seines Festhaltens am Dreiklassenwahlrecht und auch nicht wie im Falle Sachsens und seines Zurückstrebens zum Klassen- und Pluralwahlrecht sagen, daß es an mehr oder minder freiwilliger moderner Fortbildung der Volksvertretung in der Vorkriegszeit gefehlt hätte.

Die bayerische Abgeordnetenversammlung hatte bis 1866, obwohl die große Mehrheit der Bevölkerung katholisch war, eine Mehrheit der gemäßigt-liberalen Mittelpartei aufgewiesen. Die Auseinandersetzungen um die kleindeutsche Reichseinigung und die fortschrittsparteilich-liberale „sogenannte Sozialpolitik“ sowie das Erstarken der katholischen Abwehrbewegung führten bei beiden Landtagswahlen von 1869 zu einer Mehrheit der Bayerischen Patriotischen Partei gegenüber einer starken Minderheit der Fortschrittspartei und zu einer Zerreibung der Mittelpartei. Der Führer der Patrioten, Jörg, erklärte Anfang 1870 in einer scharfen Adresse an den König: „Das bayerische Volk ist konstitutionell von Geburt, aber es will keine Parteiregierung.“ Die Landtagsfraktion spaltete sich in der Frage des Kriegseintritts und der Reichseintrittsverträge in einen preußenfeindlichen und einen preußenfreundlichen Flügel (Prof. Sepp), verlor eine Rechtsparteigruppe, wurde wieder zusammengeschlossen, nannte sich zeitweilig „Klerikale Partei“ und wurde 1887 Bayerische Zentrumspartei. Die Liberalen litten unter der Spaltung in Fortschrittspartei (später Freisinnige Partei) und Nationalliberale, später

noch Deutschen Bauernbund und Fortschrittliche Volkspartei, bildeten aber 1899 als Frucht einer liberalen Sammlungsbewegung die Fraktionsgemeinschaft Liberale Vereinigung, der dann auch Nationalsoziale und sog. Jungliberale angehörten. Mit Patrioten und Zentrum ging vielfach die aus der Kulturkampfsituation heraus 1872 gegründete rechtsrheinisch-evangelische Konservative Partei, mit dem Bund der Landwirte später „Freie Vereinigung“. Zur Linken gehörten die seit 1875 vereinigte Sozialdemokratische Partei und der 1882–1894 gegründete Bayerische Bauernbund⁶. Die Abgeordnetenversammlung war trotz der gleichzeitigen Reichstagsbesetzung nicht arm an starken Persönlichkeiten. Drei führende Parlamentarier der Epoche waren die „drei Georg“ Dr. v. Orterer (Zentrum), v. Vollmar auf Veltheim (SPD) und Dr. Heim (Zentrum). Neben dem ehemaligen päpstlichen Offizier Vollmar standen in Nürnberg der „ideale Volksredner“ Grillenberger und der „rote Patrizier“ Frhr. v. Haller (SPD), neben Jörg, Orterer und dem „Bauerndoktor“ Heim der Prälat Dr. Daller und der Verleger Dr. Held (Zentrum); unter den Liberalen waren der Kommunalpolitiker Dr. Geßler und der pazifistische Historiker Dr. Quidde⁷. Die beruflich-soziale Zusammensetzung der Kammer zeigte in Bayern in besonderem Maße die Züge des „Beamtenparlaments“, doch nahm die Zahl der Landwirte und der anderen unmittelbaren wirtschaftlichen Interessenvertreter langsam zu. Die Höchstzahl der geistlichen Abgeordneten wurde 1881 mit 30 (ein Drittel der Patrioten-Abgeordneten) erreicht. 1912 waren 45 von 163 Abgeordneten Verwaltungs-, Justiz- und Unterrichtsbeamte und 46 Landwirte. Der bäuerliche altbayerische Zentrumsabgeordnete ist als Typ von Ludwig Thoma 1909–1912 in seinen Filserbriefen (Briefwechsel eines bayr. Landtagsabgeordneten) und der Komödie „Erster Klasse“ satirisch verewigt worden. 13 Abgeordnete waren bereits Partei- und Gewerkschaftssekretäre, davon 11 in der SPD (von 30); 7 waren Geistliche, 10 führten einen Adelstitel, davon 2 in der SPD. Das Zentrum war als Weltanschauungspartei bei allem Gewicht der Landwirte sozial stark gemischt, unter den Sozialdemokraten bezeichnete sich 1912 kein Volksvertreter mehr als „Arbeiter“, der Bauernbund gab schon für seine erste Wahlteilnahme den Leitsatz aus „Keine Adeligen, keine Beamten, keine Geistlichen“ und hielt sich daran. Einige wenige Abgeordnete der Landtage – meist bei der SPD – waren Glaubensjuden. Die soziale Herkunft der Abgeordneten im einzelnen ist statistisch noch nicht aufgearbeitet. Das Mehrheitswahlsystem führte auch über die Bildung von Fraktionsgemeinschaften hinaus zu Wahlbündnissen. In der Gegnerschaft gegen die Liberalen gab es 1899 ein partielles Wahlbündnis von Zentrum und SPD in München und in der Pfalz, 1905 ein erfolgreiches allgemeines und bis 1912 Stichwahl-Wahlpakete zwischen beiden Parteien. Als das

⁶ A. Hundhammer: Geschichte des Bayer. Bauernbundes, München 1924.

⁷ R. Jansen: G. v. Vollmar, Düsseldorf 1958, u. demnächst W. Albrecht, G. v. Vollmar, G. Gärtner: K. Grillenberger, Nürnberg 1930. H. Renner: Georg Heim. Der Bauerndoktor, München 1961. R. Keßler: Heiner Held als Parlamentarier. Eine Teilbiographie 1868–1924, Berlin 1971. J. Reimann: Ernst Müller-Meinungen senior und der Linkliberalismus in seiner Zeit, München 1968.

Zentrumsministerium Hertling schärfer nach rechts lenkte, wurde 1912 der sog. Rotblock von Liberalen, SPD und Bauernbund gebildet, der über die Hälfte der Stimmen gewann. Das Bild der Fraktionsstärken wird durch die Blockpolitik etwas verzerrt. Es war in einigen Stichjahren folgendes⁸:

	1869/II	1881	1893	1899	1907	1912
Patrioten/Zentrum	80	86	74	84	98	87
Konservative/BdL	—	3	3	10	16	7
Nationalliberale	7		57			20
	70	70	68	44	25	33
Fortschritt/Freisinn	63		10			10
Deutscher Bauernbund	—	—	1			3
Demokraten/Volkspartei	4	—	1	—	—	—
SPD	—	—	5	11	20	30
Bayer. Bauernbund	—	—	7	8	3	5
Unabhängige	—	—	—	2	1	1
	154	159	159	159	163	163

Die Mehrheit der Sitze entsprach nicht anteilmäßig der Stimmenmehrheit. Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Stammes- und Konfessionsgebiete war sehr ungleich. Die SPD konnte bis zuletzt in Niederbayern und Oberpfalz kein Mandat gewinnen, sämtliche Oberpfälzer Abgeordneten wurden 1912 nur noch vom Zentrum gestellt. Der Bayer. Bauernbund vertrat schließlich nur noch seinen Hauptbezirk Niederbayern, die konservative Vereinigung nur noch Pfalz und Mittelfranken. Bis 1893 war die Pfalz in ihren 20 Abgeordneten immer und ausnahmslos liberal gewesen.

Von parteipolitischer Bedeutung waren auch die Stadträte wenigstens der großen Städte. Die Oberbürgermeister von München, Nürnberg, Augsburg, Ludwigshafen stellten noch vor dem Krieg die Liberalen; die SPD hatte allerdings 1913 in München und vier nordbayerischen Städten schon zusammen 15 „bürgerliche“ Magistratsräte. Das Gemeindewahlrecht war auf die Heimatberechtigten und damit viel enger als das Landtagwahlrecht beschränkt, so daß Nürnberg 1871 bei 83.600 Einwohnern rund 21.000 Reichstags-, 13.000 Landtags-, aber nur 6980 Gemeindewahlberechtigte zählte; München hatte 1890 bei rund 350.600 Einwohnern sogar nur 16.213. Seit 1900 saß kein Großstadt-Bürgermeister mehr im Landtag⁹.

8 Zum Teil abweichende Einzelangaben in der Literatur; hier nach der Tabelle von E. Deuerlein: Bayern. Geschichte der deutschen Länder (Territorien-Ploetz) II, Würzburg 1971, S. 381.

9 Für die Hauptstadt vgl. L. Lenk: Katholizismus und Liberalismus. Zur Auseinandersetzung mit dem Zeitgeist in München 1848–1918, in: Der Mönch im Wappen, München 1960.

Von den parlamentarischen Parteien hatte die Partei des politischen Katholizismus Vorteile der sozialen Integrationsfunktion vom katholischen Hochadel über die christlichen Bauernvereine bis hin zu den in den christlichen Gewerkschaften (1891 Dachverband der bayerischen Arbeitervereine), im Volksverein und in kirchlichen Vereinen organisierten Arbeitern. Auf die Unterstützung des Klerus konnte das Zentrum noch in großem Umfang rechnen. Allerdings fehlte es in diesem selbst zwischen „liberaler“ Hofgeistlichkeit und „roten Kaplänen“ im Niederklerus¹⁰ nicht an Spannungen. In der Prinzregentenzeit ließen sich Rechts- und Linkszentrum deutlich unterscheiden; das letztere wurde vom Bauernbund zum Wettbewerb genötigt und behielt einen gewissen Schwerpunkt in Unterfranken. Die Abstützung des „Bauernflügels“ der Partei im Bayerischen Christlichen Bauernverein von 1898 bewährte sich als spaltungsgefährlich. Den Liberalen gelang der Schritt von der Honoratioren- zur Massenpartei auch mit Einschaltung von Interessenorganisationen (Deutscher Bauernbund) nur schwer. Die immer wieder aufbrechenden Gegensätze zwischen Rechts- und Linksliberalen ließen nie eine volle Parteienvereinigung zu, doch wurden 1905 und 1910 beachtliche Versuche einer einheitlichen Landes- und Kreisorganisation aller Liberalen gemacht. Der Naumannianer-Kreis um den Münchner Nationalökonom Lujo Brentano galt als geistiges Bindeglied zwischen Liberalen und Sozialdemokraten. Der Bayerische Bauernbund unterschied sich von der Zentrums-Bauernorganisation durch gewisse antiklerikale Neigungen und seinen reinen Interessenstandpunkt. Die SPD hatte nach Überdauern des Sozialistengesetzes 1878–1890 zweifellos die meisten eingeschriebenen Mitglieder: 1875 über 2600, davon rund 800 in Nürnberg; 1906 rund 35.000; 1914 über 91.600 und allein einen erwähnenswerten und wachsenden Frauenanteil von 1914 fast 10%¹¹. In Staatsämtern, auch als Lehrer, wurden SPD-Mitglieder nicht geduldet. Die Partei wollte gerade in Bayern keine reine Arbeiterpartei mehr sein, sondern bemühte sich außer um die unteren Beamten in ihren ersten Parlamentsjahren lebhaft auch um die Bauern, freilich nach einem vorübergehenden Erfolg bis 1898 ohne Breitenwirkung. Die alten Gegensätze zwischen Lassalleanern und Marxisten verwischten sich bald, und die bayerische SPD schwenkte sehr früh zu praktisch-sozialpolitischem Revisionismus ein. Bebel spottete schon 1894 über die „internationale bayerische Sozialdemokratie“, später kam das bekannte Wort von der „königlich bayerischen Sozialdemokratie“ auf: Noch 1911 versicherte Vollmar im Landtag, die Monarchiefrage sei für die bayerische SPD „nicht aktuell“¹².

10 L. Anderl: Die roten Kapläne. Vorkämpfer der kath. Arbeiterbewegung in Bayern u. Süddeutschland, München² 1963.

11 1875 2626 parteitagsvertretene Mitglieder (1637 Eisenacher, 989 Lassalleaner); Mitglieder der Agitationsbezirke Nordbayern, Südbayern, Pfalz 1906–1914 bei D. Fricke, Zur Organisation und Tätigkeit der deutschen Arbeiterbewegung 1890–1914, Leipzig 1962, 68 f., 83. Die Sozialstruktur der etwa gleich starken Münchner und Nürnberger SPD-Mitgliedschaften 1905/06 suchte in Dreiklassengliederung zu bringen R. Michels: Die deutsche Sozialdemokratie, Archiv für Sozialwiss. und Sozialpolitik 23, 1906, S. 505 ff.

12 G. Gärtner: Die Nürnberger Arbeiterbewegung 1868–1908, Nürnberg 1908, mit Marianne mit Jakobinermütze auf dem Einband; bis 1918 erweitert, Nürnberg 1928. Für die Zeit bis

In der Organisation stand die Patrioten- und Zentrumsparterie gegenüber der SPD und auch gegenüber den außerbayerischen Schwesterparteien zurück. Die bayerische SPD hielt seit 1892 regelmäßig alle zwei Jahre Parteitage ab. Das Zentrum, zunächst mehr ein lockerer Verband katholischer Vereinigungen, begann 1887 mit zentralen gemeinsamen Vertrauensmännerversammlungen von Vertretern der Partei und von Standes- und Berufsorganisationen und ging erst seit 1903 zu eigentlichen Parteidelegiertentagungen über; auch sie dienten zwar der verstärkten politischen „Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte“ und der beschleunigt nachgehoften Schaffung eigener außerparlamentarischer Parteienrichtungen, nicht aber der Förderung einer Parlamentarisierungstendenz¹³.

Für öffentliche Verbindung der Fraktionen und Parteien zu den Wählern sorgten die publizistische Landtagsberichterstattung, die gelegentlich Pressedebatten auslöste, und das rasch dichter werdende Netz der ausgesprochenen Parteizeitungen. Die Auflagen- bzw. Absatzzahlen der sozialdemokratischen Blätter lagen laut Ministerialstatistik unter dem Sozialistengesetz 1885 bei 7200 Stück, sprangen aber 1893 schon auf 77.100 und 1896 auf 135.400 Stück¹⁴.

Die Wählerschaft der Parteien, wie sie sich in der Stimmabgabe spiegelte, zeigte die regionale Differenzierung deutlicher als die Mandatsverteilung¹⁵. Die Augsburger „Allgemeine Zeitung“ unterschied 1869 die drei „liberalen Kreise“ Ober- und Mittelfranken und Pfalz und die fünf „patriotischen“. Damals gaben die Regierungen und die Kreisregierungen noch Wahldirektiven an die Beamten aus, für einen regierungsfreundlichen Ausgang der Wahl besorgt zu sein. Der Erfolg solcher obrigkeitlichen Beeinflussungsversuche darf nicht mehr überschätzt werden. Die Karten über die Stimmenverteilung der Landtagswahlen von 1881 nach Regierungsbezirken in Spindlers Bayerischem Geschichtsatlas und von 1893 nach rechtsrheinischen Bezirksämtern in Thränhardts historischer Wahlsoziologie zeigen noch große liberale Mehrheiten in Mittelfranken, der Pfalz und Oberfranken, große Zentrumsmehrheiten in Nieder- und Oberbayern und der Oberpfalz. Die Karte von 1912 weist einen knapp halben Stimmenanteil der SPD in Mittelfranken, einen von gut einem Viertel in Oberbayern und knapp einem Viertel in der Pfalz aus; das Zentrum hatte jetzt die Mehrheit in der Oberpfalz (fast drei Viertel), Niederbayern, Unterfranken, Schwaben; die Liberalen hielten noch ein Drittel in Oberfranken, die Nationalliberalen über ein Viertel in der Pfalz; der

1881 jetzt H. Eckert: Liberal- oder Sozialdemokratie. Frühgeschichte der Nürnberger Arbeiterbewegung, Stuttgart 1968. Die Mainzer Dissertation von E. Schneider: Die Anfänge der sozialistischen Bewegung in der Rheinpfalz, 1864–1899, 1956, blieb ungedruckt.

13 M. Friedrich: Die Parteitage des Zentrums in Bayern, Zeitschrift f. bayer. Landesgeschichte 36, 1973, S. 834 ff.

14 E. Schosser: Presse und Landtag in Bayern von 1850 bis 1918, München 1968. G. Rückel: Die Fränkische Tagespost. Geschichte einer Parteizeitung, Nürnberg 1964.

15 D. Thränhardt: Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953, Düsseldorf 1973, S. 48–122; insgesamt allerdings mit Schwergewicht auf der Zeit nach 1945.

Bauernbund hielt über ein Drittel in Niederbayern¹⁶. Für die SPD-Stimmen waren natürlich die Metallindustriezentren Nürnberg–Fürth–Schwabach, die Industrieräume München und Ludwigshafen (Chemie) und Kaiserslautern bestimmend. Es fällt auf, daß die SPD auf dem Höhepunkt ihrer Wahlerfolge in der Monarchie in Schwaben zwar einen der beiden Sitze des textilindustriellen Kempten, aber nur einen der drei Sitze des Textil- und Metallindustriezentrums Augsburg, und daß sie in Oberfranken zwar einen der beiden Sitze von Kulmbach, aber keinen der beiden im Textilgebiet von Hof erobern konnte. Obwohl in der dort neben den Fabriken noch stark verbreiteten ländlichen Heimweberei die Lohn- und Sozialverhältnisse besonders ungünstig waren, wählte das bayerische Vogtland an der Grenze zum „roten Sachsen“ noch immer liberal. Andererseits blieben in Nürnberg, dem typischen Platz der Großindustrientwicklung aus stetig vergrößerten Handwerks-Werkstätten heraus, die Grenzen zum Kleingewerbe zugunsten der SPD fließend; schon 1874 wurde dort im Gefolge der Gründerkrise Zulauf auch aus Handwerker- und Kleinhändlerkreisen sichtbar.

Die „soziale Frage“ wurde auch in Bayern trotz Handwerkskrise, trotz Bauernnot in den Elendsgebieten, wie Bayerwald – Böhmerwald und Rhön, und Agrarpreisproblemen vor allem in der industriellen Lohnarbeiterfrage gesehen. Es ist eine teilweise auch heute noch übliche romantisch-idyllische Vereinfachung, das Bayern der Vorkriegsjahre schlechthin einen Agrarstaat oder ein Bauernland zu nennen. Zwar blieb es im Industrialisierungsgrad klar hinter dem Königreich Sachsen – weniger hinter Preußen mit dem Ruhrgebiet, aber auch den fast rein agrarischen Nordostprovinzen – zurück, aber die Gesamtstaatsziffern verdecken den sehr ungleichen Fortschritt zum Industriestaat in den bayerischen Regierungsbezirken¹⁷. Oberbayern schloß die zuletzt größte Industriestadt München ein und wies mitten in rein ländlicher Umgebung kleine Industrieinseln an starken Wasserkraften auf. In Südoberbayern (Rosenheim, Miesbach, Tölz) waren Vordringen der SPD und Abwehr gegen das Eindringen der modernen Strukturen besonders lebhaft. Die Abwehr spiegeln sowohl die hier zuerst seit 1883 gegründeten Volkstrachtenerhaltungsvereine als die Oberlandtrachtenmode des Prinzregentenhofs. Allerdings gab es in der bayerischen Industrie verhältnismäßig wenige Großbetriebe, als Riesenunternehmen nur die 1898 vereinigte M·A·N in Augsburg–Nürnberg; Schuckert, seit 1903 Siemens-Schuckert in Nürnberg; die BASF in Ludwigshafen, aber keinen Riesenbetrieb der Montanindustrie. In der fränkischen und schwäbischen Fabrikarbeiterschaft lebte noch insgeheim allerlei konservatives Zunftdenken. Das vertrug sich durchaus mit Nürnbergs Rolle als Sitz der größten Gewerkschaft, des Deutschen Metallarbeiterverbandes, und mit Massenkampfvorgängen,

¹⁶ M. Spindler (Hg.): Bayer. Geschichtsatlas, München 1969, Kartens. 42a/b, Texts. 117 f. Thränhardt, a. a. O., Karte S. 53.

¹⁷ Vgl. u. a. A. Schnorbus: *Wirtschaft und Sozialordnung in Bayern vor dem Ersten Weltkrieg (1890–1914)*, München 1969, und demnächst W. Zorn: *Die Sozialentwicklung der nicht-agrarischen Welt 1806–1970*, in: M. Spindler (Hg.): *Handbuch der bayer. Geschichte IV*.

wie den Nürnberger Streikunruhen von 1906 und 1909, bei denen es trotz Zügelungsversuchen der Gewerkschaften ein Todesopfer gab.

Der altbayerische Arbeiter zur Zeit der „bairischen Eroberung“ der SPD erschien schon Mehring in seiner weitverbreiteten Geschichte der deutschen Sozialdemokratie 1898 als ein Sonderproblem für den Sozialismus: „Die altbayerischen Volksmassen lebten verhältnismäßig reichlich. Sie kannten noch nicht das alleinseligmachende Spar-Evangelium der kapitalistischen Sykophanten und führten jede Vermehrung ihres Einkommens sofort der Lebenshaltung zu. Die Einkommensunterschiede waren weit geringer als in dem kapitalistisch entwickelten Deutschland; es gab weniger Luxus und weniger Bettelarmut, geringen Klassenhaß und keine gegenseitige Absperrung und Überheblichkeit. Damit hingen die altbayerischen Charaktereigenschaften zusammen: unerschütterte Volkskraft, Starrsinn, Steifnackigkeit, wenig Unternehmungsgeist, gar keine Profitgier, mäßige Arbeitslust, Genußfreudigkeit, keine Spur von Unterwürfigkeit. Ein wahres Bauernvolk, frei von Grübelei und mystischer Spekulation, fast ohne jeden Sinn für Theorien, mit geringem formalen Bildungstrieb. Die Religion wirkte unter diesen Massen als Gewohnheit und Kunst, in der Politik waren sie kernige Gefühlsdemokraten¹⁸“. Ein fruchtbarer Boden für linksradikale Strömungen war gerade vor diesem Hintergrund das besondere Münchner Milieu der freien Intelligenz. Deren revolutionäre Gruppen, darunter Anarchisten und russische Emigranten – unter ihnen bekanntlich 1900–1902 unter falschem Namen Lenin –, wurden allzusehr als Teil der Schwabinger Bohème verharmlost. Der spätere Links-Sozialdemokrat Kurt Eisner war seit 1907 in Nürnberg, seit 1910 in München als Journalist und Redakteur tätig¹⁹. Im ganzen blieb die SPD doch eine Partei der Arbeitnehmer und konnte sich Gewinne durch deren Zunahme auf Kosten der beruflich Selbständigen ausrechnen.

Eine weniger regional eingewurzelte, ja durch Versetzungen bewußt zwischen den Stammesgebieten ausgetauschte Anhänger- und Wählergruppe für die Parteien waren die Beamten einschließlich der minderberechtigten sog. nichtpragmatischen Beamten²⁰. Die SPD richtete hier ihre besonderen Bemühungen nicht erfolglos auf die unteren Staatsbahnbeamten; der Verband Süddeutscher Eisenbahner von 1901 war eine der SPD nahestehende, seit 1911 mittels Ausnahmeerlaß kontrollierte Gewerkschaft. Die Regierung Hertling verlangte seit 1913 durch eine Ausnahmeverordnung von den neu eingestellten Eisenbahnern Unterschrift eines Reverses, daß sie sich nicht dem das Streikrecht proklamierenden Verband anschließen würden. Überhaupt war die Beamtenbewegung und deren parteipolitische Orientierung im System der Monarchie ein Angelpunkt der Kämpfe um die Machtbehauptung; das Beamtentum war

18 F. Mehring: Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 2, Stuttgart 1898, S. 485.

19 F. Schade: Kurt Eisner und die bayerische Sozialdemokratie, Hannover 1961.

20 G. Kalmer: Beamtenschaft und Revolution, in: Bayern im Umbruch. Die Revolution von 1918, ihre Voraussetzungen, ihr Verlauf u. ihre Folgen, hg. v. K. Bosl, München–Wien 1969.
C. Weinlein: Der Bayerische Volksschullehrerverein. Die Geschichte seiner ersten 50 Jahre, Nürnberg 1911.

zwar eine „im Grunde höchst konservative soziale Schicht“ (Herzfeld), hatte aber zum Teil ausgeprägt liberale Gesinnungsüberlieferungen und war wegen seiner starken Abgeordnetenstellung sowohl an der ausführenden als an der gesetzgebenden Gewalt beteiligt. Kritisch war auch die Lehrer- und Lehrerinnenbewegung, die gegenüber den Geistlichen Statusanhebung durch Akademisierung und Abschüttelung der geistlichen Schulaufsicht anstrebte. Unter den Landschullehrern war liberaler und bauernbündlerischer Antiklerikalismus nicht selten, und namentlich in der Pfalz, wegen der Entlassungsdrohung meist nur verdeckt, auch sozialdemokratische Einstellung.

Sieht man das Parlament als „Interessenmarkt“, so ist zu prüfen, welches die durch die Landtagszusammensetzung und durch die Abstimmungen der Kammern tatsächlich behinderten Kräfte des echten demokratischen Fortschritts bis zum Krieg waren, welcher wirkliche soziale Schaden aus der Verzögerung der Parlamentsreform und aus der Festschreibung bei den Neuregelungen von 1906 und 1912 erwuchs. Inwieweit konnten die Kammern den Desintegrationsprozeß von Staat und Gesellschaft auch mit den verfügbaren institutionellen Mitteln auffangen, und inwieweit hat der Landtag als Gesamtheit etwa in „systemstabilisierendem Kompromiß“ unbeabsichtigterweise die Spannungen sogar verschärft? Eine rechte Antwort kann nur die genauere Betrachtung der Taktik der Parteien im Parlament bringen.

II.

Die stärkste Landtagsfraktion seit 1869, die Patriotenpartei bzw. das Zentrum, verfügte mit alleiniger Unterbrechung von 1893 bis 1899 auch über die absolute Mehrheit. Sie hat aber auch in der Kulturkampfzeit, angesichts der ernststen Bedrohung katholischer Belange, keine grundsätzliche Forderung erhoben, den Ministerpräsidenten zu stellen. Als Ludwig II. 1872 den föderalistischen Gesandten Frhr. v. Gasser an die Spitze der Regierung stellen wollte, waren die Patrioten uneinig. Ihre eigenen Vorstellungen beim König für ein katholisch-konservatives Ministerium 1875/76 und 1881 führten zu nichts. Die Patrioten lebten sich in die Rolle der mächtigen Oppositionspartei ein. Zunächst herrschten Paritätsforderungen konfessioneller Art, besonders nach Einhaltung des sog. Beamtenproporz, und Eintreten für einzelne parlamentarische Berechtigungen vor. Nur gelegentlich griff die Partei dabei zu den äußersten Mitteln und ging 1875 im Kampf gegen das liberale Kultusministerium Lutz bis zur Propagierung des Steuerstreiks. Mit Recht hat M. Friedrich betont²¹, das Interesse der Mehrheitspartei mit steigendem Einfluß habe sich bis 1912 nicht auf Übernahme der Regierungsgewalt gerichtet, sondern auf „personelle und programmatische Einschwärzung der ehemals

²¹ M. Friedrich: Unveröffentlichter Vorbericht an die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der polit. Parteien 1972. Ders., Parteitage, a. a. O., S. 875, wo die Ablehnung der These vom Hinübergleiten in den Kryptoparlamentarismus bis 1912 jedoch durch Zulassung der Bezeichnung „stille Parlamentarisierung“ für die sog. Regierungseinschwärzung wieder verunklart wird.

gesinnungsliberalen Beamtenregierung“, dies aber mit Erfolg und auch dank des offenbaren Verzichts Preußens auf eine nennenswerte bremsende Einwirkung auf die innerstaatliche Nachgiebigkeit der bayerischen Regierung. Mit der Ablösung des liberalen Lutz-Nachfolgers Graf v. Crailsheim durch Podewils 1903 wurde die Doppelstellung der offiziellen, aber unverantwortlichen Mehrheitspartei und der „insgeheimen“ mittelbaren Regierungspartei noch vorteilhafter. Sie zog mehr Wähler an als jede offizielle Betrauung mit der Regierungsverantwortung. Mit zunehmendem Entgegenkommen der Regierung wurden Monarchietreue und Bekenntnis zur „bewährten“ konstitutionell-beamtenbestimmten Regierungspraxis stärker betont. 1911, im Streit mit dem Verkehrsminister um den Eisenbahnverband am Ende der Regierung Podewils, ging das Zentrum nochmals bis zur Obstruierung der Fortsetzung der Etatberatungen, auf welche die erste Kammerauflösung seit 1869 folgte. Immer deutlicher wurde nun die Furcht vor dem „natürlichen“ Wählerverlust durch industriegesellschaftlichen Wandel an Sozialdemokratie und reorganisierten Liberalismus, zugleich die Zuflucht zur monarchischen Legitimität. Die Fraktionsmehrheit des bayerischen Zentrums erblickte 1913 in der Königerhebung Ludwigs III. wegen der Absetzung König Ottos eine Revolution von oben, die den Liberalen als Präzedenzfall für eine Systemveränderung durch Parlamentarisierung und den Sozialdemokraten sogar für eine neue Königsabsetzung dienen konnte. Die Liberalen waren zwar „Reichsgründungspartei“, aber nicht eigentliche Regierungspartei im Sinne wirksamer Zusammenarbeit mit den liberalen Ministern. Je mehr die Regierung dem Zentrum entgegenkam, desto oppositioneller wurden die Liberalen, so daß sie einen durch soziale Interessen verbundenen Bürgerblock verwarfen und alte liberale Vorbehalte gegen eine „Beamtenregierung“ erneuerten.

Die parlamentarische Politik der bayerischen SPD konnte nur die einer Opposition ohne erkennbare Aussicht auf die Gewinnung einer Mandatsmehrheit sein. Sie war jedoch von Anfang an in ihren Mitteln gemäßigt. Arbeitermassenkundgebungen in der Pfalz für die Wahlreform wurden eingestellt, als Militär nach Ludwigshafen verlegt wurde. 1894 stimmte die Fraktion dem Budget zu, ohne sich trotz der scharfen Kritik der Berliner Parteiführung von diesem Kurs wieder abbringen zu lassen. Dann schloß sie Wahlbündnisse mit der „bürgerlichen“ Mehrheitspartei, 1908 bewilligte sie wiederum das Budget mit, was ihr u. a. seitens des „Vorwärts“ den Vorwurf des „parlamentarischen Kretinismus“ eintrug. Erst als seit 1912 die Regierung ihrerseits die SPD angriff, änderte diese ihre Stellungnahme und lehnte am 1. August 1914 den Gesamtetat ab, nachdem sie aber ausgerechnet dem Teiletat für die Armee zugestimmt hatte, die nun unter kaiserlichen Oberbefehl trat.

Der Ausbruch des Krieges brachte auch für Bayern zunächst den innenpolitischen Burgfrieden, der durch die Durchführung der anstehenden – und für die Liberalen verlustreichen – Gemeindewahlen im Herbst 1914 nicht nachhaltig gefährdet wurde. Nicht ohne Grund offenbarte Hertling

im Herbst dem württembergischen Gesandten in München seine Sorge, daß die durch das Reich gehende patriotische Welle „sich in eine unitarische verwandle“. Von dem Nürnberger „Tagespost“-Redakteur und Arbeiterdichter Bröger stammte damals der vielzitierte Vers von Deutschlands ärmstem Sohn, der auch sein getreuester war. Die Sozialdemokratie erreichte durch ihre loyale Haltung 1915 die Aufhebung des Eisenbahnerreverses und die Zulassung von SPD- und Freie-Gewerkschaften-Mitgliedern als Gemeindebeamte. Die zunehmende Zwangsbewirtschaftung verstärkte die Machtstellung der Beamtenschaft. Die Ernährungsschwierigkeiten vertieften zwar den Graben zwischen den zwei Parteiblöcken insofern, als Zentrum und Konservative weitgehend mit den Nahrungsmittelherstellern, Sozialdemokraten und Liberale mit den abhängigen Verbrauchern zusammenfielen, doch endete der Burgfrieden endgültig erst im Sommer 1916 im Streit um Kriegsziel- und Friedensfrage. Die folgenden knapp zweieinhalb Kriegsjahre sollten für das bestehende System von Parlament, Gesellschaft und Regierung entscheidend werden und die Frage nach seiner Belastbarkeit beantworten.

Diese Entwicklung war untrennbar von der inneren Reichspolitik, die in ihren immer schärferen Parteiungen seit der Einsetzung der OHL Hindenburg-Ludendorff einen ausgesprochenen Parteigruppenschwerpunkt nach Bayern verlagerte. München wurde Mittelpunkt einer für den unbeschränkten U-Boot-Krieg eintretenden und gegen den Reichskanzler v. Bethmann-Hollweg gerichteten Sieg-Friedens-Agitation, nach W. Albrecht zunächst einer rechten „Intellektuellenopposition“, die aber überraschenderweise von der bayerischen Zentrums-Bauernbewegung um Dr. Heim und Dr. Schlittenbauer und von einem Teil der Landgeistlichen unterstützt wurde. Die Angriffe auf Ernährungs- und Kriegspolitik der Reichsregierung wurden miteinander verbunden. König und Münchner Regierung, Sozialdemokraten und ein Teil der Linksliberalen traten der Kanzlersturz Bewegung entgegen; die SPD schied sich aber auch von der krisenerschütterten Regierung Hertling durch ihre immer stärker betonte Forderung nach annexionslosem Frieden. Die Gründung der USPD im April 1917 führte zu Ortsvereinsbildungen in München und den fränkischen Regierungsbezirken und zum Austritt des Nürnberger SPD-Abgeordneten für den Wahlkreis Hof und Gewerkschaftssekretärs J. Simon aus der Landtagsfraktion der nunmehrigen Mehrheits-SPD. Die Nürnberger USPD-Ortsgruppe war dann im März 1918 mit 500–600 Mitgliedern die größte in Bayern, gefolgt von München und Selb. Die Untersuchung der USPD-Anhängerschaft in München ergab, daß es sich dort sozial vorzugsweise um eine kleinbürgerliche Handwerker- und Angestelltenpartei handelte, meist neben der linksradikalen Intelligenz²². Nun legte die Regierung neue Vorschläge zur Reform der Reichsratskammer mit Präsentationsrecht der Berufskörperschaften vor, fand dafür aber nicht

22 Letztere überbetonend W. L. Bischoff: *Artists, Intellectuals and Revolution: München 1918–1919*, Harvard Univ. Thesis 1970, Ms. K. L. Ay s. unten Anm. 20, S. 192 f., K.-D. Schwarz, *Weltkrieg und Revolution in Nürnberg*, Stuttgart 1971, S. 229, 185.

einmal die Zustimmung der Zentrumsmehrheit in der Abgeordnetenkammer. Zum Landtagszusammentritt Ende September 1917 brachten SPD und Liberale neue Anträge zur Verfassungsreform ein. Auch die SPD blieb dabei trotz weiterer Ablehnung des Staatshaushalts im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie mit monarchischer Spitze und verlangte vor allem Aufhebung der Reichsratskammer, allgemeines, Frauen- und Verhältniswahlrecht, Aufhebung der königlichen Gesetzesanktion, Ernennung der Minister und Bundesratsmitglieder nach Vorschlag des Landtags, auch Abschaffung des Adels und Trennung von Staat und Kirche. Die Einführung des Verhältniswahlrechts forderten auch Liberale und Bauernbündler, letztere mit der SPD auch das Frauenwahlrecht. Die beschleunigte Verschlechterung der Volksstimmung äußerte sich in Altbayern in immer offenerem Preußenhaß, der allerdings nicht als solcher zur Hauptrevolutionsquelle hochgesteigert werden darf²³.

Nach der heftig umstrittenen Friedensresolution der Reichstagsmehrheit und dem Sturz des Reichskanzlers vom Juli 1917 bildete sich auch in Bayern im Oktober ein Landesverein der zur Stärkung des Siegeswillens und der OHL neugegründeten Deutschen Vaterlandspartei. Sein erster Vorsitzender wurde der nationalliberale Pfälzer Reichsrat v. Buhl, zweiter Vorsitzender ein Landtagsabgeordneter des Zentrums, dritter ein alldeutscher Universitätsprofessor. Als Werber für die Vaterlandspartei in Bayern als „bürgerliche Sammelbewegung“ trat zusammen mit dem Reichsvorsitzenden Großadmiral v. Tirpitz der Dichter Ludwig Thoma auf, doch wurde sie in weit geringerem Maße als die Kanzlersturzbewegung zur Volkssache. Die Zentrumsfraktion bezeichnete die neue Partei als überflüssig, SPD und Bauernbund griffen sie als volksspaltend an. Zum November 1917 wurde Hertling als Reichskanzler und preußischer Ministerpräsident nach Berlin berufen und in Bayern durch den parteilosen Beamten v. Dandl abgelöst.

Das Jahr 1918 begann schon mit sichtlicher Verschärfung der innenpolitischen Gegensätze. Der Januar/Februar-Streik der Rüstungsarbeiter ergriff Nürnberg, Fürth, Schweinfurt, Ludwigshafen, Frankenthal und München, wo Eisner als USPD-Agitator für Ausdehnung zum unbefristeten Generalstreik warb²⁴. Rheinisch-westfälische Rechtskreise, auch des Zentrums, hofften trotzdem weiter auf eine Abwehrstellung gegen die Sozialdemokratie im „Agrarstaat“ Bayern; dieses „müßte sich dann aber vor weiterer Industrialisierung hüten“. Bayerischerseits wurde eingewandt, daß dies „einen Verzicht Bayerns auf Mehrung seines Wohlstandes zu Gunsten Preußens enthalte“²⁵! Im April begann die Landtagsberatung über die Wahlrechtsreformen von SPD, Liberalen und Bauernbund. Die Jahrhundertfeier der bayerischen Verfassung im Mai ging ohne ein

23 K.-L. Ay: Die Entstehung einer Revolution. Die Volksstimmung in Bayern während des Ersten Weltkrieges, Berlin 1968; dazu einschränkend H. Herzfeld in GWU 21, 1970, S. 195.

24 W. Boldt: Der Januarstreik 1918 in Bayern, Jahrb. f. fränk. Landesforschung 25, 1965.

25 Bayer. Militärbevollmächtigter im Großen Hauptquartier an Kriegsminister 17. Januar 1918, in W. Deist: Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914–1918, Düsseldorf 1970, S. 1128.

konkretes Reformversprechen der Krone vorüber, und erst Ende Oktober machte die Zentrumsfraktion Zugeständnisse zugunsten der Verhältnismahl, zunächst nur in den Großstadtwahlkreisen, dann allgemein, der Parlamentarisierung und einer gewissen Entmachtung der Reichsratskammer. Die Folge war eine königliche Verordnung vom 2. November, daß künftig alle Minister vom Vertrauen des Königs und des Landtags getragen werden müßten. Von den Parteien erklärten sich nur die republikanische USPD und eine Minderheit der MSPD damit nicht befriedigt. Am 6. November nahm die Abgeordnetenkammer das demokratisierte Wahlgesetz samt Frauenwahlrecht einstimmig an, am 8. sollte die Reichsratskammer folgen. Am 7. November wurde eine Regierungsumbildung bekanntgegeben, in der die Ministerialbeamtenschaft leitend blieb, aber auch je zwei Abgeordnete des Zentrums, der Liberalen und der MSPD Minister wurden, der Bauernbund freilich leer ausging. Eine volle Richtungsparallele zur Reichsregierung Prinz Max von Baden, etwa unter Geßler, wäre angesichts der Landtagsmehrheit kein Schritt zum Parlamentarismus gewesen. Die Reform in letzter Stunde erreichte auch in Bayern ihr Ziel nicht mehr.

Noch bevor die neue Regierung Dandl vom König ernannt wurde, löste Eisner, jetzt USPD-Kandidat für eine Reichstagsersatzwahl als Nachfolger Vollmars im Wahlkreis München II, nach einer gemeinsamen Friedensdemonstration der beiden sozialistischen Parteien in München die Revolution aus, die überraschend wenig Widerstand fand²⁶. So konstituierte sich nach Verständigung zwischen Eisner und dem SPD-Landesvorsitzenden E. Auer bereits am 8. November im Sitzungssaal der Abgeordnetenkammer der Provisorische Nationalrat des Volksstaats Bayern. Seine große Mehrheit wurde zwar von den Vertretern des rasch als „oberste Behörde“ gebildeten provisorischen Arbeiter- und Soldatenrats gestellt, doch gehörten auch der USPD-Abgeordnete, die gesamten bisherigen Landtagsfraktionen der MSPD und des Bauernbundes sowie sechs Abgeordnete der Liberalen Vereinigung dem Nationalrat an. Dieser wählte sofort die provisorische Regierung Eisner, in welcher auch vier mehrheitssozialdemokratische Abgeordnete Ministerien übernahmen. Insofern wurde der Umsturz zugleich eine Machtergreifung der bisherigen Landtagsopposition. Am gleichen Tag erfaßte die Revolution Augsburg, Bayreuth, Nürnberg, Passau, Rosenheim, Würzburg.

Herzfeld hat der Bosl-Schule eingeräumt²⁷, daß das Ende des Weltkriegs schließlich auch den Untergang der alten Monarchie „unvermeidlich gemacht“ habe. Die Frage bleibt aber bestehen, ob es zulässig ist, die Fähigkeit oder Unfähigkeit des bayerischen Staatssystems der Vorkriegszeit zur angemessenen politischen Integration der sozialen Emanzipationskräfte im Rückblick von der Revolution her zu beantworten und diese als

26 Über die Revolutionstage zuletzt A. Mitchell: *Revolution in Bayern 1918/19*, München 1967. Auch P. Kritzer: *Die SPD in der bayerischen Revolution von 1918*, in: *Bayern im Umbruch*, 1969, S. 427 ff.

27 Herzfeld, a. a. O., S. 196.

die „eigenständigste Sonderform der deutschen Revolution“ (K.-L. Ay) zu bewerten, von einer Beantwortung von der bayerischen Räterepublik von 1919 her ganz abgesehen. K. O. v. Aretin meinte in Auseinandersetzung mit Möckl, es sei das Bündnis mit den klerikalischen Kräften des Zentrums und nicht das System als solches gewesen, das die Monarchie revolutionsreif machte, setzte aber hinzu, die Vorgeschichte der bayerischen Revolution habe nicht vor 1912 zurückgereicht, und diese sei ein Ergebnis des Krieges²⁸. Es liegt auf der Hand, daß die – grundsätzlich noch zu wenig untersuchten – sozialgeschichtlichen Auswirkungen des großen Krieges die inneren Spannungen nur vorübergehend im Sinne des „Geistes von 1914“ entschärften, dann aber um so mehr zuspitzten. Die forcierte Neuansiedlung von Rüstungsbetrieben beschleunigte die Industrialisierung gerade auch in Altbayern. J. Kockas regional nicht differenzierter Ausbau der Ritterschen These von der Kriegspolarisierung des Mittelstands – des „alten“ zur Unternehmer- und des „neuen“ zur Arbeiterseite hin – verleugnete die Theorievoraussetzung des Zweiklassenmodells nicht²⁹ und dürfte daher für Bayern mit verstärkter Abschwächung gelten. Der Frage der Frauenrechte fiel ein verhältnismäßig geringes Gewicht zu, obwohl die vermehrte Heranziehung von Frauensatzarbeit und auch zahlreichen niedrigbesoldeten Beamtinnen zu den auffälligen Kriegsveränderungen gehörte. Die Lage der Bauern verschlechterte sich innerhalb der Gesellschaft nicht. Wenn der niederbayerische Bauernbundsführer Ludwig Gandorfer von Eisner der „geistige Vater der Revolution“ genannt wurde und wenn Bayern allein in Deutschland neben den Arbeiter- und Soldatenräten echte Bauernräte erhielt, so lag dies in der besonderen Parteilage des Bauernbundes begründet.

Im ganzen waren die sozialen Strukturveränderungen zusammen mit dem weitgehenden Versagen der Verwaltung in Zwangsbedarfzuteilung und Lastenverteilung im Krieg nicht ausreichend, um den Verlust der Glaubwürdigkeit der vom Staat gestützten Vorkriegs-Gesellschaftsordnung zur Ursache der Revolution zu erklären. Die materialistische Deutung als Aufstand der leeren Mägen befriedigt so wenig wie diejenige von der Schwabinger „Faschingstragödie“ (Bischoff); die Kockasche Doppelthese von der Abwendung der herrschenden Klassen vom Staat und seiner Legitimitätseinbuße bei der Masse der Abhängigen aus dem gleichen Grund des halbherzigen Regierungs-„Kriegssozialismus“ setzt das Klassenmodell voraus³⁰. Jedoch behält die seit jeher vorgebrachte sozialpsychologische These von der entscheidenden Rolle der Friedenssehnsucht nach Erlöschen aller begründeten Siegeshoffnungen ihr Gewicht. Die eilige Errichtung einer Tiroler Alpenfront noch nach dem Waffenstillstand der Österreicher verstärkte den Verdacht einer Nötigung zu sinnlosem

28 K. O. v. Aretin: Bayern im Umbruch, Göttingische Gelehrte Anzeigen 224, 1972, S. 304, 306 f.

29 J. Kocka: Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914–1918, Göttingen 1973; benutzt für Bayern Albrecht, Ay, Bosl, Kalmer, K. A. v. Müller, Schwarz, berücksichtigt aber die Sonderlinie der bayerischen SPD nicht.

30 A. a. O., S. 131 ff.: Sozialgeschichtliche Bedingungen der Revolution.

letztem Widerstand. Kaiser und Preußen erschienen nun als Kriegsverlängerer und König und Regierung des eigenen Einzelstaats als unwillig oder unfähig, das „bayerische Volk“ aus dieser Zwangsbindung an das böse Ende zu lösen. Dies war vor dem Waffenstillstand schon aus dem Grunde kaum möglich, weil die bayerische Armee praktisch völlig mit der übrigen deutschen verschmolzen war, darüber hinaus durch die nationalpolitische Einstellung nicht nur pfälzischer, fränkischer und schwäbischer, sondern gutenteils auch altbayerischer Feldtruppenteile gehindert. Der Kronprinz war doppelter Generalfeldmarschall und aktiver Heeresgruppenführer; er hatte Ende September die innere Umwälzung in Bayern und den „entscheidendsten Moment in der bayerischen Geschichte seit 1866“ kommen sehen, blieb jedoch, als ihm der Kaiser am 4. November die Bitte um den Oberbefehl an der Alpenfront, d. h. die rechtzeitige Heimkehr, abschlug³¹. Er war so voll in die Unerfüllbarkeit der Erwartung des „betrogenen Volkes“ in die Dynastie einbezogen, die Folgen des Scheiterns der mit Preußen zusammen erlebten Nationalstaats- und Weltmachtsepoche von Bayern noch abzuwenden. Der Suche nach leicht personifizierbaren „Schuldigen“ mußte die Dynastie als erste in Deutschland zum Opfer fallen, nicht einer besonders „reaktionären“ Mitwirkung an der Aufrechterhaltung eines unerträglichen Widerspruchs zwischen gesellschaftlicher und politischer Verfassung. Von der Nichtwiederkehr der Monarchie abgesehen, kehrte die innere bayerische Staatsentwicklung denn auch bereits mit der Landtagswahl von 1920 und der Regierung des letzten königlichen Regierungspräsidenten von Oberbayern, v. Kahr, auf den Weg zurück, den sie 1918 verlassen hatte.

31 K. Sendtner: Rupprecht von Wittelsbach. Kronprinz von Bayern, München 1954, bes. S. 308.

Brünings politische Weltanschauung vor 1918

1. Monarchistische Grundhaltung – Authentizität der „Memoiren“

„Wer mich kennt, der weiß, daß ich von Haus aus konservativ eingestellt bin, und ich pflege mich nicht zu ändern.“ Dieser Satz Brünings stammt aus einer Wahlrede vom 2. Juli 1932¹, vier Wochen nach seinem Sturz als Reichskanzler. Damit hatte der Zentrumsolitiker in einer der bei ihm seltenen Äußerungen zur Person einen Sachverhalt umschrieben, den zeitgenössische Biographen wie spätere Kritiker in seiner Bedeutung nicht immer voll erkannt bzw. dessen Konsequenzen für die Beurteilung der Politik des Reichskanzlers sie nicht entsprechend realisiert haben.

Erst durch die „Memoiren 1918–1934“, die im November 1970 posthum erschienen sind, ist dann „allgemein zur Kenntnis und von Historikern in vollem Gewicht ernstgenommen worden“², daß Brüning die monarchistische Restauration der Hohenzollern erstrebt, ja als Ziel und „Angelpunkt“ seiner „ganzen Politik“ bezeichnet hat³. Diese Zielsetzung war zwar seit John W. Wheeler-Bennetts Hindenburg-Biographie von 1936 – wie der Verfasser in späteren Auflagen mitteilte, auf Grund von Informationen durch den Exkanzler – bekannt; er hatte sein Urteil darüber folgendermaßen zusammengefaßt: „He [Brüning] remained – and still remains – a Conservative and a monarchist at heart“⁴. Dieses Urteil ist von der Forschung durchaus rezipiert, aber gleichzeitig auch wieder relativiert worden. Immerhin sprach Josef Becker 1966 unter Hinweis auf Wheeler-Bennett davon, daß Brüning seine „monarchistische Grundhaltung“ nie aufgegeben habe⁵.

Der Exkanzler galt und gilt sowohl im allgemeinen Bewußtsein als auch in der Erinnerung seiner noch lebenden Fraktionskollegen und Parteifreunde als katholischer Westfale, der infolge seiner Herkunft und Ausbildung, seines Kriegserlebnisses und seiner gewerkschaftlich-politischen Karriere an der Seite Stegerwalds durchaus dem konservativen Flügel der Zentrumspartei zugerechnet wurde. Bis zur Publikation seiner

1 Vgl. Germania und Kölnische Volkszeitung vom 4. Juli 1932.

2 Werner Conze: Die Reichsverfassungsreform als Ziel der Politik Brünings, in: Der Staat 11, 1972, S. 210.

3 Memoiren, S. 378.

4 Hindenburg. The Wooden Titan, London 1936, S. 339. In der späteren dt. Ausgabe (nach der engl. Neuaufl. von 1963 bzw. 1967), Der Hölzerne Titan. Paul von Hindenburg, Tübingen 1969, S. 348.

5 Brüning, Prälät Kaas und das Problem einer Regierungsbeteiligung der NSDAP 1930–1932, in: HZ 196, 1963, S. 110.

Memoiren blieb jedoch unbekannt, daß bzw. wie sehr Brüning im „Kerne seines Wesens“⁶ der deutsch-nationalen Rechten zuneigte. Danach zu urteilen, entsprach seine Haltung nicht jener gemäßigt konservativen, aber keineswegs spezifisch deutsch-nationalen Grundeinstellung, wie sie für einen großen Teil der westfälischen Zentrumspolitiker durchaus charakteristisch war⁷.

Da die Neigung des Exkanzlers zur parteipolitischen Rechten eine so zentrale Rolle in seinen Memoiren spielt, ist zu fragen, ob sich seine politische Grundhaltung darin zutreffend spiegelt oder ob nicht diese Affinität und die Überbetonung der nationalen Komponente erst aus der Rückschau stammen. Um diese Frage beantworten zu können, ist es erstens notwendig, Brünings politische Vorstellungen in der Zeit vor 1918, also vor seinem Eintritt in das Berufsleben und in die politische Arena, und deren Entwicklung zu kennen. Zur Beantwortung dieser Frage muß zweitens der Quellenwert der Memoiren kritisch überprüft werden, auch wenn es noch nicht abschließend geschehen kann, solange Brünings Nachlaß der Forschung verschlossen bleibt.

Eine kritische Würdigung der Memoiren muß deren Entstehungsgeschichte mit einbeziehen, die bisher nicht bekannt ist. Der Herausgeber des Bandes, Theoderich Kampmann, hat jede Angabe über die Genesis des Manuskripts vermieden – weil dafür das Nachwort „nicht der Ort“ sei⁸ –, statt dessen überflüssige und sogar fehlerhafte Aussagen zum Inhalt der Memoiren gemacht und knappe Bemerkungen zu ihrer Publikation angeschlossen, die nachweislich falsch sind⁹.

Auch das Problem der inneren Authentizität dieser (zunächst in Melide am Luganer See und dann in London diktieren) Erinnerungen, ihre Zuverlässigkeit in der Wiedergabe der Ereignisse und der politischen Zielsetzungen aus der Zeit der Reichskanzlerschaft ist nur in Kenntnis der Entstehungsgeschichte der Memoiren zu klären. Einige derjenigen Fragen, die dafür noch zu beantworten sind, habe ich im Mai 1971 erstmals aufgeworfen und im Zusammenhang ihrer Behandlung die Notwendigkeit einer historisch-kritischen Ausgabe der Memoiren begründet¹⁰. Zwei dieser Fragen lauten:

6 So Arnold Brecht: Gedanken über Brünings Memoiren, in: Politische Vierteljahresschrift 12, 1971, S. 615.

7 Vgl. Rudolf Morsey: Die Zentrumspartei in Rheinland und Westfalen, in: Politik und Landschaft, hg. von Walter Först, Köln 1969, S. 39.

8 S. 686.

9 Für unseren Zusammenhang genügt es, auf die Hinweise zur Publikation einzugehen. Die Bemerkung, die Memoiren hielten die „Daten und Fakten mit protokollarischer Genauigkeit fest und sind insofern unwidersprechbar“ (S. 683), ist ebenso falsch wie die schwerwiegende Behauptung, das nach dem Tod Brünings vorgefundene Manuskript sei „unverkürzt und unretouchiert“ veröffentlicht worden (S. 686).

10 In einem Vortrag im Franz-Hitze-Haus in Münster am 25. Mai 1971. Vgl. den Bericht von Günter Graf: Wer „korrigierte“ Brünings Memoiren?, in: Publik, Frankfurt a. M., vom 4. Juni 1971.

1. Haben sich Persönlichkeitsstruktur und Geisteshaltung Brünings nach 1933/34 verändert¹¹? Bekannt ist, daß sein politisches Scheitern ausgerechnet an Hindenburg (wodurch der Weg für Hitler frei wurde) für den konservativen Patrioten ein Trauma bildete und daß Brüning auch die unfreiwillige Emigration nicht verwinden konnte.
2. Wenn solche Veränderungen oder Verschiebungen seines Erinnerungsbilds erfolgt sind: In welcher Weise haben sie Diktat und Niederschrift der Memoiren (bzw. einzelner Teile) oder aber deren spätere Überarbeitungen und Korrekturen – die über einen Zeitraum von etwa fünfundzwanzig Jahren hin vorgenommen worden sind – beeinflusst?

Nach meiner Ansicht decken sich die Intentionen und Aktionen des Reichskanzlers in bezug auf die Wiedererrichtung der Monarchie – aber auch etwa die Beurteilung politischer Freunde und Gegner – nicht mit dem, was der Exkanzler darüber später (zudem teilweise in widersprüchlicher Form) geschrieben hat. Das gilt sowohl für den politischen Stellenwert und die weitreichenden Konsequenzen, die Brüning nachträglich der Monarchielösung beigemessen hat, als auch für sein Urteil über die Möglichkeiten, sie rasch und legal zu realisieren. Die Kernfrage lautet demnach: Kann bzw. muß man ernsthaft davon ausgehen, daß es dem Reichskanzler möglich gewesen ist, die Kabinettsmitglieder, alle seine politischen Freunde und Mitarbeiter in Parteien, Parlament und Presse über den „Angelpunkt“ seiner Politik im unklaren zu lassen, ja sie darüber zu täuschen?

2. Zur Brüning-Biographie und -Historiographie

Unabhängig von einer Beantwortung dieser Fragen – die hier nicht erfolgen kann – gilt es, auf der Grundlage zugänglicher Quellen die Genesis der politischen Weltanschauung Brünings zu erforschen. Zunächst ist seine Schul- und Ausbildungszeit daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie eine konservative Grundhaltung begründet oder beeinflusst hat. In Brünings Memoiren fehlt jeder Hinweis auf Herkunft und Familie, auf Ausbildungs- und Studienzeit, auf seinen geistigen Standort und seine politische Weltanschauung. Gegenüber manchen Rezensenten der Memoiren, die davon ausgehen, daß entsprechende Textpassagen nachträglich wieder gestrichen worden seien, habe ich Grund zu der Annahme, daß solche Teile nie geschrieben worden sind.

¹¹ Dazu vgl. John W. Wheeler-Bennett: *The End of the Weimar Republic*, in: *Foreign Affairs*, 1972, S. 369 (in einer Rezension der Memoiren): „For this is not the man I knew . . .“ Das gleiche Urteil hatten bereits 1971 die fünf noch lebenden früheren Zentrumsabgeordneten übereinstimmend geäußert (vgl. Klaus Gotto: *Die Memoiren eines Kanzlers*, in: *Die politische Meinung* 16, 1971, S. 87), auch Brünings Freund und Helfer in der amerikanischen Emigration, George N. Shuster (in einem Gespräch mit mir am 4. Oktober 1971 in Washington). Einer dieser früheren Parlamentarier hat sich auch schriftlich entsprechend geäußert: Ernst Föhr (MdR 1928–1932): *In memoriam Brüning*, in: *Anzeiger für die katholische Geistlichkeit* 80, 1971, S. 169. Zweifel an der Zuverlässigkeit der Memoiren auch bei Ernest Hamburger: *Betrachtungen über Heinrich Brünings Memoiren*, in: *Internat. wissenschaftl. Korrespondenz*, H. 15, 1972, S. 37.

Auch heute noch ist es nicht möglich, allein die äußeren Etappen von Brünings Lebens- und Werdegang vor 1918, insbesondere während der zweiten Phase seiner Studienzeit, zuverlässig zu rekonstruieren. Die Forschung bleibt weiterhin in erster Linie auf die beiden zeitgenössischen Biographien Brünings angewiesen: die des Volkskonservativen Rüdiger Robert Beer (Berlin 1931) und die des Zentrumspublizisten Alphons Nobel (Leipzig 1932).

Für unser Thema verdient die Darstellung von Beer den Vorzug, da der Verfasser durch Vermittlung seines Parteifreunds Treviranus 1931 die Möglichkeit erhielt, für seine dritte Auflage (die vierte und letzte erschien noch im gleichen Jahr) Ergänzungen und Korrekturen von Brünings Hand verwerten zu können¹². Das mußte allerdings ohne Hinweis auf seine Quelle geschehen, deren Bedeutung noch zusätzlich verschleiert wurde. So hieß es im Vorwort der vierten Auflage, sie sei „im wesentlichen unverändert“ geblieben, nachdem die dritte „einige“ – nicht näher umschriebene – „Ergänzungen und Berichtigungen“ enthalten habe¹³. Soweit ich sehe, ist die „Authentizität“ der dritten bzw. vierten Auflage Beers für die Forschung bisher nicht erkannt worden.

Demgegenüber ist die Brüning-Biographie von Nobel, die es noch im Erscheinungsjahr auf drei (unveränderte) Auflagen brachte, unergiebig. Das verwundert deswegen, weil der Autor den Reichskanzler aus der gemeinsamen Tätigkeit in der Zentrale des Deutschen Gewerkschaftsbunds in Berlin kannte, wo Nobel einige Jahre lang die von Stegerwald gegründete Tageszeitung „Der Deutsche“¹⁴ geleitet hatte. Wichtig hingegen sind kritische Hinweise des DNVP-Propagandisten Eduard Stadler (seit Juni 1933 MdR bei der NSDAP-Fraktion) in seiner 1931 erschienenen, von Haßliebe gegen den einstigen Straßburger Studienkollegen zeugenden „psychologisch-politischen Studie“ über Brüning¹⁵.

Erst 1968 wurden durch Gottfried Reinhold Treviranus neue Details zur Biographie Brünings auch vor 1918 bekannt. In seinem Buch „Das Ende von Weimar. Heinrich Brüning und seine Zeit“ (Düsseldorf 1968) konnte Treviranus vor allem Auszüge von Briefen Brünings aus dessen Straßburger Studienzeit an Hermann Platz veröffentlichen, ergänzt von Erinnerungen eines anderen Studienfreunds aus der Zeit an der Grenzland-

12 Vgl. Rüdiger Robert Beer: Rückschau nach dreißig Jahren, in: Heinrich Brüning. Reden und Aufsätze, gesammelt von Wilhelm Vernekohl, Münster 1961, S. 115 Anm. 1.

13 S. 6, ebd., weist Beer ferner darauf hin (was in früheren Auflagen nicht geschehen war), daß Brüning „von der vorliegenden Arbeit vor ihrem Erscheinen selbstverständlich keine Kenntnis“ erhalten habe. Nach einer freundlichen Auskunft von Herrn Beigeordneten a. D. R. R. Beer (Köln) sind seine sämtlichen Unterlagen über die Brüning-Biographie durch Kriegseinwirkung verlorengegangen.

14 Dazu vgl. Rudolf Morsey: Zur Gründung der Tageszeitung „Der Deutsche“ (1921), in: Publizistik 17, 1972, S. 351 ff. Ebd., S. 353 Anm. 15, ein Standortnachweis dieser Zeitung, die auch als Sprachrohr Brünings eine Untersuchung verdiente.

15 In seinem Buch „Schafft es Brüning?“, Berlin 1931, S. 143–152. (Es handelt sich um eine Sammlung von Artikeln aus der Wochenschrift „Das Großdeutsche Reich“.) Stadler war bis 1917/18 aktiv im elsässischen Zentrum (Windthorstbunde) tätig gewesen. Unentbehrlich auch: Hermann Ullmann: In der großen Kurve. Führer und Geführte, Berlin 1933, S. 60 ff.

universität: Theodor Abele¹⁶. Die ein Jahr später erschienene anspruchslose und fehlerhafte Brüning-Biographie von Eilert Lohe (Göttingen 1969) sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt¹⁷.

Die bisherige Brüning-Historiographie erlaubt es demnach nicht, auch nur die Etappen der Ausbildungs- und Studienzeit einigermaßen zuverlässig zu bestimmen. Das gilt in noch höherem Maße für die Kenntnis der geistigen, politischen und religiösen Entwicklung Brünings. Für deren Darstellung bedarf es der Erschließung weiterer privater Zeugnisse.

Ein derartiger Bestand konnte kürzlich in den Briefen Brünings an den Münsteraner Schulfreund August Winkelmann (1881–1954) entdeckt werden¹⁸. Zu ihm hielt Brüning überaus engen Kontakt, eingeschlossen religiösen und philosophischen Gedankenaustausch. Der um vier Jahre ältere katholische Geistliche (seit 1907) Winkelmann wurde später als Pfarrer im niederrheinischen Marienthal (1924–1950) dadurch bekannt, daß er das dortige älteste deutsche Augustinereremiten-Kloster zu einer bekannten Stätte der Begegnung von Kirche und Künstlern ausbaute¹⁹. Mit Hilfe dieser neuen Quelle, die zahlreiche Angaben in der Literatur ergänzt und korrigiert sowie andere erst verständlich macht, und unter Auswertung der älteren Biographien lassen sich die Grundzüge der politischen Weltanschauung Brünings in der Zeit vor 1918 darstellen.

3. Studium im In- und Ausland

Am 28. März 1904 erhielt Brüning das Abiturzeugnis des Gymnasium Paulinum in Münster²⁰, das er neun Jahre lang besucht hatte. Als Studienfach seiner Wahl war „Rechtswissenschaft“ eingetragen. Im Sommersemester 1904 studierte Brüning Jura in München, vom Wintersemester 1904/05 bis einschließlich des Wintersemesters 1910/11 in Straßburg – wohin sein Vetter, der Philosoph Clemens Baumker²¹, 1903 von Bonn aus

16 Für die Brüning-Biographie nach 1933/34 vgl. die posthum veröffentlichte Darstellung von Gottfried R. Treviranus: *Für Deutschland im Exil*, Düsseldorf 1973. Ihr Titel sollte ursprünglich lauten „Mit Brüning in der Fremde“. Vgl. meine Rezension in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 30. April 1973. Ferner George N. Shuster: *In Amerika und Deutschland*, Frankfurt a. M. 1965 (dt. Ausg.); ders.: *Dr. Brünings' Sejour in the United States (1935–1945)*, in: *Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik*. Festschrift für Heinrich Brüning, hg. von Ferdinand A. Hermens und Theodor Schieder, Berlin 1967, S. 449 ff.

17 Vgl. meine Rezension, in: *HZ* 212, 1971, S. 201.

18 Für die Möglichkeit ihrer Benutzung bin ich Herrn Fabrikant Heinrich Laurenz (Ochtrup/Westf.), einem Neffen Winkelmanns, zu besonderem Dank verbunden. Ebenfalls möchte ich in diesem Zusammenhang für bereitwillig erteilte Auskünfte Frau Gisela v. Alvensleben danken, die 1934 in der Schweiz die Erstfassung von Brünings Memoirendiktat geschrieben hat.

19 Dazu vgl. Johannes Ramackers (Hg.): *Marienthal, des ersten deutschen Augustinerklosters Geschichte und Kunst*, Würzburg 1961. Darin ein Beitrag von Augustin Winkelmann: *Zur Geschichte der neuen Kunst und ihrer Symbolik in Marienthal* (S. 148–175), sowie ein Nachruf von Ramackers auf Winkelmann (S. 176–179).

20 Inhaltlich wiedergegeben, in: *Heinrich Brüning: Reden und Aufsätze eines deutschen Staatsmanns*, hg. von Wilhelm Vernekohl (+) unter Mitwirkung von Rudolf Morsey, Münster 1968, S. 311 f.

21 Nach Wilhelm Schulte: *Westfälische Köpfe*, Münster 1963, S. 18, der „bedeutendste Philosoph Westfalens neuerer Zeit“.

übergesiedelt war²², – Philosophie, Geschichte und Germanistik, verbunden mit Staatswissenschaft. Dort führte ihn Friedrich Meinecke, der Anfang 1906 einem Ruf nach Freiburg i. Br. folgte, in preußische Geschichte ein. In dessen Seminar schrieb er ein Referat über die Gründung des Brandenburgischen Geheimen Rats. Durch Meinecke hat Brüning – seinem späteren Zeugnis zufolge – ein dauerndes Interesse an Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte gewonnen²³. Nachhaltiger beeinflusst wurde der Münsteraner dann allerdings von Martin Spahn²⁴, in dessen Seminar er eine größere Arbeit über Erasmus von Rotterdam anfertigte²⁵. Weitere Einzelheiten über seinen Studiengang an der Grenzlanduniversität sind nicht bekannt.

Im Februar 1911 absolvierte Brüning das Staatsexamen für das höhere Lehramt. Seine Staatsarbeit bei Spahn handelte – wie aus einem späteren Brief an Winkelmann von Ende 1913 hervorgeht – über Justus Möser und Rousseau. Bemerkenswerter aber für die Beurteilung Brünings ist ein anderes Detail, das bisher ebenfalls unbekannt war: Der Kandidat hat versucht, sich der mündlichen Prüfung durch die Flucht aus Straßburg zu entziehen²⁶. Nur die Tatsache, daß seine schriftliche Arbeit mit „sehr gut“ bewertet worden war und daß sich Spahn für ihn einsetzte, rettete Brüning

-
- 22 Die Feststellung von G. R. Treviranus: Das Ende von Weimar, S. 18, wonach Brüning zum ersten Semester deswegen nach München gegangen sei, weil dort Baeumker gelehrt habe (so auch E. Lohe, Brüning, S. 13), ist falsch. Baeumker (1853–1924) ging erst 1912 – als Nachfolger Hertlings – nach München. Er war im übrigen trotz des großen Altersunterschieds nicht, wie von Treviranus, ebd., angegeben und auch von mir seinerzeit übernommen (vgl. Rudolf Morsey: Brüning, in: Zwischen Ruhrkampf und Wiederaufbau, hg. von Walter Först, Köln 1972, S. 85) ein „Onkel“ Brünings.
- 23 So am 30. Juni 1953 an Meinecke, wobei Brüning hinzufügte, daß später bei vergleichenden Studien, die er während seiner Lehrtätigkeit im Exil getrieben habe, seine Bewunderung vor der brandenburgisch-preußischen Leistung gestiegen sei. Vgl. Friedrich Meinecke: Ausgewählter Briefwechsel, hg. und eingeleitet von Ludwig Dehio und Peter Classen (Friedrich Meinecke: Werke, Bd. 6), Stuttgart 1962, S. 316, Anm. 1. Ferner Friedrich Meinecke: Straßburg–Freiburg–Berlin, Stuttgart 1949, S. 47.
- 24 Die Mitteilung von G. R. Treviranus: Das Ende von Weimar, S. 21, Brüning habe sich mit Spahns „Geschichtsauslegung“ nicht befreunden können, ist durch kein schriftliches Zeugnis Brünings bisher belegbar. Vgl. auch unten Anm. 84.
- 25 Nach einem undatierten Brief an Winkelmann, in dem von dem „blödsinnigen“ Referat über Erasmus die Rede ist. Wahrscheinlich bezieht sich darauf auch Brünings Mitteilung vom 5. Oktober 1908 aus Münster an Winkelmann: „Bin jetzt mit Gewalt am arbeiten, nachdem ich eine sehr energische Karte von Spahn erhalten habe.“ Nach Theodor Abeles Erinnerung (zit. bei G. R. Treviranus: Das Ende von Weimar, S. 22) hat Brüning über dieser Arbeit eine „steigende Abneigung gegen den Skeptizismus des Erasmus“ empfunden.
- 26 Am frühen Morgen des Examenstags war Brüning mit dem Zug abgereist. Er konnte aber infolge einer telefonischen Intervention Spahns – der von Brünings Hauswirtin benachrichtigt worden war – durch eine Brüning befreundete Familie in Metz dazu bewogen werden, in Metz den Zug zu verlassen und nach Straßburg zurückzukehren. Dort hatte Martin Spahn inzwischen dafür gesorgt, daß die Prüfer sich am Nachmittag wieder einfanden, wo dann das Examen glatt verlief. Diesen Hinweis verdanke ich Herrn Ministerialrat a. D. Claus Peter Spahn (Wachtberg-Pech bei Bonn) – einem Sohn von Martin Spahn –, nach dessen Erinnerung Brüning während der zwanziger Jahre Frau Martin Spahn in Berlin einmal mündlich berichtet hat, daß er 1911 bereits einen Brief an seine Mutter in Münster vorbereitet hatte, um ihr mitzuteilen, daß er das Examen nicht ablegen wolle. Damit wird auch die Anspielung von E. Stadler: Schafft es Brüning?, S. 145, verständlich, wonach Brüning das Examen immer wieder hinausgezögert habe, „dem Mündlichen ausweichend“.

das – wie er selbst es zweieinhalb Jahre später sah²⁷ – „sonst vielleicht verpfuschte Examen“.

Im Wintersemester 1911/12, nachdem sich aus bisher unbekanntem Gründen seine Absicht zerschlagen hatte, bei dem Volkswirtschaftler Richard Ehrenberg (1857–1921) in Rostock zu promovieren²⁸, und im Sommersemester 1912 sowie im Wintersemester 1913/14 und im Sommersemester 1914 war Brüning als Gasthörer zum Studium der Staatswissenschaften in Bonn immatrikuliert²⁹. Hier hörte er vor allem den Nationalökonom Heinrich Dietzel, den ihm der für Bonn zuständige Referent im preußischen Kultusministerium und Nationalökonom Ludwig Elster empfohlen hatte³⁰. (Daß Brüning eine Zeitlang auch in Münster studiert haben soll³¹, trifft nicht zu³².)

Einen großen Teil der Jahre 1911, 1912 und 1913 sowie einige Wochen des Jahres 1914 – die genauen Zeitabschnitte sind nicht bekannt, überschneiden sich aber teilweise mit der Zeit, in der Brüning an der Universität Bonn eingeschrieben war – verbrachte er im Ausland: zunächst in England, dann in Frankreich (bei einer seiner Mutter befreundeten Familie in der Normandie) und schließlich wieder in England. Dort wohnte er zunächst in der Nähe von Manchester, dann in London³³. Es ist zweifelhaft, ob er in diesen Jahren auch an der Sorbonne³⁴ und an der Londoner Universität studiert hat³⁵. Wahrscheinlich benutzte er nur die dortigen Bibliotheken für seine Studien. Der lange Aufenthalt auf der Insel diente seiner (wissenschaftlichen) Weiterbildung und erst in zweiter Linie der Niederschrift einer volkswirtschaftlichen Dissertation, auf deren Thema Brüning während seiner Studien in Manchester gestoßen war³⁶.

27 Brief von Ende 1913 aus London an Winkelmann.

28 Nach A. Nobel: Brüning, S. 11 (ohne Begründung, warum sich Brüning nach Rostock hin orientieren wollte).

29 Siehe Anm. 43.

30 Nach einer brieflichen Mitteilung von Ende 1913 aus London an Winkelmann. Danach hatte ihm Elster geraten, sich bei Dietzel zu habilitieren. – Wie der Kontakt Brünings zu Elster zustande gekommen ist, bleibt noch zu klären.

31 So R. R. Beer: Brüning, S. 9 (auch in der 4. Aufl.). Offensichtlich von dort übernommen bei E. Stadler: Schafft es Brüning?, S. 144.

32 Davon ist keine Rede in Brünings biographischen Angaben in den Reichstagshandbüchern von 1924 bis 1933 (ab III. Wahlperiode).

33 In den Reichstagshandbüchern (s. die vorige Anm.) ist von „Studienreisen“ in England und Frankreich von 1911 bis 1913 die Rede. Der Aufenthalt in England erklärt sich daraus, daß Brünings neun Jahre älterer Bruder, Hermann Joseph Brüning (gest. 1924), der in Manchester eine seelsorgliche Tätigkeit ausübte, den jüngeren Bruder eingeladen hatte. Er war eine ungemein tatkräftige Persönlichkeit und als Missionsgeistlicher weit in der Welt herumgekommen. Daß er den jüngeren Bruder nachhaltig beeinflußt hat, ist bekannt, wenngleich über Art und Richtung seines Einflusses konkrete Angaben fehlen.

34 So bei R. R. Beer: Brüning, S. 12, nur in der 4. Aufl. Vgl. dagegen Brünings eigene Angaben (s. Anm. 32).

35 Ebd., S. 13 (bereits in der 1. Aufl.). Brüning hat nicht auch noch in Oxford studiert, wie Werner Conze annimmt; Brüning als Reichskanzler, in: HZ 214, 1972, S. 314.

36 Brüning beginnt seine Memoiren (S. 17) mit einem Hinweis auf seine „langen und häufigen“ Auslandsaufenthalte, die seinen Blick für die „politischen und wirtschaftlichen Systeme“ anderer Länder „erweitert“ hätten. In einer Bewerbung Brünings vom 5. Dezember

Die Fertigstellung seines Manuskripts hat Brüning, ähnlich wie Jahre vorher den Termin seines Staatsexamens, immer wieder hinausgezögert. Mitte Juni 1913 rechneten seine Angehörigen in Münster damit, daß die Doktorarbeit in Bonn eingereicht werden würde³⁷. Sie wurde aber erst Ende 1914, und zwar in Berlin – mit Hilfe der Bestände der Preußischen Staatsbibliothek – abgeschlossen und Mitte Februar 1915 in Bonn eingereicht³⁸. Inzwischen war Brüning zum 4. Februar als Kriegsfreiwilliger „zur Gardeinfanterie ausgehoben“ worden. Nur „mit Mühe“ konnte er erreichen, daß seine Einberufung zum Kriegsdienst, die er mit einer bei ihm ungewohnten Energie betrieben hatte, bis zum 1. März 1915 zurückgestellt wurde³⁹.

Seine Dissertation „Die finanzielle, wirtschaftliche und gesetzliche Lage der englischen Eisenbahnen unter Berücksichtigung der Frage ihrer Verstaatlichung“⁴⁰ wurde von Heinrich Dietzel (1857–1935) mit „gut“ bewertet⁴¹. An dessen Seminarübungen hatte Brüning offensichtlich mit so großem Erfolg teilgenommen, daß ihm Dietzel bereits im Sommer 1914 die Möglichkeit der Habilitation angeboten hatte. Darauf war der Münsteraner aus verschiedenen Gründen nicht eingegangen⁴², ohne daß mit Sicherheit gesagt werden kann, ob er überhaupt ernsthaft daran gedacht hat, sich in Bonn oder anderwärts zu habilitieren. Das Rigorosum absolvierte Brüning am 3. März 1915 in den Fächern Nationalökonomie, Finanzwissenschaft und Philosophie mit dem Gesamtprädikat „cum laude“⁴³.

1918 um Einstellung bei der Verwaltung der Stadt Münster heißt es, er habe „zu verschiedenen Malen längere Zeit“ in Frankreich und England zum Studium dortiger „sozialer und wirtschaftlicher Verhältnisse“ gewieilt. Vgl. H. Brüning: Reden und Aufsätze, S. 317.

37 Bereits am 26. Dezember 1912 hatte er aus London Winkelmann mitgeteilt, er stände jetzt „am Abschluß“. Einige Monate später, am 14. März 1913, hieß es, er sei sehr beansprucht „mit dem Beenden“ der Arbeit.

38 Das geht aus Briefen an Winkelmann hervor.

39 25. Februar 1915 an Winkelmann.

40 246 Seiten, Maschinenschrift. Die Arbeit scheint nur noch in einem Exemplar erhalten zu sein und konnte in einer Fotokopie der UB Bonn benutzt werden.

41 Siehe Anm. 43. Unter Mitgliedern des Dietzel-Seminars wurde später scherzhaft kolportiert, daß Dietzel einen seiner Schüler „mehrfach zur Materialbeschaffung nach England getrieben habe“. Diesen Hinweis verdanke ich Herrn Dr. med. Heinrich Dietzel (Bonn), einem Sohn des Nationalökonomien.

42 In einem Schreiben Brünings vom 20. Juli 1914 an Winkelmann sind drei Gründe gegen eine Habilitation bei Dietzel aufgeführt: „1. Weil ich es finanziell trotz der Versprechungen von Stipendien seitens des Geheimrats Elster nicht kann [vgl. Anm. 30]; 2. weil er zu große Anforderungen stellt; 3. weil ich nie mit seinen politischen und politisch-ethischen Grundanschauungen harmonieren werde.“ – In einem Schreiben von Ende 1913 aus London an Winkelmann hatte Brüning seinen Doktorvater Dietzel als „absoluten Freihändler“ bezeichnet. Über den Bonner Nationalökonomien, den „eifrigsten Verfechter des Freihandels und der industriestaatlichen Entwicklung“, vgl. Erwin v. Beckerath: Heinrich Dietzel, in: Neue deutsche Biographie. Bd. 3, Berlin 1957, S. 709. Über Ludwig Elster vgl. Gerhard Albrecht, ebd., Bd. 4, 1959, S. 469 f.

43 Für freundl. Auskünfte habe ich Herrn Kollegen Max Braubach (Bonn) zu danken. Nach dessen Ermittlungen sind die Promotionsakten Brünings ebenso wie die in Bonn abgelieferten Pflichtexemplare seiner Dissertation – die übrigens erst 1929 im Hochschulschriftenverzeichnis (U 29/802) aufgeführt ist – nicht mehr vorhanden.

Der frischgebackene Dr. phil.⁴⁴ hatte also keineswegs ein besonders „hervorragendes“ Examen⁴⁵ gemacht. Seine Dissertation, die Brüning mit großem Aufwand von Zeit und Geld angefertigt und die er 1952 einmal als „Habilitationsschrift“ bewertete⁴⁶, ist von der Forschung nicht zur Kenntnis genommen worden⁴⁷. Im übrigen hat Brüning seine Urkunde erst 1924 von der Universität Bonn erbeten und erhalten⁴⁸, um eventuellen Vorwürfen wegen unberechtigter Führung des Dokortitels – wie sie im Verlauf von Brünings erstem Wahlkampf hätten auftreten können – zu begegnen⁴⁹.

In der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg war eine Studiendauer von zehneinhalb Jahren, an deren Abschluß Brüning 29 Jahre zählte, außergewöhnlich lang. Die späteren Anhänger des Reichskanzlers interpretierten sie als Beweis für Brünings Gründlichkeit und für sein Streben nach umfassender Bildung. Allerdings sprach schon 1932 A. Nobel von einem „Lernen als Selbstzweck“, in dem sich eine „gewissermaßen schwermütige Unentschlossenheit“ gezeigt habe⁵⁰. Die politischen Gegner des Reichskanzlers sahen in der Dauer seines Studiums ihr Urteil über Brünings zaudernde Natur und notorische Unentschlossenheit bestätigt⁵¹.

Die Frage, wer das lange Studium einschließlich vieler Reisen und der Auslandsaufenthalte bezahlt hat, kann bis heute nicht beantwortet werden. Als „Werkstudent“ hat Brüning jedenfalls nicht gearbeitet. Der allgemein anzutreffende Hinweis auf das elterliche Vermögen⁵² – Brünings Vater war bereits 1887 gestorben – scheint ergänzungsbedürftig zu sein; möglicherweise erhielt der Langzeitstudent, zumindest zeitweilig, ein

44 So heißt es in dem Bewerbungsschreiben Brünings von 1918 (s. Anm. 5) und in der beigelegten Befürwortung durch Dietzel. In der Literatur ist in der Regel die Rede davon, daß Brüning zum Dr. rer. pol. promoviert worden sei. Falsch ist die Annahme von Heinrich Joseph Brühl: Brüning unser Führer, M.Gladbach, o. J. [1932], S. 10, Brüning habe 1915 „zu dem philosophischen Doktorhut den der Staatswissenschaften erworben“.

45 So J. W. Wheeler-Bennett: Hindenburg (dt. Ausgabe), S. 346 (auch in der ersten Ausg. von 1936, S. 338), aber auch andere Autoren.

46 In einem Schreiben aus den USA an einen Adressaten in der Bundesrepublik. Photokopie im Besitz des Verf.

47 Vgl. beispielsweise die Artikel über „Eisenbahnwesen (im Auslande)“, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 3, Jena 1926, S. 659 f. (A. v. d. Leyen); Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Tübingen 1961, S. 141 f. (A. F. Napp-Zinn). Siehe auch Anm. 40.

48 Nach der Promotionsliste der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät von 1924. Diesen Hinweis verdanke ich Herrn Kollegen Karl Dietrich Bracher (Bonn). Brüning hat seinen Dokortitel nachweislich seit Dezember 1918 geführt.

49 Freundliche Auskunft von Herrn Dr. med. H. Dietzel (s. Anm. 41), der sich an den Besuch Brünings bei seinem Vater erinnert.

50 Brüning, S. 9 f. In einer Rede aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des Deutschen Studentenwerks am 8. März 1931 erklärte Reichskanzler Brüning: „Hochschulstudium ist seiner eigentlichen Natur nach nicht zweckgebunden. Geistige Betätigung ist sich selbst genug.“ Not und Dienst, in: Studentenwerk 1931, Berlin, S. 53.

51 So insbesondere E. Stadler: Schafft es Brüning?, S. 146.

52 Bei G. R. Treviranus: Das Ende von Weimar, S. 21, spezifiziert: „dank der Mutter Fürsorge“.

Stipendium aus einem (geistlichen?) Fonds bzw. aus einer (familienbezogenen) Stiftung seiner Heimatstadt Münster⁵³.

4. *Konservative Prägung in Münster und Straßburg*

Brünings Dissertation galt der damals vieldiskutierten Frage nach dem Vorzug staatlichen oder privatwirtschaftlich organisierten Eisenbahnbesitzes und Betriebes. Damit bekundete der Doktorand sein Interesse, zur Klärung einer umstrittenen wirtschafts- und verkehrspolitischen Problematik beizutragen. Er kam zu dem Ergebnis, daß dem privaten Eisenbahnbetrieb in England der Vorzug gegeben werden müsse gegenüber dem deutschen System staatlicher Eisenbahnverwaltung, in dem eine „zentralistische, bürokratische Leitung“ hemmend wirke⁵⁴.

Dieses wirtschaftspolitische Bekenntnis von 1914/15 erlaubt noch keinen Schluß auf Brünings (partei)politische Ansichten und Neigungen. (Hingegen hatte die Wiederentdeckung seiner Dissertation während der Zeit seiner Reichskanzlerschaft politische Komplikationen im Gefolge⁵⁵.) Das Urteil Josef Beckers von 1966, Brünings habe „vielen Erscheinungen des ‚Wilhelminismus‘ mit Kritik oder Distanz“ gegenübergestanden⁵⁶, findet in den bisher bekannten Quellen keine Stütze.

Auch die etwa zur gleichen Zeit getroffene Feststellung von Theodor Abele, wonach Brünings und er in der gemeinsamen Straßburger Studienzeit der „offiziellen deutschen Politik gegenüber sehr kritisch eingestellt“ gewesen seien⁵⁷, läßt nicht erkennen, ob es sich dabei um etwas anderes und um mehr als generationsbedingtes studentisches Raisonnement gehandelt hat. Im übrigen ist auch hier von Kritik an der Politik und nicht am „System“ die Rede.

53 Entsprechende Nachforschungen in Münster führten bisher noch zu keinem Ergebnis. Für freundliche Auskünfte habe ich Städt. Archivdirektor Dr. Helmut Lahrkamp (Münster) zu danken.

54 S. 234.

55 In einem Schreiben Brünings aus dem Jahre 1955 an einen deutschen Adressaten heißt es dazu: „Meine Doktorarbeit, die mich Schweiß und Mühe gekostet hat, weil ihr Ergebnis allen theoretischen Auffassungen meines verehrten Lehrers Dietzel widersprach, wurde 1930 oder 1931 wiederentdeckt – zufällig und aus mir nicht freundlich gesinnten Gründen von einem der engsten Mitarbeiter von [Generaldirektor der Reichsbahn-Gesellschaft] Dormmüller. Es wurde eine Analyse der Tendenzen meiner damaligen Ausarbeitungen im „Archiv für Eisenbahnwesen“ veröffentlicht, ohne daß ich eine Ahnung davon hatte. Diese „Analyse“ ist in den Jahrgängen 1930 und 1931 nicht zu ermitteln. Diese Analyse las Dormmüller. [...] Er kam aus eigener Initiative zu mir mit einem konkreten Vorschlag. Das Ergebnis dieser Unterhaltung war, daß ich, ohne einen Kabinettsbeschuß abzuwarten, ihn ermächtigte, [die Speditionsfirma] Schenker und Co. aufzukaufen. Erst nachdem Schenker und Co. praktisch der Eisenbahn gehörten, habe ich [den Reichsfinanzminister] Dietrich informiert, der sich ohne zu zögern mit seinem gesunden Menschenverstand auf meine Seite stellte. Damit verlor ich meine Mehrheit im Reichstage wegen der Gegensätze in der Wirtschaftspartei. Im Herbst 1931 beschloß daher die Wirtschaftspartei, für ein Mißtrauensvotum gegen mich zu stimmen, was natürlich verfassungsmäßig den Rücktritt des Kabinetts herbeigeführt haben würde. Im letzten Augenblick gelang es mir, in der Wirtschaftspartei eine Stimme Mehrheit für mich gegen die Opposition zu erzielen.“ Photokopie im Besitz des Verf.

56 Heinrich Brünings in den Krisenjahren der Weimarer Republik, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 17, 1966, S. 201.

57 Zitiert bei G. R. Treviranus: *Das Ende von Weimar*, S. 23.

Ausgangspunkt aller Reflexionen über die Entwicklung der politischen Ansichten und der Gedankenwelt Brünings ist die katholisch-konservative Grundhaltung in seinem Elternhaus und in seiner weiteren Familie in und um Münster. Dort dominierte ein handfester Konservatismus ländlicher Prägung, der Brüning wohl durch die Erziehung der Mutter vermittelt worden ist. Nachhaltigen Einfluß scheint der „Zeitgeist“ auf dem Gymnasium Paulinum ausgeübt zu haben. Dessen Lehrerschaft erzog die Schüler nicht im Sinne einer engen Bindung an die Zentrumspartei, wie sie in einem katholischen Bürgerhaus in und um Münster selbstverständlich war. (Der vorwiegend agrarisch strukturierte Reichstagswahlkreis Münster-Coesfeld mit einer über 90 v. H. katholischen Bevölkerungsmehrheit bildete von 1874 bis zum Ende des Kaiserreichs eine sichere Zentrumsdomäne.)

Auch in der von ihm korrigierten Auflage der Brüning-Biographie von R. R. Beer hat der Reichskanzler 1931 nicht die Formulierung geändert, in der von seiner frühen Neigung zu „politischen Dingen“ und von seiner „alten Liebe zum Politischen“ die Rede war. Das gleiche galt für die Wendung, daß er als Pennäler zu Hause eifrig die örtliche „katholische Zeitung“ gelesen, sich ein „kleines Archiv aus ihren Aufsätzen“ angelegt und sie durch Gegenüberstellung mit anderen Blättern überprüft habe⁵⁸. Vom politischen Katholizismus oder auch nur vom Kulturkampf war keine Rede, auch nicht von der Zentrumspartei. Dabei handelte es sich bei der „katholischen Zeitung“ im Elternhaus vermutlich um den 1851 gegründeten „Münsterischen Anzeiger“ (Auflage 1913: 37.500 Exemplare) oder aber – weniger wahrscheinlich – um den seit 1822 existierenden „Westfälischen Merkur“: beides profilierte Zentrumsblätter.

Nach einem Zusatz in der dritten Auflage der Biographie von Beer hat Brüning den „Ernst der sozialen Frage eher als andere“ gesehen, „wenngleich er selbst aus der konservativen Verbindung alten Bürger- und Bauernblutes hervorgegangen“ sei⁵⁹. Ob diese Ergänzung vom Reichskanzler stammt, ist nicht sicher auszumachen.

Brüning hat, soweit ich bisher sehe, in seinen zahlreichen späteren brieflichen Äußerungen aus der Zeit nach 1934 bzw. 1945 nicht davon gesprochen, daß er durch das Gymnasium Paulinum in Münster politisch beeinflußt oder geprägt worden sei. 1898 erlebte er als Tertianer die Feiern anläßlich des elfhundertjährigen Bestehens dieses ältesten deutschen Gymnasiums⁶⁰. Noch sind die Lehrbücher, die um die Jahrhundertwende in der Oberstufe des Paulinums insbesondere für den Deutsch- und Geschichtsunterricht benutzt wurden, und die Themen der Deutschaufsätze dieser Jahre nicht unter dem Gesichtspunkt der „politischen Bildung“ ausgewertet worden. Eine erste Prüfung dieser Quellen⁶¹ ergab aber bereits Anhaltspunkte für die Richtung und Intensität einer solchen Bildung.

58 S. 8.

59 S. 9.

60 Vgl. Rudolf Schulze (Hg.): Das Gymnasium Paulinum zu Münster 797–1947, Münster 1948.

61 Nach den gedruckt vorliegenden „Jahresberichten“ des Paulinums, benutzt für die Jahre 1898–1904.

Die damalige Schülergeneration wurde stramm national und preußisch-gouvernemental erzogen, ohne jede Kritik an der Hohenzollern-Monarchie. Fünfmal während jedes Schuljahrs fanden im Gymnasium „vaterländische Gedenk- und Erinnerungstage“ statt. An „Kaisers Geburtstag“ (27. Januar) weilten jeweils auf Einladung des Kommandierenden Generals „Abordnungen“ der Schulklassen unter den Zuschauern der alljährlich stattfindenden Militärparade.

Eine derartige Kaiser- und Preußenbegeisterung muß für ein so sehr auf Tradition bedachtes, überwiegend von katholischen Schülern besuchtes Gymnasium in der westfälischen Metropole zunächst überraschen. Sie erklärt sich daraus, daß in Münster um die Jahrhundertwende die Nachwirkungen der Kulturkampffära längst abgeklungen waren, obwohl gerade Westfalen durch Bismarcks Kirchenkampf weitaus „tiefer erregt worden [war] als andere Provinzen der Monarchie“: So hatte es rückblickend der neue westfälische Oberpräsident in Münster, v. Hagemeister, am 20. Dezember 1883 in einem seiner ersten Berichte nach Berlin formuliert⁶².

Unbeschadet einer ungewöhnlich heftigen Opposition gegen „Preußen“ in den siebziger Jahren⁶³ hatte bald nach dem Abbau des Kulturkampfes ein Umschwung eingesetzt. Im Zuge der fortschreitenden „Nationalisierung“ wuchs der politische Katholizismus überraschend schnell in das kleindeutsche Kaiserreich hinein. Es kam zur völligen Aussöhnung mit der „Reichsnation“⁶⁴. Dieser für Westfalen in seinem Verlauf wie in seinen Auswirkungen noch kaum erforschte Prozeß erfolgte hier früher und auch wesentlich nachhaltiger als im benachbarten Rheinland, das in „seelischer Ferne“ zum Preußentum verblieb⁶⁵. Dafür ist ein Vergleich zwischen Brüning und dem gebürtigen Kölner Konrad Adenauer aufschlußreich⁶⁶.

Schon in den achtziger Jahren setzte in Westfalen ein übersteigerter Nationalismus ein, der nach 1890 zu einer Bismarck-Heroisierung führte⁶⁷. Typische Beispiele westfälischer Katholiken, die sich mit Stolz zu Preußen und zum Reich, zum Kaiser und zum Reichsgründer bekannten, waren die Historiker Heinrich Finke und Aloys Schulte⁶⁸. Beide kamen vom Paulinum (Abiturjahrgang 1876) und können dem rechten, betont nationalen Flügel im politischen Katholizismus zugerechnet werden.

62 Zitiert bei Engelbert Pülke: Geschichte der politischen Parteien im Kreise Recklinghausen von ihrer Gründung bis zum Ende des Kulturkampfes (1848–1898), in: Vestische Zs. 41, 1934, S. 129.

63 Dazu vgl. Ludwig Ficker: Der Kulturkampf in Münster, bearbeitet von Otto Hellinghaus, Münster 1928, passim.

64 Vgl. Rudolf Morsey: Die deutschen Katholiken und der Nationalstaat zwischen Kulturkampf und Erstem Weltkrieg, in: Histor. Jb. 90, 1970, bes. S. 62 f.

65 So Martin Spahn: Rheinländertum und Preußentum, in: Der westdeutsche Volksboden, hg. von Wilhelm Volz, Breslau 1925, S. 182.

66 Vgl. Rudolf Morsey: Brüning und Adenauer, Düsseldorf ²1972, S. 11 f.

67 Einzelheiten bei Gustav Engel: Politische Geschichte Westfalens, Köln ³1970, S. 271.

68 Dazu vgl. Max Braubach: Zwei deutsche Historiker aus Westfalen, in: Westfälische Zs. 118, 1968, bes. S. 9 f., 12.

Das gleiche gilt auch für den jungen Brüning, vielleicht mit einem spezifischen Einschlag sozialen Interesses. Das aber bedeutet, daß Brüning bereits national-konservativ und preußisch-gouvernemental geprägt war, bevor er 1904 sein Studium begann. Insofern bedurfte es nur noch einer Vertiefung und Verfestigung bereits vorhandener Ansichten.

Der Münsteraner fand in der unbeschwert verlaufenen Studienzeit in Straßburg – die Brüning später als die „glücklichsten“ Jahre seines Lebens bezeichnet hat⁶⁹ – Studienfreunde wie Theodor Abele, Hermann Platz, Alexander Schnütgen und Paul Simon, die wie er aus katholisch-konservativem „Milieu“ stammten, ohne parteipolitisch engagiert zu sein. Es ist fraglich, ob es in Straßburg der Initiative des Württembergers Theodor Abele bedurfte – später Studienrat in Werl (Westf.) –, um das Interesse Brünings auf die Politik zu lenken⁷⁰. Eher dürfte Abele (1879–1966) durch seinen Kontakt mit Professor Oster, der am Priesterseminar in Metz Sozialwissenschaft lehrte⁷¹, bei Brüning ein Interesse für soziale Vereinsarbeit geweckt bzw. verstärkt haben.

Seine eigentlichen politischen Mentoren fand Brüning in Straßburg – über das erste in München verbrachte Semester fehlt jedes Quellenzeugnis – in Friedrich Meinecke, der, wie bereits erwähnt, Brüning im Sinne preußischer Geschichtsauffassung prägte, und in Martin Spahn. Der Münsteraner erlebte mit, wie Spahn, der zum nationalen Flügel im Zentrum zählte, 1908 in den Straßburger Gemeinderat und 1910 als Zentrumsabgeordneter für Warburg–Höxter in den Reichstag gewählt wurde (dem er bis zur Neuwahl vom Januar 1912 angehörte). Darüber kam es zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen, in denen Erzberger eine Rolle spielte⁷². Brünings nachweisbare Aversion gegen Erzberger dürfte aus der Straßburger Zeit stammen.

Eduard Stadler, wie Brüning Schüler von Spahn – ohne daß sich die beiden damals näher begegnet sind⁷³ –, hat später bezeugt, wie sehr Spahn „erlebnismäßig vom preußisch-konservativen bismärckischen Staatsdenken herkam“ und sich „mit heiß pulsierendem Herzen“ zum konservativen Gedankengut bekannt habe; das habe Kampf „gegen Liberalismus, Konstitutionalismus, westliche Demokratie [bedeutet], von den marxistisch-revolutionären Kräften ganz zu schweigen“⁷⁴.

69 In einem Schreiben vom 30. Januar 1954 an Theodor Heuss, dessen Kenntnis ich der freundl. Vermittlung meines Kollegen Eberhard Pitkart (Stuttgart) verdanke.

70 So August H. Berning: Theodor Abele zum 85. Geburtstag, in: Heimatkalender des Kreises Soest 37, 1964, S. 61.

71 Ebd.

72 Vgl. Graf v. Oppersdorff: Eine Gewissensfrage: Ist Martin Spahn Zentrumsmitglied?, Berlin 1910.

73 Vgl. Brüning: Memoiren, S. 41.

74 Jugendschicksale 1886–1914, Düsseldorf 1935, S. 43. Die beste Zusammenfassung und Begründung seines politischen Standorts bietet Spahns Sammlung von Artikeln aus den Jahren 1907–1914 unter dem Titel „Deutsche Lebensfragen“, Kempten 1914. (Sie beginnen mit einem Panegyricus auf Wilhelm II.) Dazu vgl. Joseph Heß: Deutsche Lebensfragen? Eine Auseinandersetzung mit Martin Spahn, Düsseldorf 1914.

Nun mag man Übertreibungen des gebürtigen Elsässers Stadtler, die nicht zuletzt aus der späteren politischen Übereinstimmung mit Spahn sowie aus der Zeit der Niederschrift seiner Erinnerungen herrühren, bei dieser Charakteristik in Rechnung stellen. Dennoch bleibt spürbar, daß darin Wesenszüge geschildert sind, die auch auf Brüning paßten. Zweifellos ist Stadtlers Urteil richtig, daß Brüning „kein Zentrumsmann der alten Schule“ gewesen ist⁷⁵, also jener Generation, die in der Abwehr gegen die preußische Politik des Kirchen- und Kulturkampfs groß geworden war und von der „Heroenzeit“ schwärmte, in der alle parteiinternen Spannungen infolge des äußeren Drucks in den Hintergrund getreten waren.

5. Probleme der Berufswahl

Brünings Auslandsaufenthalte in England und Frankreich boten genügend Anlaß zum Vergleich unterschiedlicher politischer Systeme, aber offensichtlich keinen Anlaß zu kritischen Auseinandersetzungen mit dem deutschen Konstitutionalismus. Als Ergebnis eines „sehr intensiven Studiums“ insularer Mentalität, der Grundlagen wie Spielregeln der parlamentarischen Monarchie und der „englischen inneren Geschichte in den letzten hundert Jahren“⁷⁶ lernte Brüning den Stil, die politischen Traditionen und Spielregeln der Tory-Demokratie schätzen. Bezeichnenderweise fand er seinen Lieblingsautor in dem Oxforder Kritiker und Essayisten Walter Horatio Pater (1839–1894), in dessen Schriften er seine Vorliebe für platonische Staatsphilosophie und nationale Erziehung bestätigt sah. Paters Buch „Marius der Epikureer“ (1885, deutsche Übersetzung 1908) hatte Brüning allerdings bereits – was seine Biographen nicht wußten – 1909 in Straßburg entdeckt: „Das allerfeinste über den katholischen Kultus, das ich je gelesen“⁷⁷.

Sorge bereitete Brüning die Berufswahl. Daß er nicht in den höheren Schuldienst eintreten würde, scheint für ihn bereits klar gewesen zu sein, bevor er 1911 das Staatsexamen absolviert hatte. Mit dieser Prüfung wollte er vermutlich in erster Linie sich, seiner Familie und seinen Freunden beweisen, daß er in der Lage war, sein Studium ordnungsgemäß abzuschließen. Seit wann er die (feste) Absicht gehabt hat, „Gelehrter“ zu werden – wie es Theodor Abele Jahrzehnte später berichtet hat⁷⁸ –, ist nicht nachprüfbar.

75 Schafft es Brüning? S. 23.

76 So in einem undatierten Brief an Winkelmann. Daß Brüning in den Studienjahren eine Krise seines Glaubens durchlebte und sich zeitweise in die katholische Mystik vertiefte, sei ebenso nur erwähnt wie seine starke romantische Ader; er wußte Natur und Musik in Freundesbriefen überschwenglich zu preisen und gegenüber der Großstadatmosphäre („Steinwüste“) zu loben.

77 6. Juni 1909 an Winkelmann. Die spätere Kritik an H. W. Pater äußerte sich weniger enthusiastisch. Vgl. Encyclopaedia Britannica, vol. 17, London 1962, p. 376: „At the time of his death Pater exercised a remarkable and a growing influence among that necessarily restricted class of persons who have themselves something of his own love for beauty and the beautiful phrase.“ Dazu vgl. folgendes bemerkenswertes Detail, das George N. Shuster überliefert hat: „T. S. Eliot had called the book [W. Pater, Marius] second-rate, but Brüning's comment was that Mr. Eliot seems to lack good judgement.“ Dr. Brüning's Sejour, s. Anm. 16, S. 453.

78 Siehe oben Anm. 55.

Es dürfte zutreffen, daß 1915 in seinem militärischen Personalbogen und Soldbuch als Berufsziel „Privatdozent“ stand⁷⁹. Aber auch zu diesem Zeitpunkt war nicht erkennbar, wie er Dozent zu werden gedachte. Brüning hatte es noch einige Monate vorher ausdrücklich abgelehnt, sich bei seinem Doktorvater Heinrich Dietzel in Bonn zu habilitieren⁸⁰. Kontaktaufnahmen zu anderen Professoren oder Fakultäten sind nicht bekannt.

Sie brauchten auch deswegen nicht angebahnt zu werden, weil Brünings Berufsabsichten vorerst in eine ganz andere Richtung gingen. Das Ergebnis entsprechender Grübeleien teilte er gegen Jahresende 1913 aus London seinem Freund Winkelmann (in einem undatierten Brief) mit. Wegen der Bedeutung, die diesem Schreiben zukommt⁸¹, sei der entsprechende Abschnitt im Wortlaut mitgeteilt: „Ich bin langsam zur Überzeugung gekommen, daß für mich für die nächsten Jahre irgend eine Stellung als Journalist das Richtige ist. Ich habe mir sehr viel Mühe hier gemacht, um mit Korrespondenten von deutschen Zeitungen in Berührung zu kommen und habe in Erfahrung gebracht, daß, wenn es einem gelingt, für eine oder zwei größere Zeitungen eine Korrespondentenstelle zu bekommen, die Sache sehr einträglich ist. Für mich wäre ein solcher Posten ideal, zumal er mir die Möglichkeit gäbe, genügend Geld für Lebensunterhalt zu gewinnen und zu gleicher Zeit frei zu arbeiten, unter denkbar günstigen Bedingungen⁸². Was mein Ideal ist, nämlich mit dazu beizutragen zu besserer theoretischer Fundierung dessen, was man unter nationaler, im weiten Sinne des Wortes ‚konservativer‘ Weltanschauung versteht, hätte dann die größten Chancen auf Verwirklichung. Anderen Ehrgeiz habe ich kaum und schätze meine Fähigkeiten für andere Zwecke sehr gering ein und habe auch das beklemmende Gefühl, daß ich unter den meisten Menschen ein Fremder bin.“

Um diese Überlegungen Brünings richtig interpretieren zu können, muß darauf hingewiesen werden, daß er sie nicht – bezeichnend für ihn – aus eigenem Antrieb angestellt hat, sondern, wie aus seinem wiederholten Dank für die „Freundessorge“ Winkelmanns hervorgeht, erst auf dessen Drängen. Dieser tatkräftige Geistliche hatte sich offensichtlich aus Sorge über das nicht absehbare Ende der Studiendauer seines Freundes nach der Möglichkeit umgesehen, für ihn eine angemessene Tätigkeit zu finden.

Das schien um die Jahreswende 1913/14 zu gelingen. Damals suchte der preußische Landwirtschaftsminister Klemens Frhr. v. Schorlemer-Lieser, der kein Freund des Zentrums war (und zu den „Staatskatholiken“ zählte), einen Autor für eine Biographie über seinen Vater, den prominenten Zen-

79 So R. R. Beer: Brüning, S. 17 (in der 4. Aufl., S. 18); G. R. Treviranus: Das Ende von Weimar, S. 29.

80 Siehe oben Anm. 42.

81 Erwähnt bei R. Morsey: Brüning und Adenauer, S. 12; ders.: Heinrich Brüning, in: Zeitgeschichte in Lebensbildern, hg. von Rudolf Morsey, Mainz 1973, S. 252.

82 Dazu vgl. den Hinweis bei R. R. Beer: Brüning, S. 8 (bereits in der ersten Aufl.), wonach Brünings politischer Impetus als Student nicht stark genug gewesen sei, ihn den in Deutschland „außerhalb des Journalismus noch gar nicht bekannten Weg zum Berufspolitiker wählen zu lassen“. Diese Wendung erweckt den Eindruck, als beruhe sie auf der Kenntnis von Brünings damaligen Berufswahlüberlegungen.

trumspolitiker und westfälischen „Bauernkönig“ Burghard Frhr. v. Schorlemer-Alst (1825–1895). Dieser hatte zum konservativen Flügel seiner Fraktion gezählt und zeitweise in Opposition zu seiner Partei gestanden⁸³.

Winkelmann vermittelte den Kontakt zwischen der preußischen „Exzellenz“ und dem Freund in London. Dieser griff sofort zu, da er die Niederschrift einer Schorlemer-Biographie als einen „Baustein“ im Sinne der Zielsetzung seines eben zitierten Schreibens betrachtete. Aber erst am 11. Juli 1914 gelang es Brüning, nach Überwindung einiger Schwierigkeiten, den Minister im Kölner Hotel „Fürstenhof“ zu sprechen⁸⁴. Ein weiteres Gespräch wurde vereinbart. Wenige Tage später entthob der Kriegsausbruch den stellenlosen Akademiker einer Berufsentscheidung.

6. Politische Ansichten und Perspektiven

Brünings Absicht, durch die biographische Würdigung eines bedeutenden Politikers einen Beitrag zur „theoretischen Fundierung“ einer national-konservativen (Volks-)Partei zu leisten, lag genau in der Linie, die Martin Spahn mit einer Biographie von 1906 („Ernst Lieber als Parlamentarier“) und einer Monographie von 1907 („Das deutsche Zentrum“) sowie seitdem in zahlreichen Artikeln publizistisch zu verwirklichen suchte⁸⁵. Auf diese Weise sollte einer Annäherung des politischen Katholizismus an den preußischen Konservatismus vorgearbeitet werden. Spahn erstrebte eine Entkonfessionalisierung des Zentrums und wollte die deutschen Katholiken zu mehr Reichsfreudigkeit und „staatlicher Denkweise“ erziehen⁸⁶.

Unter Berücksichtigung von Brünings ökumenischen Interessen aus der Straßburger Zeit, seiner Kritik am demokratischen Flügel im Zentrum und seiner später wiederholt erhobenen Forderung an seine Partei, zur Windthorst-Konzeption zurückzukehren, ist die Interpretation erlaubt, daß dem Bonner Doktoranden am Vorabend des Weltkriegs eine interkonfessionelle Sammlung vorgeschwebt hat.

Das aber bedeutet, daß sich seine politischen Vorstellungen genau auf jener Linie bewegt haben, wie sie Stegerwald – ebenfalls auf der Grund-

83 Über Schorlemer-Alst zuletzt Ferdinand Jacobs: *Deutsche Bauernführer*, Düsseldorf 1958, S. 6 ff. Über Schorlemer-Lieser vgl. Fritz Ehrenforth, in: *Deutsches Biographisches Jb.* Bd. 4: 1922, Berlin 1929, S. 250 ff. Winkelmanns Vater, Christoph Winkelmann (1844–1906) war unter Burghard Frhr. v. Schorlemer-Alst Vizepräsident und von 1902 bis 1906 Präsident des Westfälischen Bauernvereins gewesen.

84 Brüning hatte sich, wie aus Briefen an Winkelmann hervorgeht, für das Gespräch mit Schorlemer-Lieser auf dessen Anregung hin durch die Lektüre der Kurzbiographie Schorlemer-Alsts in dem Sammelband von Hermann v. Petersdorff: *Deutsche Männer und Frauen*, Berlin 1913, S. 318 ff., vorbereitet. Nach dem Treffen ließ er sich von Winkelmann Eduard Hüsgens Windthorst-Biographie (Köln 1907, ³1911), die auf der UB Bonn gerade ausgeleihen war.

85 Siehe Anm. 74. Herrn Ministerialrat a. D. Carl Peter Spahn (s. Anm. 26) verdanke ich den Hinweis, daß Brüning häufig im Hause seiner Eltern in Straßburg gewesen ist.

86 Vgl. die aufschlußreichen Hinweise in der Selbstbiographie Spahns, in: *Deutscher Aufstieg*, hg. von Hans v. Arnim und Georg v. Below, Berlin 1925, S. 481 f. Dazu Walter Ferber: *Der Weg Martin Spahns*, in: *Hochland* 61, 1969, bes. S. 223.

lage früherer Erkenntnisse und auch seinerseits beeinflusst von Martin Spahn – 1920 als sein berühmt gewordenes „Essener Programm“ verkündet hat⁸⁷. An dessen Konzeption und Formulierung waren neben Brüning auch Heinrich Brauns und Martin Spahn beteiligt⁸⁸. In Kenntnis dieser Zusammenhänge und unter Einbeziehung späterer Äußerungen in Brünings Briefen und in seinen Memoiren⁸⁹ kann die alte Streitfrage nach dem Ausmaß seines Anteils am „Essener Programm“⁹⁰ so beantwortet werden: Brüning wie sein späterer „Chef“ (ab September 1919) Adam Stegerwald sind unabhängig voneinander, aber beide beeinflusst von Martin Spahn, zu dem gleichen Ergebnis gelangt, daß eine Umstrukturierung des deutschen Parteiensystems notwendig sei.

Die im Zusammenhang mit Brünings Überlegungen zur Berufswahl bisher indirekt erschlossene Kritik der Politik der Reichstagsfraktion des Zentrums – oder richtiger: seines seit 1912 dominierenden „demokratischen Flügels“ um Fehrenbach, Erzberger, Gröber und Trimborn – läßt sich für 1913/14 nachweisen⁹¹. Danach gehörte Brünings Sympathie der „akademischen Opposition“, wie sie 1913 jene „22 konservativen Zentrumsabgeordneten“ – vergeblich – zum Ausdruck gebracht hatten⁹², die auch bei der Debatte über die Zabern-Affäre im Reichstag (am 4. Dezember 1913) wieder „glatt überrumpelt“ worden seien⁹³.

Hingegen wird aus keinem bisher bekannten Zeugnis Brünings deutlich, ob und in welcher Weise er zum innerkirchlichen („Modernismusstreit“) und innerparteilichen Streit dieser Jahre („Zentrumsstreit“, „Gewerkschaftsstreit“), der den deutschen Katholizismus in Atem hielt, Stellung genommen hat. Bemerkenswert in einem Brief aus dem September 1914 ist ein scharfes Verdikt über die „zentralistisch-bürokratische Kirchenverwaltung“, die den Priester zu einem „Verwaltungsfunktionär“ degradiert habe. Dabei handelt es sich um eine Kritik, die in Variationen

87 Vgl. Rudolf Morsey: Die Deutsche Zentrumspartei 1917–1923, Düsseldorf 1966, S. 369 ff. Über eine Zusammenarbeit von Stegerwald und Spahn schon 1915 berichtet Eduard Stadler: Als politischer Soldat 1914–1918, Düsseldorf 1935, S. 15.

88 R. Morsey: Die Deutsche Zentrumspartei 1917–1923, S. 370. Bestätigt in Brünings Memoiren, S. 71.

89 S. 70 f.

90 Vgl. R. Morsey: Die Deutsche Zentrumspartei, S. 370, Anm. 5. Auch Theodor Brauer hat Stegerwalds Rede mit redigiert. Vgl. Erich Kosthorst: Jakob Kaiser. Der Arbeiterführer, Stuttgart 1967, S. 88.

91 Schreiben vom 15. Februar 1914 aus London an Winkelmann.

92 22 von rund 70 Zentrumsabgeordneten – unter ihnen die populären westfälischen Zentrumspolitiker Friedrich Graf v. Galen und Karl Herold – hatten am 27. Juni 1913 bei der Annahme der neuen Heeresvorlage im Reichstag durch Stimmenthaltung ihr Unbehagen über die Vermögenszuwachssteuer, nicht aber über die Wehrvorlage als Ganzes, bekundet. Vgl. Matthias Erzberger: Steuern für die Militärvorlage, Berlin 1913, S. 7; Peter Christian Witt: Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913, Lübeck 1970, S. 370 f.

93 Auch das Zentrum hatte dem Mißtrauensvotum gegen Bethmann Hollweg (293 gegen 54 Stimmen der Konservativen) zugestimmt. In der gleichen Linie wie Brünings Urteil über den Fall Zabern lag das Urteil von Martin Spahn, der rückblickend von „einigen Reibereien“ sprach, die „demagogisch“ aufgebauscht worden seien. Wirtschaft und Staat im elsäß-lothringischen Schicksal, in: Das Reichsland Elsaß-Lothringen 1871–1918, Bd. 1, hg. von Max Schlenker, Frankfurt 1931, S. 25.

seit der Straßburger Zeit auftaucht⁹⁴ und sich in und nach Brüning's Reichskanzlerzeit verstärken sollte.

7. Kritik an der Zentrumspolitik im Weltkrieg

Brüning's Briefe an Winkelmann aus den ersten Kriegsmonaten enthalten keinerlei politische Urteile, sondern vor allem Klagen über die Schwierigkeiten, als Kriegsfreiwilliger angenommen zu werden und seine Promotion noch abschließen zu können. Am 30. September 1914 hieß es, merkwürdig verklausuliert: „Es würde für mich eine große Läuterung bedeutet haben, welches auch der Ausgang gewesen sein möchte, wenn ich mein Leben gewagt hätte.“ Weitere Schreiben aus dem Jahre 1915 sind durchzogen von der Bereitschaft zur „Opferung seiner eigenen Persönlichkeit“ (2. April) und von Meditationen über die abstumpfenden Wirkungen des Krieges auf die Menschen.

Erst 1917 finden sich auch Betrachtungen über die politische und militärische Lage⁹⁵. Nach Beginn des „verschärften Tauchbootkrieges“ sprach Brüning von der „alles überstrahlenden Hoffnung auf einen völligen Sieg“ und von der Stärkung des Vertrauens „auch des letzten Mannes in Hindenburg“ (9. Februar 1917). Einige Wochen später bewertete er die ausgezeichnete Stimmung seines Truppenteils als Folge der „glänzenden Rückzugsbewegung und der endlichen Entscheidung über den Tauchbootkrieg“ (5. April 1917).

Um so „deprimierender“ empfand Brüning im Juli 1917 die Folgen der Friedensresolution. Überaus scharf kritisierte er das Verhalten der Zentrumsabgeordneten („erhebliche Schlafmützen“), die sich von Erzberger hätten überraschen lassen, und das in einem Augenblick, in dem die militärische Lage besser sei als vor der Marneschlacht (22. Juli 1917)⁹⁶. Mit seiner Genugtuung über den Rücktritt Bethmann Hollwegs verband Brüning unangemessene Hoffnungen auf die Fähigkeiten von dessen Nachfolger Michaelis, und das mit einer seltsam anmutenden Begründung: „Er stammt aus einem soliden Pfarrhause, hat also gute Nerven und keine zu komplizierte Lebensanschauung⁹⁷“.

In diesem Zusammenhang lobte der Leutnant der Reserve in der Maschinengewehr-Scharfschützen-Abteilung 12 – der häufig die üblichen

94 Nach Ausweis seiner Briefe an Winkelmann ist Brüning's Mißtrauen gegen die kirchliche (insbesondere vatikanische) Bürokratie nicht erst – wie ich bisher angenommen hatte (Brüning, in: *Zeitgeschichte in Lebensbildern*, S. 259) – eine Frucht seiner Zusammenarbeit mit Stegerwald. Der Vorsitzende der Christlichen Gewerkschaften war ausgeprägt antiklerikal und antiklerikal eingestellt, eine Folge seiner Erfahrungen aus dem „Gewerkschaftsstreit“. Vgl. R. Morsey: *Adam Stegerwald*, ebd., S. 209.

95 Dazu vgl. H. Brüning: *Memoiren*, S. 17: „Das politische Interesse verblaßte in den vier Jahren an der Front.“

96 Vgl. das nachträgliche Urteil Brüning's (ebd., S. 39): „Die Diskussion im Reichstage und in der Presse über Friedensziele waren für die Front fast lächerlich, aber man ärgerte sich, wenn Annexionisten [gemeint wohl vor allem: Erzberger] dann eine umgekehrte Politik vertreten.“

97 Wendungen wie „die Nerven behalten“ sind für Brüning charakteristisch. Er hat sie auch in seiner Kanzlerzeit häufig benutzt (vgl. R. Morsey: *Brüning und Adenauer*, S. 18, Anm. 24), ebenso – etwa 50mal – in seinen Memoiren.

Feldpostkarten seiner Einheit mit der Abbildung eines Maschinengewehrs und der Aufschrift „M.-G.-Scharfschützen-Grüße aus Feindesland!“ benutzte – den neuen Reichskanzler Michaelis als eine „im idealen Sinne konservative, aufbauende, theoriefreie Persönlichkeit“. Demgegenüber bewertete er die im Reichstag neu formierte „Parlamentsherrschaft“ als den „Anfang vom Ende“ – darin mit manchen konservativ eingestellten Zentrumsanhängern einig, für die ebenfalls die Person Erzbergers den Stein des Anstoßes bildete.

8. Ergebnisse

Die neugewonnenen Ergebnisse über Brünings politische Weltanschauung und seine Einschätzung des konstitutionellen Systems vor 1918 lauten: Die Grundlagen für eine konservative und preußisch-gouvernementale Prägung Brünings waren bereits 1904 vorhanden. Diese Ausrichtung ist während der fast sechsjährigen Studienzeit an der Straßburger Grenzlanduniversität verstärkt und unter dem Einfluß von Martin Spahn in eine Richtung gelenkt worden, der es um eine Annäherung von Zentrum und preußischem Konservatismus, um eine Aussöhnung von Katholizismus und Preußentum ging. Brüning hat später stets seiner Bewunderung für die Leistungen der preußischen Bürokratie Ausdruck verliehen, die er seit 1919, zunächst aus dem preußischen Wohlfahrtsministerium, kannte, und für den Wert der preußischen Tradition. Die Wurzeln dieser Preußenbegeisterung liegen nicht erst in der Weltkriegszeit.

Die Auswertung der bisher bekannten wie der neu erschlossenen Quellen erlaubt es nicht, von einer Kritik oder auch nur kritischen Distanz Brünings – im Sinne des eingangs erwähnten Urteils von Josef Becker⁹⁸ – gegenüber dem „Wilhelminismus“ und seinen Erscheinungsformen zu sprechen. Im Gegenteil: Soweit kritische Äußerungen aus der Zeit vor 1918 überliefert sind, betreffen sie ausschließlich Personen oder Erscheinungsformen im katholisch-kirchlichen Bereich und in der Zentrumspartei.

Brüning gehörte zu jener Generation katholischer Akademiker, deren Angehörige bereits vor der Jahrhundertwende in einem historisch verständlichen Nachholprozeß fest in das preußisch geprägte Deutsche Reich hineingewachsen waren. 1918 hatten sie sich mit der Hohenzollern-Monarchie derart ausgesöhnt, daß als Ausweg aus der Staatskrise von 1930 bis 1932 auch der Gedanke an eine Restauration dieser Monarchie auftauchte. Wie Exkaiser Wilhelm II. seinerseits 1931 im Exil von Doorn über den deutschen Reichskanzler gedacht hat, ist Brüning damals wie später wohl nicht bekannt geworden: „Weder von innerer noch von äußerer Politik habe dieser Kanzler eine Ahnung, er würde Deutschland in die Arme des Bolschewismus treiben; er sei außerdem unlösbar an die Gewerkschaften gebunden und Jesuitenzögling und damit Feind jeder evangelischen preußischen Hohenzollern-Monarchie⁹⁹“.

⁹⁸ Siehe Anm. 56.

⁹⁹ Zit. bei Sigurd von Ilseman: Der Kaiser in Holland. Aufzeichnungen des letzten Flügeladjutanten Kaiser Wilhelms II., hg. von Harald von Koenigswald, Bd. 2, München 1968, S. 173 (31. August 1931).

IV. Teil

Strukturprobleme des Parlamentarismus in der Weimarer Republik

Verfassungsväter ohne Verfassungsvolk?

Zum Problem von Integration und Desintegration nach der Novemberrevolution

In den neun Monaten zwischen dem Ausbruch der deutschen Revolution im November 1918 und dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung im August 1919 wurden entscheidende Weichen für die Entwicklung der Weimarer Republik gestellt. Die Schwächen des Verfassungswerks sind bekannt. Die tragenden Wände waren zu schwach und ruhten in weiten Bereichen auf den alten Grundmauern. Unter dem Aspekt der mangelnden sozialen Verankerung erhebt sich die Frage, wieweit die in dem Verfassungstext niedergelegten Grundsätze des staatlichen Lebens überhaupt von den Bürgern des Staates mitgetragen wurden. Als Ergebnis brachte die Revolution eine demokratische Republik mit einer starken sozialpolitischen Komponente. In der Verfassungsgebenden Nationalversammlung stellten sich die Fraktionen des Zentrums, der Deutschen Demokratischen Partei und der Mehrheitssozialdemokratischen Partei hinter die neue Grundordnung, während die Opposition von rechts und links ihr die Zustimmung versagte.

In welchem Umfang die Weimarer Koalitionsparteien dabei für die Wähler sprechen konnten, die ihnen am 19. Januar 1919 ihre Stimme gegeben hatten, erscheint dagegen offen. So stand bei der Mehrheitssozialdemokratie in diesen Wahlen die Verfassungsproblematik fast völlig im Hintergrund ihrer Wahlaussagen. Gerade für sie, die durch die Revolution in die Staatsverantwortung getragen worden war und mit der Opposition von links zu kämpfen hatte, bedeutete es ein zentrales Problem, ob ihre sozialen Trägerschichten den eingeschlagenen Weg zu einer demokratischen Republik mitgingen. Max Quarck, der sozialdemokratische Mitgestalter des Verfassungswerks, beklagte bitter deren Desinteresse: „Die Verfassungsarbeit in Weimar fiel in so bewegte Zeiten, daß das Mitschaffen, ja sogar das Interesse der Arbeitermassen im Lande an dem neuen Bau der deutschen Republik fast fehlten¹“.

Wenn Quarck den Grund für die Gleichgültigkeit der Arbeiter gegenüber der Tätigkeit des Verfassungsausschusses und der Konstituante nur in den „bewegten Zeiten“ sucht, so sieht er nur eine Komponente der

1 Max Quarck: Die neue Reichsverfassung, ihre Entstehung und ihr Aufbau, Berlin 1919, S. 36.

vielschichtigen Problematik. Trugen nicht auch Ort, Form und Inhalt des Verfassungswerks wie die Rolle der parlamentarischen Gremien und der zentralen Institutionen überhaupt zu einer fehlenden Anteilnahme bei? Rissen sie nicht vielleicht sogar eine Kluft zwischen Teilen der Arbeiterschaft und ihren in der staatlichen Verantwortung stehenden Repräsentanten auf? Bis zum Tag der Nationalversammlungenwahlen blieb die Arbeit an der Reichsverfassung den Augen der Öffentlichkeit entzogen². Schon mit der Berufung von Hugo Preuß und der ihm von den Volksbeauftragten zugesicherten weitgehenden Unabhängigkeit seiner Amtsführung wurde eine richtungweisende Linie abgesteckt. Als profiliertes Mitglied des Gegners des Obrigkeitsstaats, engagierter Demokrat und guter Kenner der Selbstverwaltungsprobleme durfte man von ihm Verständnis für die demokratischen Zielvorstellungen der Sozialdemokratie erwarten, nicht aber ein Eingehen auf deren sozialistische Komponente³. Das mußte auch der Regierung der Volksbeauftragten klar sein; aber selbst unter den Kabinettsmitgliedern der USPD regte sich kein offener Widerspruch⁴. Nur der Vollzugsrat erhob Protest, weil er sich von den Volksbeauftragten übergangen fühlte⁵. Personelle Alternativvorschläge waren von ihm vorher jedoch nicht ausgegangen.

Durch die bewußte Geheimhaltung der Verfassungsarbeit, zu der auf Vorschlag Preuß' ein kleiner Beirat hinzugezogen wurde, blieben nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die verschiedenen Räteinstitutionen bis hinauf zum Vollzugsrat von einer Mitwirkung ausgeschaltet. Die Grundlinien des Verfassungsbaus wurden unter Leitung von Hugo Preuß von einer kleinen Juristengruppe abgesteckt, in der bürgerliche Staatsrechtler und Bürokraten dominierten. Dem dreizehnköpfigen Personenkreis gehörte nur jeweils ein Vertreter der MSPD und der USPD an, Dr. Max Quarck und Dr. Joseph Herzfeld, die beiden Beigeordneten im Reichsamt des Innern. Stillschweigend gingen die Verfassungsexperten, abgesehen von einigen Einwüfen Herzfelds, von der Voraussetzung aus, daß nur das Gerüst einer parlamentarisch-demokratischen Republik errichtet werden sollte. Obwohl in einigen Fällen Vorschläge der beiden sozialdemokratischen Abgeordneten in dem Entwurf keine Berücksichtigung fanden, war sich der Ausschuß im allgemeinen bei seiner Arbeit bewußt, daß er in dieser revolutionären Übergangsperiode den Vorstellungen der staatstragenden Sozialdemokratie gebührend Rechnung zu tragen hatte⁶, soweit sich vor allem die MSPD entschieden hinter sie stell-

2 Am 20. Januar wurde der Entwurf II im Reichsanzeiger (Beilage) veröffentlicht.

3 Vgl. u. a. Friedrich Ebert: Schriften, Aufzeichnungen, Reden. Mit unveröffentlichten Erinnerungen aus seinem Nachlaß, Bd. 2, Dresden 1926, S. 118; Hugo Preuß: Obrigkeitsstaat und großdeutscher Gedanke, Jena 1916, S. 20 ff.; ders. „Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat“, in: Berliner Tageblatt, 14. November 1918.

4 Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19: Eingeleitet von Erich Matthias, bearbeitet von Susanne Miller unter Mitwirkung von Heinrich Potthoff (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Erste Reihe), Düsseldorf 1969, Band 6/I, S. 85.

5 Siehe a. a. O., S. 71, 76 und 84 f.

6 Siehe dazu die masch. „Aufzeichnungen über die Verhandlungen im Reichsamt des Innern über die Grundzüge der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vorzu-

te. Die Mehrheitssozialdemokratie besaß in den Augen von breiten Teilen des Bürgertums ein doppeltes Gesicht: Sie wurde einerseits als Repräsentantin der Arbeiterschaft akzeptiert, und andererseits sollte sie eine Dammfunktion gegenüber klassenspezifischen Ansprüchen der gleichen sozialen Schicht erfüllen, als deren Anwalt sie groß geworden war. In der praktischen Bewährung stellten die in die Staatsverantwortung gelangten Sozialdemokraten dabei eindrücklich ihre demokratische Grundsatztreue unter Beweis und widerlegten den Verdacht, mit Gedanken an eine Diktatur des Proletariats zu sympathisieren.

Mit dem Einrücken der führenden Köpfe von MSPD und USPD in die Regierungstätigkeit entstand in den beiden Parteien ein gewisses Vakuum. Allein schon aus zeitlichen Gründen trat die Parteiarbeit bei der Führungsgarnitur zurück. Das schlug um so mehr zu Buche, als auch auf der mittleren und unteren Ebene viele Funktionäre durch die Übernahme von Verwaltungs- und Regierungsaufgaben stark in Anspruch genommen wurden oder bei den anstehenden Wahlen zu staatlichen Institutionen in parlamentarische Funktionen aufrückten⁷. Gerade bei der Reichsregierung zeigte sich besonders drastisch, wie sehr ihre Zeit und Arbeitskraft durch tägliche Routinearbeiten und die drängenden Probleme der staatlichen Praxis ausgefüllt wurde. Die räumliche Isolierung in der Reichskanzlei trug ebenfalls zu der Entfremdung von den Massen bei, deren revolutionäre Erhebung sie an das Ruder des Staatsschiffs getragen hatte. Von den Mitgliedern der ersten und zweiten Volksbeauftragtenregierung war es fast ausschließlich Emil Barth, der engen Kontakt zu den Betrieben und zur Arbeiterbasis hielt und in unermüdlichem Einsatz vor einem Abgleiten der Revolution in eine „Lohnbewegung“ warnte. Von den Mehrheitssozialdemokraten wurde dieses wichtige Aufgabenfeld weithin vernachlässigt⁸, wie es nicht zuletzt die Geringschätzung der Mittlerfunktion Emil Barths unterstreicht. Durch den täglichen Umgang mit der Bürokratie und den fast völligen Verlaß auf Informationen aus zweiter und dritter Hand, gefiltert durch den zumeist mit Männern des alten Regimes besetzten Apparat, wurden die sozialdemokratischen Regierungsglieder zusehends von der lebendigen Entwicklung ihrer Anhängerschaft abgeschnitten und zu Negativurteilen über deren Aspirationen motiviert. Der tiefe Respekt vor den als unentbehrlich erachteten Fachleuten verlieh deren Standpunkt und Auftreten von vornherein ein besonderes Gewicht, demgegenüber die eigenen, unruhig werdenden Anhänger mit ihren Forderungen und Aktionen mit dem Stigma des Störenfrieds und des Disziplinbrechers belegt wurden.

legenden Verfassungsentwürfe vom 9. bis 12. Dezember 1918“; Bundesarchiv Koblenz, Nachlaß Payer Nr. 11.

⁷ Vgl. beispielsweise die Zusammensetzung der Nationalversammlungsfraktion der MSPD. Aufschlußreiche Belege liefern u. a. die Geschäftsberichte und Kongreßprotokolle der einzelnen Gewerkschaftsverbände und der Ortskartelle der Freien Gewerkschaften.

⁸ Im Gegensatz dazu hatten es die Mehrheitssozialdemokraten noch während der kritischen Tage vor und unmittelbar nach dem 9. November 1918 verstanden, ihre Anhänger zu mobilisieren und sich elastisch der Strömung anzupassen.

Die mehrheitssozialdemokratischen Volksbeauftragten verstanden sich unter Führung Eberts nicht in erster Linie als die Interessenvertreter einer sozialen Schicht, sondern vordringlich als Sachwalter des ganzen Volkes. Das Modell des sozialdemokratischen Parteivorstands als Wahrer der Einheit und der Geschlossenheit der Partei wurde sozusagen auf den Staat übertragen. Seine Position der Mitte über den verschiedenen Strömungen rückte je nach der Stärke der divergierenden Kräfte nach links oder rechts. Nach der Übernahme der Regierungsverantwortung traten die innerparteilichen Komponenten in den Hintergrund. Statt dessen bestimmten die neuen Kräftefelder, die auf die regierenden Sozialdemokraten einwirkten, eine ganz anders gelagerte Mitte. Sie orientierte sich an so unterschiedlichen Faktoren wie der USPD und den de facto Koalitionspartnern aus Zentrum und Liberalen, Militär, Bürokratie und zentralen Räteinstitutionen. Im wirtschaftspolitischen Raum, der weithin als ein Bereich sui generis respektiert wurde, entwickelte die Kooperation zwischen Gewerkschaften und Unternehmern ein starkes eigenständiges Gewicht. Die Besetzung des Zentralrats allein mit Mehrheitssozialdemokraten und Soldatenvertretern und erst recht das Ausscheiden der Unabhängigen aus den Revolutionsregierungen des Reichs und Preußens schwächte den linken Vektor. Die Kräffediagonale verlagerte sich damit nach rechts.

Ruhe und Ordnung, schnelle Überwindung des revolutionären Provisoriums und die Aufrichtung einer demokratischen Staatsordnung auf der Basis der Verfassunggebenden Nationalversammlung waren die bestimmenden Elemente einer solchen Politik. Alte Traditionen der Sozialdemokratie, die Prägung durch eine Massenorganisation und taktisches Gespür trugen dazu bei, daß die nun rein mehrheitssozialdemokratische Reichsregierung den Verfassungsentwurf durch eine volkstümliche Komponente bereichern wollte. Vor allem Ebert und der Zentralratsvorsitzende Robert Leinert verlangten bei der Kabinettsberatung am 14. Januar 1919 die ausdrückliche Betonung „demokratischer“ Grundrechte⁹. Ebert nannte dabei die klassischen liberalen Freiheitsrechte bis hin zur Koalitionsfreiheit, deren Aufnahme besonders von den Gewerkschaften gewünscht wurde¹⁰. Von Leinert kam dazu noch die Forderung, die Geltung der „Gesetze der provisorischen Regierung“ in der Verfassung zu verankern; „sonst bekommen wir einen Sturm der Entrüstung, daß die Errungenschaften der Revolution in Frage gestellt werden“¹¹.

Leinert sprach hier als Anwalt des Zentralrats. Obwohl auch in diesem Gremium die Unabhängigen fehlten, registrierte es doch empfindlicher als die Reichsregierung den Stimmungswandel an der Basis. Das Unbehagen über den Verfassungsentwurf äußerte sich deutlich in dem am

9 Siehe Regierung der Volksbeauftragten II, S. 240, 242 f. und 247.

10 Siehe dazu das Schreiben Legiens an Wissell vom 3. Januar 1919 (handschr.), Nachlaß Wissell II, p. 1855 (in Privatbesitz). In der Konferenz der Vertreter der Verbandsvorstände am 1. und 2. Februar 1919 (Protokoll im Archiv des August-Bebel-Instituts Berlin, NB 529, Nr. 021/022) wurden noch weitergehende Wünsche auf eine Festlegung des Streikrechts in der Verfassung laut.

11 Regierung der Volksbeauftragten II, S. 243.

22. Januar nach längeren Beratungen gefaßten Beschluß, „die Volksbeauftragten zu ersuchen, auch von sozialistischer Seite einen Verfassungsentwurf ausarbeiten zu lassen und der Nationalversammlung als Material zu übergeben¹²“. Praktische Konsequenzen hatte diese Aufforderung nicht. Hier wie bei der Sozialisierung, der Heeresorganisation und der Räteproblematik zeigte sich der Zentralrat außerstande, eigenständige Konzeptionen zu entwickeln und sie gegenüber der Reichsregierung durchzusetzen. Durch sein Selbstverständnis als bloßes Übergangsorgan, den Verzicht auf die Aufstellung eines Verbindungsapparats zu den lokalen und regionalen Räten und die Beschränkung auf eine parlamentarische Überwachungsfunktion war der Zentralrat für die Aufgaben eines obersten Räteorgans und eines „Ersatzparlamentes“ unzulänglich gerüstet¹³. Zwar trat er gegenüber der preußischen Revolutionsregierung, gestützt auf seine breitere Legitimation durch den Reichskongreß der Arbeiter- und Soldatenräte, energischer auf und drängte auf baldige Durchführung der Gemeindewahlen¹⁴ sowie Veränderungen in der Bürokratie bis hinunter zu den Landratsposten. In bezug auf die Volksbeauftragten im Reich blieb es dagegen bei „Ersuchen“ und Wortresolutionen, ohne daß davon ein wirklich entscheidender Druck ausging. Obwohl sich im Zentralrat Tendenzen der sozialdemokratischen Anhängerschaft stärker spiegelten, übte er so in der Praxis doch in erster Linie eine Abschirmfunktion gegenüber radikaleren Strömungen aus und verlieh einzelnen, wichtigen Regierungsakten noch eine zusätzliche Legitimation.

Die beiden zentralen Revolutionsorgane, Reichsregierung und Zentralrat, fielen damit – jeder auf seine Weise – als Integrationsfaktoren für die Trägerschichten des 9. November in weiten Bereichen aus. Der bis zum Rätekongreß, der vom 16. bis 20. Dezember in Berlin tagte, als zentrales Räteorgan fungierende Berliner Vollzugsrat hatte diese Rolle ebensowenig ausfüllen können wie die Gewerkschaften, die in der revolutionären Übergangsperiode im politischen Bereich bewußt in den Hintergrund traten. Die am 15. November abgeschlossene Zentralarbeitsgemeinschaft mit den Arbeitgeberverbänden und die Abneigung gegen die Räte machten sie als politisches Integrationsorgan für die unruhig werdenden Massen weitgehend untauglich. Vielmehr ging von ihnen ein starker Druck zu einer Politik der Ruhe und Ordnung aus, der sich mit ihrer traditionellen Abneigung gegen allzu schnelle, nicht erprobte Änderungen im Wirtschafts- und Sozialbereich verband. Sie erwiesen sich in diesem Zeitraum

12 Der Zentralrat der Deutschen Sozialistischen Republik 19. Dezember 1918–8. April 1919. Vom ersten zum zweiten Rätekongreß. Bearbeitet von Eberhard Kolb unter Mitwirkung von Reinhard Rürup. (Hg. Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis Amsterdam und Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Bonn), Leiden 1968, S. 450. Von dieser Sitzung liegt kein Protokoll, sondern nur eine WTB-Meldung vor.

13 Vgl. dazu Jens Flemming: *Parlamentarische Kontrolle in der Novemberrevolution. Zur Rolle und Politik des Zentralrats zwischen erstem und zweitem Rätekongreß* (Dezember 1918 bis April 1919), in: *Archiv für Sozialgeschichte* (hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung), XI Bd. 1971, S. 69 ff.; dazu: *Der Zentralrat der Deutschen Sozialistischen Republik*, S. L ff.

14 Die Selbstverwaltungskörper waren in Preußen noch auf der Basis des Dreiklassenwahlrechts zusammengesetzt.

als Stabilisierungsfaktor, der den Unternehmern eine Auffangstellung bot und die Wirtschaft gegen bürokratische Eingriffe und radikale Umwälzungen durch die Basis abzudecken suchte¹⁵. Mit ihrem Ruf, bei wichtigen außen- und innenpolitischen Entscheidungen die Wirtschaftsfachleute zu hören und zu beteiligen, trugen sie ihr Teil zur Wiederbelebung des wirtschaftspolitischen Einflusses der Industriellen bei. In den Friedensverhandlungen kristallisierte sich die neue Bindung zwischen Unternehmern und sozialdemokratischen Regierungsvertretern heraus.

Wenn auch nach der Revolution die Repräsentanten der bisher von der politischen Macht ferngehaltenen Schichten formal das Ruder des Staatsschiffs in den Händen hielten, so hieß das nicht, daß damit die Arbeiterschaft wirklich an den neuen Staat herangeführt wurde. Der Übergang der politischen Verantwortung an die Vertreter der Sozialdemokratie trug vielmehr im Endeffekt gerade zum Aufreißen von Gegensätzen bei. In der Euphorie der ersten Phase der Revolutionsereignisse wurden für kurze Zeit die schwelenden Probleme überdeckt: Die alten Mächte schienen kampflös abgetreten, die Spaltung der Arbeiterbewegung durch spontane Fraternisierung und Kooperation fast überwunden und die Macht in den eigenen Händen und Institutionen konzentriert¹⁶. Nach Jahren des Krieges, der Not und Entbehrung kamen die zurückgestauten Hoffnungen nun mit einem Schlag voll zum Durchbruch. Jahrzehntlang hatte man in der Sozialdemokratie den Arbeitern verkündet, daß Sozialismus die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und das Ende aller materiellen Not, Ausbeutung und Unterdrückung bedeute. Die Eroberung der politischen Macht durch die Arbeiterklasse und die restlose Verdrängung der bürgerlichen Klasse aus ihren Herrschaftspositionen sei die notwendige Voraussetzung. Nun wähnte man sich beinahe am Ziel und erwartete von der eigenen Regierung die schnelle Verwirklichung der sozialistischen Verheißungen. Durch Kriegswirtschaft und Demobilisierung ballten sich in den Städten Arbeiter und Soldaten, die vielfach aus traditionellen Bindungen losgerissen worden waren und am Modell des Novemberumsturzes die positiven Erfolgchancen von Massenaktionen kennengelernt hatten. Sie trafen die Versorgungslücken, schnelle Preisanstiege, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit besonders hart, konnten sie doch registrieren, daß in den meisten Bereichen des Militärs und der Behörden, der Landrats- und Bürgermeisterämter, der Wirtschaft und der Industrie immer noch die gleichen Männer saßen wie vor der Revolution. In den spontanen Lohnbewegungen aber auch in den Solidarisierungsaktionen aus der Berliner Bevölkerung mit den meuternden Matrosen im Berliner Schloß kündigte sich die Welle der kommenden Unruhe an.

15 Vgl. dazu das Protokoll der Konferenz der Vertreter der Verbandsvorstände vom 3. Dezember 1918 (Archiv des August-Bebel-Instituts Berlin, NB 1, Nr. 0011). Rathenaus Bedenken, aus optischen Gründen zunächst die Gründung der ZAG zu verschieben, hielt Legien für nicht ausschlaggebend.

16 Vgl. dazu u. a. Susanne Miller: Die Entscheidung für die parlamentarische Demokratie, in: Fünfzig Jahre Deutsche Republik. Entstehung – Scheitern – Neubeginn, hg. von F. A. Krummacker, Frankfurt (Main) 1969, S. 60 ff.

Bei dem Weg zu einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung konnte die Regierung der Volksbeauftragten noch auf eine große Mehrheit des Allgemeinen Kongresses der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands rechnen. Die radikale Linke, die in erster Linie die Revolution „weitertreiben“ wollte, war unter den 489 Delegierten nur mit den 10 „Vereinigten Revolutionären“ vertreten¹⁷. Doch die 98 Stimmen für Ernst Däumigs Antrag, das Räteystem als Verfassung der „sozialistischen Republik“ zugrunde zu legen¹⁸, belegten einen Wandlungsprozeß unter den Räten, die sich in ihrer überwiegenden Mehrzahl zunächst nur als eine aus der Revolution geborene Übergangslösung verstanden hatten. Eine große Mehrheit der Delegierten stimmte zwar den von der mehrheitssozialdemokratischen Volksbeauftragten gewünschten Vorverlegung der Nationalversammlungswahlen zu¹⁹, doch durchkreuzten zwei andere Grundsatzentscheidungen des Kongresses die Intentionen der Männer um Ebert. In dem Beschluß über die Regelung der militärischen Kommandogewalt (Hamburger Punkte) und dem Auftrag, „mit der Sozialisierung aller hierzu reifen Industrien, besonders des Bergbaus, unverzüglich zu beginnen²⁰“, spiegelte sich über die Parteigrenzen hinweg die Stimmung des Großteils der Arbeiterschaft. Der Rätekongreß übte als Repräsentanz der werktätigen Bevölkerung politisch wie rechtlich die Funktion „einer revolutionären Konstituante²¹“ aus, faktisch besaß er jedoch so gut wie keine Möglichkeiten, seine Entscheidungen in die Praxis umzusetzen. Erst im April 1919 trat wieder ein Rätekongreß zusammen, zum letzten Mal. Der Verzicht auf eine kontinuierliche Tagung bedeutete nicht nur de facto den Verzicht auf eine Durchdrückung der Grundsatzbeschlüsse, es entfiel damit auch die Ventilfunktion, die ein Rätekongreß für die sich steigernde Unruhe unter den Arbeitern hätte erfüllen können.

Für die Entladung des aufgespeicherten Drucks blieben praktisch nur mehr die direkten Massenaktionen übrig. Weder die Wahlen zur Nationalversammlung noch die Verfassungsgebende Versammlung selber boten ein hierzu geeignetes Instrument. Obwohl die beiden sozialistischen Parteien in den agrarisch strukturierten Wahlkreisen Pommern und Ostpreußen tiefe Einbrüche in traditionell konservative Wählerschichten erzielten²², errangen sie in der Nationalversammlung nicht die Mehrheit.

Von seiten der mehrheitssozialdemokratischen Führungsgremien hat man das numerische Übergewicht der bürgerlichen Parteien vorzugsweise dafür verantwortlich gemacht, daß sich in der Nationalversamm-

17 Zur Stärke der verschiedenen Fraktionen siehe vor allem: Der Zentralrat der Deutschen Sozialistischen Republik, S. XXVII f., und die dort angegebenen Quellen- und Literaturbelege.

18 Allgemeiner Kongreß der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands vom 16. bis 21. Dezember 1918 im Abgeordnetenhaus zu Berlin. Stenographische Berichte, Berlin 1919, Sp. 232 f. und 235.

19 A. a. O., Sp. 224 und 282.

20 A. a. O.

21 So Erich Matthias in der Einleitung zu: Die Regierung der Volksbeauftragten I, S. CVIII.

22 Vgl. dazu auch den Erfolg bei den Landtagswahlen in Mecklenburg-Strelitz vom 15. Dezember 1918.

lung nicht mehr an Forderungen ihrer Anhängerschaft hätte durchsetzen lassen. Der Ausgang der Abstimmungen beim Sozialisierungsgesetz im März 1919, als MSPD und USPD bei ihrem Verlangen einer entschädigungslosen Enteignung den Bürgerlichen unterlagen, scheint eine solche Interpretation auf den ersten Blick zu bestätigen. Auch der vielbeschworene Zwang einer Koalitionsregierung, die zu Kompromissen nötige, weist in die gleiche Richtung. Selbst in der abschließenden dritten Lesung der Reichsverfassung wurde die MSPD in einzelnen Fällen von ihrem Koalitionspartner im Stich gelassen und unterlag einer bürgerlichen Mehrheit. Dennoch übertönte nach der Verabschiedung eine Hochstimmung vereinzelt geäußerte Bedenken²³. Der Reichsinnenminister David wie die Parlamentsfraktion priesen die Verfassung selbstgefällig als ein epochales beispielhaftes Werk. Nirgendwo sonst auf der Welt besitze das Volk größere Rechte, in keinem Staat sei die Demokratie weiter durchgeführt²⁴. In ihrem Bericht für den Parteitag 1920 verstieg sich die Reichstagsfraktion zu dem Urteil: „Die Verfassung ist gestaltet, wie es unser Erfurter Programm forderte und wie es die sozialdemokratischen und unabhängigen Volksbeauftragten unmittelbar nach der Revolution proklamierten²⁵“.

In seltsamem Kontrast zu diesen großen Worten steht die Tatsache, daß sowohl der Parteitag von 1920 wie schon der von 1919, der mitten in die Verfassungsberatungen der Nationalversammlung fiel, zur Reichsverfassung so gut wie gar nicht Stellung bezogen und nur die Rätefrage eingehender behandelten²⁶. Selbst in der Fraktion nahmen die Verfassungsberatungen, abgesehen von Einzelproblemen – wie z. B. der Schulfrage, der Stellung des Reichspräsidenten – einen erstaunlich geringen Stellenwert ein. Die eigentliche Arbeit blieb den Experten im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung überlassen. Die sachbezogene Ausschubarbeit und das Dominieren der Fachspezialisten begünstigten einen Trend zur Kooperation zwischen den verschiedenen Parteivertretern. Untersuchungen zur Gruppenpsychologie haben gezeigt, welche Integrationskraft von einer engen, auf ein Sachproblem bezogenen Zusammenarbeit in einem kleinen Gremium ausgeht. Alternativen werden leicht in den Hintergrund gedrängt, solange keine Anstöße von außen kommen. Von der Fraktion ging eine solche Wirkung eigentlich nur in der während der Amtszeit des Kabinetts Bauer heftig umstrittenen Schulfrage aus, die bis zur Überlegung reichte, die Grundrechte aus der Verfassung herauszunehmen²⁷. Auch in ihrem Verhältnis zu den eigenen Partei-

23 Besonders kritisch äußerte sich Max Cohen-Reuß: Die erste Verfassung der Deutschen Republik, in: Sozialistische Monatshefte, Band 53, 1919 IV, S. 773 ff.

24 Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte, Bd. 329, S. 2194 f.; Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Kassel vom 10. bis 16. Oktober 1920, Berlin 1920, S. 89 ff. und 93 ff.

25 Protokoll SPD-Parteitag 1920, S. 89.

26 Vgl. Protokoll SPD-Parteitag, abgehalten in Weimar vom 10. bis 15. Juni 1919, Berlin 1919, S. 60 f. und 348 f.

27 Siehe die Protokolle der Nationalversammlungsfraktion der MSPD (Internationales Institut für Sozialgeschichte, Amsterdam), Sitzungen vom 3. Juli vorm., 4. Juli vorm., 5. Juli vorm., 11. Juli morgens, 11. Juli abends und 14. Juli 1919 abends.

genossen in der Regierung blieb die Fraktion in diesem ersten Zeitraum der Nationalversammlung im wesentlichen reaktiv. Das Schwergewicht lag bei der eindeutig dominierenden Regierung, während die Fraktion oft nur als parlamentarisches Erfüllungsorgan fungierte. Nur in Krisensituationen, bei denen Sach- oder Personalfragen zwischen den eigenen Regierungsmitgliedern umstritten waren, rückte sie in eine Art Schiedsrichterfunktion. Die Initiative kam selbst hier mehr aus dem Regierungslager oder von dem Reichspräsidenten Ebert als aus den Reihen der Fraktion²⁸.

Zu einer Krise zwischen Fraktion und Regierung ist es nicht gekommen. Dazu dürfte nicht zuletzt die Zusammensetzung der mehrheitssozialdemokratischen Nationalversammlungsvertretung beigetragen haben. Zwar gehörten von den 165 Mandatsträgern der MSPD nur 64 schon dem früheren Reichstag an, doch brachten auch die 101 Neuzugänge von der politischen Substanz her kaum eine Blutauffrischung²⁹. Unter den 82 neugewählten männlichen Abgeordneten befanden sich 31 Parteigestellte und 38 Gewerkschaftsbeamte. Das Vorherrschen der „Arbeiterbürokratie“, die durch nüchterne, praktische Tätigkeit, traditionelle Disziplin und finanzielle Abhängigkeit von Partei und Gewerkschaft geprägt war, bedeutete sicher ein stabilisierendes Element für das Verhältnis zur Regierung. Großes Interesse für theoretische Grundsatzfragen konnte von ihnen kaum erwartet werden. Der linke Parteiflügel fiel nach der Abspaltung der USPD in der Fraktion kaum ins Gewicht. Außenseiter hatten sich seit Weltkrieg und Revolution nur selten so zu profilieren vermocht, daß sie sich gegen das eingewurzelte Partegefüge durchsetzen konnten. Gegenüber der Funktionsbürokratie, die entweder vom Armeedienst reklamiert oder nach dem Waffenstillstand bevorzugt entlassen worden war, besaßen andere Gruppen, die entweder als neue Schicht zur Partei stießen oder sich außerhalb der Organisationen hervorgetan hatten, die ungünstigeren Startbedingungen.

Mit der Entsendung in die Parlamente hinterließen die Partei- und Gewerkschaftsangestellten an ihrer bisherigen Wirkungsstätte eine gewisse Lücke, in die neue Kräfte hineinstießen. In den wachsenden Klagen über die schlechte Präsenz darf man vielleicht auch ein Indiz dafür sehen, daß sich eine Reihe der Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre – enttäuscht von ihrem „Hinterbänklerdasein“ – wieder stärker der Arbeit an der Basis zuwandten, wo sie ihre Kraft besser und sinnvoller als in der Nationalversammlung glaubten einsetzen zu können.

In der 22köpfigen USPD-Fraktion – darunter 3 Gewerkschafts- und 11 Parteigestellte – wurde das Fehlen von Abgeordneten zu einer beinahe chronischen Erscheinung. Das galt vor allem für die Radikalen in ihrer Fraktion, die der parlamentarischen Arbeit von vornherein distanziert

28 Vgl. dazu a. a. O., Sitzungen vom 4. März vorm., 18. Juni nachm., 20. Juni abends, 21. Juni nachm., 23. Juni morgens, 10. Juli abends und 11. Juli 1919 abends.

29 Zur Zusammensetzung und Kontinuitätsproblematik siehe Gerhard A. Ritter: Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems, in: Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag, hg. von Gerhard A. Ritter, Berlin 1970, S. 358 ff.

gegenüberstanden. Das Übergewicht des rechten Flügels, der im Vergleich zu den Strömungen in der Partei überrepräsentiert war³⁰, wurde dadurch noch weiter verstärkt. In der parlamentarischen Praxis, vor allem des Verfassungsausschusses, resultierte daraus eine partielle Kooperation mit ihrer mehrheitssozialdemokratischen Schwesterpartei. In einzelnen Punkten – Schulfrage, Abbau föderalistischer Elemente in der Reichsverfassung – kam es zeitweise sogar zu einer positiven Mehrheitsbildung von USPD-, MSPD- und DDP-Abgeordneten. Obwohl die USPD dem Gesamtverfassungswerk ihre Zustimmung versagte, kann man sie nicht als eine intransigente Opposition kennzeichnen. In der Nationalversammlung erfüllte ihre Fraktion vielmehr in erster Linie die Funktion der kritischen, warnenden und drängenden Opposition von links und machte sich damit zum Sprachrohr der Unzufriedenheit, die breite Arbeitermassen mit der Entwicklung der Revolution und Republik empfanden.

In der Ablehnung der USPD, sich an der Seite der MSPD an einer Koalitionsregierung zu beteiligen, zeigt sich, daß in der positiven Gestaltung der Spielraum ihrer parlamentarischen Mandatsträger nur beschränkt blieb. Die Rücksicht auf den erstarkenden linken Flügel um Däumig, dessen Konzept einer Räte Demokratie auf dem Parteitag vom März 1919 nur knapp unterlegen war³¹, ließ auch den an sich gemäßigten Kurs der Männer um Haase zwiespältig und schwankend erscheinen. Es gelang nicht, in den verfassungspolitischen Vorstellungen eine geschlossene, einheitliche Linie zu entwickeln und eine durchgängig konstruktive Opposition zu betreiben. Die Kraft der USPD reichte nur dazu aus, um vor allem im außerparlamentarischen Raum als Gegenspielerin der MSPD aufzutreten und sich als Partei der unzufriedenen Massen aufzubauen. Insofern trug schon ihr Austritt aus der Volksbeauftragtenregierung im Reich und in Preußen zu einer Polarisierung in der sozialistischen Arbeiterbewegung bei.

Namentlich ihr linker Flügel, der eine Mitarbeit im parlamentarischen System und die „liberalbürgerliche Demokratie“ überhaupt ablehnte, setzte sich an die Spitze örtlicher und regionaler Protestaktionen enttäuschter Massen³². Seine Vorstellungen von einem Räte system fanden – anders als in den ersten Wochen der Revolution – im Jahre 1919 eine erhebliche Resonanz. Selbstkritisch bekannte Rudolf Wissell auf dem Parteitag der MSPD im Juni 1919: „Wir konnten [das, was hinter] dem dumpfen Grollen der Massen steckt, nicht befriedigen, weil wir kein richtiges Programm hatten“ und „es uns an dem Geist und an den Ideen gefehlt hat“³³.

30 Eine klare Scheidung ist naturgemäß schwer zu treffen. Profilierte Linke waren Otto Braß, Emil Eichhorn, Curt Geyer (jun.), Wilhelm Koenen, August Merges.

31 Siehe Protokoll über die Verhandlungen des außerordentlichen Parteitages [der USPD] vom 2. bis 6. März 1919, Berlin 1919, S. 3 f.; dazu auch die Grundsatzreden Haases und Däumigs und die von ihnen vorgelegten Programmentwürfe; ebd., S. 28 ff., 78 ff. und 95 ff.

32 Vgl. dazu besonders David Morgan: *The German Independent Social Democratic Party 1918–1922*, Phil. Diss. Oxford, (Masch.) Kap. VI „The Civil War“.

33 Protokoll des SPD-Parteitages in Weimar 1919, S. 363 f.

In der ersten Revolutionsphase hatte die Parole von der Verfassungebenden Versammlung unter der sozialdemokratischen Anhängerschaft nicht zuletzt deshalb Breitenwirkung erzielen können, weil sie dem traditionellen Wählerkultus entgegenkam und als eingängiges Schlagwort einen weiten Erwartungsbereich abdeckte. Doch zeigen die Beschlüsse des Rätekongresses zur Militär- und Sozialisierungsfrage, daß man in diesen zwei Punkten schon vor dem Zusammentreten der Nationalversammlung Fakten sehen wollte. Die Abwiegelungstaktik der MSPD-Volksbeauftragten mit der Sozialisierungskommission und dem Hinweis auf die verfassunggebende Versammlung verfiel immer weniger. Mit dem Ausgang der Wahlen vom 19. Januar 1919 sahen die Arbeiter ihre Hoffnungen auf eine sozialistische Mehrheit zunichte gemacht. Von einem Parlament mit bürgerlicher Mehrheit konnten sie kaum eine Erfüllung ihrer weitreichenden Ziele erwarten.

Ihre Anliegen galten nicht den schwer durchschaubaren juristischen Einzelheiten der geplanten Verfassung, für die sich selbst die sozialdemokratischen Parteitagsdelegierten kaum interessierten³⁴. Sie fühlten sich vielmehr vornehmlich von dem angesprochen, was ihren unmittelbaren Arbeits- und Lebensbereich tangierte. Ihr weitgespannter Erwartungshorizont und ihr durch die Revolution gestärktes Selbstbewußtsein stießen sich an dem Weiteramtieren der Bürokratie und dem militärischen Einsatz der Noske-Truppen, an materiellen Unzulänglichkeiten und dem vor allem im Bergbau und der Schwerindustrie lange vorherrschenden „Herr-im-Hause-Standpunkt“ der Unternehmer. Die Revolution und die Zentralarbeitsgemeinschaft hatte in ihren Augen im innerbetrieblichen Verhältnis keine ausreichende Wandlung gebracht. Neben der Sozialisierung erschien ihnen immer mehr die Institution der Räte als ein Mittel zur Umstrukturierung der Betriebe und zur Ersetzung der alten Herrschaftsmechanismen durch eine demokratische Betriebs- und Wirtschaftsverfassung³⁵. In einer Fülle von Streikbewegungen und Massenaaktionen, die im Frühjahr 1919 an Intensität alles Bisherige übertrafen,

34 Abgesehen von der Rätefrage, dem knappen Bericht der Reichstagsfraktion (weniger als eine Seite) und einigen Worten Wissells ging nur ein einziger Delegierter auf die Reichsverfassung ein und das auch nur zu einem ganz speziellen Aspekt. Siehe a. a. O., S. 68 f., 348 f., 358, 363 f. und 372.

35 Aus der Fülle der Literatur sei hier vor allem auf folgende Arbeiten verwiesen: Eberhard Kolb: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Bd. 23), Düsseldorf 1962; Peter von Oertzen: Betriebsräte in der Novemberrevolution (gleiche Reihe, Bd. 25), Düsseldorf 1963; ders.: Die Probleme der wirtschaftlichen Neuordnung und der Mitbestimmung in der Revolution von 1918 unter besonderer Berücksichtigung der Metallindustrie (Gewerkschaftsausgabe), Frankfurt o. J., bes. S. 147 ff. Dazu die in Anm. 32 zitierte Arbeit von David Morgan und als neueren Überblick Francis L. Carsten: Revolution in Centralearoppe, 1918–1919, Berkeley/Los Angeles 1972. Ferner die Aufsatzstudien von Kolb, Schieck und Oertzen, in: Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, hg. von Eberhard Kolb, Köln 1972. Die unterschiedlichen Rätekonzeptionen werden ausführlich behandelt von Horst Dähn: Zum Problem des Verhältnisses von Theorie und Praxis der Rätebewegung in der deutschen Revolution. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Weimarer Republik, Phil. Diss. FU Berlin 1972 (Masch.). Eine fundierte Analyse geben Gerald D. Feldman, Eberhard Kolb, Reinhard Rürup: Die Massenbewegungen der Arbeiterschaft in Deutschland am Ende des Ersten Weltkrieges (1917–1920), in: Politische Vierteljahresschrift, 13. Jg. 1972, Heft 1, S. 84 ff.

machte sich die wachsende Gärung Luft. Trotz der aktiven Rolle der linken USPD und der KPD handelte es sich hier nicht in erster Linie um eine Bewegung unter parteipolitischen Vorzeichen. Ebenso wenig läßt sie sich allein aus soziologischen Kriterien erklären³⁶. Neben den zum radikalen Flügel der USPD abgeglittenen Arbeitern erfaßte sie breite Gruppen der mehrheitssozialdemokratischen und, wie im Ruhrgebiet, selbst der christlichen Arbeiterschaft. Eine Reihe von Anzeichen deutet darauf hin, daß nicht zuletzt Betriebe, in denen bis zur Revolution die „Gelben“ Organisationen dominierten, zu Herden der Unruhe wurden³⁷.

Die Januarstreiks im Ruhrgebiet demonstrierten nicht nur die breite Basis des Sozialisierungsverlangens und einer wirtschaftlichen Räteorganisation³⁸, sondern auch das Gewicht einer an den Schalthebeln sitzenden Gruppe. Die Reichsregierung wurde zu Konzessionen gezwungen. Gegenüber den viel weiter gehenden Beschlüssen der Konferenz der Arbeiter- und Soldatenräte des Ruhrgebiets vom 13. Januar brachten sie zwar nur partielle Zugeständnisse³⁹, doch trugen sie dazu bei, die eigenmächtige Sozialisierungsbewegung im Ruhrgebiet vorübergehend zu dämpfen und die gemäßigten Arbeiter von den radikaleren zu trennen. Diese Vorgänge wiesen einen Weg, wie sich die Massenbewegungen in den Griff bekommen ließen, wenn man zu den magischen Formeln „Sozialisierung“ und „Räte“ Zuflucht nahm⁴⁰.

Die ursprüngliche Konzeption der mehrheitssozialdemokratischen Volksbeauftragten, Abbau der Räte nach Zusammentritt der Nationalversammlung und erst Produktionssteigerung, dann vielleicht Sozialisierung, ließ sich angesichts der fortdauernden Unruhe nicht länger durchhalten. In der MSPD und selbst in den Gewerkschaften, die zunächst in scharfer Gegnerschaft gegen die Konkurrenz der Räte standen, mehrten sich Stimmen, daß neben dem Aufbau einer demokratischen Staatsver-

36 Schon die Rolle der Revolutionären Obleute, bei denen es sich überwiegend um qualifizierte Metallarbeiter handelte, zeigt eindrücklich, daß sich nicht einfach ein Schema aufstellen läßt, nach dem die USPD vor allem die Ungelernten anzog, während die Facharbeiter weiter zur MSPD hielten.

37 In einer Fülle von Stellungnahmen von Seiten der „Freien Gewerkschaften“ wurde unwidersprochen immer wieder die Ansicht vertreten, daß gerade die ehemaligen „Gelben“ sich besonders radikal gebärdeten.

38 Vgl. dazu bes. Oertzen, Betriebsräte, S. 110 ff.; ders.: Die großen Streiks der Ruhrbergarbeiterschaft im Frühjahr 1919. Ein Beitrag zur Diskussion über die revolutionäre Entstehungsphase der Weimarer Republik. Wiederabdruck in: Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, S. 185 ff. Siehe ferner die in den beiden Arbeiten angegebenen Quellen- und Literaturhinweise.

39 Die Konferenz hatte im Einvernehmen mit den anwesenden Vertretern der Regierung und aller Gewerkschaften einstimmig die Sozialisierung des Bergbaus und die Wahl von Räten (Steigerrevier-, Zechen- und Bergrevierräten) auf allen Schachtanlagen beschlossen. Vgl. die in Anm. 38 angegebene Literatur. Am 18. Januar 1919 erließ die Regierung die „Verordnung betreffend den Bergbau“ und beschloß am 8. Februar (veröffentlicht am 18. Februar 1919) eine „Verordnung über die Errichtung von Arbeitskammern im Bergbau“. Reichsgesetzblatt 1919, S. 64 f. und 202 ff.

40 Vgl. die Ausführungen Wissells in der Konferenz der Vertreter der Verbandsvorstände am 1. und 2. Februar 1919, a. a. O.; ähnlich auch andere Diskussionsbeiträge. Ferner: Die Regierung der Volksbeauftragten II, S. 351. Siehe dazu auch Hans Schieck: Die Behandlung der Sozialisierungsfrage in den Monaten nach dem Staatsumsturz, in: Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, S. 152 f.

fassung auch die wirtschaftliche Demokratie gesetzlich verankert und den Arbeiterräten bestimmte Funktionen garantiert werden müßten⁴¹. Auf der politischen Ebene bestand die natürliche Tendenz, die ungeliebten Arbeiterräte auf den Wirtschaftssektor abzudrängen.

Doch erst unter der Wucht der großen Frühjahrsunruhen traten Sozialisierung und Rätefrage aus dem Stadium fruchtloser Erörterungen und inhaltlicher Verschleppung heraus. Reichsregierung und Weimarer Koalitionsparteien erkannten, daß diese Krise nicht nur mit Strafmaßnahmen und militärischem Einschreiten bewältigt werden konnte, sondern positives Entgegenkommen erforderlich war⁴². Am 28. Februar beauftragte die Nationalversammlungsfraktion der MSPD ihre Mitglieder Otto Huë und Simon Katzenstein, „in möglichster Schnelligkeit einen Initiativantrag zur Abschaffung der feudalen Bergregale und der Sozialisierung der Bodenschätze auszuarbeiten und der Fraktion vorzulegen⁴³“. Auch die Regierung glaubte, wie Wissell erläuterte, nun „in zwei Gesetzentwürfen, die möglichst schnell verabschiedet werden und denen ein auf die Kali-Industrie bezüglicher bald folgen soll, in klarer Weise das zum Ausdruck gebracht zu haben, was die organisierten Arbeiter fordern⁴⁴“. Auf längere Sicht erfüllten das am 13. März verabschiedete Sozialisierungsgesetz und die nachfolgenden Gesetze über die Kohlen- und die Kaliwirtschaft diese Erwartungen nicht. Für die Arbeiter hatten sie kaum praktische Konsequenzen. Sie waren ebenso wie der spätere Artikel 165 der Reichsverfassung aus einer Notsituation geboren. Nicht aus dem Parlament kamen die entscheidenden Anstöße, sondern von außerparlamentarischen Aktionen.

In Aufrufen an die Arbeiterschaft und das Volk bekundete die Reichsregierung ihre Absicht, die wirtschaftliche Demokratie aufzubauen und die Betriebsräte in der Verfassung zu verankern⁴⁵. Die programmatische

41 Siehe Protokoll der SPD-Nationalversammlungsfraktion, Sitzungen 25. Februar nachm. und 26. Februar 1919 vorm.; dazu die Rede Richard Fischers in der Nationalversammlung vom 28. Februar 1919, Sten. Ber. Bd. 326, S. 375 f. Die Generalkommission der Freien Gewerkschaften wandte sich Anfang März im Correspondenzblatt (Jg. 29, 1919, S. 47 f. und 81 ff.) noch scharf gegen eine Übertragung von Kontroll- und Mitbestimmungsfunktionen an die Räte im Wirtschaftsbereich, doch traten schon auf der Vorständekonferenz vom 1. und 2. Februar 1919 eine Reihe von Verbandsvertretern dafür ein, den Räten im engen Zusammenwirken mit den Gewerkschaften Aufgaben im Sinne der „Arbeiterrausschüsse“ einzuräumen.

42 Siehe dazu bes.: Das Kabinett Scheidemann 13. Februar bis 20. Juni 1919, bearbeitet von Hagen Schulze (Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, hg. für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften von Karl Dietrich Erdmann, für das Bundesarchiv von Wolfgang Mommsen unter Mitwirkung von Walter Vogel), Boppard am Rhein 1971, S. 72 ff., 103 f., 150, 246 f., 284 ff. und 297 ff., bes. S. 150 (8. April 1919): „Reichsminister Giesberts [Zentrum] äußerte Zweifel, ob die Vorschläge des Ministeriums für das Räte-system genügten und wies auf die starke Unterstützung des Rätegedankens aus bürgerlichen Kreisen hin.“ Ferner: Die Parteien und das Räte-system. Parteiprogramme, Anträge, Aufsätze und Äußerungen hervorragender Politiker aller Parteien nebst den Gesetzentwürfen der Deutschen und der Österreichischen Regierung, hg. von A. Bessmertny und M. Neven Du Mont, Charlottenburg 1919.

43 Protokoll Nationalversammlungsfraktion der SPD, 28. Februar 1919, abends.

44 A. a. O., 3. März 1919, abends.

45 Siehe die Aufrufe der Reichsregierung vom 1. März und vom 11. März 1919, in: Deutscher Geschichtskalender, Hg. Friedrich Purlitz, Ergänzungsband: Die Deutsche Revolution, Leipzig o. J., Zweiter Band, S. 1 f. und 6.

Erklärung über den Einbau der Räte in das Verfassungssystem vom 5. März 1919⁴⁶ griff dabei auf Ansätze zurück, die in früheren Streikbewegungen mit den Bergarbeitern des Ruhrgebiets und den Arbeitervertretungen des mitteldeutschen Braunkohlenreviers ausgehandelt und am 4. März einer Abordnung der Berliner Arbeiterschaft in einem Abkommen konzidiert worden waren. Direkte Verhandlungen mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden aus den Streikgebieten der Ruhr und Mitteldeutschlands führten im März 1919 zur Annahme von „Grundsätzen für die Errichtung von Betriebsräten“⁴⁷. Auf diesen Richtlinien basierte der nach mehreren Kabinettsberatungen und Rücksprache mit den Parteiführern der Koalitionsparteien am 4. April 1919 von der Regierung beschlossene Ergänzungsartikel 34a zur Reichsverfassung⁴⁸. Zwei Tage vor dem Zusammentritt des 2. Rätekongresses wurde der Entwurf veröffentlicht. Dem Parlament und dem Staatenausschuß blieb die Aufgabe, die im Grunde über seine Köpfe hinweg getroffenen Entscheidungen zu sanktionieren. Abgesehen von der Einbeziehung der Angestellten ist die von der Regierung im April eingebrachte Vorlage ohne große Änderungen als Artikel 165 in die Weimarer Reichsverfassung eingegangen.

So spiegelt sich in dieser Verfassungsbestimmung unmittelbar der Einfluß der Massen wider. Im Licht eines in der Sozialdemokratie weitverbreiteten Parlamentarismusverständnisses nahm das Parlament hier durchaus seine Rolle als Vollzugsorgan des Volkswillens wahr⁴⁹, wenn auch die Art der direkten Aktion nicht in das Ordnungsbild der Sozialdemokratie hineinpaßte. Volksbegehren und Volksentscheid sollten sie kanalisieren und in einen legalen Rahmen einpassen. Dahinter verbarg sich das Mißtrauen, daß das Parlament nicht nur als Volksbote handeln, sondern eine ihn steuernde Rolle wahrnehmen könnte⁵⁰. In der parla-

46 „Erklärung über die gesetzgeberischen Absichten der Regierung vom 5. März 1919“, Bundesarchiv Koblenz R 43/I 1863, Anlage 1 zur Drucksache Nr. 64. Zu den Vorläufern dieser „Erklärung“ siehe Deutscher Geschichtskalender, Die deutsche Revolution, 2. Bd., S. 4 ff.; F. A. Curschmann: Die Entstehungsgeschichte des mitteldeutschen Vorläufers des Betriebsrätegesetzes, o. O., o. J., bes. S. 22 ff.

47 Siehe die „Bekanntmachung“ im Reichsanzeiger vom 20. März 1919 über die „Grundsätze“ für die Errichtung von Betriebsräten und die „Vorläufige Dienstanweisung für den Betriebsrat“.

48 Siehe „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 34 des Entwurfs einer Verfassung des Deutschen Reiches“ mit „Begründung“ und 2 Anlagen; Bundesarchiv Koblenz R 43/I 1863. Bei den Anlagen handelt es sich um die in Anm. 46 zitierte „Erklärung“ und die in Anm. 47 angeführte Bekanntmachung. Ein Exemplar des „Entwurfs“ auch in R 43/I 1348. Zu den Regierungsberatungen und zum folgenden vgl. vor allem Kabinett Scheidemann, S. 72 ff., 103 f., 131 ff., 151 und 274; Sten. Ber. Bd. 336 (Verfassungsausschuß) S. 393 ff. Veröffentlicht wurde der Entwurf u. a. im Vorwärts 6. April 1919, Nr. 177.

49 Vgl. dazu Ernst Fraenkel: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (= Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 219/220), Tübingen 1958, S. 52; Dieter Grosser: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches, Den Haag 1970, S. 55 ff.

50 In der Vorkriegssozialdemokratie galt das Referendum weithin als eine Ergänzung bzw. Korrektur des Parlaments. Vgl. bes. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitagess der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten zu Jena vom 14. bis 20. September 1913, Berlin 1913, S. 182; Sten. Ber. Bd. 262, S. 3171 f. (Begründung der SPD-Interpellation durch Ledebour); Karl Kautsky: Parlamentarismus und Demokratie, 2. vermehrte Aufl. 1911, S. 139; dazu Max Quarck: Der Geist der neuen Reichsverfassung, Berlin 1919, S. 6.

mentarischen Praxis erfüllte die sozialdemokratische Fraktion in der Nationalversammlung weder die eine noch die andere Funktion. Als Volksbote handelte sie nur unter außerparlamentarischem Druck, eine steuernde Funktion übte sie ebensowenig aus. Den Kurs bestimmte zunächst die Regierung.

Für die Masse der Anhängerschaft, die Partei und Gewerkschaften aber wurde das immer weniger „ihre“ Regierung. Schon im März 1919 kritisierte Carl Legien, die Partei werde „ein Annex der Regierung, und dabei ist diese Regierung eine Kompromißregierung⁵¹“. Dieser Distanzierungsprozeß bezeichnete einen Trend, der der Partei wieder ein stärkeres, eigenständiges Profil zu geben. Aus den Erfahrungen des Kapp-Putsches zogen die sozialdemokratischen Führungsgremien die Konsequenz, daß in Zukunft SPD-Minister im Reich oder Preußen ihre Sitze im Parteivorstand räumen mußten⁵². Die eigentliche Führungsrolle lag in diesem Anfangsstadium der Weimarer Republik jedoch weder bei der MSPD noch bei den anderen konkurrierenden sozialistischen Parteien, sondern bei den Gewerkschaften. Sie lösten sich im Jahre 1919 zusehends von ihren engen Bindungen an die MSPD und entwickelten im Zeichen einer wachsenden Politisierung ein starkes allgemeinpolitisches Gewicht. In gewandelter Form setzten die Gewerkschaften die traditionelle Rolle der Vorkriegspartei fort. Sie verkörperten nach der Spaltung der politischen Organisation die „Einheit der Arbeiterbewegung“ und repräsentierten gegenüber Regierung und Staat eine Art Gegenpol. Als außerparlamentarische Massenorganisation rückten sie in Aufgabenfelder, die von Parlament und Parteien hätten bewältigt werden müssen.

Mit der Weimarer Verfassung hatte die Sozialdemokratie – trotz einiger Gravamina – dem Buchstaben nach Ziele erreicht, die weit über das hinausgingen, was sie vor dem Krieg zu hoffen wagte⁵³. Ihr auf die 1848-Revolution zurückgehendes radikaldemokratisches Erbe schlug sich ebenso

51 Protokoll der Parteikonferenz vom 22./23. März 1919, Berlin o. J., Seite 19. In die gleiche Richtung zielte Legiens in der gleichen Konferenz gestellter und von der Mehrheit abgelehnter Antrag auf Vorziehung des Parteitags auf den 11. Mai 1919. Vgl. Susanne Miller: Die Sozialdemokratie in der Spannung zwischen Oppositionstradition und Regierungsverantwortung in den Anfängen der Weimarer Republik, in: Hans Mommsen (Hg.): Sozialdemokratie zwischen Klassenbewegung und Volkspartei, Frankfurt 1974, S. 100f.

52 Siehe Protokoll SPD-Parteitag 1920, S. 258 f. Man kann diesen Beschluß, der aus einem konkreten Anlaß geboren war und sich zudem auf das Verhältnis Partei – Regierung bezog, kaum als ein generelles Indiz werten, daß Mißtrauen, nicht gegenseitiges Vertrauen das Verhältnis zwischen der sozialdemokratischen Fraktion und der von ihr getragenen Regierungen bestimmte.

53 Vgl. dazu die aufschlußreiche Darstellung von Friedrich Stampfer: Verfassung, Arbeiterklasse und Sozialismus. Eine kritische Untersuchung der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1919, S. 4: „Die unter den Fahnen der Sozialdemokratie vereinte Arbeiterklasse hat für die Demokratie gekämpft, als die Staatsform, innerhalb derer sie die Ziele des Sozialismus erreichen zu können glaubte [. . .]. Aber nicht so unwichtig ist es, daran zu erinnern, daß die Sozialdemokratie vor dem Krieg in ihren demokratischen Zielen recht bescheiden gewesen ist. Bei allgemeiner republikanischer Grundgesinnung dachte man doch nicht ernstlich an die Abschaffung der Monarchie, das wäre als die reine Utopie erschienen, und man war – mit Bebel – der Ansicht, daß man sich einstweilen auch ganz leidlich mit der Monarchie einrichten könnte, wenn unter ihrer repräsentativen Spitze – etwa ähnlich wie in England – nur die Demokratie zur weiteren Entfaltung käme.“

wie ihr sozialpolitisches Programm im Verfassungstext nieder. Die Konzentration ihrer Führungskräfte auf diese Elemente des Verfassungsbaus bildete die Brücke zu den demokratischen Kräften im Bürgertum⁵⁴. Die durch die alten Klassenkampf- und Sozialismusparolen der Sozialdemokratie genährten Erwartungen ihrer sozialen Trägerschichten, die nach der Revolution voll zum Durchbruch kamen, vermochte sie damit kaum zu befriedigen. Trotz Marx und Lassalle haben die nach der Revolution von 1918 zur politischen Verantwortung gelangten Männer um Ebert zu sehr an der äußeren Fassade einer Demokratie gebaut und an den Fundamenten kaum etwas geändert. Ohne weitergehende Strukturänderungen aber blieb die Heranführung der von der sozialdemokratischen Bewegung geprägten Arbeiterschaft nur sehr unvollkommen und oberflächlich. Viele blieben in kritischer Distanz, andere suchten ihre politische Heimat in der sich radikalisierenden USPD und der KPD und fielen damit als Stütze der Weimarer Republik weitgehend aus.

54 Vgl. dazu u. a. Ernst Portner: Die Verfassungspolitik der Liberalen 1919. Ein Beitrag zur Deutung der Weimarer Reichsverfassung, Bonn 1973.

Räte, Wirtschaftsstände und die Transformation des industriellen Verbandswesens am Anfang der Weimarer Republik.

Einige historische Orientierungspunkte

Die politische Rolle von Interessengruppen und Verbänden in den mannigfachen Formen ihrer Organisationsweisen hat bereits häufig zur Diskussion gestanden. Hierbei ist sowohl das Aufkommen von organisierten Interessen in Deutschland, namentlich seit Beginn der Industrialisierung, als auch die besonders in jüngerer Zeit in den Vordergrund der Betrachtung getretene Beziehung zwischen Verbänden und politischen Parteien Gegenstand von eingehenden Erörterungen gewesen. Es liegt auf der Hand, daß die letzte Fragestellung im wesentlichen erst mit der wachsenden Bedeutung der Parteien seit den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts tiefer- und weitergreifende Untersuchungen lohnt. Man darf indessen nicht vergessen, daß die Beziehung zwischen Politik und Interessenorganisation schon vor dieser beginnenden Reifezeit pluralistischer Organisationen historischen Rang erlangt hat.

Vor allem erweist sich die revolutionäre Epoche von 1848 für den sozialhistorisch Interessierten als ein Reservoir derartiger Beziehungen¹ nicht nur auf der Seite der radikalen demokratischen Bewegung und der

¹ Zum folgenden Problemkreis in der zeitlichen Reihenfolge der Veröffentlichung: Die späten Schriften des publizistisch außerordentlich regen Ernst v. Bülow-Cummerow: Preußen im Januar 1847 und das Patent vom 3. Februar, Berlin 1847; ders.: Die Revolution, ihre Früchte . . . , Berlin 1850; ders.: Die Reform der Verfassung aus dem konservativen Gesichtspunkte, Berlin 1851; die in Vergessenheit geratene Biographie von W. E. Biermann: Karl Georg Winkelblech (Karl Marlo), 2 Bde., Leipzig 1909; W. Friedensburg: Stephan Born und die Organisationsbestrebungen der Berliner Arbeiterschaft 1848, 1923; ferner Karl Erich Born: Sozialpolitische Probleme und Bestrebungen in Deutschland von 1848 bis zur Bismarckschen Sozialgesetzgebung; zuerst in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 46. Bd. (1959), S. 29-44; Gerhard Schulz: Über Entstehung und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung; zuerst in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg., 1961, S. 124-154; dann Schulz: Das Zeitalter der Gesellschaft. Aufsätze zur politischen Sozialgeschichte der Neuzeit, München 1969, S. 222-251; Gilbert Ziebur: Anfänge des deutschen Parlamentarismus, in: Faktoren der politischen Entscheidung - Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, hg. von Gerhard A. Ritter und Gilbert Ziebur, Berlin 1963, S. 185-236; die letzten drei Aufsätze sind vollständig oder auszugsweise wieder abgedruckt in: Heinz Josef Varain (Hg.): Interessenverbände in Deutschland (Neue Wissenschaftliche Bibliothek), Köln 1973. Vgl. auch Frolinde Balsler: Sozial-Demokratie 1848/49-1863. Die erste deutsche Arbeiterorganisation „Allgemeine Arbeiterverbrüderung“ nach der Revolution, Stuttgart 1962.

Handwerker- und Gesellenvereinigungen, der kommunistischen Geheimbündler und Gildensozialisten, wo in Männern wie Stephan Born oder Winkelblech-Marlo profilierte Persönlichkeiten erstanden, die in einer für Deutschland doch noch seltenen Weise das tribunizische Gewand des Volksführers und Volksredners anlegten, zugleich aber als Repräsentanten einer breiten, im ständigen Wachstum begriffenen Interessenschicht auftraten. In ihrem organisatorischen Geschick wie in ihrer programmatischen Phantasie und in ihren rhetorischen Fähigkeiten verkörperten sie die Einheit von Parteiführer und Interessengruppenpolitiker schon fast als moderne Typen. Sie kündeten eine neue, schon in Konturen deutlich ausgeprägte sozialgeschichtliche Erscheinung an. Auch auf der anderen Seite der parteipolitischen Barrieren werden wir neuer Entwicklungen gewahr. Das sogenannte Junkerparlament, das der pommersche Konservative Ernst v. Bülow-Cummerow ins Leben rief, der mit schwülstigem Namen verharmloste „Verein zur Wahrung des Eigentums“ – worunter ausschließlich das Eigentum von Grundbesitz zu verstehen war, das die wirtschaftliche, soziale und auch politische Grundlage in den östlichen Teilen der preußischen Monarchie bildete –, gehörte zu den markanten Erscheinungen dieses Epochenjahres deutscher Geschichte. Dieser „Verein“ wurde sowohl wesentlicher Kristallisationspunkt in der Frühgeschichte der Parteien der preußischen Konservativen als auch wegweisend in der Entwicklung der großen agrarischen Interessenorganisationen, die dann mit dem Bund der Landwirte während der neunziger Jahre in das Endstadium der Reife eintrat.

Solche Erscheinungen und Daten bilden keine Ausnahmen; jedenfalls könnten wir uns nicht zufriedengeben, dies als Ausnahmen von irgendwelchen Regeln, die einer geschichtlichen Darstellung zugrunde gelegt werden, zu konstatieren. Vielmehr verweisen derartige Ereignisse, deren Bedeutung niemand gering einschätzen kann und die sich durch manches weitere Beispiel ergänzen ließen, auf den weiteren Hintergrund der sozialgeschichtlichen Beziehungen, vor dem die vordergründigen Punkte in der Entwicklung moderner Interessenorganisationen aufleuchten und einen überzeugenden und stichhaltigen Gesamtaspekt erkennen lassen. Wir haben uns um die Auslegung bemüht und möchten es hier noch einmal mit Nachdruck hervorheben, weil wir darin ein Merkmal deutscher Entwicklung im Zeitalter der Industrialisierung erblicken, daß das dem Ständischen entbundene gewerbliche und agrarische Organisationswesen dem politischen der Parteien zeitlich vorgegeben war, das nach der episodischen Belebung in der Periode des zusammenbrechenden monarchischen Absolutismus, während der Restaurationszeit, nach Errichtung des Deutschen Bundes alsbald suspekt und verfolgt und lange in das Prokrustesbett engster staatlicher Reglementierung hineingezwungen wurde.

Auch die landläufige, teils beklagte, teils verteidigte Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft erscheint diesem Sachverhalt gegenüber von geringerer Bedeutung, falls sich hier nicht gar ein historisches

Scheinproblem auftut. An dem, was namhafte Autoren, sei es im Zusammenhang einer Fachwissenschaft oder der politischen Theorie oder der Philosophie, zur deutschen Geistesgeschichte des 19. Jahrhunderts über den Begriff des Staates oder den der Gesellschaft ausführen, läßt sich bei weitem nicht immer das wahre Verhältnis zwischen diesen beiden als gesonderte Realitäten begriffenen Komplexen ermessen. Die preußische Geschichte ist nicht nur reich an politischen und ideengeschichtlichen Begebenheiten, sondern bietet auch eine Fülle von sozialgeschichtlichen Bildungen, die Otto Hintze, aber auch schon vor ihm mancher andere in das helle Licht historischer Bewertungen gerückt hat. Wäre die sozialgeschichtliche Betrachtungsweise, die gerade in Verbindung mit politischen Begebenheiten fruchtbare Wirkungen zu erzielen vermag, weiter verbreitet und geläufiger, so wäre gewiß weniger von jener verhängnisvollen Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft im vorigen Jahrhundert die Rede, als es jetzt der Fall ist.

Wir danken diese Gegenüberstellung in erster Linie der Entwicklung und den methodischen Wegen der juristischen Staatslehre in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts, deren Eigentümlichkeiten hier nicht weiter zu vertiefen sind. Erst in unserem Jahrhundert, vor allem während der zwanziger Jahre und neuerdings hat sich, wenn auch zunächst zögernd, ein politischer Realismus auch in die juristische, namentlich in die staatsrechtliche Literatur „eingeschlichen“, freilich ohne sich in vollem Umfange durchzusetzen.

Das Gegenüber von Staat und Gesellschaft ist während des 19. Jahrhunderts und auch früher bei weitem nicht so einander ausschließend gesehen worden, wie es die oben erwähnte juristische Begriffssprache glauben machen könnte. Gewiß haben sich die Begriffe im Laufe der Industrialisierung und des Aufstiegs des Bürgertums gewandelt und hat sich die „Gesellschaft“ ihrer ursprünglichen Sinngehalte nach und nach Stück um Stück entäußert und einen großen, umfassenden, etwas unklaren Inhalt angenommen, ist auch der „Staat“ unter dem Druck der Souveränitätsdoktrin als eine abstrakte, der lebendigen und dynamischen Entwicklung enthobene generelle Wesenheit erstarrt und hat sich zwischen beiden Begriffen eine unüberwindbare Trennwand aufgebaut. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Gesamtbereich des öffentlichen Lebens auch im vorigen Jahrhundert eine Fülle von Institutionen aufweist, an denen die Gesellschaft – in jedem Sinne dieses Ausdrucks – unmittelbaren Anteil hat, die aus ihr hervorgehen und in sie hineinwirken und die aus dem gesamten Beziehungssystem des Staates gar nicht wegzudenken sind. Hierzu gehören die Institutionen der Selbstverwaltung² ebenso wie die der gewerblichen Kammern, die Landwirtschaftskammern oder die Collegien, etwa die Landesökonomiecollegien, in denen Sozia-

² Vgl. das seinerzeit bahnbrechende Werk von Heinrich Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950; wegen des Mangels an weiterer Literatur zum wirtschaftlichen Bereich des Selbstverwaltungssystems, dessen historiographische Behandlung noch Desiderat bleibt, sei hier der Versuch von Friedrich Glum: Selbstverwaltung der Wirtschaft, Berlin 1925, verzeichnet.

interesse und Staatspolitik, wie es der Sinn dieser Einrichtungen war, unmittelbar in eins verschmolzen.

Umgekehrt wird auch heute eine Betrachtung unserer modernen politischen Verhältnisse in keinem Land der Welt sich des Begriffs des Staats entschlagen können, weil dieser Staat doch stets in irgendeiner Form gegenwärtig ist, die sich innerhalb des Begriffs der Gesellschaft oder mit den Methoden moderner Beziehungsforschung allein nicht erfassen läßt. Es zählt wohl zu den charakteristischen Eigenheiten des politischen Begriffs, dem sich die Staatsrechtslehre längere Zeit entfremdet hat, daß er niemals unabhängig von der Gesellschaft und von der Gesamtheit politischer Beziehungen gedacht und sinnvoll angewendet werden kann. Schon im vorigen Jahrhundert fehlte es nicht an Versuchen, die Beziehungen zwischen den Begriffen, die die Staats- und Verfassungslehre benötigte, gewissermaßen zu sozialisieren und ihnen damit wieder politischen Inhalt zu geben. Otto v. Gierkes Genossenschaftsrecht möchten wir ebenso hierzu rechnen³ wie die Anfänge der von englischen Eindrücken bestimmten Gneistschen Staats- und Selbstverwaltungslehre⁴ und jene Betrachtung – ja der Begriff – der „wirklichen Verfassung“, der politischen Machtkonstellation also, die sich in der Verfassung niederschlägt, nicht von ihr regiert wird, die am klarsten von Ferdinand Lassalle in seinem Vortrag über Verfassungswesen von 1862 ausgedrückt wurde⁵.

Nur in dieser Sichtweise wird es möglich, die wahre Natur des Dreiklassenwahlrechts im Vorweltkriegspreußen zu ermessen, das ein Bollwerk der großagrarischen konservativen Schichten war und deren Herrschaft im preußischen Staat auch im Zeitalter der Industrialisierung in unbeirrbarer Eindeutigkeit gewährleisten sollte. Daß die konservativen, namentlich die großagrarischen Gruppen, im Besitz einer solchen Position, auch in der Lage waren, das persönliche Regiment des Monarchen stückweise zu beschneiden und der Staatsregierung ihren Willen aufzuprägen, kann man kaum mit einer Tendenz zur Parlamentarisierung oder Demokratisierung in Beziehung setzen⁶, wenn diese Begriffe noch Allgemeingültigkeit besitzen sollen. Doch dies wird eben erst dann offenkundig, wenn man sich nicht mit Begriffen begnügt, sondern mit und in ihnen wesentliche soziale Bezüge und Zusammenhänge in Frage stellt.

3 Das Archaische des Versuchs, sofern man ihn an modernen Entwicklungen mißt, ist freilich ebensowenig wie das weit über das kommunale und juristische Element der historischen Darstellung hinausreichende umfassende Gedankengebäude zu verkennen. Die Kompliziertheit der in historisch-kritischer Untersuchung angelegten Synthese hat angemessene gedankliche Fortbildungen in Deutschland unterbunden. Otto v. Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht, für unseren Zusammenhang vor allem der letzte Teil des ersten Bands: Staats- und Korporationslehre der Neuzeit, Berlin 1913, unveränderter photomechanischer Nachdruck Darmstadt 1954.

4 Vor allem Rudolf v. Gneist: Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 2 Teile, Berlin 1857/60.

5 Ferdinand Lassalle: Über Verfassungswesen. Ein Vortrag, gehalten in einem Berliner Bürger-Bezirksverein, 16. April 1862, zuletzt wieder abgedruckt in: F. Lassalle: Reden und Schriften, hg. von Friedrich Jenaczek, München 1970, S. 61–86.

6 So noch vor mehreren Jahren Werner Fraudentst: Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113 (1957), S. 721–746.

Den Eintritt der Interessenorganisationen in die Politik wird man kaum auf einen bestimmten Zeitpunkt oder eine Periode in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts festlegen können. Offenbar neigen solche Betrachtungsweisen einer dogmatischen Begrenzung auf die deutsche Parteiengeschichte in ihrem engsten Sinne zu. Das Auf und Ab der Formenbildung, die sich selbst dem totalitären Staat nationalsozialistischer Prägung in mannigfachen Transformationen adaptiert hat, erschließt sich erst im sozialgeschichtlichen Zusammenhang, wenn das Problem der wirtschaftlichen Interessenorganisationen – Interessenpolitik und Interessentenrepräsentationen – in den Vordergrund rückt und zu der großen Entwicklungslinie der Industrialisierung in Beziehung tritt. Keine politische Relativierung unseres Staats- und Verfassungsdenkens und der Begriffe, die es hervorgebracht hat, wird auf die Dauer darauf verzichten können, diese Linie aufzunehmen und im Auge zu behalten.

Zu den bekannten historischen Beispielen der Formenbildung von Interessengruppen läßt sich ein weiteres hinzufügen, das in Anspruch nehmen kann, auch einen Beitrag zur Umwälzungsperiode nach dem November 1918 zu bilden, in der die Veränderung der Beziehungen zwischen traditionellen Organisationstypen, das Auftauchen und Hinzutreten neuer Ideen und Institutionen und schließlich synthetische Kreationen – und sei es auch nur für einen kurzen Zeitraum – sowohl in der Resultante als auch in den einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses die starke Bewegung der politischen Verhältnisse sichtbar werden lassen.

Zunächst fällt ins Auge, daß die Rätebewegung, sobald sie sich in den wirtschaftspolitisch-institutionellen Bereich hinein verbreitete – nach der Einberufung der Verfassungsgebenden Nationalversammlung nach Weimar und unter dem Eindruck der Verfassungsberatungen – auffällig in den Einflußkreis der großen Interessengruppen geriet und hierbei in zunehmendem Maße zu einer Institutionalisierung von Interessenrepräsentationen zu werden versprach. Das bleibt gemeinhin, wenn von der Rätebewegung die Rede ist, außer acht. Gewiß handelte es sich hier um ein spätes Endglied der Rätebewegung revolutionären Ursprungs nach russischem Vorbild, die anfänglich keinerlei Abgrenzungen oder Ressortierungen ihrer Richtungen kannte und anerkennen wollte; eine absolute, originäre Trennung zwischen politischer und wirtschaftlicher Rätebewegung gab es freilich nie. Die Bemühungen um stärkere Berücksichtigung des empirischen historischen Tatsachenmaterials⁷ haben bisher das eine wesentliche Ergebnis gesichert, daß Ausgestaltung und Entwicklung der Räte uneinheitlich verliefen und wechselnden Einflüssen unterlagen. Die politische Theorie geht hieran leicht vorbei. Die Konstellation unter den Interessenten in den Räten und an der Institution der Räte unterlag nach Einberufung der Nationalversammlung einer raschen und gewaltigen Veränderung; die nebulösen und teilweise radikalen Vorstellungen

⁷ In erster Linie durch die Arbeit von Eberhard Kolb: Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918–1919 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 21), Düsseldorf 1962; auch Peter von Oertzen: Betriebsräte in der Novemberrevolution (Beiträge . . . , Bd. 25), Düsseldorf 1963.

der „Revolutionsinteressenten“, wie Max Weber sie genannt hatte, gerieten zusehends ins Hintertreffen, während die geschulten und geübten Funktionäre der Verbände wie der Kammern das Heft in die Hand nahmen⁸ und schließlich mit den Beamten der zuständigen Ministerien das Ergebnis aushandelten oder einen partiellen Kompromiß eingingen, der dann in mannigfachen Formen juridifiziert wurde.

Die phantasievolleren Köpfe des hohen Beamtentums hatten für die Verbindung zwischen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten und Verwaltungszuständigkeiten im Rahmen der preußischen Tradition einen offenen Blick. Und es waren Männer mit größerem Einfluß unter ihnen, die sich den starken Eindrücken der Entwicklung moderner Kommunalkörperschaften seit der Jahrhundertwende nicht entzogen, welche – dies gilt namentlich für die großstädtischen – zum Schauplatz all der Folgeerscheinungen geworden waren, die die letzten Phasen der Industrialisierung hervorgebracht hatten. Es erscheint nicht verwunderlich, daß die Beziehungen zur Selbstverwaltungsidee, die in mancher Weise abgewandelt wurde, in dem neu aufgekommenen Rätegedanken sich allenthalben nachweisen lassen. Aus diesem Zusammenhang heraus resultierte schließlich auch eine enge Beziehung zwischen Rätegedanken, Selbstverwaltung und wirtschaftsständischen Interessen, die nicht nur auf die zwanziger Jahre beschränkt blieb, aber in den Anfängen mit dem Ausklang der Rätebewegung in inniger Verbindung stand.⁹

8 Diesen im einzelnen freilich komplizierten Vorgang mit eindeutigem Ergebnis innerhalb des Beziehungsgeflechts zwischen ländlichen Räten, Landwirtschaftskammern, Bund der Landwirte und anderen Verbänden des Agrarbereichs hat neuerdings Heinrich Muth in einem wichtigen Teil aufgedeckt; Muth: Die Entstehung der Bauern- und Landarbeiterräte im November 1918 und die Politik des Bundes der Landwirte, in: Vierteljahrshfte f. Zeitgeschichte, 21. Jg. (1973), S. 1–38. Die aber auch von Muth noch angenommene kategorische Differenz zwischen Bauernräten und Arbeiterräten dürfte sich bei weiter vordringender Forschung doch noch komplizieren. Wenn auch eine systematische Untersuchung noch fehlt, so deutet vieles auf eine breite, sich allmählich vergrößernde Zwischenzone hin, in der sich, wenn auch mehr von oben als von unten her, „manipuliert“, eine engere Beziehung zwischen Rätegedanken und wirtschaftsständischer Repräsentation unter Verbandseinflüssen abzeichnet. Auch Kurt Eisner, von dem freilich widersprüchliche Äußerungen überliefert sind, hat schließlich die Räte als „Berufsparlamente“ und wiederholt als Gegenspieler des „unfruchtbaren Parlamentarismus“ bezeichnet. (Rede vor dem Münchener Arbeiterrat am 5. Dezember 1918, auszugsweise abgedruckt in: Deutscher Geschichtskalender, hg. von Purlitz: Die deutsche Revolution, Leipzig [1919], S. 278.) Vgl. die überlieferten Äußerungen bei Wilhelm Mattes: Die bayerischen Bauernräte. Eine soziologisch-historische Untersuchung über bäuerliche Politik, Stuttgart/Berlin 1921; ferner auch meine Hinweise zu Bayern, auch auf die ältere Literatur: Gerhard Schulz: Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsform in der Weimarer Republik, Bd. I, Berlin 1963, S. 70 f. Völlig eindeutig erscheint die Einbeziehung der Räte – unter starker Hervorhebung „ständischer“ Aufgaben von Arbeiterräten (Sozialpolitik, Verwaltung von Gewinnbeteiligung usw.) – in eine gesamtwirtschaftliche Repräsentation in der einst vielbeachteten zeitgenössischen Schrift von Alfred Friters: Räte, Selbstorganisation und Reichsverfassung. Der Versuch einer Lösung des Räteproblems, Berlin 1919. Wichtiges, im wesentlichen noch unausgeschöpftes Material enthält der Nachlaß Drews im Bundesarchiv (BA), auf den sich die folgenden Ausführungen in erster Linie stützen.

9 Hierin wirkten freilich auch die Bemühungen um gesamtwirtschaftliche oder industrielle Organisations- und Repräsentationsformen fort, die unter den Schlagworten „Staatssozialismus“, „Gemeinwirtschaft“ u. a. während des ersten Weltkriegs eine bedeutende Rolle spielten. Vgl. die noch ungedruckte Tübinger Habilitationsschrift von Friedrich Zunkel: Industrie- und Staatssozialismus. Der Kampf um die Wirtschaftsordnung in Deutschland 1914–1918 (Tübinger Schriften zur Sozial- und Zeitgeschichte, Bd. 3) Düsseldorf demnächst (1974).

Was schließlich unter dem Begriff der Bezirkswirtschaftsräte verstanden wurde und gemeinsam mit dem Reichswirtschaftsrat (der dann tatsächlich, wenn auch in vorläufiger Form, ins Leben trat) die Bestimmungen des Art. 165 der Reichsverfassung von Weimar verwirklichen sollte, erscheint recht widerspruchsvoll und läßt sich schwerlich auf den gleichen Nenner bringen. Ein großer Teil der hier faßbaren Gedanken zielte jedoch auf eine Umbildung und breitere Verankerung – aber auch eine Ausweitung und öffentlich-rechtliche Fundierung – des Einflusses bisheriger Berufsvertretungen. Wir haben es in mancher Hinsicht mit einer Erweiterung des herkömmlichen gewerblichen Kammerwesens zu tun, die von seiten staatlicher Stellen keineswegs ohne Befürchtungen verfolgt wurde.

Diese Erweiterung des Bereichs der Kammerorganisationen wird schließlich auch in dem Gedanken der Bezirksarbeiterräte deutlich greifbar, für die gelegentlich die Bezeichnung „Arbeiterkammern“ vorgeschlagen wurde, deren Rolle und Aufgabenabgrenzung sich allerdings unabhängig von dem Prinzip ergaben, das der Organisation der Bezirkswirtschaftsräte zugrunde liegen sollte. Hierbei wichen nicht nur die Auffassungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sondern auch unter den Unternehmern und innerhalb ihrer Verbände, auch innerhalb der Großindustrie weit voneinander ab. Es bedarf wohl eines ausdrücklichen Hinweises, daß die Räteidee nicht überall in der großen Industrie, namentlich im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, auf vorbehaltlose Ablehnung stieß, wenn auch hervorgehoben werden muß, daß die Bedenken gegen eine Fortsetzung oder gar Verstärkung der Zentralisation wirtschaftspolitischer Organisationen unter dem fortwährenden odiosen Eindruck der glücklich überwundenen Kriegswirtschaft weithin geteilt wurden.

Gelegentlich ließ sich sogar von einflußreicher Seite die Auffassung hören, daß das Räteystem und sogar der russische Bolschewismus auch positive Seiten hätten, worunter man freilich in erster Linie die Kritik des Parlamentarismus verstand, „die uns allen aus dem Herzen gesprochen ist“, wie ein namhafter Repräsentant der Ruhrindustrie bekannte¹⁰. Blieben solche Stimmen auch vereinzelt, so sollten sie uns doch hindern, allzusehr unter dem Druck einer dichotomischen Modellvorstellung zu urteilen¹¹. Das großindustrielle Unternehmertum hat in der Umbruchphase bei aller Entschiedenheit und Rücksichtslosigkeit, mit der es sich der Machtmittel des Staates versicherte, um die Regung der Empörung unter

¹⁰ Krupp-Direktor Wiedfeld, Vorsitzender der Handelskammer Essen; „Niederschrift über die Beratung zur Frage der künftigen Wirtschaftsorganisation in Essen am 2. Oktober 1920“; BA, Nachl. Drews, Nr. 13.

¹¹ Dies schränkt leider auch den Wert der Interpretationen eines interessanten und ausgezeichneten Quellenmaterials ein, das einer der jüngsten Veröffentlichungen zum ersten Weltkrieg zugrunde liegt; Jürgen Kocka: *Klassengesellschaft im Krieg 1914–1918* (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 8), Göttingen 1973. (Sein Prinzip, „das vor allem aus Marxschen Gedanken entwickelte klassengesellschaftliche-dichotomische Modell . . . als Instrument zur analytischen Identifikation (?)“ zu benutzen (S. 138), erweist sich als problematisch und verkennt wohl auch die Genese der Marxschen Gesellschaftsvorstellung.)

der Arbeiterschaft des Ruhrkohlenbezirks niederzuhalten und Streikwellen ein gewaltsames Ende zu setzen, doch auch gelegentlich die Bereitschaft an den Tag gelegt, neue Ideen zu übernehmen und neue Institutionen zu schaffen, um die Beziehung zu den „Sozialpartnern“ enger zu gestalten. Trotz aller Interessengebundenheit entsprach dies doch auch dem Empfinden, daß der Herr-im-Hause-Standpunkt und die einseitige und enge Begrenzung auf die egoistische Form der Interessenwahrnehmung überlebt sei. Die Neuerungen sind am Ende weit kleiner und bedeutungsloser ausgefallen, als den anfänglichen Vorhaben und Versuchen angemessen gewesen wäre. Doch das läßt sich eben erst gerade bei der Betrachtung der Pläne sagen, die auch von der Unternehmerseite entwickelt wurden, und der Absichten, die es zumindest im Anfang des Umbruchs gegeben hat, ehe sich einerseits die Vorweltkriegstendenzen in der deutschen Wirtschaft zwischen 1921 und 1923 endgültig und verstärkt durchsetzten, dann aber auch die Haltung gegenüber dem Parlamentarismus für einige Jahre etwas ruhiger, wenn auch nie wirklich dezidiert positiv wurde. Eine Identifikation von Parlamentarismus und Kapitalismus erscheint für die ganze deutsche Geschichte der Zwischenkriegsperiode im notorischen Sinne problematisch.

Allerdings schien es schon frühzeitig, daß eine Einigung zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Konzeptionen, die beide verhältnismäßig weit verbreitet waren, schwer sein oder gar nicht zustande kommen werde. Das Nebeneinander von Programmen, die einerseits von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch besetzte Bezirkswirtschaftsräte zu verwirklichen und auf diese Weise die „Zentralarbeitsgemeinschaft“ fortzusetzen versuchten, und andererseits sich um eine von Grund auf pluralistische Repräsentanz organisierter Interessen, um eine quasiständische Einrichtung also, mit einstweilen noch nicht abgegrenzten, in jedem Falle aber recht erheblich gedachten Einflußmöglichkeiten und Zuständigkeiten bemühten, hat sich ohne Brückenschlag und Vermittlung bis in die Phase des Versiegens beider Richtungen erhalten. Es variierte nur insofern, als die erste Richtung mehr und mehr in die Vorstellungen der bürokratischen Amtsstuben Einzug hielt, so daß die von dort ausgehenden Vorschläge schon als eine oktroyierte paritätische Zusammenfassung der Sozialpartner, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, angesehen werden konnten, während die zweite Konzeption vorwiegend die der rheinisch-westfälischen Großindustrie blieb. Schritt um Schritt ist dann der weitere Gang der Dinge so verlaufen, daß die beteiligten Interessenten, die anfangs überwiegend für eine körperschaftliche Organisation der Gesamtwirtschaft eintraten, alsbald Abschied von dem Gedanken nahmen, eine Gemeinwirtschaftsverfassung anzustreben. Was davon zunächst übrigblieb, war die Idee einer Verankerung der Selbstverwaltungsorganisation in der Wirtschaft und der Schaffung einer konfliktarmen Produktionsgemeinschaft, die die gesamte Volkswirtschaft umfassen, sich jedoch keineswegs durch einen organisatorischen Rahmen schon an irgendeine Zentrale binden sollte¹².

Darüber hinaus stand bei den Bemühungen, die die Schaffung von regionalen Einheiten als Einflußgebiete der Bezirkswirtschaftsräte, die sogenannten Wirtschaftsbezirke, anstrebten, in Frage, ob sich diese Gliederung der wirtschaftsgeographischen Landkarte Deutschlands gänzlich, stärker oder weniger an die Umgrenzung bestehender politischer Einheiten, etwa der größeren Länder und der preußischen Provinzen, anlehnen solle. Die Problematik der Bezirkswirtschaftsräte hat infolgedessen schon in der Frühzeit der Weimarer Republik auch eine eigene Gliederungsproblematik nach sich gezogen, deren Behandlung nicht ohne Auswirkungen auf die Vielzahl der späteren Gliederungsprojekte im Zusammenhang mit der Reichsreform blieb. Es liegt auf der Hand, daß bei der Erörterung solcher Thesen die Beziehungen zwischen Bezirkswirtschaftsräten und politischen – auch administrativen – Instanzen eine erhebliche Rolle spielten.

Diese Frage hängt infolgedessen mit der anderen eng zusammen, ob die Räte mit Verwaltungsaufgaben betraut werden oder ob sie auf eine gutachterliche Tätigkeit beschränkt bleiben und das Schwergewicht bei parlamentarischen Institutionen und staatlichen Behörden liegen sollte, wie es ohne Zweifel dem Geist der Weimarer Reichsverfassung entsprach. Außerordentlich weitreichende Pläne sind von dem damaligen preußischen Staatskommissar zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, Staatsminister Drews, in den Jahren 1919 und 1920 ausgearbeitet und teilweise bis in die Phase umfangreicher Gesetzentwürfe entwickelt worden. An diesen Plänen haben sich auch wirtschaftliche Interessenvertreter beteiligt. Wenn Drews hierbei eine gewisse Bereitschaft erkennen ließ, wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Gedankengänge zu übernehmen, so bleibt jedoch außer Zweifel, daß er den Gedanken, Reichswirtschaftsbezirke und Bezirkswirtschaftsräte zu schaffen, in ein umfassendes Programm zur Reform des preußischen Staates einzuordnen trachtete, dessen Grundideen er bereits vor und während des ersten Weltkriegs entwickelt hatte. Für die Zwecke eines umfassenden Neuaufbaus des preußischen und – letztlich auf diesem Wege – auch des deutschen Staates als eines Einheitsstaates hielt er vor allem anderen den Auf- und den Ausbau der Selbstverwaltung von der lokalen bis zur Provinzialebene unter Aufsicht und Kontrolle staatlicher Zentralbehörden für geeignet. Diese Art der Selbstverwaltung verstand sich in erster Linie als eine Auftragsverwaltung, deren Aufbau in die Kapitel der Zentralisation des von Drews vor allem als Verwaltungskörper verstandenen preußischen Staates gehörte und älteren Vorstellungen von Hugo Preuß gar nicht fernstand. All dies folgte dem Ziel, eine größere Vereinheitlichung des Reiches

12 Charakteristisch sind die Forderungen, die der deutschnationale Reichstagsabgeordnete Quaatz formulierte: „1. Freiheit der Wirtschaft, erreicht durch Loslösung der Wirtschaft von den Fesseln der Staatsbürokratie . . . 2. Einheit der Wirtschaft, erreicht durch Zusammenfassung der zusammengehörigen Wirtschaftszweige . . . 3. Gemeinwirtschaft . . . , erreicht durch die Kammern der Arbeit . . . , sowie durch Zusammenarbeit des Unternehmertums und des Arbeitertums in allen Organisationsformen.“ Reinhold Quaatz: Politik und Wirtschaft – Gedanken zur Umgestaltung der deutschen Wirtschaft, in: Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk, Jg. 1 (1920), S. 575 ff.

schrittweise anzustreben, ohne darüber auf den Einheitsverband des preußischen Staates zu verzichten. Der Gesichtspunkt des Einheitsstaats stand allerdings bei Drews auch unter dem Einfluß wirtschaftlicher Überlegungen, die in seiner Auffassung auf eine Zentralisation hindrängten. Seine Meinung blieb zwar zu keinem Zeitpunkt unumstritten, setzte sich jedoch allmählich durch. Spätestens 1920 glaubten die Vertreter der rheinisch-westfälischen Großindustrie, daß eine Zentralisation der wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten und Organisationen eine stärkere Gewährleistung ihrer Interessen mit sich bringen werde. Die Vorgänge im Zusammenhang mit der Ruhrbesetzung nach Aufgabe des passiven Widerstands, die zum Abschluß besonderer Vereinbarungen zwischen Besatzungsbehörden und einzelnen Konzernfürsten führten, haben dieser Auffassung dann für eine kurze Krisenperiode eine Bestätigung gegeben. Dies entsprach indessen keineswegs der früheren Absicht von Drews, der gerade den Reichswirtschaftsbezirken die Aufgabe zuweisen wollte, „die wirtschaftlichen und Sozialinteressen ihres Gebietes im Rahmen der höheren Einheit des Deutschen Reiches zu fördern¹³“. Allerdings sollten sie nicht nur mit der Privatwirtschaft verknüpft sein, sondern nach dem Vorbild von Kommunalverbänden, das für Drews immer verpflichtende Kraft besaß, auch „selbständige gemeinwirtschaftliche Unternehmen zum Betriebe“ übertragen erhalten, die keinen Gewinn abwerfen durften. Ebenso wie bei anderen Selbstverwaltungsorganen wollte Drews auch die Bezirkswirtschaftsräte einer Aufsichtsbehörde unterstellen. Im übrigen war vorgesehen, daß alle Entscheidungen Sache der Beschlußbehörde der Wirtschaftsbezirke blieben. Der Eindruck erscheint begründet, daß innerhalb der Bezirkswirtschaftsräte eine recht kräftige Zentralisation auf wirtschaftlichem Gebiet beabsichtigt war. Aber wir wollen dieses Beispiel an dieser Stelle nicht weiter verfolgen.

Wenn nun derartige Überlegungen nicht zu bleibenden politischen und juristischen Ergebnissen ausreifen, so erscheint doch diese stufenweise Transformation des industriellen Verbandswesens unter dem langen Schatten der bürokratisierten Kriegswirtschaftsorganisation bemerkenswert genug, um auch auf der Seite der industriellen Interessen die Metamorphose der unsystematisch entstandenen und sich entfaltenden Rätebewegung einer Betrachtung zu unterziehen. Auch in dieser Perspektive gab letztlich der Gedanke einer Eindämmung oder Blockierung der parlamentarischen und parteipolitischen Entwicklung den Ausschlag, ehe die fortschreitende Konzentration auf allen Gebieten eine weitere Zentralisation innerhalb des Verbandswesens nach sich zog und dann angesichts der drohenden nächsten Krisenperiode wirtschaftsständische Ideen entband.

Nur als eine Randerscheinung sei hier auch der radikale Versuch einflußreicher Agitatoren des Neuen Nationalismus 1919/20 verzeichnet, das nationalistiche Bürgertum mit dem Rätegedanken vertraut zu machen und

13 Denkschrift „Grundzüge zu einem Reichsgesetz über Reichswirtschaftsbezirke“, undatiert, vermutlich aus der zweiten Februarhälfte 1919; BA, Nachl. Drews, Nr. 13.

es für „die Schaffung einer wahren Selbstverwaltung und einer Stände-
verfassung“ zu gewinnen – „an Stelle der Scheindemokratie der West-
mächte und der Weimarer Verfassung“¹⁴. So forderte es Paul Tafel, letzter
Führer, „Mitbegründer und wichtiger Programmatiker des Bayerischen
Ordnungsblocks“¹⁵ in München, und ähnlich – schon etwas früher – in
Berlin Eduard Stadler, der Gründer, Führer und Programmatiker der „An-
tibolschewistischen Liga“ und Herausgeber der Wochenschrift „Gewissen“:
„Die jungen Konservativen . . . reden nicht mehr vom Bund der
Landwirte, auch nicht von evangelisch-konfessioneller Bindung, noch
weniger von Radau-Antisemitismus, vielfach nicht einmal vom Monar-
chismus . . . Diese Jungkonservativen sind konservative Neosozialisten.
Sie lehnen den Parteistaat ab und erheben den Ruf nach dem modernen
Gesellschaftsstaat, wobei ihnen der Rätegedanke im Licht konservativer
Staatsauffassung lebenskräftiger erscheint als die liberal-demokratische
Staatsdoktrin“¹⁶. Stadler glaubte, aus seinen eigenen russischen Erfah-
rungen einiges auch in eine künftige deutsche Staatsorganisation einbrin-
gen zu können. Daß sich seine ehrgeizigsten Pläne bald zerschlugen, ist
bekannt. Beachtung verdient aber auch seine mindestens ein Jahr bei-
behaltene Absicht, eine „zentrale Wirtschaftsdiktatur“ sowohl gegen die
Parteien und die parlamentarische Verfassung als auch gegen „eine rück-
wärts gerichtete militärische Diktatur“ der „Weißen Garde“¹⁷ zu vertreten
und durch ein von breiten Schichten getragenes Räte-system stützen zu
können. „Die geistige Erneuerung auf politischem Gebiet muß von der
Tatsache ausgehen, daß der Aufstieg der Arbeiterschaft zur maßgebend-
sten Mitherrschaft in Staat und Wirtschaft eine fertige Tatsache ist“, hieß
es in einer Rede, die Stadler am 2. März 1919 im Berliner Sportpalast hielt.
„Das Streben nach einer Klassendiktatur dieses Standes muß aber durch
den Ausbau und die Erweiterung des ständepolitischen Rätegedankens
bei der Reform des alten demokratischen Staatswesens seiner revolution-
nierenden und vernichtenden Kraft beraubt werden . . . Auf dem Gebiet
der Wirtschaft bedeutet die Anwendung der sozialorganisatorischen
Ideen, wenn diese gegen die bolschewistische Zersetzung gestellt werden
sollen, werktätigen Sozialismus durch tatkräftige Sozialisierung von oben
wie von unten her, damit durch wirkliche Arbeitsgemeinschaft im großen
wie im kleinen der wirtschaftliche Sozialstaat der Zukunft verwirklicht
werden kann“¹⁸. Zumindest von Stadler ist bekannt, daß er vorüberge-

14 Paul Tafel: Das neue Deutschland. Ein Rätestaat auf nationaler Grundlage, Tübingen 1920

15 Hans Fenske: Konservatismus und Rechtsradikalismus in Bayern nach 1918, Bad Hom-
burg/Berlin/Zürich 1969, S. 286; Uwe Lohalm: Völkischer Radikalismus. Die Geschichte
des Deutschvölkischen Schutz- und Trutzbundes 1919-1923 (Hamburger Beiträge zur
Zeitgeschichte, Bd. VI), Hamburg 1970, S. 406.

16 Eduard Stadler: Die Diktatur der Sozialen Revolution, Leipzig 1920, S. 132 f.

17 A. a. O., S. 141, 146.

18 Der Vortrag erschien kurz darauf als Broschüre; Eduard Stadler: Der einzige Weg zum
Weltfrieden (Revolutionäre Streitfragen, hg. vom Generalsekretariat zum Studium und
zur Bekämpfung des Bolschewismus, 14. Heft), Berlin 1919, S. 57 f.; auch Stadler: Diktatur,
S. 154 (nach dem Kapp-Putsch). Es ist nicht uninteressant, daß Stadler noch im Februar 1919
eindeutig gegen die Räte Stellung nahm; Stadler: Bolschewismus und Wirtschaftsleben
(Revolutionäre Streitfragen, 12. Heft), Berlin 1919, S. 37 f.

hend Unterstützung bei einzelnen Großindustriellen fand, von denen im Frühjahr 1919 allerdings nur noch Stinnes und Vögler zu ihm hielten. Man sieht aber auch hieran, daß der Rätegedanke überall, wo er auftaucht, sich in zwei Perspektiven darstellt: in der einer unmittelbaren Zweckbestimmung – auch Interessenbindung – und in der einer weiter ausholenden ideologischen Deutung und Zielbestimmung. Daß häufig beides miteinander vermischt wird, erschwert die Beurteilung erfahrungsgemäß erheblich, wenn sie nicht gänzlich ausgeschlossen bleibt. Es spricht jedoch nichts für die Annahme, daß jemals eine Chance bestand, in Deutschland die Räte zu Instrumenten einer einzigen politischen Richtung, und erst recht nicht einer einzigen Partei, auszugestalten. Es gibt aber auch noch keine ausreichenden Anhalte, um zu entscheiden, ob Räte häufiger als Basisformen innerhalb eines mehr parlamentarischen oder eher diktatorischen Systems angesehen wurden. Der Anschein spricht einstweilen für das letzte. Daraus ergäbe sich auch, ob dieser angeblich „dritte Weg“ Deutschlands eher nach „links“ oder nach „rechts“ geführt hätte – wenn man es bei diesen fragwürdigen Richtungsbestimmungen im Geschichtlichen belassen wollte.

Parlamentarisierung und Demokratisierung im Preußen der Weimarer Republik

1.

Der „Freistaat Preußen“ zeichnete sich in der von ständigen Krisen erschütterten ersten deutschen Republik als ein Land von bemerkenswerter Stabilität und zielstrebigem demokratischer Politik aus. Diese Konstanz verdankt es – neben dem vergleichsweise reibungslosen Funktionieren der neuen demokratisch legitimierten Institutionen des Landtags und der Staatsregierung – der durch Artikel 6 der Weimarer Verfassung eingeschränkten Zuständigkeit der Länder auf Teile der Innenpolitik. Die außenpolitischen Hypotheken des verlorenen Krieges hatten so ihre innenpolitischen Rückwirkungen vornehmlich auf dem Gebiet der Reichspolitik, obwohl Preußen durch die Kriegsfolgelasten ungleich stärker betroffen war als die anderen deutschen Länder.

Die Voraussetzung der innenpolitischen Stabilität Preußens bildeten die Wahlergebnisse, die den Parteien der Weimarer Koalition – SPD, Zentrum, DDP – eine ausreichende Mehrheit für die Regierungsbildung gaben und so, von kurzen Unterbrechungen abgesehen, bis zu den Wahlen vom 24. April 1932 eine gesicherte Koalitionsregierung aus drei eindeutig demokratisch orientierten Parteien ermöglichten. Im Reich waren diese klaren Mehrheitsverhältnisse nur in der Nationalversammlung vorhanden, nicht aber in den folgenden Reichstagen. Reichsregierung und preußische Regierung stimmten infolgedessen parteipolitisch meist nicht überein. Die sich hieraus ergebenden politischen Meinungsverschiedenheiten der beiden Kabinette¹ verstärkten den durch die Verfassung nicht beseitigten Dualismus zwischen dem Reich und Preußen. Die prinzipielle Lösung dieses Problems war Hauptaufgabe der in der Weimarer Republik viel erörterten, aber schließlich gescheiterten Reichsreform². Das Hauptproblem lag in der Größe und Bedeutung Preußens, dessen Bestand durch die neue republikanische Verfassung nicht geschmälert wurde; Preußen umfaßte wie vor der Revolution nach Fläche und Bevölkerungszahl ungefähr zwei Drittel des gesamten Reichs. Trotzdem wurde

¹ Vgl. Otto Braun: Von Weimar zu Hitler, 3. Aufl. Hamburg 1949, S. 155, 170 ff. u. ö.

² Zur Reich-Länder-Problematik vgl. insbes. Gerhard Schulz: Zwischen Demokratie und Diktatur, Bd. I, Berlin 1963.

Preußen verfassungsrechtlich den anderen Ländern gleichgestellt: Dies bedeutete eine einschneidende Reduzierung seiner Vorrechte, jedoch änderte die rechtliche Minderung seiner Stellung, wie Hugo Preuß, der entschiedenste Verfechter der Aufteilung Preußens, bemerkte, nichts an der faktischen Bedeutung Preußens im Reich. Preußen sei in Wahrheit „kein Land, sondern ein engeres, aber zentralisiertes Reich im weiteren, aber dezentralisierten Reiche“³. Um das Gewicht Preußens im Reichsrat zu vermindern, bestimmte Artikel 61 der Weimarer Verfassung, kein Land dürfe durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein⁴. Zusätzlich schwächte man die Stellung der Staatsregierung im Reichsrat: Artikel 63 der Weimarer Verfassung sah vor, daß die Hälfte der preußischen Stimmen durch die Provinzialverwaltungen bestellt werde. Auf die Instruktion der Provinzialstimmen hatte der preußische Ministerpräsident infolgedessen keinen Einfluß, wodurch die deutschnational beherrschten östlichen Provinzen Preußens im Reichsrat gelegentlich anders stimmten als die Berliner Regierung der Weimarer Koalition. Diese partielle Provinzautonomie konnte also zur Schwächung einer durch parlamentarische Mehrheit legitimierten Regierung führen⁵.

Die Weimarer Verfassung legt in den Artikeln 1 bis 19 die Kompetenzen von Reich und Ländern bindend fest. Sie bestimmt im Artikel 17 für die Länder das gleiche parlamentarische und demokratische Regierungssystem wie für das Reich. Diese Verfassungsrichtlinien bedeuteten für Preußen einen noch größeren Bruch mit der bis dahin geltenden Verfassung als für das Reich, da aufgrund der seit 1850 geltenden Verfassung in Preußen noch immer das Dreiklassenwahlrecht in Kraft war. Noch gegen Ende des Kriegs hatte die konservative Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses die Demokratisierung des Wahlrechts abgelehnt⁶. Das neue demokratische Wahlrecht hatte eine vollkommene Umkehrung der Mandatsverteilung zur Folge: Die SPD, nach der Wahl 1913 im preußischen Abgeordnetenhaus mit nur zehn Sitzen (von 443) vertreten, erhielt in der Verfassungsgebenden Landesversammlung, die am 26. Januar 1919 nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählt wurde, 145 von 402 Mandaten und wurde die mit Abstand stärkste Fraktion⁷. Das Ergebnis des gleichen Wahlrechts war also, daß die politischen Parteien erstmals ihrer tatsächlichen Stärke entsprechend im preußischen Landtag vertreten waren. Der demokratische Neubeginn in Preußen ist insofern eher als eine „Improvisation“ zu bezeichnen als derjenige im Reich, da sich hier bis zu

3 Hugo Preuß: Ist Preußen ein „Land“? (1921), in: Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926, S. 436.

4 Da der Stimmenanteil der anderen Länder nach der Bevölkerungszahl bemessen wurde, hätte Preußen zwei Drittel der Sitze erhalten müssen.

5 Vgl. O. Braun, a. a. O., S. 92 f., 62 ff., und Arnold Brecht: Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens, dt. Bonn 1949, S. 245 f.

6 Vgl. Paul Hirsch: Der Weg der Sozialdemokratie zur Macht in Preußen, Berlin 1929, S. 81–98; Arthur Rosenberg: Entstehung der Weimarer Republik, 13. Aufl. Frankfurt/Main 1971, S. 194 ff.

7 Vgl. Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. II, Stuttgart 1964, S. 535, und Bd. III, 1966, S. 608.

den Reformen im Oktober 1918 schrittweise die Parlamentarisierung vorbereitet hatte⁸.

Im Auftrag der Volksbeauftragten erschienen am 12. November 1918 unter Führung des Sozialdemokraten Hirsch Vertreter von SPD und USPD im Staatsministerium und übernahmen die provisorische Regierungsgewalt in Preußen. Im Aufruf der neuen Regierung vom 13. November 1918 hieß es unter anderem: „Aufgabe der neuen preußischen Landesregierung ist, das alte, von Grund auf reaktionäre Preußen so rasch wie möglich in einen völlig demokratischen Bestandteil der einheitlichen Volksrepublik zu verwandeln⁹“. Auch die entscheidende Frage, wer über die künftige preußische Staatsform entscheiden sollte, war in diesem Aufruf bereits beantwortet worden: „Über die zukünftigen Staatseinrichtungen Preußens, seine Beziehungen zum Reich, zu anderen deutschen Staaten und zum Ausland wird eine verfassunggebende Versammlung entscheiden; ihre Wahl erfolgt auf Grundlage des gleichen Wahlrechts für alle Männer und Frauen nach dem Verhältniswahlsystem¹⁰“. In dieser Zielsetzung zeigte sich der Wille der sozialdemokratischen Regierung, das Volk über sein zukünftiges politisches System selbst entscheiden zu lassen: Eine Vorentscheidung für den demokratischen Parlamentarismus wurde hierin deutlich. Dieser Weg war nicht nur durch die oben erwähnten späten Parlamentarisierungsbestrebungen im Reich vorgezeichnet, sondern auch in publizistischen Beiträgen von Gelehrten wie Max Weber und Hugo Preuß. Diese beiden Vorkämpfer des demokratischen Parlamentarismus lieferten mit ihren Zeitungsartikeln über Parlamentarisierung und Demokratisierung den demokratischen Parteien, vor allem SPD und DDP, verfassungsrechtliche Argumente, die die Beratungen der Nationalversammlung entscheidend bestimmten¹¹. Jedoch hatten sich noch vor Inkrafttreten demokratischer und parlamentarischer Prinzipien ihre Gegner formiert: Auf der einen Seite standen die Konservativen, die größtenteils zu den zuvor durch das Dreiklassenwahlrecht in Preußen privilegierten Schichten zählten, auf der anderen die Anhänger des Räteystems. Letztere organisierten sich zunächst im linken Flügel der USPD, der die Mehrheitsbeschlüsse des Rätekongresses gegen das Räteystem und für den Parlamentarismus nicht akzeptieren wollte¹². Die Spaltung der Sozialisten über die Frage des zukünftigen Regierungssystems war seit dem Auszug der USPD-Vertreter aus dem Rat der Volksbeauftragten und der provisorischen preußischen Regierung am 3. Januar 1919 irreversibel. Die blutige

8 Hugo Preuß hatte den von Th. Eschenburg wiederaufgenommenen Begriff selbst schon modifiziert, indem er von „längst vorbereitete(r) innere(r) Notwendigkeit“ sprach: Die Improvisierung des Parlamentarismus, in: Preuß, a. a. O., S. 362.

9 Huber, Dokumente, Bd. III, S. 14.

10 Ebd.

11 Vgl. Willibalt Apelt: Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., München 1964, und zur Unzulänglichkeit dieser Parlamentarismuskonzeption Gerhard A. Ritter: Deutscher und britischer Parlamentarismus, Recht und Staat, H. 242/43, S. 33.

12 Vgl. dazu jetzt auch Ernst Fraenkel: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl., Stuttgart 1973, S. 85 ff.

Niederschlagung der durch die Amtsenthebung des Berliner Polizeipräsidenten Eichhorn (USPD) durch die SPD-Regierung ausgelösten Aufstände im Januar 1919 vertiefte diesen Bruch¹³.

2.

In seinem 1917 erschienenen Aufsatz „Deutsche Demokratisierung“ hatte Hugo Preuß darauf hingewiesen, daß die Begriffe Demokratisierung und Parlamentarisierung zwar in der gegenwärtigen Diskussion als im wesentlichen gleichbedeutende Ausdrücke gebraucht würden, dieser Gebrauch aber nicht mit der historischen Entwicklung des Parlamentarismus übereinstimme, der sich erst mit der gesellschaftlichen Umschichtung allmählich demokratisiert habe¹⁴. Preuß weist auf die Schwierigkeiten hin, die sich für die Parlamentarisierung Deutschlands daraus ergeben, daß es diese Entwicklungsgeschichte des Parlamentarismus nicht mehr nachholen könne. Der deutsche Parlamentarismus, der zu diesem Zeitpunkt nur als ein demokratischer denkbar sei, könne sich zur Überwindung des Obrigkeitsstaats nicht auf eine „sozial einheitliche Schicht“ stützen. „Die Scheidung der Sozialdemokratie von den ‚bürgerlichen‘ Parteien erschwert aufs verhängnisvollste die politische Demokratisierung durch den Parlamentarismus¹⁵“. Preuß sieht sehr klar schon 1917 zwei Gefahren für die noch erst zu schaffende deutsche Demokratie: Die politischen und sozialen Gegensätze und das Fehlen eines „gemeinsamen aktiven Staatsbürgerbewußtseins“ böten der Obrigkeit Gelegenheit, sich als „der vermeintlich allein unparteiische Dritte¹⁶“ zu präsentieren. Tatsächlich wies die antiparlamentarische Agitation der Deutschnationalen gegen den „Parteienstaat“ später in diese Richtung, und auch die Diskussionen um die Stellung des Reichspräsidenten gingen später meist von der Rolle eines über den Parteien stehenden Richters¹⁷ aus. Eine weitere Vorbelastung des Parlamentarismus in Deutschland sieht Preuß – wie auch Max Weber¹⁸ – in dem durch den Ausschluß von der politischen Mitwirkung geformten Charakter der deutschen Parteien, die lieber „gesinnungstüchtige Opposition“ betrieben als verantwortlich politische Macht ausübten¹⁹.

Preuß, der während des Kriegs als Vorkämpfer der Demokratie für die Beteiligung aller sozialen Schichten und Parteien an der politischen Macht eingetreten war, hat unmittelbar nach der Revolution, am 14. No-

13 Vgl. Paul Hirsch, a. a. O., S. 117 ff., 131 ff.

14 Preuß, a. a. O., S. 342. Auch Max Weber betont die Nicht-Identität der Begriffe: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte politische Schriften, 3. Aufl. 1971, S. 383. Für die Weimarer Parteien gilt, daß die demokratischen auch Anhänger des parlamentarischen Systems waren, die Antidemokraten aber nicht.

15 Preuß, a. a. O., S. 343.

16 Ebd.

17 Vgl. hierzu Friedrich Glum: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. 2. Aufl. München 1965, S. 167 ff., 181 f., 274 ff.

18 Max Weber, a. a. O., S. 361.

19 Preuß, a. a. O., S. 343.

vember 1918, auf die Unentbehrlichkeit des Bürgertums für die Schaffung eines demokratisch-parlamentarischen Regierungssystems hingewiesen und vor ihrem Ausschluß durch die Revolutionäre gewarnt. Unter der Überschrift „Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat“ betonte er, die Entwicklung zur politischen Freiheit sei unmöglich, wenn im Zeichen des Klassenkampfes eine Klasse, das Bürgertum, politisch entrechtet würde. Die Folge sei völlige Zerrüttung des wirtschaftlichen Lebens und der Wechsel von rotem und weißem Terror. Eine Aussicht, dieser Entwicklung zu entgehen, bestehe nur, wenn sich eine starke und energische Strömung innerhalb des deutschen Bürgertums entschlossen auf den Boden der vollzogenen Tatsachen stelle und ihre Mitarbeit in voller verantwortlicher Gleichberechtigung nicht zurückgewiesen würde. Preuß bekennt sich zu dem Gedanken der Integration und Repräsentation aller Klassen und Parteien im Parlament: Nicht in gegenseitiger Isolation, sondern nur in einer alle Gruppen repräsentierenden und aus völlig demokratischen Wahlen hervorgegangenen Nationalversammlung könne der deutsche Volksstaat geschaffen werden²⁰.

In den Prinzipien übereinstimmend, sein Augenmerk aber zum Teil auf andere Probleme lenkend, ist Max Weber u. a. in seiner Artikelfolge „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ im Mai 1918 den Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Parlamentarisierung und Demokratisierung Deutschlands nachgegangen. Max Webers Forderung einer einschneidenden Aufwertung des Parlaments maß diesem folgende Hauptaufgaben zu: Kontrolle von Regierung und Bürokratie, Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, Auslesestätte der politischen Führer. Diese sollten auch bei Übernahme eines Ministeramts dem Parlament angehören können, um den Rückhalt in ihrer Partei zu behalten²¹. Grundlage der Parlamentarisierung im eben beschriebenen Sinn war für Weber die Demokratisierung des Wahlrechts, vor allem auch in Preußen²². In diesen Überlegungen von Hugo Preuß und Max Weber konzentrieren sich die Prinzipien, mit denen 1918/19 die provisorische Regierung und die ihr folgenden der Weimarer Koalition in Preußen an die Arbeit der Parlamentarisierung und Demokratisierung gingen. Die Überzeugung, daß beide Ziele nur gemeinsam verfochten werden konnten, teilten 1918/19 mit Weber und Preuß auch die politisch Verantwortlichen der Weimarer Republik²³.

3.

Die parteipolitische Zusammensetzung der ersten vier preußischen Parlamente und die durch diese bedingte Regierungsbildung dokumentiert, daß das parlamentarische Regierungssystem unter den erleichterten

20 Preuß: Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat?, a. a. O., S. 365 ff.

21 Max Weber, a. a. O., S. 340, 424 u. ö.

22 Ebd., S. 406.

23 Das gilt in besonderem Maße für Friedrich Ebert, vgl. etwa Friedrich Stampfer: Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik, 3. Aufl., Hamburg 1953, S. 60.

Bedingungen der Landespolitik ungleich besser funktionierte als im Reich. Preußen hatte bis zum 5. März 1933 vier Landtage, während im selben Zeitraum sieben Reichstage amtierten. Parlamentsauflösungen gab es in Preußen nicht. Der Versuch der radikalen Parteien, 1931 eine Landtagsauflösung²⁴ zu erreichen, konnte abgewehrt werden.

In der den vier Landtagen vorausgehenden Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung, die bis zur Wahl des ersten Landtags am 20. Februar 1921 amtierte, besaßen die eindeutig demokratisch und parlamentarisch orientierten Parteien der Weimarer Koalition bei einer Wahlbeteiligung von 74,8% mit insgesamt 298 von 401 Sitzen²⁵ eine überwältigende Mehrheit. Das entsprach ungefähr den Mehrheitsverhältnissen der Nationalversammlung. Im ersten Landtag war der Anteil der Koalitionsparteien ganz erheblich gesunken: Sie behielten mit 221 von 428²⁶ Mandaten aber immerhin noch die absolute Mehrheit. Im Gegensatz hierzu hatten diese Parteien im Reichstag, der ein halbes Jahr früher, am 6. Juni 1920, gewählt worden war, mit 205 von 459 Sitzen die Mehrheit eindeutig eingebüßt und konnten sie bei keiner Wahl wieder erringen. In beiden Wahlen hatten die antidemokratischen Parteien der Linken wie der Rechten außerordentlich an Boden gewonnen. Sie hatten ihren Anteil von 18,6% in der Landesversammlung auf 32% im ersten Landtag gesteigert: Allein die Deutschnationalen errangen 18,1%; fast gleich stark teilten sich KPD und USPD den Rest.

Die von der KPD erzielten Gewinne gingen auf Kosten der SPD bzw. der USPD. Die DDP mußte den relativ größten Verlust hinnehmen. Sie sank von 16,2% auf 6%. Das entsprach fast dem Gewinn der DVP, die auf 14,2% hochschnellte. Der liberale Wähleranteil blieb also fast erhalten, orientierte sich aber nun eindeutig am Rechtsliberalismus. Die DVP ist zwar nicht ohne weiteres den antidemokratischen Parteien zuzurechnen, beteiligte sich jedoch als dezidiert antirepublikanische Partei besonders bis 1921 an der Agitation gegen das durch die Weimarer Parteien verkörperte System²⁷.

Die nächsten Wahlen am 7. Dezember 1924 setzten den Trend der ersten Landtagswahl fort: Die Weimarer Parteien verloren zwar keine Sitze, aber die um 6,6% auf 78,6% stark gestiegene Wahlbeteiligung und die Erhöhung der Abgeordnetenzahl auf 450 kam ausschließlich den antidemokratischen Parteien der Linken und der Rechten zugute. Die um 5,6% anwachsende DNVP erreichte fast den Stimmenanteil der SPD und stellte die zweitstärkste Fraktion. Von der Auflösung der USPD hatte, anders als

24 Vgl. dazu O. Braun, a. a. O. S. 196 ff.

25 SPD 145, Z 88, DDP 65. Handbuch für die Verfassungsgebende preußische Landesversammlung 1919, S. 122. Die Abweichungen von Huber, Dokumente III, S. 608, ergeben sich u. a. daraus, daß Huber die als Hospitanten des Zentrums fungierenden Abgeordneten zum Z zählt.

26 Handbuch für den preußischen Landtag 1921, S. 326. Zum „katastrophalen Verlust“ der DDP siehe auch O. Braun, a. a. O., S. 39.

27 Vgl. Lothar Albertin: Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik, Düsseldorf 1972 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 45), S. 83 f., 360 ff.

bei den Reichstagswahlen, vor allem die KPD profitiert, die fast 10% erlang. Insgesamt erzielten die radikalen Parteien mit einem Anteil von 35,8% das höchste antidemokratische Wahlergebnis Preußens vor 1932. Die Weimarer Parteien verfehlten bei 222 von 450 Sitzen knapp die absolute Mehrheit: Ihre Regierungsfähigkeit war dadurch aber nicht bedroht, da die Splitterparteien und nationalen Minderheitsgruppen ihre Arbeit nicht gefährdeten²⁸. Bis 1932 blieb die Wahlperiode 1924–1928 die einzige, in der die demokratischen Parteien in Preußen nicht über 50% der Mandate errangen. Diesen Prozentsatz konnten die Weimarer Parteien im Reich nicht einmal bei den Wahlen von 1928 erreichen, die der SPD im Reich wie in Preußen ihren größten Erfolg seit den Wahlen von 1919 eintrugen. Die Wahlen vom 20. Mai 1928 festigten in Preußen die Stellung der Weimarer Koalition: Mit 228 von 449 Mandaten erhielt sie wieder eine absolute Mehrheit. Der Anteil der radikalen Parteien sank auf 32,2%, wobei die Deutschnationalen über 6% verloren, während die KPD sich um 2,3% verbessern konnte²⁹. Der leichte Rückgang der Wahlbeteiligung von gut 2% wirkte sich also vornehmlich zuungunsten der Rechten aus. Eine hohe Wahlbeteiligung kam, wie besonders die Wahlergebnisse 1932 und 1933 zeigen, eindeutig den antidemokratischen und antiparlamentarisch orientierten Rechtsparteien zugute, anfangs der DNVP, dann zunehmend der NSDAP.

Die Wahlen am 24. April 1932 brachten der SPD Verluste von knapp 8%, reduzierten die Deutschen Demokraten, jetzt als Staatspartei bezeichnet, fast völlig und ließen nur die Zentrumspartei ungeschmälert davonkommen. Bei einer Rekordwahlbeteiligung von 82,1% schnellte die NSDAP von 2,9 auf 36,3% hoch, wobei sie wohl den Verlust der DNVP von etwa 10% für sich buchen konnte; die KPD erhöhte ihren Bestand geringfügig auf 12,8%: Insgesamt hatten die Radikalen nun mit 250 von 423 Abgeordneten die absolute Mehrheit³⁰, die sich aber lediglich destruktiv auswirken konnte, weil es jedem der beiden Flügel an der Mehrheit zur Durchsetzung seiner Ziele fehlte: Dies konnte die NSDAP zusammen mit der DNVP erst am 5. März 1933 erreichen. Von den Mittelparteien hatte sich einzig das Zentrum behaupten können, der Liberalismus war schon seit der Wahl von 1932 fast völlig aufgegeben, selbst die DVP war damals auf sieben Sitze geschrumpft. Das Absinken der DDP von 66 Mandaten in der Landesversammlung auf zwei im Landtag 1932/33 spiegelt symptomatisch den Niedergang der parlamentarischen Demokratie, war doch diese Partei die Verfassungspartei schlechthin³¹. Die Gesamtentwicklung der preußischen Wahlergebnisse zeigt also, daß diejenigen Parteien, die 1919 in Deutschland das demokratisch-parlamentarische Regierungssystem durchgesetzt hatten – SPD, DDP und Zentrum – bis 1932 die Mehrheit

28 O. Braun, a. a. O., S. 85. Wahlergebnis im Handbuch für den preußischen Landtag 1925, S. 230.

29 Handbuch für den preußischen Landtag 1928, S. 428.

30 Ebd. 1932, S. 403.

31 Vgl. dazu Sigmund Neumann: Die Parteien der Weimarer Republik, 3. Aufl. Stuttgart 1970, S. 48 ff.

gegen die antidemokratischen Parteien behaupten konnten. Hierauf beruhte die parteipolitische und personelle Konstanz der preußischen Regierungen: Ein Vergleich mit der Zahl der Regierungen im Reich macht die preußische Stabilität augenfällig: 21 Reichsregierungen standen 7 preußische Kabinette gegenüber. Während es im Reich 13 Minderheitsregierungen gab³², waren es in Preußen nur drei. Preußen kannte im Unterschied zum Reich weder Rechtsregierungen noch Kabinette, die sich nur aus „überparteilichen“ Fachleuten zusammensetzten.

Die DDP gehörte allen Kabinetten an, das Zentrum allen außer dem ersten des Ministerpräsidenten Hirsch, die SPD führte alle Regierungen außer den beiden Minderheitsregierungen Stegerwald (1921) und Marx (1925), denen sie nicht angehörte. Diese beiden Kabinette bildeten eine ohnehin nur kurze Unterbrechung der ungefähr zwölfjährigen Ministerpräsidentenschaft Otto Brauns. Nur in einer Regierung war zwischen 1919 und 1932 eine weitere Partei neben den Weimarer Koalitionspartnern vertreten: Dem zweiten Kabinett Brauns gehörten vom 7. November 1921 bis zum 6. Januar 1925 zwei DVP-Minister an. Diese Regierung löste das Kabinett Stegerwald ab, das infolge der Uneinigkeit der Weimarer Parteien gebildet worden war: Das Zentrum hatte die Beteiligung der DVP gefordert³³, die SPD das aber vor allem aufgrund der Haltung der DVP im Kapp-Putsch und ihrer Wahlkampfagitacion abgelehnt, zumal die Weimarer Parteien auch ohne DVP eine Mehrheit hatten³⁴. Die DDP schließlich war uneinig: In einer Fraktionssitzung erklärte der Abgeordnete Riedel, er halte eine Wiederherstellung der alten Koalition für unmöglich, die Zuziehung der Volkspartei aber sei für die SPD untragbar. Aufgrund des Stimmenverlusts der Koalitionsparteien hielt er eine Rechtskoalition von den Deutschnationalen bis zum Zentrum für das „einzig natürliche und demokratische Ergebnis“ der Wahl. Dagegen trat der Abgeordnete Hugo Preuß für eine Linksregierung ein und betonte, die DDP dürfe sich nicht weigern, die bisherige Blockpolitik mitzumachen³⁵. Schließlich bildete die DDP mit dem Zentrum eine mehr lavierende als regierende Minderheitsregierung, die von der SPD bekämpft wurde. Nach dem Ausscheiden der DDP aus der Regierung einigte man sich im Herbst 1921 schließlich doch auf die „Große Koalition“.

Die Koalitionsverhandlungen zeigten, daß die Weimarer Parteien durch den Stimmengewinn der Rechten stark verunsichert waren und versuchten, mit Rücksicht auf die Koalitionsverhandlungen im Reich, eine der Rechtsparteien zum Mittragen der Verantwortung zu bewegen. Dies war im Sinne der Demokratisierungspolitik eine Fessel, konnte aber die Zusammenarbeit der Parteien fördern und den im Parlamentarismus normalen Wechsel der Parteien von der Opposition in die Regierung und umgekehrt begünstigen.

32 Glum, a. a. O., S. 250, über die Praxis „tolerierter Minderheitsregierungen“.

33 Rudolf Morsey: Die deutsche Zentrumspartei 1917–1923, Düsseldorf 1966 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 32) S. 354–358.

34 O. Braun, a. a. O. S. 39 ff.

35 Bundesarchiv Koblenz R 45 III/64, 8. März 1921.

Die entscheidende Rolle der SPD in der preußischen Politik verweist darauf, daß sie hier die Aufgaben der stärksten Partei angemessener wahrgenommen hat als in der Reichspolitik. In Preußen wich sie nicht von der Verantwortung zurück und hatte im allgemeinen in Zentrum und DDP zuverlässige Partner³⁶. Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung, die der sozialdemokratische Ministerpräsident Braun für das Funktionieren des parlamentarischen Systems gehabt hat. Die von Hugo Preuß geforderte klare Führung und persönliche Verantwortlichkeit der Minister³⁷ verkörperte Braun in der preußischen Politik. Auch gegenüber der eigenen Partei machte er nicht selten auf die Artikel 45–47 der Preußischen Verfassung aufmerksam, die u. a. vorsahen: „Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und ist dafür dem Landtag verantwortlich“ (Art. 46). „Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Staatsminister“ (Art. 45)³⁸. Die Bestellung des Regierungschefs war in der Landesverfassung anders geregelt worden als in der Reichsverfassung. Der Landtag wählte gemäß Art. 45 ohne Aussprache den Ministerpräsidenten. In Preußen fehlte also die Befugnis des Reichspräsidenten, der nach Art. 53 der Weimarer Verfassung den Reichskanzler ernannte³⁹.

Auch in Preußen hatte es Diskussionen über die Institution eines preußischen Staatspräsidenten gegeben, wobei gerade die Ernennung des Ministerpräsidenten durch den Präsidenten eine Rolle spielte. So hat die DDP-Fraktion der Landesversammlung auf ihrer Sitzung am 15. März 1919 in ihrer Mehrheit die Notwendigkeit eines eigenen Präsidenten für Preußen bejaht⁴⁰. Der Verzicht auf dieses Amt und die dadurch bewirkte Stärkung der Parlamentsbefugnisse bewährte sich dann jedoch in der Verfassungspraxis.

Als auch in Preußen eine Mehrheitsbildung für die Ministerpräsidentenwahl nicht mehr zu erreichen war, hatte die demokratische Parlamentsmehrheit des vorhergehenden Landtags vorgebeugt: Am 12. April 1932 war durch eine Geschäftsordnungsänderung ausgeschlossen worden, daß ein Kandidat mit nur relativer Mehrheit zum Ministerpräsidenten gewählt werden konnte⁴¹. Dieser gegen die zu erwartende Wahl eines Nationalsozialisten gerichtete Beschluß bedeutete faktisch den Fortbestand der Regierung der Weimarer Koalition als Geschäftsministerium, da eine absolute Mehrheit für einen neuen Regierungschef nicht möglich war.

36 Vgl. Hans-Peter Ehni: Zum Parteienverhältnis in Preußen 1918–1932, in: Archiv für Sozialgeschichte XI, 1971, S. 287 f. u. ö.

37 Preuß, Parlamentarische Regierungsbildung, a. a. O., S. 445.

38 O. Braun, a. a. O., S. 42, 129, 135.

39 Vgl. zu der umstrittenen Interpretation dieses Artikels Glum, a. a. O., S. 221 ff.

40 Bundesarchiv Koblenz R 45 III/63, 15. März 1919. Doch gab der Abg. Friedberg zu erwägen, „ein Kollegium zur Berufung der Regierung einzusetzen“ (ebd.). Auch die DNVP forderte einen preußischen Staatspräsidenten: Hirsch, a. a. O., S. 211.

41 Sitzungsberichte des preußischen Landtages, 3. Wahlperiode (1928–1932), Bd. 17, Sp. 24895 ff.

Parlamentarisierung und Demokratisierung in der Weimarer Republik waren von der vorantreibenden Kraft der Weimarer Parteien nicht viel weniger abhängig als von der hemmenden Wirkung der antidemokratischen Parteien. Sie dokumentiert sich besonders in den Bremswirkungen, welche die Agitation der Radikalen auf die Politik der Weimarer Parteien ausübte. Die bürgerlichen Parteien standen seit 1920 zunehmend unter rechtem Konkurrenzdruck, die SPD schon vorher unter linkem⁴². In Preußen haben sich die Koalitionsparteien nicht in der Weise von dieser Konstellation auseinandertreiben lassen wie im Reich, aber auch hier büßten sie Stimmen an die jeweiligen Flügelparteien ein.

Die Haltung dieser Parteien zu Demokratie und Parlamentarismus kann hier im einzelnen nicht nachgezeichnet, sondern nur in einigen Kernpunkten angedeutet werden. Zu den Mindestforderungen der USPD zählte eine Rätekontrolle⁴³ gegenüber dem Parlament. Die Unabhängigen stellten darüber hinaus Bedingungen für eine Regierungsbeteiligung, die nicht nur eine Koalition mit den bürgerlichen Parteien, sondern auch mit der SPD ausschloß. Eine rein sozialistische Koalition hätte ohnehin zu keinem Zeitpunkt eine Mehrheit im Landtag gefunden⁴⁴. Die KPD war mit keiner der im Parlament vertretenen Parteien koalitionsfähig. Sie forderte „die rücksichtslos durchgeführte revolutionäre Diktatur des Proletariats⁴⁵“, bezeichnete das Weimarer System als „Spottgebilde der Demokratie“, die USPD als „konterrevolutionär“, die SPD als „sozialfaschistisch“. Ihre ideologisch bedingte Blindheit führte sie 1932 dazu, in Programmen und Wahlaufufen die SPD als Hauptfeind der KP vor der NSDAP rangieren zu lassen. Preußenregierung und sozialdemokratischer ADGB galten der KPD als die „aktivsten Faktoren der Faschisierung“ in Deutschland⁴⁶.

Die Kluft zwischen den sozialistischen Parteien ließ der SPD, wie der erste preußische Ministerpräsident es zutreffend dargestellt hat⁴⁷, keine andere Alternative als eine Zusammenarbeit mit den demokratisch-bürgerlichen Parteien, wenn sie an den Prinzipien des demokratischen Parlamentarismus festhalten wollte. Sie konnte sich hierin durch die Wahlergebnisse von 1919, den zu diesem Zeitpunkt noch unverminderten Demokratisierungswillen von DDP und Zentrum⁴⁸ sowie die Vorbereitung

42 Vgl. zur DDP: Albertin, a. a. O. siehe oben Anm. 27.

43 Vgl. dazu Hirsch, a. a. O., S. 211. Die scharfe Polemik der USPD gegenüber der SPD in der Verfassungsgebenden Landesversammlung machte ohnehin die Divergenzen überdeutlich: Vgl. etwa die Rede der Abg. Rosenfeld am 7. Mai 1919 und A. Hoffmann am 13. Mai 1919. Sitzungsberichte der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Sp. 1485 ff., 1531 ff.

44 Hirsch, a. a. O., S. 151 ff. Vgl. auch den Wahlaufuf und das Aktionsprogramm der USPD, Hb. f. d. pr. Landtag 1921, S. 205.

45 Wahlaufuf der Vereinigten KP, Handbuch f. d. pr. LT 1921, S. 202, und Manifest: ebd., S. 187–201.

46 Programm und Wahlaufuf der KPD, Hb. f. d. pr. LT 1932, S. 208, 214 ff. „Jede Abschwächung des rücksichtslosen Kampfes gegen die SPD ist ein Verrat an der Arbeiterklasse.“

47 Hirsch, a. a. O., S. 152.

48 Siehe unten.

dieser Koalition während der letzten Kriegsjahre bestätigt sehen. Die Deutschnationalen stellten sich in den ersten Monaten in der Landesversammlung scheinbar auf den Boden des parlamentarischen Systems⁴⁹, standen aber bald der Agitation der Linken gegen den Parlamentarismus und seine parteipolitischen Exponenten, insbesondere gegen die SPD, nicht viel nach, bis sie von der NSDAP überboten wurden. Die DNVP richtete ihre Polemik gegen die „unumschränkte Alleinherrschaft“ der Parlamente⁵⁰, sie forderte, wie auch später die NSDAP und einige bürgerliche Splitterparteien, zur Einschränkung der Parlamentsbefugnisse eine berufsständische Organisation⁵¹. Diese sollte ähnliche Rechte erhalten, wie sie die USPD in Form der Rätekontrolle vorsah. Die Rolle der NSDAP als Zerstörerin des Weimarer Systems setzte im preußischen Landtag aufgrund ihres vorher nur geringen Anteils von 8 Sitzen erst 1932 ein: Dann aber konnte sie als stärkste Fraktion zusammen mit den anderen radikalen Parteien das parlamentarische Leben sofort lahmlegen. Wie diese war sie von vornherein als antiparlamentarische Partei ins Parlament gewählt worden, worin sich eine Abkehr weiterer Bevölkerungskreise von Parlamentarismus und Demokratie kundtat.

Die verhängnisvolle Wirkung der radikalen Parteien und ihre totale Opposition ist früh erkannt worden. Bereits in seiner Etatrede am 15. November 1919 wies der damalige Ministerpräsident Hirsch auf die Gefährdung der Demokratie durch diese Parteien hin⁵². Tatsächlich waren NSDAP, DNVP und KPD nicht Oppositionsparteien im parlamentarischen Sinne, sondern Parteien, die im Parlament „Obstruktion“⁵³ gegen das Parlament betrieben. Unter Ausnutzung der propagandistischen Wirkung, im Parlament dessen Ohnmacht demonstrieren zu können, betrieben sie die innere Aushöhlung des Parlamentarismus⁵⁴. Die Unterschiedlichkeit der Ideologie von Links- und Rechtsradikalismus änderte nichts daran, daß KPD und NSDAP in bezug auf die parlamentarische Demokratie in Intention und Funktion nahezu identisch waren. Die Einigkeit dieser Parteien in der Negation dieses Systems, die sich in fast jeder Abstimmung im Landtag wie im Reichstag manifestierte, trug entscheidend zur Zerstörung von Demokratie und Parlamentarismus in Deutschland bei.

Das Engagement für Demokratie und Parlamentarismus bei den Parteien der Weimarer Koalition ist in den vorangegangenen Ausführungen

49 Vgl. dazu Hirsch, a. a. O., S. 157 ff.

50 DNVP-Grundsätze, Hb. f. d. pr. LT 1928, S. 183.

51 Ebd. So auch die Christlich-Nationale Bauern- und Landvolk-Partei, ebd., S. 254, ähnlich die NSDAP: ebd., S. 257. Vgl. auch Joh. Viktor Bredt: Das politische Parlament und die berufsständischen Vertretungen, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd. II, hg. von B. Harms, Berlin 1929, S. 283–300.

52 Abgedruckt bei Hirsch, a. a. O., S. 237–248, vgl. auch Braun, a. a. O., S. 243 ff.

53 Die von heterogenen Kräften betriebene Opposition läuft, wenn sie eine Mehrheit erreicht, auf einen Mißtrauensbeschluß ohne Möglichkeit zu neuer Regierungsbildung hinaus. Carl Schmitt: Verfassungslehre, 5. unveränderte Aufl. Berlin 1970, S. 345, spricht in einem solchen Fall von einem „Akt bloßer Obstruktion“.

54 Diesen Parteien kam zudem die parlamentarische Immunität zugute. So berichtet Braun, dem Reichstag hätten 1931 280 Anträge der Staatsanwaltschaften auf Aufhebung der Immunität vorgelegen: Davon betrafen 209 die NSDAP, 65 die KPD, a. a. O., S. 192 f.

als eindeutig positiv unterstellt worden, da diese Parteien das parlamentarische System in Deutschland durchsetzten. Jedoch sind hier Differenzierungen erforderlich, die in den Bemerkungen über die Demokratisierungspolitik der preußischen Regierung ergänzt werden. Insgesamt läßt sich sagen, daß die Haltung der SPD durch eine gewisse Zwiespältigkeit charakterisiert war: Einerseits war sie die entschiedenste Vorkämpferin des Weimarer Systems gewesen, andererseits aber hielt sie an ihrer Zielvorstellung des Sozialismus fest, wobei das Verhältnis der drei Prinzipien Demokratie, Parlamentarismus und Sozialismus im Zukunftsstaat keineswegs theoretisch geklärt wurde. Im Gegensatz zu dieser Perspektive stand aber ihre notgedrungen pragmatisch auf das Erreichbare ausgerichtete Politik, in Deutschland eine soziale Demokratie auf parlamentarischer Grundlage zu errichten⁵⁵.

Die DDP blieb während der Weimarer Republik die einzige Partei, die sich in ihren Aufrufen und Programmen vollkommen mit dem 1919 geschaffenen System identifizierte⁵⁶. Die Initiatoren der Parteigründung verbanden mit der klaren Absage an das monarchische System das nachdrückliche Bekenntnis zur Schaffung einer parlamentarischen Demokratie⁵⁷. Sie waren sich darüber im klaren, daß dies nicht ohne Konsequenzen in weiten Bereichen der Innenpolitik bleiben konnte. Auch die Politiker, die bald nach der Gründung über die gelehrten und journalistischen Parteitheoretiker dominierten⁵⁸, stimmten einschneidenden Veränderungen zu, zogen aber die Grenze zu den Zielen der SPD zunehmend schärfer. Eine Besprechung mit der SPD-Spitze faßte der Abgeordnete Oeser in der DDP-Fraktionssitzung vom 22. März 1919 wie folgt zusammen: „In der Frage der Arbeiter- und Soldatenräte wurde uns Festlegung auf nichtpolitische Funktionen zugestanden. In der inneren Verwaltung verwahrten wir uns gegen Durchsetzung mit ungeeigneten Persönlichkeiten, billigten den Grundsatz straffer Demokratisierung⁵⁹“. In der Fraktion gab es durchaus Vertreter, die es für notwendig hielten, hier weiterzugehen: Der Abgeordnete Schümer erklärte, Demokratie ließe sich ohne Sozialismus nicht aufrechterhalten⁶⁰. Jedoch zeigen die Diskussionen zum Problem der Sozialisierung, daß der linke Flügel eindeutig in der Minderheit war⁶¹. Er wurde in den späteren Landtagen zunehmend dezimiert, während sich der andere Flügel durch den Wahlerfolg der DVP bestätigt fühlen mußte.

55 Vgl. S. Neumann, a. a. O., S. 39, und Karl Dietrich Bracher: Die Auflösung der Weimarer Republik, 5. Aufl., Villingen 1971, S. 64 ff.

56 Vgl. das DDP-Programm, Hb. f. d. pr. LT 1921, S. 216, und das der Deutschen Staatspartei, ebd. 1932, S. 239.

57 Albertin, a. a. O., S. 56 f.

58 Ebd., S. 55 und 77 f.

59 BA Koblenz, R 45 III/63 22. März 1919.

60 Ebd., 27. März 1919.

61 Ebd. Sitzungen 27. März und 28. März 1919. Am 6. Mai 1919 erklärte der Abg. Dominicus, die Partei bleibe auf dem Individualismus bestehen und stimme nur bei bestimmten Wirtschaftszweigen der Sozialisierung zu. In der Frage der Kommunalisierung müßten die Demokraten aber weitgehende Zugeständnisse machen.

Noch weniger als die DDP war die Zentrumspartei eine in der politischen Ausrichtung, der sozialen Zusammensetzung und der Vertretung von Interessen homogene Partei⁶². Sie hatte jedoch den außerordentlichen Vorteil, durch die konfessionelle Bindung von Mitgliedschaft, Abgeordneten und Wählerschaft⁶³ den zentrifugalen Kräften und dem Konkurrenzdruck der protestantischen Rechtsparteien besser standhalten zu können. Das Zentrum billigte die Revolution nicht⁶⁴, stellte sich aber nach anfänglichen Schwierigkeiten und innerparteilichen Differenzen auf den Boden der Tatsachen, wobei der linke Parteiflügel voranging⁶⁵.

Aufgrund seiner zum Ausgleich zwischen Links und Rechts angelegten Struktur wurde das Zentrum zum konstanten Faktor der Reichspolitik und neben der SPD auch in Preußen. Hierbei war die Änderung der Parteienkonstellation im Vergleich zum Kaiserreich bemerkenswert: Vor 1918 war das Zentrum in Preußen bis zu einem gewissen Grad Partner der Konservativen, im alten Reichstag näherte es sich der SPD⁶⁶. In der Weimarer Republik kehrte sich dieses Verhältnis eher um: Es gehörte zu den Gründen der instabilen Verhältnisse im Reichstag, daß sich hier Zentrum und SPD nicht zur konsequenten Zusammenarbeit wie in Preußen bereitfinden. Wenn das Zentrum auch hier gelegentlich zum hemmenden Faktor der Demokratisierung werden konnte⁶⁷, so war die Partei sich jedoch prinzipiell mit den beiden anderen Koalitionsparteien über die Notwendigkeit der Demokratisierung⁶⁸ einig.

5.

Die Frage, welche sozialen Schichten und Interessenvertretungen in den demokratischen bzw. den antidemokratischen Parteien repräsentiert wurden, kann allein von einer Parlamentssoziologie nicht zureichend beantwortet werden. Sie ermöglicht jedoch wichtige Aufschlüsse hierüber, zumal die Parteien sich bei der Kandidatenaufstellung weitgehend von der Absicht leiten ließen, bestimmte Berufe und Interessenvertreter auf ihren Listen herauszustellen⁶⁹. Die Listenwahl nach dem Verhältniswahlssystem hat diese Tendenz begünstigt. Sie ermöglichte es überdies Parteien, die politische, gesellschaftliche oder nationale Minderheiten vertraten, in das Parlament zu gelangen. Dieser Vorteil der möglichst umfassenden Repräsentation der Wahlbevölkerung wurde durch die Er-

62 Siehe u. Abschnitt über Berufs- und Interessenvertretung.

63 Allerdings hatte das Zentrum nur einen (wenn auch großen) Teil der katholischen Wähler: Brecht, a. a. O., S. 79.

64 Morsey, a. a. O., S. 80.

65 Ebd. 82 und die differenzierende Analyse, ebd. S. 79–310.

66 Vgl. Rosenberg, Entstehung, S. 140 f., ders.: Geschichte der Weimarer Republik, 13. Aufl. 1972, S. 175 ff.

67 Braun, a. a. O., S. 151 f.

68 Wolfgang Runge: Politik und Beamtentum im Parteienstaat, Stuttgart 1965 (Industrielle Welt, Bd. 5), S. 38 f.

69 Vgl. Bredt, a. a. O., S. 289 f.

schwerung der Integration erkaufte. Aufgrund der zahlreichen Parteien im Reichstag wurde eine Mehrheits- und Koalitionsbildung außerordentlich behindert⁷⁰. Im preußischen Landtag sind diese nachteiligen Folgen nicht eingetreten, wie die Ausführungen über Wahlergebnisse und Regierungsbildung gezeigt haben⁷¹. Eine detaillierte Untersuchung ist in diesem Rahmen ausgeschlossen, weshalb eine Beschränkung auf einige Angaben über die Zusammensetzung der Verfassungsgebenden Landesversammlung 1919 und des 1932 gewählten 4. Landtags erfolgen muß. Diese Auswahl hat ihre Berechtigung darin, daß Preußen 1919–1921 das Parlament mit größter demokratischer Mehrheit und 1932/33 dasjenige mit größter antidemokratischer Mehrheit hatte. Zwischen beiden liegt zwar, wie oben gezeigt wurde, keine geradlinige Entwicklung, doch immerhin eine deutliche Tendenz.

Die Verbandsvertreter der wichtigsten Berufsgruppen verteilten sich wie folgt⁷²:

	1919/21		1932/33	
Gewerkschaftsfunktionäre	63	16,00%	25	5,90%
davon Ländarbeitervvertreter	1		1	
Angestelltenvertreter	3	0,75%	5	1,10%
Lehrer	16	4,00%	6	1,40%
Beamte	8	2,00%	5	1,10%
Freie Berufe	3	0,75%	1	
Landwirte	11	3,00%	15	3,30%
Handel, Gewerbe, Industrie	17	4,25%	13	3,10%
Haus- und Grundbesitzer	1		1	

Unter den 401 Mitgliedern der Landesversammlung befanden sich 134 Abgeordnete, die im engeren Sinne als Interessenvertreter einzustufen sind. Gegenüber diesem Anteil von 34,5% sank der Prozentsatz 1932 auf 15,8%, während er bis dahin relativ konstant geblieben war, z. B. im 3. Landtag 1928–1932 etwa 36% betragen hatte. Der Anteil der Verbandsvertreter war demnach in den demokratischen Landtagen um durchschnittlich 20%, d. h. um mehr als die Hälfte, höher als in dem Parlament mit antidemokratischer Mehrheit. Der Grund liegt eindeutig im starken Mandatszuwachs der NSDAP und im Verlust der alten Parteien: Aufgeschlüsselt ergibt sich, daß die 162 Abgeordnete umfassende NSDAP-Fraktion lediglich 8 Verbandsvertreter zählte. Die Zahl der Abgeordneten mit Verbandsfunktionen waren dagegen in den übrigen Parteien vergleichsweise hoch: 19 von 94 Sozialdemokraten, 33 von 67 Zen-

70 Vgl. zur Problematik des Verhältniswahlrechts G. A. Ritter, a. a. O., S. 41 ff., Glum, a. a. O., S. 299 f. Positiv hingegen damals Richard Thoma: Das Reich als Demokratie, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hg): Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 195. Nahezu einziger Anhänger des Mehrheitswahlrechts in der Nationalversammlung war Friedrich Naumann.

71 Außer den genannten Gründen ist von Belang, daß in Preußen weniger Parteien im Landtag vertreten waren als im Reich: Im Höchstfall 11 (1928), wovon aber 4 unter 8 Sitzen blieben. Der Reichstag hatte demgegenüber 1926 15 Parteien mit ebenfalls 4 unter 8 Mandaten.

72 Diese Tabelle wurde aufgrund der Personalangaben in den Landtagshandbüchern erstellt.

trumsabgeordneten, 4 von 7 im Parlament verbliebenen Volksparteilern waren Interessenvertreter.

Die NSDAP konnte offenbar in den Verbänden 1932 noch nicht Fuß fassen. Die Hälfte (4) ihrer Interessenvertreter kam aus landwirtschaftlichen Organisationen, aber selbst hier hatte das Zentrum mit 7 Landwirtschaftsvertretern noch größeren Anteil. Der NSDAP hatte es offenbar bei den Wählern nicht geschadet, daß sie nicht wie die anderen Parteien Vertreter bestimmter Wählergruppen, die sie ansprechen wollte, besonders herausstellen konnte. Im Gegenteil konnte sie sich so als über den Interessen stehend ausgeben und mehr auf eine integrierende Wirkung bauen als eine partikulare Interessen repräsentierende Partei.

Umgekehrt kann festgestellt werden, daß in den demokratischen Landtagen alle größeren sozialen und wirtschaftlichen Gruppen starke Vertretungen besaßen. Tatsächlich entbehrte also die ständige Forderung nach einer berufsständischen Repräsentation bzw. einer Arbeiterkammer neben dem Parlament nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen der Berechtigung: Die Parlamente waren vielmehr zu einem so großen Teil berufsständisch besetzt⁷³, daß die Aufgabe der Integration der verschiedenen Interessen durch das Parlament außerordentlich erschwert werden konnte. Die Berufsgliederung der Landtage bestätigt dieses Bild, denn die Angehörigen bestimmter Berufsgruppen konnten selbstverständlich auch dann als Interessenvertreter fungieren, wenn sie keine Verbandsfunktion wahrnahmen. So verstärkt sich die Gruppe der Gewerkschaftsfunktionäre um diejenige von Parteifunktionären sowie Redakteuren der Parteizeitungen von SPD und USPD, die nicht nur in ihrem beruflichen Werdegang sehr häufig Stationen als Gewerkschaftsfunktionäre hinter sich hatten, sondern sich auch in ihrer jetzigen Stellung als Arbeiter- bzw. Angestelltenvertreter verstanden: Die Arbeitervvertreter in der Landesversammlung erreichten so 1919 28,7% der gesamten Abgeordnetenzahl. 1932 waren es bei dieser Einbeziehung noch 20%.

Eine Berufsgliederung der beiden zum Vergleich herangezogenen Parlamente 1919 und 1932 ergibt folgendes Bild (die Zahlen für 1932 jeweils in Klammern):

Industriearbeiter 19 (48), Angestellte 32 (51), untere und mittlere Beamte 21 (16), höhere Beamte 36 (34, davon 13 Offiziere oder Beamte a. D.), Lehrer, Rektoren 28 (21), Studienräte, -direktoren 16 (12), Hochschullehrer 13 (5), Fabrikanten, Industrielle 4 (5), selbständige Handwerker 14 (18), selbständige Kaufleute 13 (11), Landwirte 18 (56), Landarbeiter 1 (11), Partei- und Gewerkschaftsangestellte 88 (76)⁷⁴.

Die im Landtag 1932 am stärksten angewachsenen Berufsgruppen bildeten also die Landwirte, Industrie- und Landarbeiter sowie Angestellte. Das außerordentliche Anwachsen dieser vier Berufsgruppen läuft der

⁷³ Das galt in noch größerem Maße für den Reichstag. Vgl. schon damals Ernst Saemisch: Wer vertritt das Volk?, in: Die Tat, XXI. Jg., Heft 12, März 1930, S. 920–934. S. urteilt über den damaligen Reichstag, er sei zu etwa 75–85% interessengebunden (ebd. S. 921).

⁷⁴ Angaben aufgrund der Berufsstatistik der Landtagshandbücher.

Vergrößerung der NSDAP-Fraktion parallel. Ihre Ausweitung auf diese Gruppen erzielte sie zum Teil auf Kosten der DNVP. 1932 gehörten zur NSDAP-Fraktion 34 der 56 Landwirte, 9 der 11 Landarbeiter, 32 der 51 Angestellten und 15 der 48 Industriearbeiter. Während also fast zwei Drittel aller im Landtag vertretenen Landwirte der NSDAP angehörten, waren es bei den Angestellten mehr als drei Fünftel, bei den Industriearbeitern jedoch nur ein knappes Drittel.

Den größten Anteil bei den Industriearbeitern hielt die KPD: 26 Abgeordnete. Die überwiegende Zahl der im Parlament vertretenen Arbeiter gehörten also ebenfalls antiparlamentarischen Parteien an: 41 von 48 Landtagsmitgliedern. Da die antidemokratischen Fraktionen sowohl bei den Angestellten als auch bei den Landwirten noch mehrere Abgeordnete zählten, gehörten insgesamt 39 der 51 im Landtag vertretenen Angestellten und 43 der 56 Landwirte radikalen Parteien an⁷⁵. Ein Vergleich mit den vorhergehenden Landtagen ergibt, daß Landwirte und Arbeiter auch schon vor 1932 mehrheitlich zu den antidemokratischen Fraktionen der DNVP bzw. der KPD gehörten, allerdings erst ab 1921. Einen größeren Anteil an demokratischen Parteien hatten sie nur 1919, als die Landwirte mehrheitlich zu den Fraktionen von Zentrum und DDP zählten, die Arbeiter überwiegend zur SPD. Die USPD konnte nicht in vergleichbarem Maße Arbeiter in den Landtag schicken, in ihr waren Rechtsanwälte, Redakteure, Parteifunktionäre zahlreicher.

Die Parlamentarier, die selbständig in den Bereichen von Handwerk, Industrie, Handel sowie in freien Berufen tätig waren, gehörten 1919 (bzw. 1932) folgenden Fraktionen an⁷⁶:

	KPD	USPD	SPD	Z	DDP	DVP	DNVP	NSDAP
Handwerker	- (-)	2 (-)	3 (1)	4 (6)	3 (-)	2 (1)	2 (-)	- (10)
Handel	- (1)	2 (-)	- (1)	1 (3)	3 (-)	2 (-)	4 (-)	- (6)
Industrie	- (-)	- (-)	- (-)	2 (2)	1 (-)	- (-)	1 (1)	- (2)
Rechtsanw.	- (1)	4 (-)	- (-)	6 (-)	9 (-)	- (-)	2 (1)	- (4)

Alle Gruppen mit Ausnahme der Angehörigen des Handels waren 1919 in ihrer großen Mehrheit Mitglieder demokratischer Fraktionen. 1932 jedoch gehörten sie mehrheitlich zur NSDAP, wobei besonders kraß die Umorientierung der Handwerker hervorsteicht.

Der Anteil der Beamten war, durch die Verfassung begünstigt⁷⁷, in allen Parlamenten relativ hoch. So saßen im 3. Landtag 1924–1928 (450 Mitglieder) 85 mittlere, höhere und politische Beamte sowie 76 Hochschul-lehrer, Studienräte und Lehrer. Dies entspricht insgesamt einem Prozent-

⁷⁵ 8 Landwirte waren in der DNVP, 1 in der KPD. 1928–1932: 18 Landwirte in der DNVP, 5 in der Christl.-Nat. Landvolk-Partei. 6 Angestellte zählten zur KPD, 1 zur DNVP. Zur politischen Ausrichtung der Landbevölkerung siehe die Untersuchung von Rudolf Heberle: Landbevölkerung und Nationalsozialismus, Stuttgart 1963 (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 6).

⁷⁶ Tabelle aufgrund der Angaben in den Landtagshandbüchern.

⁷⁷ Art. 39 W. V. Krit. hierzu aufgrund der Erfahrung im Reichstag und im Landtag: O. Braun, a. a. O., S. 124 ff.

satz von über 35%, während zu dieser Zeit die Erwerbstätigen im Staats- und Kommunaldienst nur 4,8% ausmachten. 1919 (bzw. 1932) hatten die Landtagsmitglieder mit Beamtenstatus folgende Parteizugehörigkeit⁷⁸:

	KPD	USPD	SPD	Z	DDP	DVP	DNVP	NSDAP
Mittlere	- (-)	- (-)	8 (1)	7 (2)	3 (-)	- (-)	3 (1)	- (12)
Höhere	- (-)	- (-)	3 (10)	14 (5)	7 (-)	3 (1)	8 (1)	- (4)
Politische	- (-)	- (-)	- (7)	- (6)	- (1)	1 (-)	2 (-)	- (-)
Professoren	- (-)	- (-)	- (2)	4 (2)	4 (-)	2 (-)	3 (1)	- (-)
Studienräte	- (-)	- (-)	3 (1)	4 (6)	3 (-)	3 (-)	3 (3)	- (2)
Lehrer	- (2)	- (-)	3 (6)	10 (6)	8 (-)	3 (2)	4 (2)	- (3)
	- (2)	- (-)	17 (27)	39 (27)	25 (1)	12 (3)	23 (8)	- (21)

Waren 1919 etwa 28% der Landtagsabgeordneten Beamte, so fiel der Prozentsatz 1932 auf etwa 21%. Die Beamten sind damit neben den Rechtsanwälten (s. o.) die wesentlichste Berufsgruppe, die in dem antidemokratischen Landtag deutlich geringer vertreten war. Wenn auch die antidemokratischen Fraktionen jetzt mehr Mitglieder stellten als 1919, 31 statt 21, so blieben die Demokraten noch weitaus in der Überzahl. Der von der NSDAP erzielte Zuwachs beschränkte sich vornehmlich auf die mittleren Beamten und Lehrer. Der Rückgang der Beamten in der Zentrumsfraktion dürfte nicht zuletzt eine Folge ihres erheblichen Mandatsverlusts gewesen sein. Aufschlußreich für die soziale Zusammensetzung der SPD-Fraktion ist, daß sich ihr Beamtenanteil trotz des Verlusts von 51 Sitzen gegenüber 1919 um 10 erhöhte.

Die wichtigsten Berufsgruppen waren in den preußischen Landtagen repräsentiert, gleichwohl kann diese Repräsentation nicht als ausgewogen bezeichnet werden. Neben dem überhöhten Beamtenanteil ist besonders das Ungleichgewicht in der Repräsentation der ländlichen Bevölkerung augenfällig. Von der in Preußen 1925 29,5% der Erwerbstätigen beschäftigenden Landwirtschaft waren nur die Landwirte hinreichend vertreten, nicht aber die Landarbeiter, die jahrelang nur einzelne Vertreter entsenden konnten, bis die Nationalsozialisten Abgeordnete aus dieser Schicht ins Parlament brachten und offenbar eine nicht geringe Wählerschicht mobilisieren konnten.

Die Sozialstruktur der drei bis 1932 größten Fraktionen zeigt, daß es durchgängig nur zwei Parteien gelungen ist, sich im Parlament als alle Schichten umfassende Volkspartei zu präsentieren: Zentrum und DNVP. Das Zentrum erscheint hier als die große katholische Integrationspartei mit demokratischer Tendenz, die DNVP als die große protestantische Volkspartei mit antidemokratischer Ausrichtung. Diese beiden Fraktionen des 2. Landtags 1925–1928 hatten folgende Abgeordnetenberufe (Zentrum in Klammern): 6 (7) Arbeiter bzw. -vertreter, 6 (1) Angestellte, 5 (3) leitende Angestellte, 5 (3) mittlere Beamte, 5 (12) höhere Beamte, 8 z. D. (9) politische Beamte, 9 (10) Hochschullehrer und Studienräte, 8 (6) Lehrer, 4 (2) Rechtsanwälte, Ärzte, 6 (5) selbständige Handwerker, 4 (4) Geistliche,

⁷⁸ Siehe Anm. 76.

26 (8) Landwirte, 5 (3) Unternehmer, 4 (1) Kaufleute. Die Tatsache, daß die DNVP 27 Mandate mehr hatte als das Zentrum, wirkte sich besonders im hohen Anteil der Landwirte, aber auch in demjenigen von Angestellten und Kaufleuten aus. Die Zentrumspartei stellte vor allem bei den höheren und politischen Beamten ungleich größere Gruppen, zumal der DNVP nur solche politischen Beamten angehörten, die aus politischen Gründen zur Disposition gestellt worden waren⁷⁹.

Eine auch nur annähernde Repräsentation der sozialen Schichten gelang in der sozialdemokratischen Fraktion im Gegensatz zu Zentrum und DNVP niemals. Zu den SPD-Fraktionen zählten 1919 (1932): 30 (18) Partei-, 42 (15) Gewerkschaftsfunktionäre, 14 (10) Redakteure und Schriftsteller, 0 (7) politische Beamte. 1919 gehörten also 86 von 145, 1932 43 (ohne politische Beamte) von 94 Abgeordneten zur Partei- bzw. Gewerkschaftsbürokratie. Wenn es der SPD auch bis 1932 gelungen ist, besonders die Zahl der Beamten in ihren Reihen zu erhöhen, so ist doch festzustellen, daß die SPD-Landtagsfraktion, sofern sie nicht Arbeiterinteressen vertrat, vornehmlich die eigene Parteiorganisation repräsentierte. Die weitgehende Identität von Parteibürokratie und parlamentarischer Vertretung wurde infolge der Rückwirkungen der Personalpolitik auf die Fraktionszusammensetzung etwas gemildert, aber nicht behoben.

Es hat also im Preußen der Weimarer Republik eine rechte und eine mittlere Integrationspartei gegeben, zum Schaden der Demokratie aber keine linke. Zu den Gründen gehörte neben der traditionellen Scheidung der deutschen Parteien in „bürgerliche“ und „sozialistische“ auch die oben erwähnte Diskrepanz von Theorie und Praxis in der SPD sowie die Dominanz ihrer Parteibürokratie⁸⁰. Unter dem Vorbehalt, daß sich sowohl in demokratischen als auch in antidemokratischen Fraktionen Angehörige aller Berufszweige befanden, lassen sich folgende vier Richtungen unterscheiden, die als Anhänger bzw. Gegner des Weimarer Systems in den Landtagsfraktionen saßen:

1. Diejenigen Berufsschichten, die vom Beginn der Weimarer Republik bis zu ihrem Ende mehrheitlich den demokratischen Landtagsfraktionen angehörten: Eine ganz geschlossene Gruppe bildeten dabei nur die Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre vor allem der SPD, aber auch des Zentrums. Hier zeigt sich eine positive Kehrseite der Bürokratisierung der SPD-Fraktion: Der größte Teil ihrer Abgeordneten war auch materiell an den demokratischen Parlamentarismus gebunden, was durch die Verzahnung mit weiteren politischen Ämtern in der kommunalen Selbstverwaltung und den kommunalen Parlamenten noch gesteigert wurde.

79 Zur Sozialstruktur der Z-Fraktion 1919 vgl. Morsey, a. a. O., S. 154 ff., zu derjenigen von DDP und DVP: Albertin, a. a. O., S. 147 f. Zur Sozialstruktur der DNVP allgemein: Werner Liebe: Die Deutschnationale Volkspartei 1918–1924, Düsseldorf 1956 (Beitr. z. Gesch. d. Parl. u. d. Polit. Parteien, Bd. 8), S. 16 ff.

80 Zur Bürokratisierung der Parteien insbes. der SPD: Max Weber, a. a. O., S. 324. – Anders über die Sozialstruktur der SPD: S. Neumann, a. a. O., S. 32 ff., wobei jedoch seine Differenzierung der Mitgliedschaft 1930 in 60% Arbeiter, 10% Angestellte, 3% Beamte, 17% Hausfrauen (ebd. 33) bestätigt, daß die SPD noch nicht zur Volkspartei hatte werden können.

Die Zahl der Berufswechsler innerhalb der SPD-Fraktion illustriert dies: 1932 gab es 111 Abgeordnete, die einen anderen als den erlernten Beruf ausübten, allein 54 hiervon entfielen auf die SPD-Fraktion. Der größte Teil dieser Fraktionsmitglieder hatte als gelernte Arbeiter begonnen und war dann über die Partei- oder Gewerkschaftsbürokratie in den Landtag aufgestiegen. Die zweite hierher gehörige Gruppierung bildeten die Beamten, die aber in sich gespalten war (s. o.).

2. Die Klassen, die eindeutig schon vor 1932, meist schon seit 1921, den antidemokratischen Fraktionen angehörten, zählen zu dieser Rubrik: am eindeutigsten die Landwirte, die erst in der DNVP, dann der NSDAP dominierten. Die Arbeiter waren, wenn auch weniger geballt, ebenfalls vornehmlich in den radikalen Fraktionen vertreten, mehrheitlich in der Linken, aber auch mit großem Anteil an der Rechten. Jedoch ist hier eine wichtige Einschränkung zu machen: Fast alle Funktionsträger der Arbeiterbewegung zählten zu den entschiedenen Demokraten in SPD und Zentrum.

3. Diese Berufsgruppe hatte von 1919 bis 1932 sowohl an der ersten als auch an der zweiten Rubrik nennenswerten Anteil. Das sind vor allem die sowohl in Zentrum als auch in der DNVP bei beiden Parteien auftauchenden mittelständischen Schichten aus Gewerbe, Handel, Industrie, höhere Beamte, Studienräte, Lehrer.

4. Zur letzten Gruppierung zählen die Berufsklassen, die anfangs mehrheitlich demokratisch waren, aber bis 1932 schließlich überwiegend antidemokratischen Fraktionen angehörten, was sich vor allem im fast völligen Verschwinden der DDP, aber auch der DVP äußerte: Insofern lief die Fraktionszusammensetzung der Wählerbewegung parallel. Hierzu gehörten vor allem die selbständigen Handwerker, die Angestellten und die mittleren Beamten.

6.

Die Weimarer Verfassung sah im Artikel 21 vor, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volks und weisungsungebunden sein sollten; analog hieß es im Artikel 130: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“ Beides entsprach nicht der Realität der Weimarer Republik, sondern der „Parteienprüderie“ (Radbruch)⁸¹ in Deutschland. Da die „Überparteilichkeit“ der Beamten aber auch nicht der preußischen Wirklichkeit vor 1918, sondern nur ihrer Ideologisierung durch die Konservativen⁸² entsprang, sah sich die Weimarer Koalition vor die schwierige Aufgabe gestellt, die Verwaltung zu „demokratisieren“: Sie mußte einerseits den Zugang zu höheren und politischen Beamtenstellen auch den mittleren und unteren Schichten öffnen, andererseits aber alle einflußreichen

81 Gustav Radbruch: Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschutz/Thoma, a. a. O., S. 288 ff. Der Art. 130 ist der einzige Verfassungsartikel, der die Parteien überhaupt nennt: allerdings nur ausschließend!

82 Vgl. neben den genannten Memoiren von Hirsch und Braun die erwähnten Aufsätze von M. Weber und G. Radbruch. Jetzt vor allem Wolfgang Runge a. a. O. S. 169 ff.

Stellen mit systemtreuen Beamten besetzen. Dies konnte aus mehreren Gründen nur nach und nach geschehen. Die Regierung war nicht zuletzt aufgrund der Ernährungslage der Bevölkerung auf das Funktionieren der Verwaltung angewiesen; demokratische Parteien konnten überdies nicht schlagartig ohne Prüfung des Einzelfalls die gesamte Bürokratie amtsentheben, nur weil sie aus der Monarchie stammte. Schließlich waren die Weimarer Parteien nicht in der Lage, auch nur einen Bruchteil der benötigten „Ersatzbeamten“ zur Verfügung zu stellen⁸³. Einen derartigen Versuch der SPD hätten die demokratischen bürgerlichen Parteien nicht unterstützt und von vornherein auch die Teile des Bürgertums den anti-republikanischen Kräften zugetrieben, die jetzt in DDP und Zentrum die langsame Demokratisierung und Parlamentarisierung mittrugen. Die verantwortlichen preußischen SPD-Politiker⁸⁴ erkannten diese Probleme durchaus. Sie entschieden sich deshalb nicht für das Wünschbare, sondern für das Realisierbare. Die preußische Regierung besetzte, anfangs zaghafter, unter den Innenministern Severing und Grzesinski energischer, den größten Teil der Oberpräsidien, Regierungspräsidien, Polizeipräsidien und Landratsämter nach parteipolitischem Proporz⁸⁵ und örtlichen Mehrheitsverhältnissen mit republikanischen Beamten. Allerdings waren die sozialdemokratischen Innenminister zu Konzessionen an die Koalitionspartner genötigt, besonders zur Zeit der Großen Koalition mit der DVP. 1929 gehörten, wie neuere Untersuchungen gezeigt haben, von 540 politischen Beamten 107 zur SPD, 72 zur DDP, 112 zum Zentrum, 95 zur DVP; etwa 50 standen der DNVP nahe, 100 waren politisch nicht klar einzuordnen⁸⁶. In welchem Maße es den Weimarer Parteien in Preußen gelungen war, die führenden Verwaltungsstellen mit demokratischen Beamten zu besetzen, demonstriert nicht zuletzt die Zahl der Entlassungen, die der Reichskommissar Bracht seit Papens „Preußenschlag“ am 20. Juli 1932 und Göring ab 1933 vornahm. Allein bis Juli 1934 wurden sämtliche Oberpräsidenten und 32 von 34 Regierungspräsidenten amtsentthoben: Insgesamt wurden im ersten Jahr nach der Machtergreifung fast die Hälfte der vor 1932 eingestellten Beamten ausgewechselt⁸⁷. Die Preu-

83 Ebd., S. 44 ff.

84 Vgl. etwa die Ausführungen von Paul Hirsch, a. a. O., S. 162 ff., und Otto Braun, a. a. O., S. 12 ff.

85 Vgl. DDP-Fraktionssitzung am 27. März 1919, BA Koblenz, R 45 III/63; Abg. Oeser: „Parität bei Stellenbesetzung ist zugesagt und wird durchgeführt.“ Neben Runge sind hier zu nennen: Eberhard Pikart: *Preußische Beamtenpolitik 1918–1933*. Vjh. f. Zeitgesch., 6. Jg. 1958, und Hans-Karl Behrend: *Zur Personalpolitik des preußischen Ministeriums des Innern*, in: Jb. f. Gesch. Mittel- und Ostdeutschlands, 6. Jg. 1957; sowie Ehni, a. a. O. – Unter Berufung auf Runge zu schreiben, die Bürokratie sei unverändert tätig geblieben, wie es H. Grebing tut, ist einigermaßen verwunderlich: Helga Grebing: *Konservative Republik oder soziale Demokratie?*, in: *Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, (Hg.) Eberhard Kolb, Köln 1972 (NWB 49), S. 391. Vielleicht findet hier Rosenberg, *Geschichte*, S. 176, mehr Glauben: „Braun und Severing bemühten sich, in Preußen eine republikanisch-sozialistische Verwaltungstradition zu schaffen, die einflussreichen Staatsstellungen mit zuverlässigen Republikanern zu besetzen ...“

86 W. Runge, a. a. O., S. 201.

87 Ebd., 240 f., und Hans Mommsen: *Beamtentum im Dritten Reich*. (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 13), Stuttgart 1966, Dokumentenanhang, S. 127 ff. und 135 f.

ßenregierung, die ungleich konsequenter den politischen Radikalismus bekämpft hatte⁸⁸ als die Reichsregierungen, wurde so nicht ohne Grund zum Angriffspunkt der antidemokratischen Machthaber: In Preußen konnte aufgrund des bis 1932 funktionierenden Parlamentarismus eine Demokratisierungspolitik durchgesetzt werden, für die im Reich die parlamentarischen Voraussetzungen fehlten.

88 Vgl. Brecht, a. a. O., S. 52 f. U. a. Im Gegensatz zum Reich war preußischen Beamten die Mitgliedschaft in der NSDAP untersagt, 1922 die NSDAP in Preußen für aufgelöst erklärt worden. 1927 wurde die Berliner Ortsgruppe der NSDAP verboten.

Stabilität und Instabilität

Wahlentwicklung und Parlament in Baden und Braunschweig 1918–1933

Die politischen Wahlen zu den Landtagen der Länder in der Weimarer Republik haben im Gegensatz zu den Reichstagswahlen nur geringe Beachtung gefunden, obgleich dazu umfangreiches gedrucktes Material der Statistischen Landesämter vorliegt. Für Niedersachsen verzichtete seinerzeit Günther Franz auf „eine besondere Betrachtung“, da die Wahlentwicklung in den Ländern „grundsätzlich“ mit den Ergebnissen der Reichswahlen übereinstimme; „geringfügige Verschiebungen“ führte Franz auf lokale oder landschaftliche Besonderheiten zurück, die das allgemeine Bild aber nicht wesentlich ergänzten¹. Auch über die Volksvertretungen der Länder liegen – von einigen Ausnahmen² abgesehen – keine neueren Untersuchungen vor. Größeres Interesse fanden die bedeutendsten Regionalwahlen zwischen 1930 und dem Frühjahr 1932, zeichnete sich hier doch bedrohlich der völlige Verfall der bürgerlich-liberalen Mittelparteien zugunsten der NSDAP ab³. Neuerdings hat Hans Fenske in einer Untersuchung über das Verhältnis von „Wahlrecht und Parteiensystem“ bis 1933 den parlamentarischen Niedergang in einigen Ländern – Sachsen, Thüringen und Braunschweig – als „Paradigma für den Zusammenbruch des deutschen Parteiensystems“ beschrieben. Während in der Mehrzahl der deutschen Länder das parlamentarische Regierungssystem frühzeitig durch eine parteipolitische Polarisierung

- 1 G. Franz: Die politischen Wahlen in Niedersachsen 1867 bis 1949. 3. ergänzte Auflage mit einem Anhang: Die Wahlen 1951 bis 1956, Bremen-Horn 1957, S. 23; auch die politisch-soziographische Untersuchung Hessens von W. Menges u. W. Toonen (Deutsche Parteienentwicklung und Wahlentscheidungen seit 1871. Sociala Kompas IV 1956/57, S. 68–97) berücksichtigt die Landtagswahlen nicht; vgl. ergänzend die wenig beachtete Dissertation von Otto Schrag: Die Homogenität der Parteienzusammenstellungen im Reich und in den Ländern, Bruchsal i. B. 1933.
- 2 Egbert Tittlbach: Der Badische Landtag 1918–1933, in: Die Beratende Versammlung des Landes Baden 1946–1947, Freiburg i. Br. 1947, S. 29–54; Karl Joseph Rößler: Der Badische Landtag, Freiburg i. Br. 1949; Walter Grube: Der Stuttgarter Landtag 1457–1957. Von den Landständen zum demokratischen Parlament, Stuttgart 1957; Jürgen Bolland: Die Hamburgische Bürgerschaft in alter und neuer Zeit, Hamburg 1959; vgl. auch Martin Schumacher (Bearb.): Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925–1933, Düsseldorf 1974.
- 3 Zusammenfassend Alfred Milatz: Das Ende der Parteien im Spiegel der Wahlen 1930 bis 1933, in: Das Ende der Parteien 1933. Hg. v. E. Matthias u. R. Morsey, Düsseldorf 1960, S. 741–793; ders.: Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Bonn 1965, S. 136 f.

lahmgelegt wurde, sicherte in einigen Ländern – **Preußen, Hessen und Baden** – das „Festhalten an der schwarz-roten Koalition“ jene „innere Stabilität, die dem Reich seit 1920 fehlte“⁴. Zweifel an der schon von engagierten Zeitgenossen erhobenen und in der Folge vielfach wiederholten Behauptung eines wohlgefestigten badischen Staatswesens scheinen jedoch angebracht. Waren Stabilität und Instabilität letzten Endes nur zwei Seiten einer Münze, die von Jahr zu Jahr an Wert verlor? Am Beispiel der Wahlentwicklung in **Baden und Braunschweig** soll versucht werden, einige entscheidende Faktoren der Beharrung und Veränderung zu bestimmen.

I.

Baden, der südwestlichste Einzelstaat des Reichs, und der zersplitterte, vom „preußischen Ocean“ (Constantin Frantz) gänzlich umschlossene nordwestdeutsche Zwergstaat Braunschweig rangierten nach der Volkszählung vom 16. Juni 1925 im oberen Drittel bzw. im unteren Mittelfeld der 18 Länder des Deutschen Reichs. In der Novemberrevolution räumten die Dynastien kampflos das Feld, die Einzelstaaten – „mit gewählten Parlamenten, mit bewährten Verwaltungen, mit speziellen wirtschaftlichen und anerkannten kulturellen Mittelpunkten“ – erwiesen sich mit wenigen Ausnahmen im mitteldeutschen Raum (Thüringen, Pymont und später noch Waldeck) gegen die „zweite Revolution“ (Konrad Beyerle) immun. Die Anschlußverhandlungen Preußens mit Lippe, Schaumburg-Lippe, Braunschweig, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg und Lübeck scheiterten⁵.

In der Reihenfolge der Einzelstaaten mit 2.312.462 Einwohnern (3,7% der Reichsbevölkerung) stand Baden an fünfter, Braunschweig mit 501.875 Einwohnern (0,8%) an zehnter Stelle. Das überwiegend katholische Baden (58,4%) und das vorherrschend protestantische Braunschweig (89,4%) unterschieden sich in der kommunalen Gliederung erheblich. Zwei Drittel der badischen Bevölkerung lebten 1925 in 201 städtischen Gemeinden (von insgesamt 1557), in Braunschweig etwas mehr als die Hälfte in 22 städtischen Gemeinden (von 447). Der Anteil der ländlichen Bevölkerung lag in Baden knapp (37,6%), in Braunschweig deutlich (45,8%) über dem Reichsdurchschnitt (35,6%). In der Struktur der städtischen Bevölkerung zeigten beide Länder untereinander und im Verhältnis zum Reichsdurchschnitt große Abweichungen. Über dem Reichsdurch-

4 H. Fenske: *Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte*, Frankfurt a. Main 1972, S. 326. – Die auch von Fenske angesprochene Bedeutung des Termins der letzten Landtagswahl im Herbst 1929 für „die festen politischen Verhältnisse Badens“ wird schärfer in den offenbar nicht herangezogenen Arbeiten von Schrag (*Homogenität*, 1933, S. 28 ff.) und Horst Rehberger (*Die Gleichschaltung des Landes Baden 1932/33*, Heidelberg 1966, S. 18) akzentuiert.

5 Helmut Wagner: *Die territoriale Gliederung Deutschlands in Länder seit 1871. Ein Beitrag zum Problem des Föderalismus*. Phil. Diss. Tübingen 1962, S. 38 ff. u. ö.; ders.: *Strukturen und Typen deutscher Länder. Eine Untersuchung über den Regionalismus in Deutschland*. *Pol. Vierteljahresschrift* 10, 1969, S. 80–98.

schnitt (10,8%) lag in Baden nur noch der Bevölkerungsanteil der 162 Landstädte (2000 bis unter 5000 Einwohner) mit 20,15%. Der Bevölkerungsanteil der 32 Kleinstädte mit 5000 bis unter 20.000 Einwohner (12,3%) und der 5 Mittelstädte (bis unter 100.000 Einwohner – 12,9%) blieb knapp (13,1/13,7%), der Anteil der beiden Großstädte Mannheim und Karlsruhe (17,0%) weit unter dem Reichsdurchschnitt (26,8%). In Braunschweig fiel der Bevölkerungsanteil der 13 Landstädte (7,5%) unter, der Bevölkerungsanteil der 8 Kleinstädte (17,5%) und der einzigen Groß- und Landeshauptstadt stieg mit 29,2% über den Reichsdurchschnitt. Mit Ausnahme der Hansestädte war Braunschweig das einzige Land mit dem nach Sachsen (34,9%) und neben Preußen (29,2%) höchsten großstädtischen Bevölkerungsanteil des Reichs ohne das Gegengewicht einer breiten mittelstädtischen Bevölkerung. In der wirtschaftlichen und sozialen Gliederung hoben sich beide Länder stark voneinander ab, auch in der Entwicklung bis 1933⁶.

Der hohe Anteil der Selbständigen in Baden, der nur von Waldeck, Bayern, Oldenburg und Württemberg übertroffen wurde, und die ausschlaggebende Rolle der Arbeiterschaft in Braunschweig – nur Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Strelitz wiesen 1925 einen höheren Anteil auf – kennzeichneten die unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Situation. Baden wurde durch eine in mehr als einem Drittel aller Gemeinden vertretene Fabrikindustrie und eine kleinbäuerliche, weithin nebenberuflich, durch mithelfende Familienangehörige betriebene Landwirtschaft geprägt. Mehr als ein Fünftel (50.240) der Arbeiterschaft Badens war im Bezirk Mannheim beschäftigt. In der Fabrikindustrie herrschte der Klein- und Mittelbetrieb vor, nur 27 Fabriken (1,1%) beschäftigten mehr als 1000 Arbeiter⁷.

Die in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts in Braunschweig allmählich einsetzende Industrialisierung führte zu einer starken Bevölkerungsbewegung. Ein Teil der Industrie (Zucker-, Konserven-, Blechwaren- und Mühlenindustrie) stand in enger Verbindung mit der Landwirtschaft. Die Landeshauptstadt war der wirtschaftliche Schwerpunkt des Landes mit einer entwickelten Maschinenbauindustrie; daneben hatte der Braunkohlenbergbau des Helmstedter Reviers mit etwa 3000 Arbeitern noch größere Bedeutung. In der Landwirtschaft – besonders in den Kreisen Braunschweig-Land, Wolfenbüttel und Helmstedt – herrschte der bäuerliche Betrieb vor. Im Vergleich mit den süd- und westdeutschen Ländern war der Anteil der Großbetriebe mit 17,4% der landwirtschaftlich genutzten Fläche sehr hoch, besonders im Kreis Wol-

6 Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 46 (1927), S. 5 ff.; Vorläufige Ergebnisse der Volks-, Berufs- und Betriebszählung vom 16. Juni 1933. Wirtschaft und Statistik, Sonderheft Nr. 12, Berlin 1934; Von Braunschweigs Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung. Braunschweiger Statistische Monatsberichte 2 (1935), Nr. 12, S. 2–10.

7 Die Industrie in Baden im Jahr 1925, Karlsruhe 1926; Handel und Verkehr in Baden im Jahre 1925, Karlsruhe 1927; Die Landwirtschaft in Baden im Jahr 1925, Karlsruhe 1927.

fenbüttel. Rund 70% der Großbetriebe entfielen auf die Domänen und Klostergüter, die zum Teil seit Generationen in einer Familie verpachtet wurden⁸.

II.

Nach dem Stand vom Mai 1928 zählten die 18 Volksvertretungen der Länder 1576 Abgeordnete. Art. 17 der Weimarer Verfassung machte die allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl aller reichsdeutschen Männer und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zur Vorschrift. Dennoch wichen die Wahlgesetze der Länder z. T. erheblich voneinander ab. Die Wahlgesetzgebung galt geradezu als ein Indiz für die tatsächliche „Verfassungsautonomie der Länder“⁹. Die zeitgenössische Debatte beherrschte insbesondere die Problematik von „Verhältniswahl und Führerauslese“¹⁰.

Das Wahlrecht in Baden und Braunschweig unterschied sich im wesentlichen durch das Berechnungsverfahren. In Braunschweig war die Zahl der Landtagsabgeordneten durch Gesetz festgelegt. Die Verteilung erfolgte nach der d'Hondtschen Methode, die auch in Bremen, Hamburg, Hessen, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe, Württemberg (und Danzig) zur Anwendung kam. Bei einem verhältnismäßig kleinen Parlament (Tab. IV) galt der d'Hondtsche Verteilungsschlüssel als besonders vorteilhaft. Die im gesamten Land auf die einzelnen Parteien bzw. verbundenen Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen wurden nacheinander durch 1, 2, 3 usw. geteilt, bis auf diese Weise die zur Verteilung der Mandate ausreichende Zahl von Höchstziffern feststand. Der Freistaat Braunschweig bildete einen Wahlkreis; die Wahlbeteiligung hatte auf die Zahl der Abgeordneten keinen Einfluß.

Bei einer Verteilung der Mandate nach dem sog. automatischen Verfahren – in Baden, im Reich, in Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Preußen und Thüringen – war die Gesamtzahl der Abgeordneten von der Wahlbeteiligung abhängig. So schwankte in Baden die Zahl der Abgeordneten (Tab. II). Jede Partei oder Wählergruppe erhielt in Baden auf je 10.000 der in einem der Wahlkreise auf sie abgegebenen gültigen Stimmen je einen Abgeordneten. Die in den Wahlkreisen verbliebenen Rest-

8 Die Hauptergebnisse der Berufszählung vom 16. Juni 1925. Beiträge zur Statistik des Landes Braunschweig. N.F. Nr. 6, Braunschweig 1927; Rudolf Bestian: Entwicklung und volkswirtschaftliche Bedeutung der braunschweigischen Domänen und Klostergüter, Greifswald 1927; Ernst Wolfgang Buchholz: Ländliche Bevölkerung an der Schwelle des Industriezeitalters. Der Raum Braunschweig als Beispiel, Stuttgart 1966; Ernst-August Roloff: Braunschweig und der Staat von Weimar. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft 1918–1933, Braunschweig 1964, S. 18 ff., 153 ff.

9 Walter Jellinek: Die deutschen Wahlgesetze, Berlin 1926, S. IX; Heino Knaack: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 147; Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze: Wahlen in Deutschland, Berlin/New York 1971, S. 147 f.; die Länder der Weimarer Republik waren nach der h. L. Staaten; vgl. die „Übersicht über die Zuständigkeit der Landesparlamente“ von Gerhard Leibholz, in: G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I (1930), S. 630–642.

10 Jellinek: Verhältnis und Führerauslese. AöR 11 (1926), S. 71 ff.; ergänzend Peter Badura: Über Wahlen. AöR 97 (1972), S. 1–11.

Tabelle I
Wahlbeteiligung im Reich, in Baden und Braunschweig

	1919	1920	1921	1922	1924	1925	1927	1928	1929	1930	1932	1933
Reich	82,7	78,4			76,3	77,6		74,6	81,3	84,0	80,6	88,7
Baden	a) 84,3	73,0			67,9	71,0		61,7	75,9	79,3	74,4	85,3
	b) 88,1		69,1				54,2			61,4		
Braunschweig	a) 85,8	86,6			84,4	85,8		83,9	89,3	90,1	88,6	91,7
	b) 76,6		86,4		85,9		83,1		89,7			

a) Reichstagswahlen
b) Landtagswahlen

stimmen wurden darauf im ganzen Land zusammengezählt und nach dem gleichen Schlüssel zur Vergabe der Landeslistenplätze bewertet. Ein verbleibender Rest von mehr als drei Viertel des Stimmensolls für einen Abgeordneten brachte einem Wahlvorschlag einen weiteren Sitz ein. Mit Vollendung des 20. Lebensjahrs erlangten in beiden Ländern Männer und Frauen das aktive Wahlrecht. Nur in Baden forderte die Verfassung für das passive Wahlrecht die Vollendung des 25. Lebensjahrs. Eine Wahlpflicht kannten weder Braunschweig noch Baden. Die Legislaturperiode dauerte in Braunschweig seit 1924 drei, in Baden seit 1921 vier Jahre; nur in Braunschweig wurden 1924 und 1930 Landtags- und Reichstagswahlen zusammen durchgeführt¹¹.

Die revolutionären Ereignisse seit dem November 1918 ebneten in beiden Ländern tiefgreifende Unterschiede in der Verfassungswirklichkeit ein. Die Revolution beschleunigte und vollendete in Baden eine seit mehr als zwei Jahrzehnten angestrebte Verfassungsrevision. Nachdem sich bereits im Sommer 1894 die Zweite Kammer bei nur wenigen Gegenstimmen für die Einführung der Verhältniswahl ausgesprochen hatte, beseitigte die Verfassungsänderung von 1904 die bis dahin bestehende indirekte Wahl; Versuche zur Einführung der Verhältniswahl scheiterten in der Folge¹². Erst im Anschluß an den Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 wurde für die Wahl der verfassungsgebenden Badischen Nationalversammlung das Proportionalwahlverfahren bestimmt¹³. Die Aufteilung des Landes in vier mit den Landeskommissärbezirken zusammenfallende Wahlkreise wurde vor der Landtagswahl 1921 wieder geändert, indem nun aus den 11 Kreisen des Landes 7 Wahlkreise gebildet wurden. Auf der Landesliste konnten durch Zusammenrechnung der Stimmen im Land auch jene Parteien und Wählergruppen zum Zug kommen, die in keinem der Wahlkreise 10.000 Stimmen erhalten hatten. So erzielten 1921 die Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USPD), die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) und die Wirtschaftliche Vereinigung insgesamt 6 Sitze, obgleich sie in allen Wahlkreisen nicht die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl erlangen konnten. Diese

11 Jellinek, Wahlgesetze (1926), S. 13 ff., 42 ff.

12 Ernst Frey: Die Verhältniswahl als Wahlverfahren zum Badischen Landtag, Karlsruhe 1912.

13 Wilhelm Hans-Heinrich Schneider: Die verfassungsgebende Gewalt in den süddeutschen Ländern seit der Revolution von 1918, Engelsdorf-Leipzig 1931.

Schutzklausel der kleinen Parteien nützte auch den großen Parteien, auf die fast drei Viertel der 23 Landeslistenmandate (1921) entfielen. Bei der Wahl 1925 konnten von den kleinen Parteien nur die KPD und die Wirtschaftliche Vereinigung die relativ niedrige Barriere überwinden: Vier Splitterparteien mit insgesamt 22.492 Stimmen blieben ohne Mandat, die Gesamtzahl der bei der Verteilung der Mandate unberücksichtigten Stimmen nahm von 41.670 (1921) auf 49.892 (1925) zu.

Durch Gesetz wurde 1927 die Zahl der Wahlkreise auf 22 erhöht. Noch einschneidendere Bestimmungen mußten nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in ähnlichen Fällen Ende 1928 wieder zurückgenommen werden¹⁴. Die Zahl der Wahlvorschläge stieg von 5 (1921) auf zuletzt 13 (1929). Die Gesamtzahl der unberücksichtigten Stimmen erhöhte sich gegenüber 1925 noch einmal auf 54.853, allein der Anteil der Splitterparteien ohne Mandat sank von 45,1% (1925) auf 24,2% (1929).

Die Braunschweigische Landesversammlung wurde bis zur Novemberrevolution nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählt, das die Sozialdemokratie von der politischen Mitwirkung ausschloß, obgleich sie in den drei braunschweigischen Reichstagswahlkreisen zusammen 1871 mehr als ein Zehntel, 1884 mehr als ein Fünftel und 1912 fast die Hälfte der gültigen Stimmen (jeweils im ersten Wahlgang) erringen konnte. Im Wahlkreis Braunschweig-Blankenburg wurde 1884 zum erstenmal und seit 1890 mit einer Unterbrechung (1907) durchgängig ein Sozialdemokrat (Blos) gewählt. Während der Wahlkreis Helmstedt-Wolfenbüttel bis 1912 eine Domäne der Nationalliberalen blieb, konnte sich 1912 im Wahlkreis Holzminden-Gandersheim ein Sozialdemokrat (Antrick) im ersten Wahlgang durchsetzen.

Die längst überfällige Anpassung der Landesverfassung und des Wahlrechts erlangte während des Weltkriegs vordringliche Bedeutung. In der Eröffnungssitzung des letzten Landtags vor der Revolution versprach Staatsminister Wolff, eine Änderung des Wahlrechts herbeizuführen. Auch jetzt sollte das gleiche Wahlrecht nur für die Wahl von 30 Abgeordneten gelten, während den Berufsständen weiterhin 18 Vertreter zugebilligt wurden. Nach dem Vorbild im Reich schlossen sich in Braunschweig am 5. November 1918 SPD, Freisinnige Volkspartei, das Zentrum und die vaterländischen (welfischen) Vereine zu einem Ausschuß der Mehrheitsparteien zusammen, der eine „friedliche und geordnete Entwicklung“ allein durch Einführung des Reichstagswahlrechts, verbunden mit dem Verhältniswahlrecht, sowie durch beschleunigte Neuwahlen gesichert sah und an den Landtag appellierte, geeignete „Maßnahmen“ rasch einzuleiten. Am 8. November war die Regierung endlich bereit, auf alle Sonderwahlrechte für Berufsgruppen zu verzichten. Allein das Zugeständnis kam zu spät¹⁵.

14 Karl Glockner: *Badisches Verfassungsrecht*, Karlsruhe 1930, S. 152 ff., 323 ff.

15 Verhandlungen d. Landesversammlung, 34 (1918), Bd. 1, S. 557; Bd. 2 Drucks. 1; Roloff, Braunschweig (1964), S. 23 ff.

Der Arbeiter- und Soldatenrat, der nach dem Verzicht des Herzogs die Regierungsgewalt innehatte, veröffentlichte am 14. November ein aus 7 Paragraphen bestehendes Gesetz für die Wahl der Gemeinde- und Landesversammlung, die jährlich gewählt werden und sich aus 60 Abgeordneten zusammensetzen sollte. Das Recht zur Einberufung und Auflösung des Landtags beanspruchte der Landes-Arbeiter- und Soldatenrat, dessen Vorsitzender die am 10. Februar 1919 zum ersten Mal zusammengetretene Landesvertretung in der Eröffnungsrede daran erinnerte, daß es nur der Revolution zu verdanken sei, „daß die Landesversammlung so, wie sie jetzt zusammengesetzt, gewählt werden konnte“. Der Arbeiter- und Soldatenrat verstand sich auch nach der Wahl als tatsächlicher und legitimer Inhaber der Regierungsgewalt, da nur er „sein Mandat der Revolution und der revolutionären Arbeiterschaft“ verdankte. Die von 12 Abgeordneten unterzeichnete, in der ersten Sitzung eingebrachte Interpellation des Demokraten Rönneburg, ob die revolutionäre Regierung gewillt sei, das „vom souveränen Volke“ gewählte Parlament „als die ausschließliche Trägerin der gesamten Staatsgewalt“ anzusehen, macht den verfassungsrechtlichen Dissens zwischen revolutionärer Gewalt und gewählter Volksvertretung deutlich. Durch die Unterstützung der Berliner Zentralgewalt entschied in den nachrevolutionären Wirren das Parlament den Kampf. Nach dem Rückschlag der Revolution und einer oberflächlichen Konsolidierung beschloß die (zweite) Landesversammlung am 16. März 1921 ein neues Wahlgesetz, das mit einigen Änderungen, die im wesentlichen die Gesamtzahl der Mandate betrafen, bis zur letzten Wahl in Kraft blieb¹⁶.

III.

Die ersten Landtagswahlen nach der Revolution fanden in Anhalt und Mecklenburg-Strelitz am 15. Dezember und in Braunschweig am 28. Dezember 1918 statt¹⁷. Aus der Wahl in Braunschweig gingen die beiden sozialdemokratischen Parteien zwar mit 31 Mandaten als Sieger hervor, hervorstechendstes und überraschendstes Ergebnis aber war die relativ schwache Position der USPD. Von den 212.345 abgegebenen gültigen Stimmen – die Wahlbeteiligung dürfte bei über 80% gelegen haben – konnten die beiden Linksparteien zusammen knapp über die Hälfte für sich verbuchen. Demokraten und Landeswahlverband, der Zusammenschluß von Deutschnationalen, Welfen und Zentrum, repräsentierten

¹⁶ Verhandlungen d. Landesversammlung (1919/20) Bd. 1 (Protokoll 1), S. 3; Bd. 3 Drucks. 1; zur Entwicklung des Landtagswahlrechts seit 1899 vgl. Beiträge zur Statistik des Landes Braunschweig, N.F. Nr. 2, Braunschweig 1922, S. 5–11; Otto Diederichs: Die staatspolitische und staatsrechtliche Entwicklung des Landes Braunschweig nach der Revolution von 1918, Braunschweig 1930; Roloff, Braunschweig (1964), S. 36 ff.; Gustav Füllner: Das Ende der Spartakisten-Herrschaft in Braunschweig. Einsatz der Regierungstruppen unter General Maercker vor 50 Jahren, Braunschweigisches Jahrbuch 50 (1969), S. 199–216; Das Kabinett Scheidemann (13. Februar bis 20. Juni 1919). Bearb. v. Hagen Schulze. Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik, Böppard a. Rh. (1971), S. 262 f., 374, 405 u. ö.

¹⁷ Walter Radetzki: Die verfassungsgebenden Landes-Versammlungen der deutschen Länder in den Jahren 1918 bis 1920, Inowroclaw 1930, S. 142 ff.

jeweils ein gutes Fünftel bzw. Viertel der Wähler (Tab. IV). Bei einer Auf-fächerung nach Gemeindegrößenklassen zeigen sich jedoch charakteristische Verschiebungen im Gewicht der Parteifelder.

In der Stadt Braunschweig dominierte die USPD (33,4%). Die Landeshauptstadt war zugleich die Hochburg der DDP (21,3%), während Landeswahlverband und SPD in der Großstadt am schlechtesten abschnitten. In den Stadt- und Landgemeinden mit über 2000 Einwohnern – jedoch ohne die Landeshauptstadt – verbesserten Landeswahlverband (29,0%) und SPD (26,4%) ihren Stimmenanteil. Die DDP erzielte in diesen Gemeinden ihr zweitbestes Ergebnis (22,9%). Die USPD stellte auch hier noch mehr als ein Fünftel (21,7%) der gültigen Stimmen. Sicherste Domäne der Sozialdemokratie war in dieser Wahl das platte Land (34,8%). USPD (19,0%) und DDP (17,9%) lagen hier deutlich unter dem Landesdurchschnitt¹⁸.

Die Wahlen zur verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung wenige Wochen später bestätigten und vergrößerten die Mehrheit der Linksparteien, deren Anteil nun auf 58,1% stieg. Noch immer war die Mehrheitssozialdemokratie die stärkste Partei, aber der Abstand zur USPD schrumpfte merklich. In den Landtagswahlen am 16. Mai 1920 rückte der Landeswahlverband bei vergleichsweise niedriger Wahlbeteiligung mit einem geringen Stimmenvorsprung zur stärksten Partei auf. Verlierer der Wahl waren die DDP und die SPD, die gegenüber der Wahl zur Nationalversammlung fast die Hälfte der Stimmen eingebüßt hatte. Die KPD, eine Absplitterung der Unabhängigen, kam auf Anhieb nur auf 1,1% (Tab. IV). Innerhalb von anderthalb Jahren hatte sich das Parteiengefüge durch eine massive Wählerbewegung zu den radikalen Flügelparteien verschoben. Der Rückgang der DDP (– 8 Mandate) stabilisierte in der Landesversammlung jedoch die Mehrheit der beiden sozialdemokratischen Parteien, die sogar noch einen Sitz erobern konnten. Die Führung der Regierung fiel damit erneut den Unabhängigen zu, die in der Stadt Braunschweig (38,9%) und in den Landgemeinden (37,4%) noch besser als der Landeswahlverband (37,9/37,0%) abgeschnitten hatten. Mehr als ein Zehntel der gültigen Stimmen entfiel auf die DDP nur noch in der Gruppe der Kleinstädte (12,1%). Die Niederlage der SPD machte sich im Verhältnis zur Dezemberwahl 1918 am deutlichsten auf dem Land (– 17,7%) und in den Kleinstädten (– 11,1%) bemerkbar¹⁹.

18 Für die Umrechnung auf Gemeindegrößenklassen diente eine „Vergleichende Übersicht der Ergebnisse der Landeswahlen 1918 und 1920“ als Grundlage; Niedersächsisches Staatsarchiv Wolfenbüttel, Rep. 23 Neu Fb. 1, 100; Roloff, Braunschweig (1964), S. 43 f. – Für die späteren Reichswahlen wurden die in der Statistik des Deutschen Reichs publizierten amtl. Wahlergebnisse bzw. die zusammenfassenden „Hauptergebnisse“ herangezogen.

19 „Vergleichende Übersicht über die Nachkriegsreichstagswahlen“ (bis November 1932), Die Gemeinde (Beilage der Braunschweigischen Staatszeitung) Nr. 4 v. 26. Februar 1933, S. 13–20; vgl. ergänzend Franz, Wahlen (1957) passim; Milatz, Wähler (1965) passim; für die Landtagswahl 1920 vgl. Niedersächsisches Staatsarchiv Wolfenbüttel, Rep. 23 Neu Fb. 1, 100 (Übersicht über Wahlberechtigte, Wahlbeteiligung, Nichtwähler und Parteistimmen); Roloff, Braunschweig (1964), S. 72.

Die Reichstagswahlen nur einen Monat später warfen ein Schlaglicht auf die zunehmend prekäre Situation der Mehrheitssozialdemokratie, die nach USPD (40,5%), DVP (24,2%) und DNVP (12,0%) auf den vierten Platz abrutschte mit einem knappen Zehntel der gültigen Stimmen. Eine selbst für Braunschweig hohe Wahlbeteiligung, die erst in den Wahlgängen seit September 1930 wieder überschritten wurde (Tab. I), kam in der Stadt Braunschweig (42,5%) und auf dem platten Land (40,8%) der USPD zugute; die SPD sank in der Landeshauptstadt auf einen Hundertanteil von 8,0 ab.

Auch bei günstigem Ausgang der Landtagswahl am 22. Januar 1922 bestand wenig Hoffnung auf eine Umkehr der Mehrheitsverhältnisse, zumal die DDP in Verbindung mit dem Verband landwirtschaftlicher Pächter und Kleinbauern sich dem Bürgerblock nicht angeschlossen hatte, der wenige Monate nach der Wahl auseinanderbrach. Die Wahlbeteiligung blieb hinter der letzten Reichstagswahl zurück. Die Mehrheitssozialdemokratie verbesserte gegenüber den Reichstagswahlen ihre Position; die Unabhängigen behaupteten bei einem Verlust von über 12.000 Stimmen den zweiten Platz nach dem Landeswahlverband, dessen Stimmengewinne (+ 45.383) seit 1918 den Zuwachs der USPD (+ 21.732) um mehr als das Doppelte übertrafen. Auch die DDP verzeichnete gegenüber den Reichstagswahlen 1920 ein Stimmenmehr (+ 6547), ohne jedoch das Ergebnis der Dezemberwahl 1918 auch nur annähernd zu erreichen. Die KPD vervierfachte innerhalb von zwei Jahren ihre Stimmenzahl. Insgesamt behielten die sozialistischen Parteien eine knappe Mehrheit im Landesparlament (Tab. IV). Die Wählerbewegung zu den Flügelparteien war in der Landeshauptstadt und in den Kleinstädten am weitesten fortgeschritten. In der Stadt Braunschweig hatte der Landeswahlverband (39,8%) die Führung übernommen, während die USPD nur noch 31,4% repräsentierte. Noch erheblicher fiel der Rückgang der USPD in den Kleinstädten (26,4%) und auf dem Land (25,7%) ins Gewicht. Hier schlug das Pendel wieder zugunsten der Mehrheitssozialdemokratie zurück, die in den Landbezirken ein knappes Viertel der Stimmen stellte; dort zahlte sich auch für die DDP das Arrangement mit der Organisation der Pächter aus (11,9%), während der Landeswahlverband im Verhältnis zur letzten Landtagswahl seine Stellung (35,8%) nicht ganz halten konnte²⁰.

In den Reichstagswahlen am 4. Mai 1924 und in den verbundenen Reichs- und Landtagswahlen am 7. Dezember des gleichen Jahres rückte die Sozialdemokratie nach der Vereinigung mit der Hauptgruppe der Unabhängigen zur stärksten politischen Gruppierung des Landes auf (Tabelle IV). Die Wahlbeteiligung lag bei der Landtagswahl um 0,1 über der gleichzeitig stattfindenden Reichstagswahl. Die Zahl der Nichtwähler stieg gegenüber der letzten Landtagswahl um 4066 auf 46.310. Im Verhältnis zur Wahlbeteiligung in den übrigen Ländern kann dieser Zuwachs jedoch nicht als Wahlmüdigkeit bezeichnet werden. Der Stimmenanteil

20 Beiträge zur Statistik des Landes Braunschweig. N.F. Nr. 2, Braunschweig 1922.

der nun stärksten Partei übertraf die Anteile der beiden großen bürgerlichen Parteien noch um einige Punkte. Von den 10 an der Wahl teilnehmenden Parteien gingen das Zentrum und die USPD leer aus²¹.

Dem Gewinn der Sozialdemokratie stand im Vergleich zur letzten Landtagswahl ein Verlust (- 18.853) der sozialistischen Parteien (SPD, USPD, KPD) gegenüber. Auch der Anteil der DDP hatte sich weiter verringert. Hingegen errangen die rechtsstehenden Parteien (DNVP, DVP, Braunschweigisch-Niedersächsische Partei, Zentrum) insgesamt ein deutliches Stimmenmehr (+ 10.961). Die Stimmengewinne der nur bei der Landtagswahl kandidierenden Wirtschaftlichen Einheitsliste wurden nur geringfügig durch die Verluste der DDP (- 916), DVP (- 12.242), DNVP (- 1754), Nationalsozialisten (- 1826) und der sonstigen Parteien (- 1477) gegenüber der Reichstagswahl übertroffen. Die mittelständische Sonderkandidatur schädigte am meisten die DVP, in den Kleinstädten und größeren Landgemeinden in erster Linie die DNVP. Eine neue Wählerschicht konnte die Einheitsliste nicht mobilisieren. Eine Auffächerung nach Gemeindegrößenklassen zeigt überdies, daß die Sozialdemokratie auf dem Land zur weitaus stärksten Gruppierung herangewachsen war, während in den Städten - mit Ausnahme von Schöningen, Hasselfelde und Eschershausen - die bürgerlichen Parteien insgesamt in der Mehrheit waren. Auch die dritte Landtagswahl brachte keine klaren Mehrheitsverhältnisse. Die sozialdemokratische Regierungspartei stellte mit 19 Abgeordneten die stärkste Fraktion, der jedoch 27 bürgerliche Abgeordnete gegenüberstanden. Am 24. Dezember 1924 löste G. Marquardt (DVP) den Sozialdemokraten Heinrich Jasper als Ministerpräsidenten ab. Die heterogene bürgerliche Koalition war auf die Tolerierung durch den Nationalsozialisten Riese (Helmstedt) angewiesen. Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse blieben daher instabil, obgleich sich in der Reichspräsidentenwahl im Frühjahr 1925 die Wählerbewegung nach rechts fortsetzte²².

Für die Landtagswahl am 27. November 1927 reichten 11 Parteien Wahlvorschläge ein; erstmalig kandidierten die Haus- und Grundbesitzer, eine Abspaltung der Wirtschaftlichen Einheitsliste, und die Volkspartei. DNVP, DVP, Wirtschaftsverband (Wirtschaftliche Einheitsliste), Braunschweigisch-Niedersächsische Partei und die Haus- und Grundbesitzer gingen eine Listenverbindung ein. Wahlberechtigt waren fast zwei Drittel der Bevölkerung, jedoch schwankte der Anteil der Wahlberechtigten in den Städten (70,0%) und in den Landgemeinden (62,3%). Gegenüber 1924 stieg die Zahl der Wahlberechtigten um 2,4%. Die Wahlbeteiligung lag unter dem Durchschnitt der beiden letzten Landtagswahlen, am niedrigsten auf dem Land (81,0%), deutlich höher in den Kleinstädten (83,0%) und in der Landeshauptstadt (86,2%). Verglichen mit der Wahlbeteiligung zu den Landtagswahlen 1926 in Hessen (54,7%), Mecklenburg-Strelitz (69,0%), Hamburg (75,2%), Mecklen-

21 Ebd., Nr. 4, Braunschweig 1925.

22 Ebd., Nr. 5, Braunschweig 1926, S. 36 ff.; Roloff, Braunschweig (1964), S. 120.

burg-Schwerin (76,3%), Thüringen (78,3%) und Bremen (83,4%) lag die Wahlbeteiligung in Braunschweig auch diesmal weit über dem Durchschnitt²³. Den größten Erfolg buchte die Sozialdemokratie, die ihren Stimmenanteil in Stadt- und Landgebieten fast um ein Viertel verbessern konnte. Die Wähler entschieden sich in der Mehrheit für die beiden Linksparteien (Tab. IV). Die Landbezirke waren noch immer die sichersten Wahlgebiete der DVP (Thedinghausen 24,4%), DNVP (Thedinghausen 34,5%, Calvörde 27,0%) und auch der mit dem Braunschweigischen Bauernbund liierten DDP (Calvörde 13,3%). Wirtschaftsverband und Haus- und Grundbesitzer schnitten am besten in den Kleinstädten ab. KPD, NSDAP und Volksrechtspartei erlangten ihre höchsten Anteilsziffern in der Landeshauptstadt. Am härtesten trafen die Verluste die Braunschweigisch-Niedersächsische Partei (- 63,2%), DNVP (- 48,9%) und DVP (- 16,6%). Die Demokraten verloren im Landesdurchschnitt 13,3%. Die Interessenparteien hielten ihre Stellung nur knapp; die Haus- und Grundbesitzerliste zog auf Anhieb mit der DDP gleich. Zwischen der größten und der zweitgrößten Partei klappte nun ein Unterschied von über 30 Punkten, die DNVP fiel auf den dritten Platz hinter der DVP zurück. Außer diesen Parteien erhielt nur noch der Wirtschaftsverband mehr als 5% der abgegebenen gültigen Stimmen. Die restlichen sieben Parteien, von denen das Zentrum, die Volksrechtspartei und die Braunschweigisch-Niedersächsische Partei ohne Mandat blieben, repräsentierten etwas mehr als ein Fünftel der gültigen Stimmen. Der Anteil der bürgerlichen Parteien erreichte nicht das Ergebnis der Landtagswahl 1924. Die Sozialdemokratie stellte mit 24 Sitzen die Hälfte der Mandate; zur Erlangung der Mehrheit war sie daher auf das Wohlwollen der Kommunisten (2) oder der Demokraten (2) angewiesen. Ungeachtet des großen sozialdemokratischen Wahlsiegs verlief die Front zwischen zwei offenbar gleich starken, zur Kooperation nicht bereiten Lagern²⁴.

Die parteipolitische Polarisierung im Freistaat Braunschweig spiegeln auch die Kreis-, Stadt- und Gemeindeverordnetenwahlen vom 26. Februar 1928. Der hohe Anteil lokaler Wählervereinigungen in den Gemeinden (61,8% der Sitze bei Wahlen in zwei Dritteln der Landgemeinden) verwischt die Stärke der bürgerlichen Parteien an der Basis. Die Sozialdemokratie stellte bei 32,2% der Stimmen 25,5% der Sitze in den Gemeindeparlamenten²⁵. Der bürgerliche Wähler zeigte sich in der Masse noch immun gegen den Nationalsozialismus, der allerdings in Wolfenbüttel-Land (9,0%, 2 Mandate) und in den Städten Braunschweig (4,4%, 1 Mandat) und Wolfenbüttel (6,8%, 1 Mandat) in die kommunalen Parlamente einzog. Daß die NSDAP diese Chance zu nützen verstand, bewiesen die folgenden Reichstagswahlen. In Wolfenbüttel-Land (+ 54,3%), in Wolfenbüttel (+ 41,3%) und in der Landeshauptstadt (+ 66,7%) schnellten die nationalsozialistischen Stimmenzahlen hoch. Sicherstes Wählerreservoir

23 Beiträge zur Statistik des Landes Braunschweig. N.F. Nr. 7, Braunschweig 1928.

24 Roloff, Braunschweig (1964), S. 141.

25 Die Gemeinde (s. Anm. 19) Nr. 12 v. 8. Juni 1929, S. 45–52; für die Stadtverordnetenwahlen in der Landeshauptstadt seit 1918 vgl. Roloff, Braunschweig (1964) passim.

der Partei war bis zum März 1933 die kleinstädtische Wählerschaft. Nur die Novemberwahl 1932 weicht von diesem Schema ab.

Die positive Wahlbewegung für die Sozialdemokratie brach im Dezember 1928 ab. Bei nur wenig schwankender Wahlbeteiligung (Tab. I) fiel der Anteil der mit Ausnahme der Reichstagswahl 1920 stets dominierenden Linkspartei in vier Wahlgängen in weniger als drei Jahren fast auf den Ausgangsstand von 1919 zurück. Seit Juli 1932 war die NSDAP die mit Abstand stärkste Partei des Landes. Der Rückgang der Sozialdemokratie wurde nun auch nicht mehr – wie zu Beginn der Republik – durch den Aufschwung einer radikaleren linken Konkurrenzpartei gefördert. Dem Verlust der SPD zwischen September 1930 und März 1933 (– 19,4 Punkte) stehen nur geringfügige Gewinne der KPD (+ 1,2) gegenüber. Von den bürgerlichen Parteien behauptete sich nur die DNVP (Kampffront Schwarz-Weiß-Rot) auf dem Stellenwert einer Splitterpartei (+ 1,2 Punkte). Die Wählerschaft der übrigen liberalen, regionalen, ständischen und konfessionellen Parteifragmente machte insgesamt nur noch 4,1% der abgegebenen gültigen Stimmen aus²⁶.

Gleichzeitig mit der Reichstagswahl am 14. September 1930 wurde in Braunschweig zum letzten Mal ein Landesparlament gewählt. Sieben Parteien bewarben sich um die 40 Mandate (Tab. IV). DNVP, DVP, Wirtschaftsverband, Hausbesitzer und das Zentrum firmierten als Bürgerliche Einheitsliste. Neben der Deutschen Staatspartei, der Nachfolgerin der DDP, kandidierte zum erstenmal die Reichspartei „Nationale Mitte“. Die Zahl der Wahlberechtigten hatte sich gegenüber 1927 um 3,4% erhöht; die Wahlbeteiligung lag mit 89,3% deutlich über dem Durchschnitt der letzten Landtagswahl, jedoch knapp unter der Wahlbeteiligung bei der gleichzeitig stattfindenden Reichstagswahl (Tab. I). Die Zunahme der Wahlbeteiligung machte sich am höchsten in den Kleinstädten und größeren Landgemeinden des Landes bemerkbar²⁷.

Nur die NSDAP (+ 555,6%) und die KPD (+ 61,8%) konnten gegenüber 1927 ihre Stimmenzahl verbessern. Inwieweit die höhere Wahlbeteiligung – unter den 28.684 Neuwählern befanden sich 11.523 Erstwähler – den radikalen Flügelparteien nützte, ist nicht mit Sicherheit zu erkennen. Ein Blick auf die Reichstagswahlen vom gleichen Tag deutet an, daß nicht allein die Neuwähler, sondern auch ein hoher Anteil bürgerlicher Wechselwähler für die Verschiebungen innerhalb der bürgerlichen Parteien und das Anwachsen der Nationalsozialisten den Ausschlag gaben. So entschied sich offenbar vornehmlich in den Kleinstädten ein Teil der Wähler bei der Landtagswahl für die Bürgerliche Einheitsliste, bei der Reichstagswahl jedoch für die NSDAP²⁸. Die Verluste der Sozialdemokra-

26 Franz, Wahlen (1957), S. 38, 56. – Für den Volksentscheid „Freiheitsgesetz“ stimmten am 22. Dezember 1929 im Freistaat Braunschweig 18,8%, dagegen 1,6% der Stimmberechtigten; Die Gemeinde (s. Anm. 19) Nr. 6 v. 22. März 1930, S. 21.

27 Niedersächsisches Staatsarchiv Wolfenbüttel, 23 Neu B 38: Zählbogen zur Niederschrift des Wahlausschusses; Die Gemeinde (s. Anm. 19) Nr. 7 v. 25. April 1931, S. 29–33.

28 Ernst-August Roloff: Bürgertum und Nationalsozialismus 1930–1933. Braunschweigs Weg ins Dritte Reich, Hannover 1961, S. 27.

tie (- 2692) dürften wohl der KPD zugeflossen sein, ebenso wie die Einbußen der bürgerlichen Parteien der NSDAP. In dieser Situation suchten die bürgerlichen Parteiführer die „Kollaboration“ mit der NSDAP, um wieder an die Macht zu kommen, schien doch der Erfolg der Nationalsozialisten endlich die Gewichte zugunsten eines starken Rechtsblocks zu verschieben, der im Landtag dennoch keine Mehrheit hatte²⁹. Die Sozialdemokratie blieb mit Abstand stärkste Partei, besonders auf dem flachen Land.

Daß sich die Gewichte selbst Anfang 1931 noch nicht endgültig zugunsten der NSDAP verschoben hatten, zeigte der Ausgang der Kommunalwahlen am 1. März, die in der Landeshauptstadt erneut eine knappe Linksmehrheit, in den übrigen Städten und Kreistagen jedoch eine Erhöhung der „bürgerlichen“ Mehrheiten ergaben³⁰. Bei einer Wahlbeteiligung von 84% leistete das gegenüber der Landtagswahl 1930 relativ schwächere Anwachsen der NSDAP (+ 21,9%) gegenüber der KPD (+ 39,7%) sicherlich einer weiteren Radikalisierung und Hinwendung des Bürgertums zu den Nationalsozialisten Vorschub. So konnte Hitler in den beiden Wahlgängen zur Reichspräsidentenwahl am 13. März und 10. April 1932 seinen Hundertanteil von 38,8 auf 46,3 verbessern, während der Anteil Hindenburgs nur um 1,8 Punkte auf 48,0 anstieg und damit deutlich unter dem Ergebnis des Wahlkreises Südhannover-Braunschweig (50,2) und des Reichs (53,0) blieb, wo Hitler relativ schlechter (44,8/36,8) abschnitt³¹.

In der Wahl zur verfassunggebenden Badischen Nationalversammlung am 5. Januar 1919 kam die Partei der Nichtwähler auf nur 11,9%; die Badische Zentrumspartei und die SPD erhielten zusammen mehr als zwei Drittel der abgegebenen gültigen Stimmen (Tab. II). Das Ergebnis der ersten Wahl nach dem Verhältniswahlrecht verschob zwar die parteipolitischen Gewichte im Südwesten, bestätigte aber insgesamt die relativ stabile, auch durch die revolutionären Ereignisse nicht aus dem Gleichgewicht geratenen, gewachsenen parteipolitischen Strukturen. Die Sozialdemokratie machte einen Sprung nach vorn, aber das zur Mitarbeit in der Republik bereite Zentrum wahrte nach dem ersten Schock der Revolution seinen Führungsanspruch, indem es als Ordnungspartei die Protestströmungen seiner traditionellen, bäuerlich-mittelständischen Wählerschaft gegen die „Sozialisierungswut“ kanalisierte und wenig später durch die Berufung Wirths zum Finanzminister ein Abgleiten der katholischen Ar-

29 Karl O'Lessker: Who Voted for Hitler? A New Look at the Class Basis of Naziism. The American Journal of Sociology 74 (1968/69), S. 63-69; Joachim C. Fest: Franz von Papen und die Konservative Kollaboration, in: Von Weimar zu Hitler, 1930-1933, hg. v. Gotthard Jasper, Köln-Berlin 1968, S. 229-245.

30 Braunschweigische Staatszeitung Nr. 51 v. 2. März 1931; Schulthess' Europäischer Geschichtskalender 72 (1931), S. 61. - Einen Volksentscheid zur Auflösung des Landtags unterstützten am 15. November 1931 nur 11,7% der Stimmberechtigten; Niedersächsisches Staatsarchiv Wolfenbüttel, 23 Neu Fb. 2.

31 Die Gemeinde (s. Anm. 19) Nr. 16 v. 30. August 1932, S. 61-67.

beiterschaft ins linksradikale Lager verhinderte³². Die 14 Tage später stattfindenden Wahlen zur verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung lassen Haarrisse im Fundament der badischen Demokratie erkennen. Von der Zunahme der Wahlberechtigten – bei geringerer Wahlbeteiligung – profitierte hauptsächlich die Sozialdemokratie, der wohl außerdem die leichten Stimmenverluste der Demokraten und der Verzicht der Unabhängigen auf eine selbständige Liste zugute kamen. Auf Zentrum und SPD entfielen nun mehr als 70% der abgegebenen gültigen Stimmen. Der Abstand der beiden zusammen mit den Demokraten Regierungsverantwortung tragenden Parteien verringerte sich von 4,5 auf 1,4 Punkte.

Das Parteiengefüge der ersten Stunde brach in den nächsten Jahren auseinander. Die Zahl der sich um die Gunst der Wähler bewerbenden Parteien wuchs von fünf auf sieben bei den Reichstagswahlen am 6. Juni 1920, bei den Landtagswahlen am 30. Oktober 1921 kamen noch zwei Interessengruppen hinzu, der Badische Landbund und die Wirtschaftliche Vereinigung, eine vom badischen Haus- und Grundbesitz beherrschte Interessenpartei, die später als Landesverband der Wirtschaftspartei fungierte und seit November 1931 in Fraktionsgemeinschaft mit der DVP als „Retterin von Konkordat und Regierung“ Bedeutung erlangte³³. In der Wahl 1921 (Tab. II) erlitten die Demokraten (-14,3 gegenüber den Wahlen am 5. Januar 1919 und -3,8 im Vergleich zu den Wahlen am 6. Juni 1920) die empfindlichsten Verluste. Gewinne und Verluste der Sozialdemokraten (- 9,4/+ 2,6) und der Unabhängigen (+1,5/- 7,9) konnten offenbar nur zum Teil innerhalb des sozialdemokratischen Lagers ausgeglichen werden. Wahlverdrossenheit und Fluktuation der Wähler führten zu einem Schwund von 40.746 Stimmen, obgleich die Mehrheitssozialdemokratie in den Großstädten Karlsruhe und Mannheim ihren Stimmenanteil von 26,0 auf 30,4% und von 29,7 auf 35,3% steigern konnte. Von den bürgerlichen Parteien behauptete sich das Zentrum bei geringfügigen Stimmeneinbußen am besten. Innerhalb von zwei Jahren war die DDP fast auf ein Drittel zurückgegangen. Dieser Rückgang wurde durch die Wahlgewinne der Deutschen Volkspartei, deren Landesverband erst Ende 1919 gegründet worden war, nicht ausgeglichen, zumal auch diese liberale Partei im Vergleich mit den Reichstagswahlen einen Rückschlag hinnehmen mußte. Nur die Linksparteien und die Wirtschaftsgruppen konnten gegenüber 1920 ihren Stimmenanteil ausbauen. Die Landtagswahl brachte nicht den nach den Reichstagswahlen allgemein erwarteten

32 Die Wahlen in Baden zur verfassunggebenden badischen und deutschen Nationalversammlung im Jahre 1919, Karlsruhe 1919; Joseph Schofer: Mit der alten Fahne in die neue Zeit. Politische Plaudereien aus dem „Musterländle“, Freiburg i. Br. 1926, S. 124 ff.; Heinz Striebisch: Konfession und Partei. Ein Beitrag zur Entwicklung der politischen Willensbildung im alten Lande Baden, Phil. Diss. Heidelberg 1955, S. 55 ff.; Heinrich Köhler: Lebenserinnerungen des Politikers und Staatsmannes 1878–1949. Unter Mitwirkung v. F. Zilken hg. v. J. Becker, Stuttgart 1964, S. 95.

33 Rehberger, Gleichschaltung (1966), S. 45 ff.; Martin Schumacher: Mittelstandsfront und Republik. Die Wirtschaftspartei – Reichspartei des deutschen Mittelstandes 1919–1933, Düsseldorf 1972, S. 103 f.

Ruck nach rechts. Die Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien blieb erhalten³⁴.

Die Sonderkandidatur des Badischen Landbunds war ein Handikap für Zentrum und DNVP, untergrub aber auch den Rückhalt der DDP in ländlichen Gebieten. Der gewerbliche Mittelstand in den städtischen Amtsbezirken Mannheim, Karlsruhe und Freiburg folgte vielfach den Wahlempfehlungen der Verbandsspitzen zugunsten der Wirtschaftlichen Vereinigung.

Die Wahlbeteiligung 1925 sank im Landesdurchschnitt auf 54,2%. Nur die badischen Gemeindeverordnetenwahlen im Frühjahr 1919 fanden ein ähnlich geringes Interesse. 11 Parteien und Wählergruppen beteiligten sich 1925 an der Wahl, darunter erstmals auf der äußersten Rechten völkische Parteigruppierungen. DNVP und Landbund kandidierten gemeinsam als Badischer Rechtsblock, die Unabhängigen nahmen nach der Einigung mit der Mehrheitspartei am 12. Oktober 1922 nicht mehr an der Wahl teil (Tab. II).

Eindeutiger Verlierer dieser Wahl war sowohl im Verhältnis zur letzten Landtagswahl als auch zu den beiden Reichstagswahlen 1924 der Rechtsblock, dessen Hundertanteil von 16,7 (1921) auf 14,8 (1924) und 12,2 (1925) zurückfiel. Besonders die Zentrumsparterie konnte vorwiegend in ländlichen Gebieten einen Teil der zum Landbund abgewanderten Wählerschaft zurückgewinnen. Zudem beeinträchtigte das selbständige Vorgehen des Badischen Pächter- und Kleinbauernverbands die Chancen des Rechtsblocks auf dem Land. Im Verhältnis zur letzten Reichstagswahl steigerte das Zentrum seinen Anteil insgesamt um 2,3%, in einem Viertel der Amtsbezirke sogar um 5,0% und mehr; eine leichte Zunahme zeigten auch die Wirtschaftliche Vereinigung des badischen Mittelstands (+ 1,3%) und die Sozialdemokratie (+ 0,9%). Die Anteilserhöhungen der Wirtschaftlichen Vereinigung entsprachen im wesentlichen den Verlusten der Mittelparteien. Erhebliche Rückgänge der KPD in einzelnen Amtsbezirken (Lörrach, Säckingen) korrespondierten mit Gewinnen der SPD. Der Stimmenanteil der Regierungsparteien Zentrum, SPD und DDP ging von 69,1% (1921) auf 66,3% zurück³⁵.

In der letzten badischen Landtagswahl in der Mitte zwischen den Reichstagswahlen 1928 und 1930 wuchs die Zahl der Parteien und Wählergruppen gegenüber 1925 noch einmal (Tab. II). Die Deutschvölkische Freiheitsbewegung, die Deutsche Aufwertungs- und Aufbauartei und der Badische Pächter- und Kleinbauernverband beteiligten sich nicht mehr an der Wahl. Erstmals kandidierten – teilweise nur in einigen Wahlbezirken – der Evangelische Volksdienst, die Badische Bauernpartei, die Volksrechtspartei und die links vom Zentrum angesiedelte Christlich-Soziale Reichspartei sowie die während der letzten Landtagsperiode von

34 Die Wahlen zum Badischen Landtag am 30. Oktober 1921, Karlsruhe 1922.

35 Badische Landtagswahl am 25. Oktober 1925, Karlsruhe 1925; Johannes Schauff: Die deutschen Katholiken und die Zentrumsparterie. Eine politisch-statistische Untersuchung der Reichstagswahlen seit 1871, Köln 1928, S. 121 ff.

der KPD abgesplitterte Gruppe Linke Kommunisten. Die Wahlbeteiligung nahm gegenüber der Landtagswahl 1925 um 7,2 Punkte zu, fiel jedoch gegenüber der letzten Reichstagswahl geringfügig zurück (Tab. I). Innerhalb der 22 Wahlkreise des Landes schwankte die Wahlbeteiligung zwischen 51,0 und 72,3%. Die Koalitionsparteien gewannen noch einmal zwei Drittel der abgegebenen gültigen Stimmen. Der Abstand zwischen der führenden Zentrumspartei mit mehr als einem Drittel der Wählerstimmen und der Sozialdemokratie mit einem Fünftel blieb nahezu unverändert. Wie schon bei der Reichstagswahl 1928 erhielt außer den beiden größten Parteien kein Wahlvorschlag mehr als 10% der gültigen Stimmen. In der Gruppe der Mittel- und Splitterparteien rückte die NSDAP nach dem erneuten Rückgang der DDP an die zweite Stelle. Von den bereits 1925 kandidierenden Parteien konnten nur die NSDAP (+ 6,8), die Wirtschaftspartei (+ 0,8) und die Volksrechtspartei (+ 0,2) ihren Hundertanteil verbessern.

Die sichersten Wahlreviere des Zentrums waren auch in dieser Wahl die ländlichen Bezirke mit überwiegend katholischer Bevölkerung, während die Amtsbezirke mit größeren Städten und der überwiegend evangelische Amtsbezirk Kehl (5,7%) die geringsten Anteile überhaupt aufwiesen. Mehr als 30% der gültigen Stimmen erhielt die SPD in den Amtsbezirken Mannheim (30,1%) und Karlsruhe (30,3%). In 126 industrielozen Gemeinden ging die Partei leer aus. Die Hauptmasse der volksparteilichen Wählerschaft (59,5%) rekrutierte sich aus den großen Städten (Mannheim, Karlsruhe, Heidelberg, Pforzheim und Freiburg). Im Verhältnis zur Reichstagswahl 1928 verbesserte die NSDAP ihren Stimmenanteil um 38.791, das entsprach einem Zugewinn von 147,3%. Über dem Landesdurchschnitt lag die Partei in 11 Amtsbezirken; in Bezirken mit überwiegend katholischer Bevölkerung war der Anteil der NSDAP noch sehr gering, aber in etwa 70% der Gemeinden hatte die NSDAP Anhänger und Wähler gefunden³⁶.

Die Parteibewegung in Baden ist durch eine relative Stabilität in der Führungsgruppe (Zentrum/Sozialdemokratie) und eine fortschreitende Zersplitterung, verbunden mit zunehmendem Stimmenschwund der bürgerlich-liberalen Mittelparteien, gekennzeichnet. Die NSDAP stieß 1929 aus der Gruppe der Splitterparteien in die Gruppe der Mittelparteien vor, blieb aber insgesamt gesehen eine einflußlose Protesterscheinung am Rand des rechten Parteienspektrums. Das Zentrum, wenn auch mehr und mehr in die Defensive gedrängt, hatte der seit 1913 erkennbaren Bedrohung seiner führenden Rolle durch die Sozialdemokratie standgehalten. Dagegen war der badische Liberalismus – durch eine massive Wählerbewegung nach rechts und insbesondere zu den Interessengruppen – in drei Wahlgängen dezimiert worden. Der Aufschwung der Rechten, insbesondere des Landbunds 1921, blieb Episode. Nur ein kleiner Teil der

36 Badische Landtagswahl am 27. Oktober 1929, Karlsruhe 1930; Alexander Weber: Soziale Merkmale der NSDAP-Wähler. Eine Zusammenfassung bisheriger empirischer Untersuchungen und eine Analyse in den Gemeinden der Länder Baden und Hessen, Phil. Diss. Freiburg 1969, S. 109 ff.

rechtsstehenden Wähler wurde zum Stammwähler der DNVP. Die Wählerschaft des Landbunds zerstreute sich auf zahlreiche Splittergruppen oder wurde vom Zentrum absorbiert. Vor allem die Wirtschaftspartei und die NSDAP zehrten von diesem zur Fluktuation bereiten Wählerpotential. Die sozialistischen Parteien, insbesondere die Sozialdemokraten, stagnierten nach dem Erfolg 1919, Zuwachs der SPD im Land wurde durch Wählerabgang an die KPD im Kerngebiet Karlsruhe-Pforzheim-Mannheim aufgezehrt. Als Gesamttenz der Parteibewegung hat schon 1929 Alfred Rapp³⁷ zu Recht „eine wachsende Zersplitterung zugunsten der Extreme unter Schwächung vornehmlich der liberalen Mitte“ diagnostiziert.

Die parteipolitische Konstellation in Braunschweig, besonders in der Revolutionszeit, verschärfte die Polarisierung im Land. In der badischen Landeshauptstadt war die Position der Koalitionsparteien zwar schwächer als im Land, aber insgesamt ungefährdet. Das gilt auch für die Revolution³⁸. In der Tradition der in die Anfangsphase der Industrialisierung zurückreichenden Braunschweiger Arbeiterbewegung wurde die SPD nach der Wiedervereinigung der sozialdemokratischen Parteien in der Landeshauptstadt zur führenden Partei, die noch im März 1933 ein knappes Drittel und zusammen mit den Kommunisten fast ebenso viele Stimmen aufbrachte wie die NSDAP. Erst 1929 wurde aber ein Sozialdemokrat (Ernst Böhme) zum Oberbürgermeister gewählt³⁹. Seit 1928 (51,7%) war die Tendenz in Reichs-, Landes- und Kommunalwahlen für die SPD rückläufig. In Karlsruhe erhielt die SPD nur 1919 mehr als ein Drittel der gültigen Stimmen. Für sie galt, was Emil Hofmann⁴⁰ für die Wahlentwicklung in Mannheim bündig zusammengefaßt hat: „Die mit schweren Kämpfen verbundenen Geburten zweier Töchter haben die Mutter stark geschwächt.“ Im Gegensatz zu Braunschweig gelang es hier der Sozialdemokratie in keiner Phase, über die traditionellen Wählerschichten hinaus vorzustoßen. Das insgesamt ruhigere politische Klima verhinderte offenbar auch eine völlige Mobilisierung aller Reserven. Der Anteil der SPD sank 1930 auf ein knappes Viertel, ein Fünftel im Juli 1932 und fiel in den beiden letzten Wahlen noch weiter ab.

Treue zur angestammten Partei wahrten die Wähler des Zentrums bis zum Herbst 1929. Dann sank der Fünftelanteil (Karlsruhe) ab. In Braunschweig erreichte das Zentrum im Juli 1932 mit 2,3% sein bestes Ergebnis.

37 Die Parteibewegung in Baden 1905/1928, Karlsruhe 1929, S. 11.

38 Gerhard Kaller: Die Revolution des Jahres 1918 in Baden und die Tätigkeit des Arbeiter- u. Soldatenrats in Karlsruhe. Zs. f. d. Gesch. d. Oberrheins 114 (1966), S. 301–350; ders.: Zur Revolution von 1918 in Baden. Klumpp-Putsch und Verfassungsfrage, in: Oberrheinische Studien, Bd. II (= Neue Forschungen zu Grundproblemen der badischen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Hg. v. Alfons Schäfer), Karlsruhe 1973, S. 175–202; Wolfgang Benz: Süddeutschland in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1918–1923, Berlin 1970, S. 35 ff.

39 Georg Eckert: 100 Jahre Braunschweiger Sozialdemokratie. (I. Teil:) Von den Anfängen bis zum Jahre 1890, Hannover 1965; Roloff, Braunschweig (1964), S. 204.

40 Die Ergebnisse der badischen Landtagswahlen in Mannheim in den Jahren 1913–1929, Mannheim 1930, S. 14; Jörg Schadt: Die Sozialdemokratische Partei in Baden von den Anfängen bis zur Jahrhundertwende (1868–1900), Hannover 1971.

Die KPD kam maximal über 13% im November 1932 (Karlsruhe) und 12,4% in Braunschweig nicht hinaus. Der Wähleranteil der NSDAP lag in Karlsruhe bis zum November 1932 stets über, in Braunschweig, wo seit 1923 eine Ortsgruppe der Partei bestand⁴¹, stets unter dem Landesdurchschnitt.

Die Wirtschaftskrise traf in beiden Städten Arbeiterschaft und gewerblichen Mittelstand hart. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen steigendem Anteil der erwerbslosen Arbeiter und einer Zunahme der NSDAP besteht jedoch offenbar nicht. Die erwerbslosen Arbeiter wurden mehrheitlich keine Beute der NSDAP. Die (begrenzte) Widerstandskraft des Zentrums und die (abnehmende) Immunität katholischer Wählerschichten gegen den Nationalsozialismus wurden in Braunschweig durch eine stärker politisierte, fest mit der Sozialdemokratie verbundene Arbeiterschaft ausgeglichen. Die Masse der NSDAP-Wähler stammte aus den von der Krise besonders betroffenen, wirtschaftlich wenig flexiblen und politisch labilen Mittelschichten. Der Anteil der berufslosen Selbständigen lag im Sommer 1933 in Braunschweig (12,3%) und Karlsruhe (10,3%) über dem Durchschnitt der Großstädte. Diese milieuhängige Parteipräferenz griff weit über den protestantischen Mittelstand hinaus⁴².

IV.

Die personellen und strukturellen Auswirkungen der Parteistimmen-Veränderungen auf die Zusammensetzung des Parlaments können hier nur angedeutet werden. 191 Abgeordnete nahmen in Braunschweig zwischen 1918 und 1933 insgesamt 316 Mandate wahr, in Baden 249 Abgeordnete 353 Mandate. Anhand der Handbücher und des von Alfred Rapp zusammengestellten biographischen Materials ist für den Badischen Landtag die Konfessionszugehörigkeit zu ermitteln⁴³. Der Anteil der katholischen Abgeordneten sank bis 1925/1929 (52, 44, 33), stieg aber im Zusammenhang mit der Wiederzunahme des Zentrums 1929–1933 erneut leicht an. Der Rückgang katholischer Abgeordneter in der sozialdemokratischen Fraktion (1919–1921: 10; 1921–1925: 3; 1925–1929: 1) verschärfte die rückläufige Tendenz, während 1929–1933 die (neuen) katholischen Abgeordneten der DVP, Wirtschaftspartei, Bauernpartei und der

41 Roloff, Braunschweig (1964), S. 198.

42 Dr. Mewes: Die politische Entwicklung in der Stadt Braunschweig. Braunschweiger Statistische Monatsberichte 1 (1934), Nr. 6, S. 1–7; Wirtschaft u. Statistik (1934) Nr. 24, S. 23; Werner Kaltefleiter: Wirtschaft und Politik in Deutschland. Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, Köln u. Opladen 1968 passim; Weber, Soziale Merkmale (1969), S. 100, 108; Heinrich August Winkler: Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus. Die politische Entwicklung von Handwerk und Kleinhandel in der Weimarer Republik, Köln 1972, S. 157 ff.

43 Arthur Blaustein (Hg.): Handbuch für die Badische Nationalversammlung, Mannheim, Berlin, Leipzig 1919; Karl Groß (Bearb.): Handbuch für den Badischen Landtag. IV. Landtagswahlperiode 1929–1933, Karlsruhe o. J.; ders., V. Landtagsperiode 1933–1937, Karlsruhe o. J.; Repertorium zu den Verhandlungen des Badischen Landtags, Heft 559 (1929/30) u. 567 (1931/32); A. Rapp: Die badischen Landtagsabgeordneten 1905–1929 mit Bibliographie und Statistiken zur Geschichte des badischen Landtags, Karlsruhe 1929.

NSDAP den Wiederanstieg begünstigten. Nur 1921–1925 war eine knappe Mehrheit (44) der Abgeordneten des Landtags katholisch.

Die Revolution brachte den Frauen das aktive und passive Wahlrecht⁴⁴. Sowohl in Baden als auch in Braunschweig waren nur wenige Frauen als Abgeordnete erfolgreich. In beiden Landtagen nahm die Zahl der weiblichen Abgeordneten im Laufe der Zeit ab (Tab. II und IV). Von den insgesamt 17 weiblichen Abgeordneten des Badischen Landtags bezeichneten sich fünf als Ehefrau oder Witwe mit der Berufsbezeichnung des Mannes. Sozialpädagogische Berufe überwiegen in Baden und Braunschweig. Die aus der Landesversammlung ausgeschiedene unabhängige Sozialdemokratin Minna Faßhauer wirkte als „Volkskommissar“ für Volksbildung in der Braunschweiger Revolutionsregierung und damit auch im Reich als erste Frau mit quasi Ministerstatus.

Das augenfälligste Ergebnis einer Auffächerung der Abgeordneten nach ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung ist der in beiden Häusern wachsende Einfluß der Beamten im weitesten Sinne (Tab. VI). Die vergleichsweise höheren Anteilswerten der Mittelschichten in Braunschweig resultieren möglicherweise aus dem lückenhafteren und weniger eindeutigen Quellenmaterial, da insbesondere für die Handwerksberufen zugeordneten Abgeordneten (ohne Meistertitel) der Sozialdemokratie der Status nicht immer eindeutig zu erkennen ist⁴⁵. Die Zahl der Arbeiter und Landwirte ist in Braunschweig rückläufig, in Baden relativ konstant. Der niedrige Anteil der Arbeiterschaft ist z. T. damit zu erklären, daß berufliche Veränderungen während der politischen Karriere (Partei-, Gewerkschaftsbeamte) den ursprünglichen Status verdecken. Der Eintritt der NSDAP in das parlamentarische Leben korrespondiert mit einem erneuten Anschwellen der Anteilswerten des Mittelstands, während die Anteile der Landwirte weiter absinken.

Das Mitgliedschaftsalter der Abgeordneten signalisiert am klarsten Kontinuität und Diskontinuität parlamentarischer Körperschaften (Tab. III und V). Während von den Abgeordneten der Badischen Nationalversammlung mehr als die Hälfte bereits der Zweiten Kammer angehört hatten, schafften in Braunschweig nur fünf Abgeordnete den Sprung in die demokratisch gewählte Landesversammlung; von den vier wiedergewählten Abgeordneten des Landeswahlvorschlags schieden drei während der ersten Legislaturperiode wieder aus; unter den Ersatzmännern rückten noch einmal zwei Abgeordnete der ehemaligen Landesversammlung nach. Ohne Unterbrechung saßen bis zur Gleichschaltung in Braunschweig nur ein Abgeordneter (Wessel), in Baden dagegen acht Abgeordnete im Landtag. In Braunschweig knüpften nur die bürgerlichen Par-

44 Über die Deutschen Nationalversammlungswahlen in Baden, die Badischen Gemeinde-, Bezirksrats- und Kreisabgeordnetenwahlen und das Frauenwahlrecht, Karlsruhe 1921.

45 Vgl. Walther Kamm: Abgeordnetenberufe und Parlament. Die berufliche Gliederung der Abgeordneten in den deutschen Parlamenten im 20. Jahrhundert, Karlsruhe 1927; Karl Demeter: Die soziale Schichtung des Deutschen Parlamentes seit 1848, ein Spiegelbild der Strukturwandlung des Volkes, VSWG 69 (1952), S. 1–29, 25; Viola Gräfin Bethusy-Huc: Die soziologische Struktur deutscher Parlamente. Ein Beitrag zur Theorie der politischen Elitenbildung, Bonn 1958.

teien, in Baden alle Parteien, wenn auch unterschiedlich, an die Tradition der Zweiten Kammer an. Die personelle Konstanz war am stärksten im Zentrum ausgeprägt, blieb aber auch in der SPD bis zur Gleichschaltung erhalten. In den großen Fraktionen – Zentrum und Sozialdemokratie (mit Ausnahme der ersten Wahlen) – überwog der Anteil der Wiedergewählten stets den Anteil der Parlamentsneulinge, die in der zweiten Hälfte der Republik in der Hauptsache von den Rechtsparteien und der NSDAP gestellt wurden. Der negative Aspekt dieser Beständigkeit durch das ungeschriebene Recht auf Wiederwahl war eine zunehmende Erstarrung und Vergreisung der Fraktionen und wohl auch der Führungsgremien der Parteien⁴⁶. Die NSDAP dürfte nicht zuletzt durch das bewußte Herausstellen neuer, durch das „System“ unbelasteter Namen Zulauf bei Jung- und Neuwählern erhalten haben.

Veränderungen durch Tod oder Mandatsverzicht sind in beiden Parlamenten in sehr unterschiedlicher Weise zu beobachten. Eine besonders hohe Veränderungsquote weist in beiden Parlamenten die erste Legislaturperiode auf: Baden 16 Ab- und Zugänge, Braunschweig 18 Ab- und 17 Zugänge. In Braunschweig blieb dann die Zahl der Veränderungen im Verhältnis zur Dauer der Legislaturperiode relativ konstant: 1920–1922: 6; 1922–1924: 6; 1924–1927: 8; 1930–1933: 4. In Baden sank die Zahl der Veränderungen auf 7 (1921–1925), stieg in der folgenden Legislaturperiode aber wieder auf 19 an. Für die letzte Legislaturperiode konnten 9 Wechsel festgestellt werden. Die Hauptmasse der Veränderungen ging 1919–1921 in Baden zu Lasten der Demokraten: Von 9 Ersatzmännern kehrten nur zwei 1921 bzw. 1925 noch einmal in den Landtag zurück. Eine größere Chance, durch Nachrücken während der Legislaturperiode eine sichere Anwartschaft auf eine Mandatsverlängerung durch günstige Platzierung bei der folgenden Wahl zu „ersitzen“, ist bei den übrigen Parteien, besonders der SPD, festzustellen. Von 6 nachgerückten Ersatzmännern der SPD (1919–1921) wurden drei wiedergewählt bzw. rückten in der nächsten Legislaturperiode erneut nach.

Partei- und Fraktionswechsel war in beiden Parlamenten überwiegend eine Erscheinung der parlamentarischen Randgruppen. In Baden traten 1929–1933 zwei Abgeordnete der Bauernpartei zur NSDAP und zum Zentrum und ein Liberaler zur DNVP über. In Braunschweig bestand von Anfang an durch den Zusammenschluß der bürgerlichen Parteien im Landeswahlvorschlag eine wesentlich lockerere Verbindung zwischen den Fraktionen und den einzelnen (mit Ausnahme der DVP) organisatorisch nur schwach ausgebildeten Parteien. Seit Auflösung der Fraktion des Landeswahlvorschlags am 23. Mai 1922 bildeten sich im Landtag kleinere Fraktionseinheiten (Deutsche Volkspartei und Wirtschaftsverband, Bürgerliche Vereinigung, Parlamentarische Arbeitsgemeinschaft), die jedoch immer nur Bündnisse auf begrenzte Dauer blieben. Absplitterungen in den Randgruppen – so der Ausschluß Sepp Oerters aus der USPD 1922

⁴⁶ Sigmund Neumann: Die Parteien der Weimarer Republik. Mit einer Einleitung von Karl Dietrich Bracher, Stuttgart 1965, S. 99.

oder der Austritt Franz Grohs aus der NSDAP 1931 – hatten in Braunschweig auf Grund der knappen Mehrheitsverhältnisse größeres politisches Gewicht⁴⁷.

Die weitreichende personelle Kontinuität ließe sich bei einer systematischen Erfassung und Auswertung der umfangreichen Wahlvorschläge⁴⁸ für beide Parlamente noch erhärten. Die Wahlvorschläge bieten darüber hinaus eine wertvolle Quelle für die soziale Schichtung der Führungsgruppen der Parteien und längerfristige Strukturveränderungen und Interessenbündnisse.

Am 30. September wählte der Braunschweigische Landtag den nationalsozialistischen Parlamentsneuling Zörner gegen 17 sozialdemokratische Stimmen zum Präsidenten. Mit Unterstützung der bürgerlichen Parteien und bei Tolerierung durch die Staatspartei und KPD übernahm ein Nationalsozialist zum erstenmal das Präsidentenamt in einem deutschen Landesparlament. Dieses parlamentarische Vorspiel zur nationalsozialistischen Regierungsbeteiligung in Braunschweig charakterisiert die offene Mißachtung parlamentarischer Formen durch die NSDAP und die Bürgerliche Einheitsliste. Nur nach heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen gelang es wenig später im Reichstag, eine ähnliche Entwicklung zu verhindern⁴⁹.

In der Geschichte des Badischen Landtags bis 1933 findet sich für eine solche Verletzung des Parlamentsrechts und des Parlamentsbrauchs keine Parallele. Allerdings kam die Entscheidung in Braunschweig auch nicht gerade überraschend. Seit 1918 hatte zwar ein Vertreter der „stärksten Fraktion“ das Amt des Präsidenten verwaltet, aber dieses Amt war stets, nicht zuletzt unter dem ersten (sozialdemokratischen) Präsidenten Dr. Jasper, als eine Machtposition angesehen worden⁵⁰. Das Amt war 1920–1924 – mit einer kurzen Unterbrechung vom 7. Februar bis 8. Juni 1922 – in der Hand der Unabhängigen bzw. der Sozialdemokraten, der Bürgerlichen 1924–1927 und seitdem wieder der Sozialdemokraten. Die Badische Nationalversammlung wählte zu ihrem ersten Präsidenten den letzten Präsidenten der Zweiten Badischen Kammer; das Zentrum stellte bis 1933 den Landtagspräsidenten, der bei Stimmgleichheit den Ausschlag gab. Dieser Stichentscheid des Präsidenten, der bei der parlamentarischen Verabschiedung des Konkordats zur Wirkung kam, war „eine badisch-rechtliche Singularität“⁵¹.

47 Verhandlungen des Landtags (1930/33) Bd. 1, S. 73 (Niederschr. 29 v. 15. September 1931); Roloff, Bürgertum (1961), S. 59; ders., Braunschweig (1964), S. 90 ff.

48 Heinz Herz: Über Wesen und Aufgaben der politischen Statistik. Eine statistische Studie, Waldenburg 1932, S. 121 ff.; Roloff, Braunschweig (1964), S. 73 f.

49 Verhandlungen des Landtags (1930/33) Bd. 1, S. 2 (Niederschr. 1); Heinrich Brüning: Memoiren 1918–1934, Stuttgart 1970, S. 119 f. – Zörner wurde nach den Märzahlen 1933 zum Vizepräsidenten des Reichstags gewählt; Roloff, Bürgertum (1961), S. 33, 161.

50 Roloff, Braunschweig (1964), S. 50 ff.

51 Glockner, Badisches Verfassungsrecht (1930), S. 257.

Erst mit der Gleichschaltung und Neubildung entsprechend der Reichstagswahl vom 5. März 1933 – unter Auslassung der kommunistischen Stimmzahlen – brach diese Tradition ab. Unter Mißachtung des Wahlergebnisses setzte sich in Braunschweig der neue Landtag aus 29 Nationalsozialisten und 4 Bürgerlichen (Kampffront Schwarz-Weiß-Rot) zusammen, die jedoch am 28. April zur NSDAP übertraten und sich der Fraktion anschlossen. Von den 33 Abgeordneten gehörten 22 erstmals dem Landtag an. In den gleichgeschalteten Badischen Landtag zogen 57 Abgeordnete der NSDAP (30), des Zentrums (17), der SPD (8) und der Deutschnationalen Front (2), wie sich die DNVP seit dem 2. Mai in Baden nannte. 35 Abgeordnete – darunter 4 Sozialdemokraten und 8 Abgeordnete des Zentrums – waren Parlamentsneulinge. Nach der Auflösung der SPD in Baden am 23. Juni wurden die Mandate der Partei eingezogen. Die beiden deutschnationalen Abgeordneten wechselten nach der Selbstauflösung der Partei zur Fraktion der NSDAP, während die Abgeordneten des Zentrums nach der Selbstauflösung am 3. Juli fraktionslos blieben. Bedeutung erlangte der V. Landtag, der sich noch eine neue Geschäftsordnung gab, aber nicht mehr, da mit der Auflösung des Reichstags am 7. Oktober 1933 auch die Auflösung der Länderparlamente angeordnet wurde; das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 31. Januar 1934 besiegelte das Ende der Länderparlamente⁵².

V.

Die Zusammenfassung beschränkt sich auf die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung. Die Wahlen in Baden am 5. Januar 1919 ergaben eine Zweidrittelmehrheit für Zentrum, SPD und DDP. In Braunschweig verfestigten der unentschiedene Ausgang der ersten Wahlen, der auch nach der Einigung mit der USPD nicht eingedämmte Einfluß des radikalen Flügels und die dominierende Rolle der reaktionären Kräfte in der bürgerlichen Sammlung die Polarisierung im Land. Der Ende April 1919 von den Bürgerlichen vorgebrachte Vorschlag einer „Koalitionsregierung“ unter Beteiligung aller Parteien und sozialdemokratischer Führung wurde von einer linken Mehrheit verworfen, mußte dann unter Druck teilweise doch erfüllt werden. Die Sozialdemokratie konnte die Zusammenarbeit mit Demokraten, Welfen und Liberalen nicht zu einer positiven Mehrheit ausbauen, wollte sie nicht die Einheit der Partei aufs Spiel setzen. Dies hätte außerdem auf beiden Seiten eine minimale Bereitschaft zur Verständigung, zu taktischer Kooperation vorausgesetzt, die nicht vorhanden war. Der Bruch der kurzfristigen Bündnisse vertiefte die Gräben zwischen den Fronten⁵³.

52 Verhandlungen des Braunschweigischen Landtags (1933), S. 1 ff.; Groß (Bearb.), Handbuch (1933), S. 9; Rehberger, Gleichschaltung (1966); ders.: Die Gleichschaltung des Landes Baden 1932/33, in: Oberrheinische Studien II (s. Anm. 38), S. 203–222.

53 Verhandlungen des Landtags (1919/20) Bd. 1, S. 84 f., 91 f. (Niederschr. Nr. 28 v. 25. April u. Nr. 31 v. 30. April 1919); Roloff, Braunschweig (1964), S. 96; Ursula Schelm-Spangenberg, Die Deutsche Volkspartei im Lande Braunschweig. Gründung, Entwicklung, soziologische Struktur, politische Arbeit, Braunschweig 1964, S. 89 ff.; Ludwig Bergsträsser: Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland (1954), wiederabgedruckt in: Parlamentarismus. Hg. v. Kurt Kluxen, Köln/Berlin 1967, S. 138–160, 139.

Die bürgerliche Regierung seit 1924, die bewußt auf die Mitarbeit der Demokraten verzichtete, gab sich als ein überparteiliches Fachkabinett, das in der Schul-, Kultur-, und Wirtschaftspolitik das Steuer herumwarf. Nach der Landtagswahl 1927 gerieten diese Parteien erneut in die Opposition, die Sozialdemokraten bildeten eine Minderheitsregierung. Während die badische Demokratie vom Konsensus einer Mehrheit der Demokraten, Republikaner und Sozialdemokraten getragen wurde, fehlte eine solche Grundlage für eine kontinuierliche Entwicklung in Braunschweig völlig. Die sozialen Gegensätze zwischen Stadt – insbesondere der großstädtischen Landeshauptstadt – und Land, zwischen Arbeiterschaft und Mittelstand, durch eine krisenanfällige Wirtschaftsstruktur verhärtet, der Einfluß extremer Flügel in den Parteien, nicht zuletzt jene präfaschistische Frontideologie der Verbände und Interessenorganisationen (Bürgerbund, Landbund, Stahlhelm) im Parterre der bürgerlichen Parteien begünstigten die „Tendenz zur politischen Konfessionalisierung“ in Braunschweig; das Versagen des „Rotationsprinzips“ verschärfte schließlich die innenpolitische Konfrontation, die in Baden durch ein Mindestmaß politischer Homogenität bis zum Dezember 1932 vermieden wurde⁵⁴.

In Braunschweig standen sich auch unter dem Verhältniswahlrecht Blöcke gegenüber; ob sich ein Mehrheitswahlrecht in der politisch radikalisierten Atmosphäre stabilisierend für das parlamentarische System ausgewirkt hätte, muß bezweifelt werden⁵⁵. Ein anderer Verteilungsschlüssel – etwa nach dem automatischen Verfahren Badens – hätte keine wesentlich anderen Mehrheitsverhältnisse hervorgebracht, wenn nicht gar die extremen Parteien verstärkt. Spekulation bleibt es, ob die Einrichtung von Kreiswahlvorschlägen und einer Landesliste einzelnen Gruppen in den bürgerlichen Parteien mehr Einfluß eingeräumt hätte, so daß sich aus dem Landeswahlverband der ersten Wahlen eine konstruktive bürgerliche Alternative zu den sozialistischen Parteien hätte bilden können. In einem Land, in dem aber nur der Nationalliberalismus eine Tradition im Bürgertum besaß, dürfte auch diese Annahme wenig berechtigt sein.

Mit einer Ausnahme (1922–1924) hatten stets mehr als die Hälfte der Abgeordneten ihren Wohnsitz in Braunschweig, wo auch die politischen Zentren der Parteien und der Verbände, die wichtigsten Zeitungen⁵⁶ ansässig waren. Die Sozialdemokratie stellte nur in den beiden letzten Legislaturperioden mindestens aus jedem Kreis einen Vertreter, bis 1927 war kein SPD-Abgeordneter im Landkreis Braunschweig wohnhaft. Da-

54 Gerhard Leibholz: Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild, München u. Leipzig 1933, S. 16, 59; M. Rainer Lepsius: Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von F. Lütge. Hg. v. W. Abel, K. Borchardt, H. Kellenbenz, W. Zorn, Stuttgart 1966, S. 371–393, 377.

55 Karl Dietrich Bracher: Probleme der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik, in: Spiegel der Geschichte. Festgabe für M. Braubach. Hg. v. K. Reppen u. St. Skalweit, Münster 1964, S. 858–886; Fenske, Wahlrecht (1972).

56 Klaus Kaiser: Braunschweiger Presse und Nationalsozialismus. Der Aufstieg der NSDAP im Lande Braunschweig im Spiegel der Braunschweiger Tageszeitungen 1930 bis 1933, Braunschweig 1970.

gegen ist in Baden eine gleichmäßigere Verteilung der Abgeordneten über das Land festzustellen, wenn auch in den letzten Legislaturperioden die Landeskommissariatsbezirke Karlsruhe und Mannheim an Gewicht gewannen. Die politischen Veränderungen in der Landeshauptstadt – z. B. der Anstieg der NSDAP in der Reichstagswahl 1930 zur stimmenstärksten Partei – waren in ihrer Rückwirkung auf das Land stets begrenzter als in Braunschweig, wo eine Mehrheit des Bürgertums und eine Minderheit der Linken nicht bereit waren, die Spielregeln des parlamentarisch-demokratischen Systems zu akzeptieren. Im Kampf gegen beide Fronten war hier die Sozialdemokratie bis zum Frühjahr 1933 das einzige, freilich zu schwache Element der Stabilität.

Die Hypothek der parlamentarischen Entwicklung bis zur Revolution ist in Baden positiv, in Braunschweig insgesamt negativ für das Parteiensystem der Republik einzuschätzen: hier weitreichende personelle Kontinuität, auch in der Sozialdemokratie, dort völliger Umbruch und Neubeginn. Die stets erheblich über dem Reichsdurchschnitt liegende Wahlbeteiligung (Tab. I) bei Reichswahlen in Braunschweig und auch die extrem hohe Wahlbeteiligung in den Landeswahlen reflektiert die innenpolitische Politisierung, die in Baden nach den Wahlen 1919 abklingt und erst 1932 wieder erreicht wird. Ob die hohe Wahlbeteiligung die Polarisierung oder die Polarisierung die hohe Wahlbeteiligung förderte, sei dahingestellt, entscheidend ist, daß eine hohe Wahlbeteiligung allein offenbar kein Zeichen besonderer Stabilität, sondern eher ein „Anzeichen für abnehmenden Konsensus“ ist⁵⁷.

Konstanz und Legitimität der Weimarer Koalition⁵⁸ wurden in Baden von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung respektiert. Auf dem Höhepunkt der Staats- und Wirtschaftskrise zeigte sich dann, was schon an früheren Wahlziffern abzulesen war: daß weder Zentrum und Sozialdemokratie in Baden noch eine weiter links stehende SPD in Braunschweig die von den bürgerlich-liberalen Parteien enttäuschten, von der Proletarisierung bedrohten Mittelschichten aufzufangen vermochten. DNVP und Interessenparteien konnten die Protestströmungen nicht mehr kanalisieren. Die Labilität des Parteiensystems wurde in Baden nur zeitweise durch die Stabilität traditioneller Wählerschichten des Zentrums und der Sozialdemokratie überdeckt: Bewegung durch Stillstand. In Braunschweig favorisierte dagegen das Element traditioneller Wählerschichten dauernde Instabilität und eine sterile Politisierung und Mobilisierung der Massen, ohne daß es einer Seite gelang, in das andere Lager eine nennenswerte Bresche zu schlagen. Spätestens 1930/31 wurde auch in Baden die Bedrohung der konstitutionellen Mehrheit sichtbar.

57 Talcott Parsons: Demokratie und Sozialstruktur vor der Zeit des Nationalsozialismus (1942), in: Beiträge zur soziologischen Theorie, Neuwied a. Rhein/Berlin 1964, S. 256–281, 273; Seymour Martin Lipset: Soziologie der Demokratie, Neuwied a. Rhein 1962, S. 239.

58 Adam Remmele: Staatsumwälzung und Neuaufbau in Baden. Ein Beitrag zur politischen Geschichte Badens 1914/24, Karlsruhe 1925, S. 166; Fenske, Wahlrecht (1972), S. 326; dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß das Zentrum die Schwenkung der sozialdemokratischen Fraktion (unter dem Druck der Partei) in der Konkordatsfrage nicht ungern sah, um rechtzeitig vor den kommenden Wahlen die Koalition aufzulösen.

Tabelle II
Landtagswahlen in Baden

	Badische Nationalversammlung 5. Januar 1919		30. Oktober 1921		Landtag 25. Oktober 1925		27. Oktober 1929	
	Abgegebene gültige Stimmen überhaupt (v.H.)	Zahl der Abgeordneten (weiblich)	Abgegebene gültige Stimmen überhaupt (v.H.)	Zahl der Abgeordneten (weiblich)	Abgegebene gültige Stimmen überhaupt (v.H.)	Zahl der Abgeordneten (weiblich)	Abgegebene gültige Stimmen überhaupt (v.H.)	Zahl der Abgeordneten (weiblich)
KPD			35375 (3,9)	3 (-)	47343 (6,1)	4 (-)	55143 (5,9)	5 (-)
USPD	15449 (1,5)	- (-)	27197 (3,0)	2 (1)				
SPD	329317 (32,1)	36 (4)	204416 (22,7)	20 (2)	160498 (20,8)	16 (2)	187087 (20,1)	18 (2)
DDP	233956 (22,8)	25 (1)	76264 (8,5)	7 (1)	66652 (8,7)	6 (1)	62344 (6,7)	6 (-)
Zentrum	376208 (36,6)	39 (4)	341438 (37,9)	34 (3)	283414 (36,8)	28 (2)	341754 (36,6)	34 (1)
Ev. Volksdienst							35317 (3,8)	3 (-)
DVP			1) 54426 (6,0)	5 (1)	72887 (9,5)	7 (-)	74340 (8,0)	7 (-)
Wirtschaftspartei			2) 11429 (1,3)	1 (-)	3) 22856 (3,0)	2 (-)	35605 (3,8)	3 (-)
DNVP	72211 (7,0)	7 (-)	76229 (8,4)	7 (1)	4) 93750 (12,2)	9 (1)	34079 (3,7)	3 (1)
Bauernpartei			5) 74896 (8,3)	7 (-)			28267 (3,0)	3 (-)
NSDAP							65121 (7,0)	6 (-)
Sonstige					6) 8917 (1,2)	- (-)	13296 (1,4)	- (-)
					7) 13575 (1,7)	- (-)		
Im ganzen	1027141 (100)	107 (9)	901670 (100)	86 (9)	769892 (100)	72 (6)	932353 (100)	88 (4)

1) Deutsche (liberale) Volkspartei. 2) Wirtschaftliche Vereinigung. 3) Wirtschaftliche Vereinigung des badischen Mittelstandes. 4) Badischer Rechtsblock (Deutschnationale Volkspartei - Landbund). 5) Badischer Landbund. 6) Deutsche Aufstellungs- und Aufbauarbeit (4176), Deutschvölkische Freiheitsbewegung (6420), Badischer Pächter- und Kleinbauernverband (2979). 7) Volksrechtspartei (6680), Christlich-sozialer Reichspartei Baden (5086), Linke Kommunisten (1530).

Tabelle III
Mitgliedschaftsalter der Abgeordneten zum Badischen Landtag
1919-1929

	KPD	SPD	DDP	Badische Zentrums- partei	Evang. Volks- dienst	DVP	Wirtschaft- liche Ver- einigung	Badischer Landbund/ Bauern- partei	DNVP	NSDAP	Abgeordnete insgesamt
seit 1919	-	24	11	16	-	-	-	-	4	-	55
vor 1919	-	12	14	23	-	-	-	-	3	-	52
seit 1921	4	7	3	8	-	5	1	5	4	-	37
seit 1919/21	-	8	2	12	-	-	-	-	3	-	25
vor 1919	-	6	2	14	-	-	-	2	-	-	24
seit 1925	2	3	3	7	-	4	1	-	3	-	23
seit 1921/25	2	4	2	5	-	3	1	2	2	-	21
seit 1919/21	-	5	1	7	-	-	-	-	2	-	15
vor 1919	-	4	-	9	-	-	-	-	-	-	13
seit 1929	3	6	4	11	3	3	3	1	-	6	40
seit 1925/29	1	3	1	8*)	-	2	1	-	1	-	17
seit 1921/25	1	2	1	3	-	2	1	-	1	-	11
seit 1919/21	-	4	-	7	-	-	-	-	1	-	12
vor 1919	-	3	-	5	-	-	-	-	-	-	8

*) Wechsel in der Legislaturperiode.

Tabelle IV
Landtagswahlen in Braunschweig

	Landesversammlung				Landtag			
	22. Dezember 1918	16. Mai 1920	22. Januar 1922	7. Dezember 1924	27. November 1927	14. September 1930		
	Abgegebene Stimmen über- haupt (v.H.)	Zahl der Abge- ordneten (weiblich)	Zahl der Abge- ordneten über- haupt (v.H.)	Abgegebene Stimmen über- haupt (v.H.)	Zahl der Abge- ordneten (weiblich)	Abgegebene Stimmen über- haupt (v.H.)	Zahl der Abge- ordneten (weiblich)	Abgegebene Stimmen über- haupt (v.H.)
KPD	51 672 (24,3)	14 (1)	2 423 (1,1)	12 527 (4,5)	2 (-)	12 954 (4,7)	2 (-)	20 964 (6,8)
USPD	38 759 (27,7)	17 (1)	86 123 (37,3)	17 119 (0,6)	- (-)	128 317 (46,2)	24 (2)	125 625 (41,0)
SPD	46 293 (21,8)	13 (-)	34 237 (14,8)	103 463 (37,4)	19 (1)	112 806 (4,6)	2 (-)	9 226 (3,0)
DDP			21 899 (9,5)	14 775 (5,3)	2 (-)	39 646 (14,3)	8 (1)	
DVP				47 526 (17,2)	9 (1)	22 605 (8,1)	4 (-)	
W. Einheitsliste				23 030 (8,3)	4 (-)	3 237 (1,2)	- (-)	
Br.-N. Partei				8 791 (3,2)	1 (-)	26 217 (9,4)	5 (-)	
Haus- u. Grundb.				51 289 (18,5)	10 (1)	12 328 (4,4)	2 (-)	
B. Einheitsliste								
Landeswahlverb.								
Nat.-soz. Freiheitsb.								
NSDAP								
Sonstige								
Im ganzen	212 345 (100)	60 (3)	230 843 (100)	9479 (3,4)	1 (-)	10 358 (3,7)	1 (-)	67 902 (22,0)
				4) 4 359 (1,6)	- (-)	9 299 (3,4)	- (-)	7) 3 050 (1,0)
				266 012 (100)	60 (2)	277 767 (100)	48 (3)	306 451 (100)
								40 (1)

1) Deutsche Demokratische Partei in Verbindung mit dem Verbands landwirtschaftlicher Pächter und Kleinbauern. 2) Und Braunschweigischer Bauernbund. 3) Wirtschaftsverband des Mittelstandes von Stadt und Land Braunschweig. 4) Deutsche Zentrumspartei. 5) Deutsche Zentrumspartei (4609) und Volksrechtspartei (4690). 6) Deutsche Staatspartei. 7) Volkrechtspartei (2323), Reichspartei „Nationale Mitte“ (727).

Tabelle V
Mitgliedschaftsalter der Abgeordneten zum Braunschweigischen Landtag*)
1918–1930

	KPD	Sozialdemokraten USPD	SPD	DDP	Bürger- block	National- sozialisten	Abgeordnete insgesamt
seit 1918		13	18	12	12		55
vor 1918		–	–	1	4		5
seit 1920		15	1	2	12		30
seit 1918/20		8	8	2	10		28
vor 1918				1	1		2
seit 1922	–	4	5	4	5		18
seit 1920/22	1	8	–	–	10		19
seit 1918/20	1	5	7	2	7		24
vor 1918	–	–	–	–	1		1
seit 1924	2		6	–	11	1	20
seit 1922/24	–		5	1	1	–	7
seit 1920/22	–		4	–	5	–	9
seit 1918/20	–		4	1	6	–	11
vor 1918	–		–	–	1	–	1
seit 1927	–		6	1	6	1	14
seit 1924/27	2		5	–	7	–	14
seit 1922/24	–		5	1	–	–	6
seit 1920/22	–		4	–	2	–	6
seit 1918/20	–		4	–	3	–	7
vor 1918	–		–	–	1	–	1
seit 1930	–		5	1	4	8	18
seit 1927/30	–		1	–	1	1	3
seit 1924/27	2		3	–	3	–	8
seit 1922/24	–		3	–	–	–	3
seit 1920/22	–		3	–	1	–	4
seit 1918/20	–		2	–	1	–	3
vor 1918	–		–	–	1	–	1

*) In der Spalte „Bürgerblock“ werden bis 1922 die Abgeordneten des Landeswahlverbandes, 1924 bis 1930 die Abgeordneten aller bürgerlichen Parteien mit Ausnahme der Deutschen Demokratischen Partei und der Nationalsozialistischen Freiheitsbewegung (1924) und der NSDAP (1927 und 1930) zusammengefaßt.

Tabelle VI

Die Landtagsabgeordneten nach ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung
(Hundertanteile)¹⁾

a) Baden	1919/21	1921/25	1925/29	1929/33		
Landwirte	16,3	24,7	20,9	17,1		
Mittelstand	22,7	10,7	9,3	12,5		
Beamte	30,9	35,5	36,1	37,5		
Freie Berufe	7,3	5,4	5,8	6,8		
Partei- und Verbandsfunktionäre	16,3	15,1	19,8	19,3		
Arbeiter	6,5	7,5	6,9	6,8		
Sonstige	–	1,1	1,2	–		
 b) Braunschweig	 1918/20	 1920/22	 1922/24	 1924/27	 1927/30	 1930/33
Landwirte	10,3	7,5	12,3	12,1	8,9	6,8
Mittelstand	26,9	26,9	23,1	27,6	23,2	29,6
Beamte	25,6	23,9	29,2	39,7	39,3	43,2
Freie Berufe	3,8	5,9	3,1	3,4	3,6	6,8
Partei- und Verbandsfunktionäre	23,1	22,4	26,2	13,8	14,3	9,1
Arbeiter	7,7	13,4	6,1	1,7	7,1	4,5
Sonstige	2,6	–	–	1,7	3,6	–

¹⁾ Unter Einschluß der Veränderungen während der Legislaturperiode.

Ausblick

Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes

1. Die Stellung des Bundestags im Verfassungssystem

Zum ersten Male in der deutschen Verfassungsentwicklung räumte die bei der Begründung der Bundesrepublik aufgerichtete Ordnung des Grundgesetzes dem Parlament ohne Einschränkung eine entscheidende Position im Aufbau des Verfassungssystems ein¹. Das Parlament trat damit aus der Rolle eines nur mit begrenzten Aufgaben betrauten oder durch andere Verfassungsinstitutionen ausgewogenen Organs heraus und nahm eine zentrale Stellung im Aufbau der staatlichen Grundordnung ein. Der Reichstag der Kaiserzeit war trotz der Verleihung wichtiger Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung und des Haushalts doch in der Lage eines Verfassungsorgans verblieben, das die politische Gestaltung beeinflussen und an ihr Kritik üben, sie aber nicht maßgebend bestimmen konnte. Das in sich geschlossene Gefüge des kaiserlichen Regierungssystems, in dem dem Monarchen die Bestimmung des Leiters der Politik des Reiches frei zustand, war darauf angelegt, die politische Leitung von den Parteiverhältnissen des Parlaments unabhängig zu begründen. Die Neigung, Abhängigkeit von parlamentarischen Mehrheiten zu vermeiden, blieb ein Leitgedanke der Politik des Reiches wie der einzelnen Länder, auch wenn bei einer anderen Grundeinstellung sich hätten Entwicklungen anbahnen können, die eine solche Verbindung mit Parlamentsmehrheiten hätten herstellen können². Auch die Verfassungsordnung der Weimarer Republik folgte nun zwar dem im Oktober 1918 vollzogenen Übergang zu einer parlamentarisch fundierten Regierung, aber sie schloß sich doch darin der Überlieferung wie auch den während des Krieges

¹ Zum Zurücktreten dualistischer Strukturen und zur umfassenden Kompetenzausstattung des Bundestags im Grundgesetz siehe Winfried Steffani in W. Steffani (Hg.): *Parlamentarismus ohne Transparenz*, (Opladen 1973), S. 30 f.

² Ich teile die Auffassung einer neueren Richtung nicht, daß die Ordnung des Kaiserreichs einer Fortentwicklung in der Richtung auf eine parlamentarische Regierung nicht fähig gewesen wäre. Vgl. in diesem Sinne Hans Ulrich Wehler: *Krisenherde des Kaiserreichs 1871–1918*, Göttingen 1970, S. 14; Michael Stürmer in M. Stürmer (Hg.): *Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1970, S. 19 ff. So gewiß der Reichsgründer eine solche Entwicklung zu verhindern suchte und seine Nachfolger dieser Tendenz folgten, so sehr auch bestehende gesellschaftliche Strukturen einer solchen Fortbildung entgegenstanden, sie wäre bei einer nicht auf die Verfestigung vorindustrieller Machtlagen ausgerichteten Politik denkbar und verfassungsrechtlich, wie die Veränderung im Oktober 1918 zeigt, in das Gefüge der Organe einfügbar gewesen. Siehe auch abgewogener Gustav Schmidt in M. Stürmer (Hg.), a. a. O., S. 40 ff.

entwickelten Gedankengängen bedeutender Autoren an, daß in dem System der Exekutive eine selbständige und starke Stellung gegeben werden müsse, um ein Gegengewicht zum Parlament zu schaffen und der Bildung eines „echten“ gleichgewichtigen parlamentarischen Systems zu dienen³. Wenn also nun auch das Parlament als Vertretung der Volkssouveränität anerkannt wurde, so wurde neben ihm im Reichspräsidenten eine gleichfalls auf Volkswahl gegründete kräftige Exekutive geschaffen, der nach wie vor die Bestellung des Kanzlers anvertraut blieb, bei den unsicheren Mehrheitsverhältnissen der Weimarer Zeit keine unbedeutende Befugnis. Es ist nicht gerechtfertigt, schon in diesem Moment einer dualistischen Struktur den Ansatz eines Scheiterns der Verfassung zu sehen⁴. Hätte der Spiegel der Parteien eine stabilere Regierungsführung ermöglicht, hätte das parlamentarische Regime auch am Ende der zwanziger Jahre seine Wirksamkeit bewahren können. Im tatsächlichen Verlauf wurde durch die fortschreitende Schwächung der Parteien der Weimarer Koalition, das Verhalten der Parteien, die oft ein „Tolerieren“ einer Minderheitsregierung der eigenen Verantwortung vorzogen, und durch den Grundstrom einer der Demokratie fremdbleibenden Gesinnung in weiten Kreisen ein Funktionsmangel des Systems herbeigeführt, der am Ausgang der zwanziger Jahre das andere Grundmoment der Verfassung in Gestalt eines Übergangs zu einem präsidentiellen System zur Herrschaft brachte.

Es ist oft bemerkt worden, daß die Schöpfer des Grundgesetzes in starkem Maße an die Erfahrungen der Weimarer Epoche anknüpften und in der neuen Ordnung die Mängel der damaligen Zeit zu vermeiden suchten⁵. Die Grundentscheidung für ein demokratisches System nach dem Muster einer parlamentarischen Regierung war im Parlamentarischen Rat nicht umstritten. Man suchte sich gegen zwei Schwächen der Weimarer Zeit vor allem zu sichern. Einmal sollte nicht wieder eine selbständige Exekutive entstehen, die den Ansatz eines Gegengewichts gegen das Parlament bilden könnte. Daraus ergab sich eine ausgeprägte Minderung der Befugnisse des Präsidentenamts⁶. Zum andern glaubte man sich gegen eine Instabilität der Kabinette und ein Bündnis der Flügelparteien sichern zu sollen, da man damals die in der Folge eintretende Konzentration der Parteien noch nicht vorhersah. Diese Besorgnis gab Anlaß zur Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG). Die hierauf gegründete Hoffnung zeigte freilich zugleich, daß man auch noch 1949 die Funktionsweise des parlamentarischen Regimes nicht ausreichend begriffen hatte. Es war nicht erkannt, daß eine Regierung ohne Mehrheit im Parla-

3 Zu dem insbesondere von Max Weber vertretenen Gedanken einer Demokratie mit starker Führung vgl. Gustav Schmidt: Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie (Hist. Studien 389), Lübeck u. Hamburg 1964, S. 250 ff., 269 ff.; Klaus von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 267 ff., der auf den in ähnlicher Richtung einwirkenden Einfluß von Robert Redslob hinweist.

4 So indes Karl Loewenstein: Verfassungslehre, Tübingen ¹1969, S. 90 ff.

5 Vgl. in diesem Sinne bereits Werner Weber: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin ¹1970 (¹1951), S. 19 ff.

6 Vgl. Otto Kimminich: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, Veröff. d. Ver. Dt. Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 25 (1967), S. 1 ff.

ment in der Gegenwart mit ihrem ständigen Bedarf an neuer Gesetzgebung nicht funktionsfähig ist⁷. Die einzige bisher erfolgte Anwendung des Mißtrauensvotums im Bundestag, der Antrag der CDU/CSU-Fraktion, über den am 27. April 1972 abgestimmt wurde, hätte im Fall seines Durchdringens alsbald zur Ablösung der Bundesregierung durch eine neue Mehrheit geführt⁸. In der Tat wird man wohl die Idee des konstruktiven Mißtrauensvotums und die in ihm verborgene Vorstellung der Fortführung einer Minderheitsregierung nicht für eine praktische Möglichkeit halten können. Das Ende eines Kabinetts wird, wenn es vorzeitig eintritt, durch Zerfall der Koalition bewirkt⁹. Ein viel bedeutsamerer und wesentlicher Zug der Ordnung des Grundgesetzes ist hingegen die strenge Ausprägung der repräsentativen Demokratie. Die Nichtaufnahme der in Weimar vorgesehenen plebiszitären Formen beruht auf den ungünstigen Erfahrungen, die man damals mit der Veranstaltung von Volksbegehren mit radikalen Forderungen gemacht hat.

Eine Verfassung stellt einen in die Zukunft gerichteten Entwurf einer politischen Ordnung dar. Sie setzt der Entwicklung damit einen festen Rahmen¹⁰, aber sie läßt ihr auch gerade in den zumeist nur in den grundsätzlichen Umrissen gezeichneten Regelungen des politischen Prozesses auch einen erheblichen Spielraum. Das gilt in besonderem Maße von einer politischen Form wie dem parlamentarischen Regierungssystem, das in starkem Maße von der Formung der Parteien und anderer politischer Kräfte wie von dem Stil der Führung abhängt und das daher recht unterschiedliche Ausprägungen von derselben normativen Grundlage aus erfahren kann. Ein entscheidendes Moment ist freilich im Grundgesetz damit ausgeprägt, daß nunmehr dem Bundestag die Wahl des Kanzlers anvertraut ist; das legt auf das Parlament und seine Beziehung zur Regierung einen entscheidenden Akzent.

In der Tat hat sich das aktuelle politische Regime unter dem Grundgesetz innerhalb des gesetzten Rahmens entwickelt. Freilich in manchen Stücken nicht in der erwarteten Richtung. Es hat eine größere Stabilität der Regierungen erreicht, als angenommen wurde. Das liegt an erster Stelle an der spezifischen Gestaltung der Parteiverhältnisse und nicht so sehr an dem, was man sich angewöhnt hat die Kanzlerdemokratie zu nennen. Diese ist keineswegs in dem Maße, wie es oft behauptet wird, das Ergebnis der normativen Ordnung des Grundgesetzes, wiewohl diese dem Kanzler gegenüber den Ministern eine starke Position eingeräumt hat. Sie

⁷ Kritisch zu dem konstruktiven Mißtrauensvotum auch A. Sattler, *Deutsche öffentliche Verwaltung*, 1967, S. 767; Klaus Kröger: *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1972, S. 155.

⁸ Vgl. hierzu den Bericht von Gerhard Richter in *Ztschr. f. Parlamentsfragen* (Z Parl.) 3 (1972), S. 40 f.; Otto Müller dort S. 275 ff.

⁹ Auch der Rücktritt des Kabinetts Erhard 1966 fällt unter diese Kategorie. Gleiches gilt in den Ländern. Besondere Umstände führten zum Abgang von W. Brandt im Mai 1974.

¹⁰ Auf diese festen Grenzen, die die Verfassung zieht und die auch nicht durch Annahme einer weiten Wandlungsfähigkeit beiseite gerückt werden können, weist hin K. Hesse in *Festschrift U. Scheuner*, Berlin 1973, S. 123 ff. Zur Verfassung als Rahmen siehe dort Peter Badora, S. 21 ff.

beruht vielmehr auf der Stabilität der Koalitionen, dem Übergewicht einer Partei in ihnen während langer Zeit und dem persönlichen Führungsstil Adenauers¹¹. Alle Regierungen der Bundesrepublik waren Koalitionsregierungen. Entgegen den Erscheinungen der Weimarer Zeit, in der solche Verbindungen meist mehrerer Parteien selten lange hielten, blieben sie angesichts des Übergewichts der führenden Partei und vielleicht auch wegen der Übung vorheriger Koalitionsabreden¹² beständig. Es zeigt sich sogar eine Tendenz zu einer erheblichen Konstanz der Regierung über eine Wahlperiode hinweg. Die CDU/CSU blieb 17 Jahre an der Macht, und nach dem Übergang der Großen Koalition (1966–1969) vermochte das Kabinett Brandt-Scheel sich in der Wahl von 1972 zu behaupten.

Man kann andererseits die Frage stellen, ob diese Dauerhaftigkeit der Regierungen, die sich praktisch wie in England dahin auswirkt, daß normalerweise die Regierung die ganze Wahlperiode über besteht, nicht eher zur Stärkung der Exekutive als der Legislative geführt hat. In der literarischen Diskussion wird, zuweilen in übertriebener Form, gern ein Zurücktreten des Parlaments gegenüber dem Machtanstieg der Regierung vertreten. Zu einem gewissen Grad wird man feststellen können, daß Bedeutung und Einfluß der Regierung sich in der Entwicklung seit 1949 verstärkt hat. Dafür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Ein Moment liegt darin, daß in einer Zeit ständiger Ausweitung der Staatsaufgaben das staatsleitende Organ, dem die Direktion dieser umfassenden Tätigkeit obliegt, notwendig an Gewicht gewinnen muß, zumal die parlamentarische Kontrolle das weite Feld dieser Aktivitäten nicht mehr wirklich durchdringen kann. Bedeutsamer ist aber wohl ein zweiter Gesichtspunkt, der wiederum mit der Annäherung des politischen Systems der Bundesregierung an ein effektives Zweiparteiensystem zusammenhängt. Verfügt eine Regierung über eine feste und stabile Mehrheit, so bildet sich ein Regime heraus, in dem die Regierungspartei oder -koalition sich eng mit der Regierung verbindet und das Gegenüber des Parlaments nicht zum Ausdruck bringt. Dies zu tun fällt vielmehr der Opposition zu. Der eigentliche Gegensatz innerhalb des Systems liegt mithin in dem Gegenspiel Regierung–Opposition. In diesem Verhältnis besitzt aber eine Regierung unter modernen Verhältnissen einen sehr großen Vorsprung in Fachkenntnis und Information, wie auch in der Beeinflussung der Öffentlichkeit. In dieser Situation liegt der Vorrang der Regierung begründet, den andere Momente, wie die Ausdehnung politischer Planungen und die Verlagerung mancher Entscheidungen, in die außenpolitische oder europäische Ebene noch verstärken. Endlich trägt aber zu einer Relativierung der zentralen Stellung des Parlaments in der Gegenwart noch ein anderer Zusammenhang bei. In der heutigen Gesellschaft erlangen neben

11 In diesem Sinne Wilhelm Hennis: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen 1964, S. 27 ff.

12 Über Gehalt und Tragweite der Koalitionsvereinbarungen siehe Adolf Schüle: *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, Tübingen 1964; Heinrich Steiger: *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin 1973, S. 250 ff.

dem Parlament andere Kräfte politische Bedeutung, vor allem die Verbände und die Massenmedien, die eine direkte Einwirkung auf die öffentliche Meinung besitzen und dazu beitragen, den Prozeß der politischen Auseinandersetzung vom Parlament hinweg in ein weiteres Feld zu verlagern. Im ganzen erfährt somit das in der Verfassungsordnung vorgezeichnete Bild der Stellung des Parlaments durch die Entwicklung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse erhebliche Modifikationen. Sie sind in der neueren Forschung erst teilweise erfaßt und herausgearbeitet worden und können daher hier nur mehr in ihrem strukturellen Ansatz behandelt werden. In diese Untersuchung sind aber noch weitere Punkte einzubeziehen, die auf die Position des Bundestags im gesamten staatlichen Gefüge einwirken. Dazu gehört der Einfluß, den seine Arbeitsweise und seine Orientierung weniger zu einem Zentrum politischer Diskussion als einem Arbeitsparlament ausübt, die gesellschaftliche Herkunft und Einbettung des politischen Personals der Abgeordneten, die Verbindung zur Öffentlichkeit und endlich der Aufgabenbereich.

Seit der Mitte der sechziger Jahre, mit dem Aufkommen einer prinzipiellen Kritik an dem bestehenden politischen System der Bundesrepublik, sieht das Parlament aber auch die Grundlagen seiner Legitimität in der Vorstellung der Repräsentation einer kritischen Erörterung ausgesetzt. Von dem zuweilen mit utopischen Zügen ausgestatteten Gedankenbild einer direkten Demokratie her wird die Idee der Repräsentation in Frage gestellt und werden außerparlamentarische Formen unmittelbarer demokratischer Aktion, wird namentlich auch der Rätegedanke in den Vordergrund gerückt¹³. Im Rahmen dieser Diskussion und ihrer kritischen Anfragen an Effizienz und Ausstrahlung des Parlaments werden Grundfragen seiner Position aufgeworfen und treten antiparlamentarische Strömungen ans Licht.

Die vielfältigen Probleme, die eine Analyse der Rolle des Parlaments in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik aufwirft, können hier nur im Überblick entfaltet werden, zumal es noch an Einzelforschungen fehlt. Sie werden hier unter einigen leitenden Gesichtspunkten zusammengefaßt.

2. Die Ausformung des Regierungssystems

Unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers formte sich in den fünfziger Jahren eine politische Praxis aus, in der die Figur des Kanzlers sowohl gegenüber den Mitgliedern des Kabinetts wie gegenüber Parteien und Parlament eine hervorragende Stellung gewann. Man hat vielfach die Wurzeln dieser „Kanzlerdemokratie“ bis in die vom Parlamentarischen Rat entworfene grundgesetzliche Ordnung zurückverfolgt. Das ist nur teilweise richtig. Gewiß ist dort die Stellung des Bundeskanzlers inner-

¹³ Aus der sehr breiten Literatur seien genannt: Johannes Agnoli: Die Transformation der Demokratie, in: J. Agnoli u. Peter Brückner: Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 31 ff.; Gerhard A. Ritter: Direkte Demokratie und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Erwin K. Scheuch: Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln 1968, S. 188 ff.; Udo Bernbach: Rätegedanke versus Parlamentarismus?, in: W. Steffani (Anm. 1), S. 245 ff.; ders.: Theorie und Praxis der direkten Demokratie, Opladen 1973.

halb des Kreises der Minister durch die Befugnis zur Festsetzung von Richtlinien wie durch die alleinige Heraushebung seiner parlamentarischen Verantwortung gegenüber einem Mißtrauensvotum¹⁴ hervorgehoben¹⁵. Aber diese rechtlichen Möglichkeiten gelangten erst zu voller Wirksamkeit durch die Stabilität der Regierungsführung und die Persönlichkeit des ersten leitenden Staatsmanns der Bundesrepublik. In der Folgezeit haben sich ebenso Führungsschwächen wie die Bindung durch die Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner gezeigt. Während der Großen Koalition (1966–1969) konnte angesichts des Gleichgewichts der Partner von einer bestimmenden Rolle des Kanzlers schwerlich gesprochen werden. Das parlamentarische System beruht in seiner Konzeption auf der Einsetzung des Leiters der Regierung oder des ganzen Kabinetts durch parlamentarische Wahl oder Billigung und der Möglichkeit der Abberufung durch das Parlament. Es kann aber sehr verschiedene Formen annehmen. In England, dessen Kabinette noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine lockere Verbindung von Politikern darstellten, hat sich seit der Bildung festgefügtter Parteiorganisationen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine strenge Einheit des Kabinetts und ein steigender Machtzuwachs für den Premierminister ergeben¹⁶. Abgesehen von den nationalen Koalitionen während beider Weltkriege wird die Regierung von einer Partei gestellt und beruht das politische Wechselspiel auf dem Vorhandensein zweier geformter Regierungsmannschaften, über deren Berufung die Wahl entscheidet. Auf dem Kontinent bildete sich ein ganz anderer Typ des Regimes heraus. Im Frankreich der III. und IV. Republik, in Italien und in Belgien bestand eine Vielheit von Parteien. Regierungen mußten notwendig aus Koalitionen hervorgehen und wiesen ein hohes Maß an innerer Brüchigkeit auf. Die Instabilität der einzelnen Regierungen verdeckte freilich, daß Kabinettswechsel zumeist nur ein Auswechseln einzelner mitregierender Parteien und Persönlichkeiten bedeutete, im Ergebnis daher eine erhebliche politische Kontinuität sich ergab, die der scharfen Gegensätzlichkeit des englischen Modells entbehrte. Die Verfasser des Grundgesetzes hatten eher den letzteren Typ vor Augen, indem sie von Weimarer Erfahrungen ausgingen.

Daß die Entwicklung einen anderen Weg einschlug, ist in erster Linie durch die Gestaltung des Parteiensystems nach 1949 bedingt. Es führte zur Bildung zweier großer Parteien und kam damit dem englischen Bild näher. In dieser Hinsicht war die Gründung der CDU von maßgebender Be-

14 Über die Bedeutung der Richtlinienkompetenz und damit den Ausschluß von Mißtrauensanträgen (nicht bloßen Mißbilligungsvoten und ähnlichen Bekundungen) gegen einzelne Bundesminister siehe K. Kröger, Anm. 7, S. 32 ff., 153 ff.

15 Es bleibt sehr zu bezweifeln, ob Adenauer an diesen Ausgestaltungen der Verfassung einen erheblichen Anteil genommen hat, da er insgesamt als Präsident des Parlamentarischen Rats seine Aufmerksamkeit den politischen Gesamtfragen, nicht aber der Einzelformulierung zuwandte. Vgl. hierzu Rudolf Morsey in Adenauer-Studien I, hg. v. R. Morsey und Konrad Repgen (Veröff. d. Komm. f. Zeitgeschichte bei der Kath. Akademie in Bayern, Reihe B Bd. 10), Mainz 1971, S. 47.

16 Vgl. Jan Gilmour: *The Body Politic*, London 1969, S. 205 ff.; Patrick Gordon Walker: *The Cabinet*, London, 2. Aufl. 1972, S. 13 ff.; John P. Mackintosh: *The British Cabinet*, 2. Aufl. 1968, S. 138 ff., 298 ff., 428 ff.

deutung. Sie fügte einen Block nichtsozialistischer Gruppen zusammen, geeignet zur Bildung einer breitangelegten Volkspartei. Sie verhinderte zugleich die Neubildung einer stärkeren rechten Parteiformation. Was sich an Rechtsparteien unter dem Grundgesetz formierte, trug den Charakter radikaler Bildungen, die keine dauerhafte Existenz erlangten¹⁷. So ergab sich eine Annäherung an ein System zweier großer Parteien, nachdem die CDU zwei kleinere Gruppen regionaler und interessenmäßiger Art (Deutsche Partei und BHE) in den fünfziger Jahren praktisch aufgesogen hatte. Allerdings bildete das Bestehen der F.D.P. eine wichtige Abweichung von dem englischen Vorbild, das einer kleineren Partei als Zünglein an der Waage erlaubte, den Machtübergang auf eine sozial-liberale Koalition im Jahre 1969 zu vollziehen. Die enge Bindung, die die F.D.P. inzwischen an die Sozialisten eingegangen ist, nähert die Lage aber wieder einem Zweiparteiensystem. Ob der Trend zu einer langfristigen, über mehrere Wahlen hinwegreichenden Präferenz der Wählerschaft für eine politische Richtung anhalten wird, ist dabei eine offene Frage.

Diese Entwicklung hat sich vollzogen, obwohl die vom Grundgesetz offengelassene Bestimmung über das Wahlsystem zugunsten des Verhältniswahlrechts entschieden wurde. Die CDU neigte freilich schon im Parlamentarischen Rat einem Mehrheitswahlrecht zu, und sie erneuerte dies Bestreben nach der Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966, ohne damit angesichts der Ablehnung ihres Koalitionspartners, der SPD, durchzudringen¹⁸. Damit dürfte im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik eine definitive Entscheidung für die Beibehaltung des Verhältniswahlrechts gefallen sein¹⁹. Das mag einmal, etwa mit dem weiteren Erstarken linker Gruppierungen, die Rückkehr zu einem stärker differenzierten Parteienspiegel möglich machen. Die jetzige Lage mit ihrer seit 1969 scharf gewordenen Konfrontation hat erneut die wichtige Rolle der Opposition hervortreten lassen, sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, in einer solchen Situation die Grenzen des Verfassungskonsenses einzuhalten, auf dem die Anerkennung der Mehrheit beruht. Eine Milderung ergibt sich jedenfalls aus dem föderalen Aufbau. Solange eine Opposition in einigen Bundesländern an der Regierung teilnimmt, nimmt sie in diesem

17 Es mag bemerkt werden, daß diese radikalen Parteibildungen sich teilweise auf regionale Zonen der Bundesrepublik stützten, die seit langem eine Neigung für extremere Bewegungen gezeigt haben.

18 Vgl. zu diesem Vorgang Wilhelm Hennis: Die Rolle des Parlaments und die Parteidemokratie. in: W. Hennis: Die mißverständene Demokratie, Freiburg 1973, S. 115 ff.

19 Neuerdings hat Hans Meyer: Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt 1973, unter Hinweis auf die Wahlgleichheit die These vertreten, nur das Verhältniswahlrecht werde dieser Forderung gerecht (S. 191 ff.). Ohne ihm in Gedanken an andere Grundanforderungen eines Wahlrechts zu folgen, würde ich ihm zugeben, daß in der Bundesrepublik nunmehr unter den bestehenden Parteiverhältnissen die Diskussion abgeschlossen erscheint. Es ist interessant, daß der Ausgang der britischen Unterhauswahl vom 28. Februar 1974, die den Liberalen bei fast 6 Millionen Stimmen (19,4% der Wählerstimmen) nur 11 Sitze eintrug, angesichts dieser groben Disproportion erstmals wieder ernstliche Zweifel an dem Mehrheitsystem hervorgerufen hat (vgl. Times v. 2. März 1974, p. 15).

Rahmen an politischer Verantwortung und Information teil und bleiben Wege der Zusammenarbeit offen²⁰.

Für die Entwicklung des Parteiensystems ist ein Punkt der rechtlichen Ordnung von unmittelbarer Bedeutung gewesen, die schon von Anfang an dem Wahlgesetz des Bundes eingefügte Sperrklausel, die Parteien vom Verhältnisausgleich ausschließt, die im Wahlgebiet nicht 5% der Stimmen erreichen. Diese Klausel ist in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden²¹, indem es auf die damit geförderte Funktionsfähigkeit des Parlaments zur Regierungswahl hinweist und die Bekämpfung von Splitterparteien – wiederum im Blick auf die Weimarer Zeit – für begründet erklärt. Diese Klausel dürfte für die Geschichte der Parteienbildung nach 1949 eine weittragende Rolle gespielt haben. Sie hat ebenso den schließlichen Anschluß kleinerer Gruppen (DP und BHE) an die CDU wie den jeweils raschen Niedergang der rechtsradikalen Gruppen befördert wie das Aufkommen einer linken Alternative zur SPD verhütet. Die damit gegebene Tendenz zur Konzentration, die auch der Neubildung von Parteien erhebliche Schranken zieht, hat auf die Formung des politischen Systems der Bundesrepublik mithin einen nicht unerheblichen Einfluß ausgeübt.

Für die Stellung des Parlaments in der Gegenwart ist es weiterhin von großem Gewicht, daß in der Bundesrepublik die führende Rolle der Parteien im politischen Geschehen nunmehr eine offene, auch verfassungsrechtliche Anerkennung fand (Art. 21 GG), daß ihnen aber auch praktisch von Anfang an unbestritten eine entscheidende Position zufiel. Daran haben auch Restbestände eines Vorbehalts gegen sie und die neuere Kritik der Neuen Linken an ihrem verfestigten Aufbau nichts geändert. In der Tat ist ihre Herrschaft auf der politischen Szene nun viel ausgesprochener als in der Weimarer Zeit. Gab es damals sogar parteilose Reichskanzler (Luther), so ist nun die Entnahme der Minister in Bund und Ländern aus den Parteien des Bundestags oder der Landtage zu einer selten durchbrochenen Regel geworden. Dabei findet, wie dies auch in früheren Epochen geschah, noch immer ein Wechsel aus der Landes- in die Bundespolitik und umgekehrt statt. Von den Kanzlern kamen Kiesinger und Brandt ursprünglich aus der Landespolitik, ebenso wie führende Oppositionspolitiker (H. Schmidt, Stoltenberg, Helmut Kohl). Umgekehrt zogen gelegentlich Abgeordnete des Bundestags den Aufstieg ins leitende Amt in einem Land der Fortsetzung geduldigen Wartens im Bund vor (Kiesinger). Diese maßgebende Position der Parteien als Reservoir des politischen Personals wirkt sich auch darin aus, daß nun der Weg auch zu politisch besetzten Führungsstellen im Bereich der Staatswirtschaft und anderer

20 Diese ausgleichende Funktion der föderalen Struktur wird daher heute als eine ihrer wichtigsten Funktionen angesehen. Vgl. Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1973, S. 93; meine Darlegung Arch öff Recht (AöR) 95 (1970), S. 399; ferner Abg. Dr. Schäfer in der 79. Sitzung des 7. Bundestags v. 14. Februar 1974, S. 5017.

21 Überblick über die Rechtsprechung bei H. Meyer (Anm. 19), S. 225 ff., und neuestens BVerfG E 34, S. 81 ff. vom 11. Oktober 1972.

öffentlicher Einrichtungen fast ausschließlich über die Parteien führt. Diese haben sich sogar, entgegen der gesetzlichen Grundlage und entgegen den Intentionen des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts, auch tatsächlich als maßgebende Faktoren in den meisten Fernsehanstalten etabliert²². Ihr Einfluß beherrscht nicht nur die Gemeindepolitik, sondern reicht auch in die Verwaltung hinein. Die hier bestehende personale Verflechtung öffnet jedenfalls den im Parlament tätigen Politikern einen weitreichenden Einfluß im öffentlichen Leben, der zwar im einzelnen schwer überblickbar ist, aber in seiner Auswirkung die Einwirkung der im Parlament sitzenden Politiker doch verstärkt. Diese Entwicklung akzentuiert jedenfalls, auch wenn sich gegen sie manche kritische Stimme erhebt, die Züge der beruflichen Ausformung einer politischen Laufbahn, die über die Parlamente zu leitenden Positionen im Staatsleben führt.

Für die Stellung des Parlaments im politischen Bereich ist seine Beziehung zur Regierung noch immer von ausschlaggebender Bedeutung. Auch wenn sich, wie bereits dargelegt wurde, in einem System mit fester Mehrheitsbildung einer Partei oder einer Parteienkoalition der Gegensatz Regierung-Parlament richtiger als ein solcher zwischen Regierung und Mehrheitsparteien auf der einen, der Opposition auf der anderen Seite begreifen läßt, wäre es doch unrichtig, den auch in der Mehrheitsgruppierung fortbestehenden Unterschied der im Regierungsgeschäft stehenden und der parlamentarischen Kräfte zu unterschätzen. An der Stärkung und Entwicklung der eigenen Stellung besteht ein gemeinsames Interesse des ganzen Hauses, das insbesondere auch der Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen durch den Ausbau seiner wissenschaftlichen Hilfsdienste wie der den Parlamentariern zur Verfügung stehenden Assistenten gilt. Nach dieser Richtung hat die Gegenwart dem Parlament weit über frühere Einrichtungen hinausgehende Möglichkeiten geschaffen, die es den einzelnen Abgeordneten gestatten, sich breitere Informationen zu verschaffen²³. Die Komplexität der modernen Verhältnisse, mit denen sich das Parlament als Gesetzgeber wie als politische Instanz zu befassen hat, lassen eine solche Verbreiterung der institutionellen Ausstattung des Parlaments als nötig erscheinen. Der Deutsche Bundestag dürfte unter den europäischen Parlamenten in dieser Hinsicht in vorderer Reihe stehen.

Freilich weist diese Ausgestaltung der organisatorischen Hilfen für das Parlament gerade auf den Zusammenhang hin, in dem am meisten heute von einem Rückgang der Stellung des Parlaments gegenüber der steigenden Macht der Exekutive gesprochen wird. Es handelt sich um den Vorsprung in Information und technischer Kenntnis, der der Bürokratie gegenüber der Legislative einen starken Vorzug gewährt. Je weiter die

22 W. Hennis (Anm. 18), S. 85 ff. Über das Eindringen der Parteien in das Fernsehen Christian Starck: Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Tübingen 1973.

23 Siehe hierzu Helmut Quaritsch: Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 303 ff.; Jürgen Glückert: Die Hilfsdienste der Fraktionen, Z Parl. 1969, S. 35 ff. Über den eigenen „civil service“ der englischen Parteien siehe R. M. Punnett: Front Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics, London 1973, S. 272 ff.

stete Ausdehnung der staatlichen Aufgaben ausgreift, je vielfältiger und komplexer die zu bewältigenden Probleme werden, desto schwieriger wird es für die gesetzgebenden Körperschaften, im Detail mit den Ministerien Schritt zu halten. Hier liegt freilich auch eine Frage an das Parlament selbst und seinen Arbeitsstil. In der Beurteilung politischer Zusammenhänge, in der Würdigung ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung vermag das Haus durchaus seine eigene Stärke zu entfalten. Es kann auch nicht als ein Verlust an Einwirkung angesehen werden, daß die meisten Gesetzentwürfe von der Regierung vorgelegt werden²⁴. Das ist vielmehr eine normale Aufgabenverteilung. Es gehört zu dem eigenen Kreis der Staatsleitung, daß von ihr aus die Initiative zu neuen gesetzlichen Maßnahmen ausgeht und daß sie mit Hilfe ihrer Fachkräfte die nötigen Entwürfe aufstellt. Die Gesetzesinitiative ist kein Teil der legislativen Aufgabe des Bundestags, auch wenn ihm die Möglichkeit offensteht, aus seiner Mitte selbst Gesetzesanträge einzubringen. Im Bereich der Gesetzgebung wird man angesichts der im allgemeinen eingehenden Ausschlußberatung die Rolle des Bundestags nicht als verringert ansehen können.

Anders steht es im Feld des Haushalts und der politischen Kontrolle. Der moderne Haushalt, der längst über seine fiskalische Tragweite hinaus zu einem Instrument wirtschaftlicher und konjunktureller Steuerung geworden ist und der sich anschickt, mehrjährige Finanzperioden zu umfassen, öffnet sich nur mehr begrenzt parlamentarischer Mitwirkung, die vornehmlich durch den Haushaltsausschuß erfolgen muß. Es deutet freilich auf einen Rückgang parlamentarischer Mitwirkung hin, wenn der Haushalt, wie dies 1972 geschah, erst nach Abschluß des Finanzjahrs zur Vorlage gelangt. Ein besonderes Problem entsteht durch die Ausbildung einer zentralen politischen Planung. Die Sammlung der Informationen, die Abstimmung der Prioritäten unter den Aufgaben, der Ausgleich der vorhandenen Mittel, das ist gewiß zunächst eine in den Bereich der Regierunginitiative fallende Aufgabe²⁵. Die Aufstellung mittelfristiger Pläne kann freilich die künftige Tätigkeit des Parlaments stark beeinflussen und zu Vorentscheidungen führen, die die spätere Gesetzgebung

24 Eine Übersicht über die Zahlen aus den fünf ersten Bundestagen in Z. Parl. 1 (1969), S. 1 ff. Von 3584 Gesetzentwürfen kamen 2112 von der Bundesregierung, 1392 vom Bundestag und 80 vom Bundesrat. Daß die Zahl der hiervon unerledigt gebliebenen Anträge bei den aus dem Bundestag kommenden höher liegt, darf nicht überraschen, wenn man sich die Neigung der jeweiligen Opposition vergegenwärtigt, zu Regierungsentwürfen oft eigene Gegenentwürfe einzureichen. Zum Problem der Gesetzesinitiative der Regierung siehe Dieter Grimm, ZP 1 (1970), S. 448 ff., und Arch öff Recht 97 (1972), S. 512 f. Es ist nur richtig zu befehlen, wenn man ausgeht vom Gesetz als Mittel der Verwirklichung politischer Ziele und Regierungsprogramme und daher den wesentlichen Anteil der Regierung berücksichtigt.

25 Zur Natur der politischen Planung und ihrer Zurechnung zum Aufgabenkreis der Regierung siehe E. W. Böckenförde: Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat 11 (1972), S. 429 ff. Allgemein zur politischen Planung Reimut Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems der Bundesregierung, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1970, S. 949 ff.; Horst Ehmke: Planung im Regierungsbereich, dorts. 1971, S. 2026 ff.; Fritz Scharpf: Planung als politischer Prozeß, Die Verwaltung 4 (1971), S. 1 ff.; Renate Mayntz u. Fritz Scharpf: Planungsorganisation, München 1973.

präjudizieren. Hier liegt also wiederum ein Gebiet, auf dem sich ein Vorrang der Exekutive abzeichnet. Es darf als ein Zeichen der Aufmerksamkeit und auch der Stärke der bundesdeutschen gesetzgebenden Körperschaften angesehen werden, daß sich in ihnen bereits seit Jahren Bestrebungen geltend machen, eine rechtzeitige und angemessene Beteiligung an den Planungen zu erreichen. Gesetzentwürfe, zumeist der Opposition, haben einige der Landtage beschäftigt, und auch die vom Bundestag eingesetzte Enquête-Kommission hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt²⁶. Es kann sich hierbei nur um rechtzeitige Information und Ermöglichung einer Stellungnahme für das Parlament handeln, nicht um verbindliche Festlegungen, die bei dieser flexiblen Materie an sich ungeeignet wären. Es ist für den bestehenden Gegensatz zwischen Exekutive und Parlament – und natürlich spielt hier auch die Spannung zur Opposition hinein – bezeichnend, daß sich die Regierungen in Bund und Ländern gegenüber einer solchen Teilnahme der Legislative an der Planung zurückhaltend zeigen²⁷. Die ganze Debatte aber, die, soweit ich sehe, auf die Bundesrepublik beschränkt ist, zeigt jedenfalls, daß in ihr die Legislative keineswegs so stark zurückgedrängt ist, wie zuweilen angenommen wird, vielmehr mit Wachsamkeit ihre Position zu erhalten sucht.

Die Rolle der Legislative wird auch in beträchtlichem Ausmaß durch ihre eigene Bewertung ihrer Aufgaben und durch ihren danach bestimmten Arbeitsstil bestimmt. Das englische Parlament ist auch heute noch, obwohl seine gesetzgeberische Tätigkeit zugenommen hat und obwohl Bestrebungen auf Stärkung der Ausschüßarbeit vorliegen, in erster Linie auf die politische Debatte im Plenum ausgerichtet, in der die laufenden politischen Fragen zur Sprache kommen. Auch in England zeigt sich freilich die Neigung der Politiker, politische Auseinandersetzungen in andere Wirkungsfelder, in Presse und Massenmedien zu verlagern. Aber die Form der parlamentarischen Arbeit ist hier auf den Vorrang der politischen Funktion der Volksvertretung abgestellt²⁸. Der Bundestag hingegen steht in einer anderen Tradition. Die deutschen Volksvertretungen haben sich stets mit besonderem Eifer ihrer gesetzgebenden Aufgabe angenommen. Zu ihrer Erledigung haben sie ein System von Ausschüssen entwickelt, die ihnen in der Gegenwart einen erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung sichern. Die politische Debatte fehlt nicht, aber sie ist durch ein von den Fraktionen ausgebildetes System vorheriger Festlegung der Redner, ja auch des Gehalts ihrer Darlegungen vor wichtigen Diskussio-

26 Vorschläge wurden in Berlin und in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Vgl. Uwe Thaysen, Z. Parl. 3 (1972), S. 176 ff.; Rudolf Schäfer, *dorts*. S. 182 ff. Die vorläufigen Gedanken der Enquête-Kommission in Bundestagsdrucksache VI/3829 v. September 1972, S. 45–52.

27 Die Unterschiede der Auffassungen treten sichtbar hervor in den gutachtlichen Stellungnahmen verschiedener Sachverständiger für den Landtag Nordrhein-Westfalen: *Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung*, Düsseldorf 1973.

28 Zu dieser Entscheidung des englischen Parlaments siehe John P. Mackintosh: *Reform of the House of Commons*, in: Gerhard Loewenberg (Hg.): *Modern Parliaments. Change or Decline*, Chicago u. New York 1971, S. 33 ff.; Gerhard A. Ritter: *Die Kontrolle der staatlichen Macht in der Demokratie*, in: G. A. Ritter: *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft*, Köln 1973, S. 80 ff.

nen, in ein festes, oft unlebendiges Gewand gepreßt²⁹. Obwohl Befragungen der Abgeordneten ergeben, daß man eine Verbindung von politischem Parlament und Arbeitsparlament anstrebt, überwiegt der Charakter des letzteren. Das hat beträchtliche Auswirkungen für die Ausstrahlung des Parlaments in die Öffentlichkeit, die im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte eher gesunken ist. Hier liegt eine Wurzel der mangelnden Auswirkung des Bundestags in der Öffentlichkeit. Man hat versucht, durch Neugestaltung des Stils der Verhandlungen im Plenum – Einführung der Fragestunde, Versuch einer Kürzung der Redezeit, öffentliche Hearings der Ausschüsse – das politische Moment und die Wirkung nach außen zu steigern, mit begrenztem Erfolg³⁰. Gegenüber einer langen Tradition fleißiger und solider Arbeit in den Ausschüssen und fraktionsgesteuerter Debatten läßt sich, namentlich bei zurückgehender Beachtung der Volksvertretung in der Presse³¹, schwer ankämpfen. Wenn schon zur Zeit der Weimarer Verfassung behauptet wurde, ein Parlament rechtfertige sich nur als Stätte öffentlicher Diskussion, so entsprach diese auf Theorien des frühen 19. Jahrhunderts abstellende These auch damals nicht der Realität. Aber sicherlich liegt hier eine der Ursachen geringer Publizität der Leistung des Bundestags.

Faßt man diese Linien der Entwicklung zusammen, so wird deutlich, daß das parlamentarische System in der Bundesrepublik durchaus eigene, stark auch in der Tradition der deutschen Legislative verwurzelte Züge trägt. Die Ausbildung eines dem Zweiparteienschema nahekommenden parteipolitischen Spiegels hat die Stabilität der Regierungen gefördert und angesichts fester Mehrheiten ihre Position befestigt. Doch bleibt die Führungsposition des Kanzlers deutlich von Koalitionsbindungen und den persönlichen Faktoren abhängig. Ähnlichkeiten mit dem englischen Regime werden durch andere Züge wieder abgeschwächt. Zu ihnen gehört auch, daß immer noch die Regierungen sich eher als Leiterin des ministeriellen Apparats in einer Distanz zur Volksvertretung sieht als daß sie ihre politische Funktion als Ausdruck einer bestimmten Mehrheit in den Vordergrund rückt. Die Arbeitseffizienz des Parlaments ist beträchtlich, in einem gewissen Ausmaß aber auf Kosten der öffentlichen Wirksamkeit. Die Gesetzgebungsarbeit nimmt einen großen Teil der Kraft und Zeit des Hauses in Anspruch, während seine Kontrollaufgabe angesichts der

29 Eine lebendige Schilderung dieser Verhältnisse bei W. Hennis (Anm. 18), S. 131 ff. Über die Ausbildung eines Teams von Sprechern auch in der Opposition im englischen Parlament, die in zunehmender Spezialisierung die Debatte bestreiten, zuweilen unter Zuziehung von back benchern siehe Punnett (Anm. 23), S. 143 ff., 252 ff., 329 ff.

30 Zu diesen Reformen der Geschäftsordnung, deren wichtigste ins Jahr 1969 fällt, siehe meine Darlegung: Zur Entwicklung des parlamentarischen Verfahrens im Bundestag, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik. Festschrift Theodor Eschenburg, München 1971, S. 143 ff.; Uwe Thaysen: Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972, S. 182 ff.

31 Über diese mangelnde Beachtung der Parlamentsdebatten siehe Abg. Mommer, Bundestagszeitung vom 27. März 1969, Sten. Ber. S. 12373. Fernsehübertragungen haben sich als ungeeignet erwiesen, weil die Verhandlungen wenig telegen sind. Hierher gehören auch Verstärkungen der Informationsarbeit des Parlaments. Siehe auch G. A. Ritter (Anm. 28), S. 94 ff.

schwer übersehbaren Extension moderner Administration eher zurücktritt. Das hängt mit der insgesamt noch nicht zureichend entfalteten Position der Opposition zusammen. Im Ergebnis behauptet die Volksvertretung eine zentrale Stelle im Verfassungsleben, ohne daß dies aber in ihrer Öffentlichkeitswirkung wirklich voll zum Ausdruck gelangt.

3. Die Legitimationsgrundlage des Parlaments

Ansehen und Einfluß der Parlamente beruhte in der neueren europäischen Verfassungsentwicklung auf ihrer Legitimation als Repräsentanten der gesamten Bevölkerung. Sie verkörperten im Staatsaufbau das liberale, dann mit der Überwindung älterer Wahlrechtsordnungen, die den Kreis der Wähler auf Besitz und Bildung beschränkten, das demokratische Element. Diese Eigenschaft als Vertretung der gesamten Bevölkerung weist ihnen im demokratischen Staat eine zentrale Stellung an. Von diesen Vorstellungen geht auch die Ordnung des Grundgesetzes aus. Wenn es die Staatsgewalt entsprechend dem Grundgedanken der Demokratie vom Volk ableitet (Art. 20 GG), so wird die Ausübung dieser staatlichen Machtbefugnisse durch das Prinzip der Repräsentation getragen. Es mag offen bleiben, wieweit in der Zeit der Entstehung des Grundgesetzes der Sinn der Repräsentation, der in der Übertragung politischer Bestimmung auf Vertreter, in deren Beauftragung zu der nach der modernen Konzeption selbständigen politischen Entscheidung besteht, von einer allgemeinen Annahme bestätigt war. Der Parlamentarische Rat hat jedenfalls durch seine Ablehnung der Aufnahme plebiszitärer Einrichtungen in die Verfassungsordnung – abgesehen von der Neugliederung (Art. 29 GG) – die Ausgestaltung im Sinne der repräsentativen Demokratie deutlich zum Ausdruck gebracht. Erst im Laufe der fünfziger Jahre traten, in Annahme mancher Strömungen aus der Weimarer Zeit, Stimmen hervor, die eine Neigung zur Betonung der direkten Demokratie und demgemäß zu kritischer Beurteilung der Formen der Repräsentation zeigten. Man sprach von der „Mediatisierung“ des Volks durch die Parteien³², und in eindrucksvoller Weise suchte Gerhard Leibholz darzulegen, daß gegenüber der liberalen auf Vertretung gestellten Demokratie die heutige Parteiendemokratie eine Form der direkten Demokratie darstelle, da die Parteien sich mit dem Volk identifizierten³³. Diese These, die den repräsentativen Zug auch der Parteiorganisation verkennt und die die repräsentative mit einer liberalen Phase der Entwicklung gleichsetzen und damit historisch beiseite rücken möchte, ist Widerspruch begegnet³⁴. In ihr drückt sich aber eine in jenen Jahren allmählich erstarkende Kritik daran aus, daß der Bürger in einem repräsentativen System zwar grundlegende Wahlentscheidungen treffen kann, aber zwischen ihnen die politische Bestim-

32 Vgl. Werner Weber: Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz (1949), abgedruckt in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin ³1970, S. 13.

33 Gerhard Leibholz: Der Strukturwandel der modernen Demokratie (1952), abgedruckt in: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe ³1967, S. 93 ff., 121.

34 W. Hennis (Anm. 18), S. 81 ff.

mung von ihm beauftragten Gremien überläßt. Forderungen nach Verstärkung der innerparteilichen Demokratie, insbesondere nach breiterer Basis der Beschlußfassung über die Aufstellung der Kandidaten für das Parlament, Kritik an mangelnder Information der Wählerschaft bezeichneten schon am Ende des ersten Jahrzehnts des Grundgesetzes das Aufkommen einer kritischeren Haltung gegenüber dem Parlament. Erst mit dem Aufkommen der Neuen Linken um die Mitte der sechziger Jahre aber wurde diese negative Haltung auf breitere Grundlagen gestellt.

Von der grundsätzlichen Ablehnung institutioneller Machtbegründung aus wird nun den Parlamenten vorgeworfen, durch ihre Mitwirkung die befestigte Herrschaftsordnung nicht zu kontrollieren, vielmehr abzudecken, wird an den Parteien ihre hierarchische Struktur getadelt, die Bedeutungslosigkeit der Wahlentscheidungen angesichts verfestigter Vorentscheidungen durch das Establishment betont, insgesamt die fehlende unmittelbare Selbstverwirklichung des Volks in einem als autoritäre Herrschaft bezeichneten System beklagt. Statt dessen wird die Forderung nach Partizipation aller, nach größerer Transparenz der politischen Vorgänge, nach Demokratisierung aller Lebensbereiche erhoben³⁵. Mit dieser oft harten Parlamentskritik verbindet sich der Gedanke, andere Formen unmittelbarer politischer Entscheidung zur Geltung zu bringen. Das imperative Mandat und die jederzeitige Abberufung politischer Vertreter werden empfohlen, ohne daß erkannt wird, daß Lenkung durch Beschlüsse lokaler Parteigremien, die nur einen kleinen Bruchteil der Wählerschaft darstellen, gegenüber der Bestimmung durch die gesamte Wählerschaft keine demokratische Legitimation besitzen, vielmehr minoritäre Gruppen zur Herrschaft führen. Wenn endlich in diesem Zusammenhang der Rätegedanke auftritt, so erhebt sich die Frage, ob damit nicht utopische Vorstellungen des Lebens in kleinen autonomen Gruppen auftreten, die den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft keine Rechnung tragen oder ob hier nur die Räteorganisation als Vortrupp revolutionärer Machterringung erscheint. Im ganzen bedeuten diese Strömungen das Aufkommen einer längere Zeit ganz zurückgetretenen radikalen negativen Haltung gegenüber der Volksvertretung und den Formen der repräsentativen Demokratie. Sie tritt diesmal freilich nicht auf dem Boden autoritären Machtdenkens auf, sondern sucht auf der Basis des Klassenkampfes bestehende politische Strukturen in Frage zu stellen und zu überwinden.

Das Aufkommen der Parlamentskritik und antiparlamentarischer Strömungen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zeigt den Wandel

³⁵ Vgl. die in Anm. 13 genannte Literatur und ferner: Frieder Naschold: Organisation und Demokratie, Stuttgart ³1972; Peter von Oertzen: Freiheitliche Demokratische Grundordnung und Rätssystem, in: U. Bermbach (Anm. 13), S. 173 ff.; Fritz Vilmar: Strategie gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung, parlamentarische Demokratie und sozialistische Transformation, in: Z. Parl. 4 (1973), S. 480 ff. Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Auffassungen siehe W. Hennis: Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, Köln und Opladen 1970; Dieter Grosser: Demokratietheorie in der Sackgasse, in: Öffentliches Recht und Politik. Festschrift für H. U. Scupin, Berlin 1973, S. 107 ff.

des politischen Klimas in der Bundesrepublik an. Damit vollzog sich nicht nur die Abkehr von der langen Herrschaft der CDU, sondern zugleich das Ende einer ersten Phase unbestrittener demokratischer Neuordnungen in der Nachkriegszeit. Der neue Abschnitt in der inneren Politik der Bundesrepublik, der mit der Bildung des sozial-liberalen Kabinetts 1969 einsetzte, brachte ein weitgespanntes Programm von Reformen auf verschiedenen Gebieten des sozialen Lebens, der Wirtschaftsordnung und der Bildungspolitik. Zu ihm gehörten aber nicht Umgestaltungen im Sinne der geschilderten, auf unmittelbare Demokratie gerichteten Tendenzen. Bestrebungen in dieser Richtung blieben auf begrenzte, meist jüngere, Kreise der regierenden Parteien beschränkt. Im Gegenteil faßte die zur Prüfung der Fragen der Verfassungsreform durch Beschluß des Bundestags am 8. Oktober 1970 eingesetzte (und seither Anfang 1973 neu bestätigte) Enquête-Kommission des Bundestags in ihrem Zwischenbericht vom September 1973 in der Erörterung der Stellung von Untersuchungsausschüssen und der parlamentarischen Beteiligung an der politischen Planung eine Stärkung der Position des Parlaments ins Auge. Somit stellen jene kritischen Auffassungen nur die Auffassung begrenzter politischer Kräfte dar. Sie zeigen aber an, daß die gedankliche Begründung und die tatsächliche Gestaltung der Stellung des Parlaments erneuter und vertiefter Prüfung bedarf.

Die kritische Betrachtung weist in der Tat an einigen Punkten auf bestehende Problembereiche in der Wirksamkeit heutiger Volksvertretungen hin. Der repräsentative Anspruch des Parlaments beruht darauf, daß es durch eine enge Verbindung zur Wählerschaft auch tatsächlich das Interessenfeld der Gesamtheit in sich widerspiegelt. Ist das in Auswahl und Bestand der Abgeordneten gewährleistet? Kommen die wesentlichen Gruppen und Interessen der Gesamtheit im Bundestag zur Darstellung? Ist die Kommunikation mit der Wählerschaft ausreichend? In den Volksvertretungen der kaiserlichen und Weimarer Zeit kann man bei den größeren Parteien ein Vorwiegen einer Erscheinung des Parlamentariers feststellen, der zugleich auch im bürgerlichen Leben, bei den Sozialisten in der parteilichen oder gewerkschaftlichen Organisation, einen gesicherten Platz, eine gewisse Honoratiorenstellung einnahm. Nach 1949 hat sich der schon in Weimar erkennbare Übergang zum Typ des Berufspolitikers verstärkt, der in manchen Fällen seine ganze Laufbahn innerhalb der Parteiorganisation zurücklegt. Das mag gelegentlich zu einer gewissen Isolierung der politischen Schicht führen. Zugleich hat sich die Interessendurchsetzung der Abgeordneten verfestigt, vor allem in dem erheblichen Anteil, den Angehörige der Gewerkschaften bei allen Fraktionen stellen. Im ganzen dürfte die berufliche Struktur etwas schmaler geworden sein, gewisse Gruppen relativ mehr in den Vordergrund getreten sein. In den Landtagen gewann in Verbindung mit Änderungen der Kommunalverfassung die Verbindung zwischen leitendem Kommunalamt und Abgeordnetenmandat eine weite Verbreitung, so daß in mehreren Ländern durch Gesetzgebung nach dieser Richtung gesetzliche Inkompatibilitäten

begründet wurden³⁶. In neuerer Zeit zeigt sich, ebenfalls vor allem in den Landtagen der Länder, ein Ansteigen des Anteils von Beamten, entweder solchen, die zeitweilig in den Ruhestand treten oder solchen, die bereits ausgeschieden sind. Gegen die umfangreiche Anwesenheit dieses Personenkreises in den Parlamenten können ebenfalls im Hinblick auf die Aufgabe der Kontrolle der Exekutive gewisse Bedenken erhoben werden³⁷. Da ungeachtet der Bemühung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 auf Verbreiterung der Beteiligung an der Aufstellung der Parlamentskandidaten die Entscheidung hierüber doch in der Hand engerer Parteigremien geblieben ist – und die Parteien selbst nur sehr geringe Prozentsätze der Bevölkerung in ihrer Organisation erfassen – so liegen an diesem Punkte gewisse Schwächen der Repräsentation hinsichtlich ihrer faktischen Grundlage vor. In der Verbindung zur Wählerschaft hat das Wahlrecht mit der „personalisierten Verhältniswahl“, wonach die Hälfte der Abgeordneten in direkter Wahl in Wahlkreisen gewählt wird (mit vollem Verhältnisausgleich über die Zuteilung der anderen Hälfte über Landeslisten) dahin geführt, daß faktisch die Parteien für die Wahlkreise Bewerber aufstellen, die eine enge Verbindung zu den Wählern eingehen sollen und die diese Aufgabe auch weithin wahrnehmen. Schwächer ist dagegen, wie schon hervorgehoben, die Kommunikation des Parlaments mit der Gesamtheit. Der Raum, den Presse und Massenmedien der Arbeit der Volksvertretung widmen, ist schmal, und verschiedene Bemühungen um Abhilfe – auch Schaffung eigener Kommunikationsorgane – haben hier keine Änderung herbeiführen können. In die Richtung auf Verbreiterung innerparteilicher Partizipation der Wähler, auf Vermehrung der Publizität der politischen Vorgänge und auf größere Aktualität und Lebendigkeit der Plenardebatten bewegen sich daher auch praktische Reformbestrebungen.

Man könnte die Frage erheben, ob die schließlich nach verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen eingeführte Wahlkostenerstattung für die politischen Parteien im Parteiengesetz von 1967 die Verfestigung der Parteiorganisation gegenüber der Anhängerschaft gesteigert hat. Ohne dies leugnen zu können, wird man andererseits in diesem Schritt zur staatlichen Parteienfinanzierung insofern eine Entlastung der politischen Szene erblicken dürfen, als damit zwar den Parteien keineswegs die Sorge um ihre Finanzierung und damit der Drang zur Mitgliederwerbung genommen ist, andererseits aber die sonst übermächtige Abhängigkeit von Geldgebern gemindert wird. Durch diese Teilfinanzierungen werden korruptive Erscheinungen bei den Wahlen in erheblichem Maße hintangehalten.

Zusammenfassend wird man diesem Bereich der personellen Zusammensetzung, der Kandidatenauswahl und der inneren Parteiorganisation

36 Vgl. zum Problem der Inkompatibilität Peter Hübner: Unvereinbarkeit von Amt und Landtagsmandat, Z Parl. 1 (1970), S. 41 ff. Ferner G. A. Ritter (Anm. 28), S. 77; Jürgen Massengil: Beamte als Parlamentarier, Z Parl. 3 (1972), S. 44 ff.

37 Siehe Bodo Zeuner in W. Steffani (Anm. 1), S. 165 ff.

– zu ihr gehört auch die Unabhängigkeit des Mandatsträgers von Weisungen und dem Zwang zur strikten Einfügung in eine Partei³⁸ – für die Legitimation der Einrichtungen des Parlaments eine besondere Bedeutung zuweisen können. Von der Auseinandersetzung mit manchen Problemen, die hier auftreten, wird Ansehen und Gewicht der Parlamente in Zukunft in erheblichem Maße abhängen.

4. Das Parlament im Feld der gesellschaftlichen Kräfte

Ansehen und Gewicht der Volksvertretung war im 19. Jahrhundert in weitem Maß dadurch bedingt, daß in ihr sich die bürgerliche Gesellschaft, d. h. die maßgebenden bürgerlichen Schichten, gegenüber dem traditionellen militärisch-administrativen Apparat der Monarchie mit ihren Interessen vertreten sahen. Als die aufsteigende Arbeiterbewegung in die Parlamente eintrat, bedeutete die Teilnahme am parlamentarischen Leben für sie sowohl eine Anerkennung ihrer Position im öffentlichen Leben wie auch eine Einfügung in die bestehende Ordnung. So konnte in der damaligen Zeit der Reichstag Kräfte repräsentieren, die in der politischen Machtstruktur des Kaiserreichs an anderer Stelle keinen entsprechenden Anteil besaßen. Im demokratischen Staat können alle Gruppen und Interessen des Volks gleichmäßig ihren Ausdruck in der politischen Vertretung finden. Das Problem liegt hier vielmehr darin, daß in der modernen Gesellschaft mit ihren vielfältigen Interessen und partikularen Gruppen diese Vielfalt nur mehr unvollkommen sich innerhalb der Volksvertretung widerspiegeln läßt. Sie findet ihren Ausdruck, und diese Entwicklung setzt in Deutschland schon am Ausgang des 19. Jahrhunderts ein, in der Bildung von Verbänden, die neben der Volksvertretung und unabhängig von den politischen Parteien den besonderen Anliegen einzelner Schichten, Berufszweige oder wirtschaftlich-sozialen Gruppen Geltung zu verschaffen suchen. Diese Verbände treten notwendig mit den politischen Parteien und dem Parlament in eine engere Verbindung, aber sie bewirken doch zugleich, daß sich gewisse Anteile der politischen und sozialen Auseinandersetzung in einen weiteren außerparlamentarischen Raum verlagern. In dieser Richtung hat die Entwicklung in der Bundesrepublik zu einer weiteren Verstärkung dieser organisierten Interessen geführt.

Es bildet dabei ein besonderes Merkmal der deutschen Verhältnisse, daß der Einfluß der Interessen und der Verbände erst zögernd und noch bis in die Anfänge der Bundesrepublik hinein mit teilweise negativer Bewertung zur Kenntnis genommen wurde. Hier wirkte die Theorie des 19. Jahrhunderts nach, die die parlamentarische Repräsentation mehr in ideell abstrakter Form begründet und einen Gegensatz zwischen dem Gemeinwohl und besonderen Interessen aufgerichtet hatte³⁸. Es gehört demgegenüber zu den Vorzügen der realistisch ausgerichteten englischen Auffassung, daß sie stets die Repräsentation in der Volksvertretung als Ausdruck und Wahrnehmung der mannigfachen Interessen des Landes

³⁸ Vgl. hierzu Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1973, S. 165 f.

verstanden hat³⁹. Erst im Laufe der fünfziger Jahre vermochte sich in der Meinung der Bundesrepublik eine nüchternere und angemessenere Einschätzung der Interessenverbände durchzusetzen, die ihre notwendige Rolle in der Formung politischer Entscheidungen anerkannte⁴⁰.

Die Relation zwischen Verbandseinfluß und Parlament zeigt mannigfaltige Züge. Man hat beobachtet, daß die Verbände, soweit sie von außen her auf den Gang der Gesetzgebung Einfluß zu üben suchen, es vorziehen, diesen bereits während der in den Bereich der Regierung fallenden Vorbereitung der Gesetze auszuüben, wo ihre Anhörung auch vorgesehen⁴¹ und wo es noch leichter ist, Modifikationen durchzusetzen als später, wo gegenüber einer Gesetzesvorlage im Parlament Änderungen von außen her nur mehr schwer zu bewirken sind⁴². Das ist richtig. Aber der Einfluß der Verbände auf das Parlament nimmt andere Wege. Er wirkt sich in weitem Umfang bereits in seiner Zusammensetzung aus. Die stärkste soziale Machtgruppe der Gegenwart, die Gewerkschaften, verfügen in allen Fraktionen über zahlreiche Vertreter, auch wenn sie nach Geschichte und Einstellung der Sozialdemokratie besonders verbunden sind; sie bewahren heute eine formell parteilich nicht gebundene Haltung. Auch andere Interessengruppen, etwa die Landwirtschaft und die Beamten, bemühen sich, in allen Parteirichtungen Vertreter zu besitzen. Damit verlagert sich der Verbandseinfluß in das Parlament und in die Fraktionen hinein. Er wird zuweilen deutlich erkennbar in der Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse, von denen manche ein deutliches Übergewicht von unmittelbar ihrem Sachgebiet interessenmäßig verbundenen Parlamentariern zeigen. Es ist die Aufgabe der Parteien und Fraktionen, inhaltlich die wichtigsten Interessen aufzunehmen und auch bereits in sich selbst auszugleichen. Dem Vorgang der Verknüpfung der Parteien mit den Interessen und Gruppen des Landes kommt daher im politischen Prozeß der demokratischen Gemeinwesen durchaus der Charakter des Normalen zu. Kritik kann sich nur dort geltend machen, wo diese Bindungen nicht erkennbar oder verdeckt auftreten. Daß partikulare Interessen, die sich nicht in der Bildung besonderer politischer Parteien artikulieren können, auf die Willensbildung im Parlament einwirken, ist daher eine Erscheinung, die der repräsentativen Rolle des Parlaments dienlich sein kann. Nur da-

39 Siehe A. H. Birch: *Representative and Responsible Government*, London 1964, S. 48 ff.; ders.: *Representation*, London 1971, S. 72 ff.

40 Für die kritische Haltung bezeichnend noch etwa: Theodor Eschenburg: *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1956; Hans Huber: *Staat und Verbände*, Tübingen 1958. Im Sinne einer Annahme der Aufgaben der Verbände J. H. Kaiser: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956; Klaus von Beyme: *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969; Thomas Ellwein (Anm. 38), S. 146 ff.; Karl Mathias Meessen: *Beraterverträge und freies Mandat*, in: *Festschrift U. Scheuner*, Berlin 1973, S. 438 ff.

41 Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Bes. Teil sieht in § 25 die Beteiligung nichtamtlicher Stellen an der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe nach dem Ermessen des Ministers vor. Vgl. dazu Gerhard Loewenberg: *Parliament in the German Political System*, Ithaca und New York 1966, S. 282 ff.

42 Zur Konzentration des äußeren Verbandseinflusses auf die Regierung siehe W. Hennis: *Politik als praktische Wissenschaft*, München 1968, S. 191 f.; Th. Ellwein (Anm. 38), S. 163, 275.

gegen haben sich neuere Bestrebungen innerhalb des Parlaments gewandt, daß solche Interessen sich unter Verknüpfung mit finanziellen Zuwendungen an einzelne Abgeordnete und zugleich in nicht offener Form Zugang verschaffen. Hiergegen hat der Bundestag durch die Aufstellung einer vor allem gegen „Beraterverträge“ gerichteten Ehrenordnung Vorsorge zu treffen gesucht⁴³. Gegenüber der Einwirkung auf das Parlament von innen her tritt die als Lobbyismus bezeichnete Tätigkeit der Interessengruppen eher zurück. Ein anderes hier bestehendes Problem liegt darin, daß angesichts der komplexen Verhältnisse der modernen Gesellschaft der Abgeordnete nicht selten auf die ihm von Verbänden und Organisationen gegebenen Informationen angewiesen ist, um einigermaßen den Informationsvorsprung der Regierung auszugleichen. Hier können auch der Ausbau der wissenschaftlichen Parlamentsdienste und der Fraktionshilfen nur teilweise Ersatz bieten.

Die Wirksamkeit der Verbände illustriert die Erweiterung des Bereichs der politischen Auseinandersetzungen, die in der Gegenwart weit über den Kreis der obersten Verfassungsorgane hinausführt. Zwar bleibt diesen die rechtliche Entscheidungsbefugnis, aber die vorausgehenden Diskussionen und Kämpfe werden teilweise auf eine weitere Bühne verlagert, ein Vorgang, der in gewissem Umfang die Stellung des Parlaments in Frage stellen kann. Fallen doch in diesen außerparlamentarischen Erörterungen, wie sich das vor allem bei Gesetzen der sozialen Sphäre zeigt, Vorentscheidungen, die die Gesetzgebung dann vollzieht. In die gleiche Richtung weist der Einfluß, den die Massenmedien auf die politische Meinungsbildung errungen haben. Das gilt, auch wegen ihres stärker ausgeglichenen Profils, weniger von der Presse als vom Fernsehen, dessen Wirkung unmittelbar die breitesten Schichten anspricht. Die Redakteure seiner Sendungen verfügen über eine erhebliche politische Macht, deren Eingrenzung und Kontrolle der Gesetzgebung und Praxis bisher nur unvollkommen gelungen ist. Die Konsequenz ist das ausgeprägte Bestreben der politischen Parteien, in den Anstalten des Fernsehens wachsenden Einfluß zu gewinnen. Wer die Position der Parlamente in der Gegenwart ins Auge faßt, muß jedenfalls auch den Blick auch auf diese weiteren Bereiche politischen Lebens und ihre Querverbindung zur Volksvertretung richten.

Der Bundestag des ersten Vierteljahrhunderts nach der Bildung der Bundesrepublik hat die grundlegende Position, die ihm das Grundgesetz zuweist, im ganzen behaupten können. Das Bild seiner Tätigkeit und seines Einflusses trägt in mancher Richtung andere Züge, als sie die Verfassung vorausgesetzt hatte. Unter seinen verfassungsmäßigen Funktionen bleibt die Gesetzgebung von zentraler Bedeutung, während es sich immer schwieriger erweist, das weitgespannte komplexe Gefüge der modernen Staatsadministration wirksam mit den Mitteln parlamentari-

43 Mit Recht weist K. M. Meessen (Anm. 40), S. 435, darauf hin, daß den Verbänden im Prozeß der Gemeinwohlfindung, die durchaus als Vorgang der Auseinandersetzung verstanden werden muß, in der Einführung partikularer Interessen ein legitimer und wichtiger Anteil zukommt.

scher Kontrolle, selbst bei mancher technischer Erweiterung, zu erfassen oder in die wachsende Neigung zu planender Aktivität das parlamentarische Element rechtzeitig einzufügen. Die Erhaltung der Position des Bundestags darf in erster Linie auf den Umstand zurückgeführt werden, daß sich die Ordnung des Grundgesetzes funktionsfähig erhalten hat, daß sie auch, dank der Bildung großer Parteien, einen sichtbaren Gegensatz von Regierung und Opposition und einen, wenn auch langfristigen, Wechsel des Machtbesitzes ermöglichte. In der, auch durch die Teilnahme großer organisierter Gruppen am politischen Leben, ausgeprägten pluralistischen Struktur der politischen Lebens in der Bundesrepublik, in der Offenheit der Entscheidungsprozesse wie in dem eingehaltenen Grundkonsens über die freiheitliche Ordnung liegen die Wurzeln, aus denen sich die Stellung des Parlaments als Schaltstelle der politischen Bestimmung und Mittelpunkt auch der personellen Vorgänge erhält.

Die Funktion der Volksvertretung und der Parteien, als Stätte der Formung des leitenden politischen Personals zu dienen, hat sich gegenüber früheren Epochen verstärkt. Die Rolle von Nichtparlamentariern in den Kabinetten ist sichtbar zurückgegangen⁴⁴. Die Bürokratie, die noch im Weimarer System einen eigenen Führungsanspruch behauptete, ist in der Bundesrepublik der politischen Führung unterworfen. Es bahnt sich in neuerer Zeit sogar eine wachsende Austauschbarkeit zwischen dem politischen Personal und den leitenden Stellen der Ämter an⁴⁵. Der Weg über die Parteien und die Parlamente ist heute ausgesprochen der Zugang zu den führenden Stellen des staatlichen Bereichs geworden. Schwerer zu bestimmen bleibt die gesamtgesellschaftliche Stellung der parlamentarischen Schicht. Sicherlich ist diese nicht mehr der Ausdruck einer bestimmten gesellschaftlichen Führungsgruppe, die es als solche in der zunehmend egalisierten bundesdeutschen Gesellschaft kaum mehr gibt. Bildet sie eine neue Honoratiorengruppe, wie dies bisweilen ihr in der Kritik entgegengehalten wird? Gibt es neben ihr andere führende Gruppen? Immer noch erscheint sicherlich infolge der in der Bundesrepublik noch bestehenden Inflexibilität der Laufbahnen eine Verschmelzung verschiedener Elitegruppen nicht vollzogen. Dennoch ist wohl gerade die in der Volksvertretung sich vollziehende Bildung einer Aufstiegsschicht – in die übrigens wohl auch stets nur ein Teil der Abgeordneten einzutreten vermag – ein Element der Öffnung und Egalisierung des personellen Elements, der der wachsenden Egalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik entspricht. Das Parlament nimmt hieran Anteil, auch wenn die Ausbildung der Politik zu einer Laufbahn hier

44 Klaus von Beyme: Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S. 84 f.

45 K. v. Beyme (Anm. 44), S. 96 ff. Diese Entwicklung zeichnet sich auch ab in der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre, die den Kreis der an der Regierung beteiligten Parlamentarier nicht unerheblich erweitern und für die in dieser Funktion herangezogene Politiker nicht nur ein Mittel des Erfahrungserwerbs sind, sondern oft auch die erste Stufe zu einer ministeriellen oder administrativen Laufbahn. Vgl. Heinz Laufer: Der parlamentarische Staatssekretär, München 1969; Friedrich Karl Fromme, Z. Parl. 1 (1970), S. 53 ff.

wiederum gewisse Abgrenzungen hervorrufen mag. Auch in dieser Hinsicht läßt sich aber von einer Erhaltung der zentralen Stellung der Volksvertretung sprechen.

Sachregister

Sachregister

(Generelle Stichworte wie „Parlamentarismus“, „Parteien“, „Gesellschaft“ u. ä. sind als Einzelbegriffe nicht aufgeführt)

- Abgeordnetentag, Deutscher – 192
- Absolutismus 11, 14
- Aeternat 236
- Antiparlamentarismus 13
- Appel au peuple 90, 98 f., 160 f., 163 f.
- Arbeiterbewegung 202, 214, 253 f., 272, 276
- Arbeiterschaft 24, 26 f., 339 f., 344
- Arbeiterversammlungen 200
- Arbeitgeberverbände 270, 342, 344
- Aristokratie (Adel) 19, 22, 24
- Armee 253
- Baden (vor 1918)
– Großblock 44
- Baden (1918–1933) 389 ff.
– Gleichschaltung des Landtags 1933 410
– Landtagspräsidium 409
– Zusammensetzung des Landtags 406 ff.
– Parteien 389 ff., 404 f.
– Wahlergebnisse 401 ff.
– Wahlrecht 392 ff.
– Wirtschaftsstruktur 391
- Bauernbund, Deutscher – 43
- Bayern (1870–1918) 299 ff.
– Arbeiter- und Soldatenräte 313 f.
– Bauernräte 314
– Bayerischer Bauernbund 213, 221, 301
– Beamtentum 308 f.
– Gewerkschaften 307 f.
– Industrialisierung 307
– Innenpolitik im Ersten Weltkrieg 310 ff.
– Kammer der Abgeordneten 300

- - Soziale und Parteigliederung 303 f.
- Kammer der Reichsräte 300
- - Reformpläne 300
- Landtag 300
- Landtagswahlen Dezember 1848 132
- Monarchische Prerogative 300
- Politische Parteien 302 ff.
- Parteien und Regierung 309 ff.
- Patriotenpartei 301
- Politische Bedeutung der Städte 304
- Sozialdemokratie 300 f., 311
- Wählerschaft 306 f.
- Wahlkreiseinteilung 301 f.
- Wahlrecht 300 ff.

Beamte (als Parlamentsabgeordnete) 35 f.

Befreiungskriege 44

Belagerungszustand 225, 229

Bildungsbürgertum 111

Blockbildung (im Kaiserreich) 44

Blockierung (im Kaiserreich) 45

Boulangier-Krise 240

Branntweinmonopol 241

Braunschweig (1918–1933) 389 ff.

- Gleichschaltung des Landtags 1933 410
- Landtagspräsidium 408 f.
- Zusammensetzung des Landtags 407 ff.
- Parteien 389 ff.
- Wahlergebnisse 395 ff.
- Wahlrecht 392 ff.

Budgetrecht 16 ff., 135, 148 f., 197 ff., 207, 227 f., 231 f., 236, 254 ff.

Bülowblock 28, 42 f., 218, 222

Bürgertum 23, 25, 59 f.

Bürgerwehr 138

Bürokratie, staatliche – 18, 22, 24 f., 27, 32 ff., 45, 49, 91

Bund der Landwirte (BdL) 43, 215, 220 f., 356, 360

Bundesrat (im Kaiserreich) 39, 207, 284, 289

- Bundesrepublik Deutschland, Bundestag 421 ff.
– Antiparlamentarische Strömungen 425, 434
– Arbeitsstil des Parlaments 430 f.
– Beteiligung des Parlaments an der politischen Planung 430 f.
– Bundeskanzler 423, 425
– Bundestagsausschüsse 431
– Stärkung der Exekutive 424
– Gesellschaftliche Schichten 440
– Personelle Zusammensetzung des Parlaments 435
– Rolle der Parteien 428
– Parteienfinanzierung 436

Bundestag, Deutscher – (vor 1866) 103 ff.

Cäsarismus (Bonapartismus), Cäsarismus-These 12, 98 f., 154, 156, 160 ff., 191,
231, 235 f., 243 f., 246, 252 f.
– plebiszitär-militärstaatliche Komponente 253

Charte constitutionelle von 1814 61 f., 65

Christlich-Demokratische Union (CDU) 426 f.

Christlich-Soziale Partei (im Kaiserreich) 215, 220

Code Napoléon 63

Demokratenkongreß, Berliner – (1848) 130

Demokratie

direkte – 425

repräsentative – 423, 425

Demokratiebegriff 140

Demokratische Grundrechte 280

Demokratisierung 12, 27, 32

Demokratisches Prinzip 96 f., 329

„Große Depression“ 235, 239

Deutsche Demokratische Partei (DDP) 48, 329, 348

Deutsche Einzelstaaten (s. a. diese) 279 f.

Deutsche Reichspartei 222

Deutscher Bund 58, 226

Deutschnationale Volkspartei (DNVP) 47

in dubio pro rege 82

Elsaß-Lothringen 225 f., 233

Entfeudalisierung 62 ff., 103

Ersatzwahlen 217

Europäisches Gleichgewicht 226

Evolution 59 f., 75

Finanzverfassung 228

Flottenbau 237

Flottenpolitik 255 f., 267

Föderalismus (im Kaiserreich) 39 ff.

Fortschrittliche Volkspartei (FVP) 43 ff., 272

Fortschrittspartei 190, 236, 246

Fraktionsdisziplin 18

Franckenstein'sche Klausel 245

Frankreich 51 f., 226, 232, 245

– Parlamentarismus, soziale Grundlagen 22 ff.

Freikonservative Partei 194, 196, 213, 221, 234

Friedensresolution 1917 334

Geschworenengerichte 138

Gewaltenteilung 85, 87, 94, 127

Gewerbliche Kammern 357 f., 360

Gewerkschaften 45, 48, 271, 342, 353, 438

– Anerkennung durch die bürgerlichen Parteien 269 f.

Gouvernementalismus 97 f.

- Großbritannien 226, 249 ff.
 - Adel 288 ff.
 - Arbeiterschaft 273 f.
 - Bank von England 66
 - Budgetrecht 16
 - staatliche Bürokratie 33 f., 50 f.
 - Kabinett 22, 51
 - King in Parlament 15
 - House of Commons 15, 31, 50
 - House of Lords 15, 32
 - Parlamentarismus, soziale Grundlagen 19 ff., 23, 28 ff.
 - Parteien 20, 29 ff., 51, 262 ff., 268, 274
 - Rüstungspolitik 265 ff.
 - Sozialreform 265 f.
 - Ständewesen 15
 - Staatskredit 73, 75
- Großgrundbesitz 112
- Großindustrie 362, 364
- Handelstag, Deutscher – 192
- Hansabund 43, 272
- Heeres-Friedenspräsenzstärke 231 f.
- Heilige Allianz 226
- Honoratiorenpolitik 32
- Industrialisierung 25, 32, 229, 357 ff.
- Industriegesellschaft 50, 54
- Integration, administrative – 58, 65
 - parlamentarisch-repräsentative – 58, 65
- Interessenverbände, -gruppen (s. a. einzelne Verbände) 13, 29 f., 50, 355 ff., 425, 437
 - und politische Parteien 355 ff., 359, 425
- Interessenvertretung 132
- Interfraktioneller Ausschuß 1917 45
- Interventionsstaat 32, 49 ff.
- Italien 52 f.
 - staatliche Bürokratie 33

- Kamarilla 132
- Kapp-Putsch 48 f., 353
- Karlsbader Beschlüsse 75
- Kartell (1887–1890) 42, 243 f.
- Koalitionsregierungen 424
- Kommunismus 1848/49 137
- Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 350
- Konservative 23, 34, 36, 40 ff., 47, 191
- Konservative Partei 194, 196, 198, 214, 220 f., 234, 276
(s. a. Kreuzzeitungspartei)
- Konservativismus 132, 155 ff., 160, 163 f., 319, 326, 329, 331 f., 335
- Konstitutionalismus 57 f., 65, 71, 73 ff., 124, 145 f., 150, 155 ff., 158 ff., 163 f., 193, 200, 225
- Frühkonstitutionalismus 14, 16, 24, 77, 79, 90, 94, 97, 99 f., 111
 - Konstitutionelle Monarchie 11 ff., 17, 19, 78 f., 89, 96, 100, 329
 - monarchischer – in Österreich 178, 188
- Kreuzzeitungspartei, Kreuzzeitung 156, 158, 161 f.
- Krieg-in-Sicht-Krise 1875 226
- Kulturkampf 28, 217, 228, 241, 290, 327 f.
- Landtage der deutschen Einzelstaaten 124 f. (s. a. u. Einzelstaaten)
- Landwehrgesetz von 1888 245
- Landwirtschaftskammern 357 f., 360
- Liberaler 17, 26 f., 35, 41 ff., 47, 190, 193 ff., 198 ff., 214, 232, 235
- Altliberale 194, 196, 198
 - Linkliberale 11, 43, 191, 235 (s. a. Fortschrittspartei, Fortschrittliche Volkspartei, Volkspartei)
 - Progressive – 90 ff., 97 ff.
- Liberalismus 25, 30, 329
- Linkliberalismus 1848 123
 - in Österreich 165
- Lückentheorie 242

- Mandat 136 f.
- Mandatsablehnung 216 f.
- Massenmedien 425
- Militärstaat 225
- Minderheitsregierung 422 f.
- Ministerverantwortlichkeit 85, 88, 95, 116, 158, 197 f.
- Mißtrauensvotum, konstruktives – 422
- Mittelstand (als Begriff) 131
- Mitwirkung des Volkes 88
- „Modernisierung“ 15, 42
- Monarchie (monarchisches Prinzip) 11 f., 78, 80 ff., 96 f., 99, 111, 146 f., 158 ff.
– erbliche – 93
- Monarchisch-konstitutionelle Verfassung 83 ff.
- Monarchische Prärogative 227, 231
- Nachwahlen 217
- Nationalliberale Partei (NL) 25, 35 f., 41, 43, 45, 195 ff., 213 ff., 222, 234 f., 272
- Nationalverein, Deutscher – 192
- Nationalversammlung 1848/49 17, 121 ff., 280
– Fraktionen 126 ff.
- Nationalversammlung 1919 47, 339 f., 343, 345 ff. (s. a. Weimarer Republik)
– Verfassungsausschuß 340 f., 346
- Niederlande, Budgetrecht 16
- Notverordnungsrecht 135
- Öffentliche Meinung 91 f., 111
- Österreich (1859/60) 165 ff., 226
– Budgetrecht 177, 188
– Bürokratie 166 ff., 173
– „Ersparungskommission“ 170, 175 f., 182
– Februarpatent 1861 165 f.

- historischer Grundadel 166, 172
- Kronländer 171, 187
- Laxenburger Manifest 1859 166, 170, 175, 181
- Nationalbank 167 f.
- Neoabsolutismus 165 f., 178, 187
- Regierungsprogramm Rechberg 1859 169 f.
- „verstärkter“ Reichsrat 166 ff., 176 f., 179 ff.
- - Budgetkommission 185 f.
- Staatshaushalt 1859/60 166 f., 171, 173 f., 179, 182
- - Aufwand für die Armee 167 f., 171, 175 ff., 182 ff., 186

Opposition 229, 424

Ostmarkenvorlage 241

Parlament (s. u. Reichstag, Landtage etc.)

Parlamentarische Hilfsdienste 429 f.

Parlamentarisierung 12, 27

Parlamentarismus (parlamentarisches Prinzip) 146 f., 160 ff., 164, 423

- soziale Grundlagen 19 ff.

Parlamentsauflösung 116

Parteien (s. einzelne Parteien)

- von 1848/49, soziale Grundlagen 131

- bürgerliche Mittelparteien 276

- strukturelle Bedingungen der deutschen - 277

Parteienkonstellation (im Kaiserreich) 41 ff.

Partikularisten 194 ff.

Patrimonialismus 63, 77 ff., 83 ff.

Polen (Ständewesen) 15 f.

Politischer Katholizismus 327 f., 335

Pouvoir neutre 90 f.

Praesumptiv pro rege 82

Preußen (bis 1918)

- Abgeordnetenhaus 16, 40 f., 45, 286

- Herrenhaus 151 ff., 155 ff., 158 f., 162, 279 ff.

- - als „Hüter der Verfassung“ 294

- - Jüdische Abgeordnete 289

- - Pairsschub 291 f.

- - Reformpläne 295 ff.
- - Vertretung der Städte 288 f.
- - Vertretung der Universitäten 288 f.
- Junker 281, 285 f., 288 ff., 293, 295
- Kreisordnung 291 ff.
- Landtag 284 f., 288
- - Kompetenzen 289 f.
- Modernisierung des Landes 288 f.
- als Nationalstaat 280
- Ostelbien 281 f., 285, 288
- Provinzialständergesetze 74
- Seehandlung 74
- Staatsrat 292 ff.
- Staatsverwaltung 60 f.
- Vereinigter Landtag 74 f.
- Verhältnis zu den deutschen Einzelstaaten 297 f.
- Verhältnis zum Reich 282 ff., 289
- Wahlkreiseinteilung 294
- Wahlrecht
 - - Dreiklassenwahlrecht (s. u. Wahlrecht)
 - - Reformpläne 295 ff.
 - - Zweikammersystem 291, 293 f.

Preußen (nach 1918) 367 ff.

- Antiparlamentarische Parteien 372 ff., 377 f.
- Auflösung 1945 280
- Demokratisierung 369 ff.
- - der Bürokratie 385 ff.
- Geschäftsministerium 375
- Landtag
 - - Berufsgliederung der Abgeordneten 381 ff.
 - - Sozialstruktur der Fraktionen 383 ff.
- Landtagswahlen 371 ff.
- Parlamentarisierung 369 ff.
- Parteien und Interessenvertretungen 379 ff.
- Parteien und Parlamentarismus 376 ff.
- Parteien der Weimarer Koalition 372 ff.
- Personalpolitik der Regierung 386
- Regierung der Weimarer Koalition 367
- Verhältnis zum Reich 368, 379
- Wahlrecht 369

Proklamation von Kalisch 1813 77

Proletariat 228

Rätebewegung 38, 340, 342 f., 345, 349, 359 ff.

- Eingliederung in die Verfassung 350 f.
- Zentralrat 342 f.

Rechtsliberale (s. u. Nationalliberale Partei)

- Reformpartei (antisemitisch) 215, 219 ff.
- Regierung (s. Reichsleitung im Kaiserreich, Kabinette, Einzelstaaten etc.)
– als Vollzugsausschuß 127
- Reichskriegsamt 235
- Reichsleitung (im Kaiserreich) 18, 44 f.
– Führungsschwäche 250, 261 f., 268, 270
- Reichsmilitärgesetz 1874 234 f., 239, 241
- Reichspräsident 38, 346 f., 422
- Reichstag 13, 18 f., 207 ff.
– Ausschüsse 18
– des Norddeutschen Bundes 189 ff., 231, 284 f.
- Reichswirtschaftsamt 361
- Repräsentation 85
– als Vermittlung zwischen Regierten und Regierung 65, 72
- Repräsentativprinzip (-system) 11, 14, 179
- Restauration 60 f., 74
- Revolution (als Begriff) 57, 59 f., 75
– Französische – 57
– Märzrevolution 1848 121, 229, 231
– von 1918 339
– von oben 62
- Rothschildbanken 73 ff.
- Rußland 226, 239, 245
- Sammlungspolitik 43
- Schlachtflotte 246
- Schweden, Ständewesen in – 15 f.
- Selbständige (als Begriff) 125
- Selbstverwaltung 138, 357 f., 360
- Septennate 228, 235, 243
- Souveränität
geteilte – 78

- des Monarchen 79, 84, 92
- des Staates 89
- des Volkes 12, 79, 136

- Sozialdemokratie 11, 26 f., 38, 41, 43, 47, 49

- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 25, 27, 44 ff., 48, 214, 218 ff., 222, 246, 270 ff., 339, 342, 345 f., 348
- Klassenkampfsituation 259

- Soziale Frage 138, 230, 239

- Sozialer Wandel 64, 72

- Sozialisierung 350 ff.

- Sozialismus 1848/49 135

- Sozialistengesetz 218, 220, 228, 239, 244

- Sozialstaat 50

- Staat und Gesellschaft 356 f.

- Staatsbewußtsein 58, 65

- Staatseinkünfte 63

- Staatsfinanzen 16 f., 19, 58

- Staatskredit 58, 69 ff., 75
- in einzelnen deutschen Staaten 66, 71, 73 f., 101

- Staatslehre, organische – 89

- Staatsschulden 66 ff., 101

- Staatsstreichdrohung (-pläne) 25, 44, 148, 152 f., 160, 162, 230, 240 f., 243 f., 246, 254

- Ständewesen 14 ff., 58, 60, 62 ff. (s. a. bei einzelnen Ländern)

- Ständische Mitwirkung 81, 84 f., 87, 90

- Ständische Versammlungen 101

- Steuerbewilligung, Recht der – 66 f., 70 f., 86, 135

- Steuerboykott 60, 67, 86 f., 91, 100

- Stichwahlen 26, 43, 212 ff., 220, 222

- Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands (USPD) 340, 342, 345 ff., 348
- Ungarn, Ständewesen 15 f.
- Unterschichten 140
- Untersuchungsausschüsse 135
- Vereine, Politische Vereine 1848/49 129 f.
- Verfassung, Integration durch – 58, 66
- Preußische – von 1850 11, 146 ff.
 - – Art. 65 ff. (betr. 1. Kammer) 151 ff., 155 ff., 158 f., 162
 - – Auflösung der Kammern 149, 162
 - – Budgetrecht 148 f.
 - – Gesetzgebungskompetenz der Kammern 147 f., 158
 - – Ministerverantwortlichkeit 158
 - – Steuerverweigerung 149, 158
 - – Verfassungsänderung (Art. 107) 150, 160
 - – Verfassungskonflikt 17 f., 229 f., 233, 235, 238
 - des Norddeutschen Bundes 1867 35, 189 ff., 230
 - Reichsverfassung 1871 19, 207 ff., 231, 252
 - von Weimar 1919 27, 38, 342, 345 ff.
- Verfassungen, altständische – 64, 66 f., 75
- konstitutionelle – 61, 72
 - Modelle und Theorien im Vormärz 83 ff.
 - der Rheinbundstaaten 63 ff., 75
 - einzelner Staaten 1848 126
- Verfassungsbewegung, süddeutsche – 58
- Verfassungseid 152, 159 f.
- Verfassungsgebung 57 ff., 65
- in einzelnen deutschen Staaten 60 ff., 70 f., 101
 - im Hinblick auf die Staatsschulden 70 f.
 - Rolle der Staatsverwaltungen 62
- Verfassungsoktroi 82
- Verfassungs-Revisionspolitik 147, 150 f., 153 ff., 160 f., 243
- Verfassungswünsche, liberale – 59
- Vertragstheorie 89 f.
- Veto, absolutes – 81, 92, 140
- suspensives – 92

- Volksbegehren 423
- Volksvertretung als Opposition zur Regierung 85
- Volkspartei 28, 221
- Volkswirtschaftlicher Kongreß 192
- Vorparlamentarische Theorien 77 ff.
- Wahlbeeinflussung, staatliche – 37, 93
- Wahlbeteiligung (im Kaiserreich) 217 f.
- Wahlgesetz (des Kaiserreichs) 208 ff., 216
- Wahlkreiseinteilung (im Kaiserreich) 208 ff.
- Wahlrecht (Wahlssystem)
- allgemeines – 25 f., 136, 138, 190 ff., 199 ff., 207 ff., 280
 - beschränktes – 140
 - Dreiklassenwahlrecht in Preußen 40, 285, 358
 - Mehrheitswahlrecht, absolutes – 214
 - – relatives – 214
 - passives – (im Kaiserreich) 216
 - Verhältniswahlrecht 214, 427
 - Zensuswahlrecht 134, 140
- Wahlvereine 213
- Weimarer Koalition 339 ff. (s. a. u. Preußen)
- Verhältnis Regierung-Fraktion 346 ff., 352 ff.
- Weimarer Republik 339 ff., 355 ff., 367 ff., 422
- Kabinette der – 39
 - Rat der Volksbeauftragten 340, 342 f., 345
 - Reich-Länder-Problematik 367 f.
 - Restauration der Monarchie 317, 319, 335
 - Umstrukturierung des Parteiensystems 333
- Welfen 221
- Wiener Kongreß 58
- Schlußakte (§ 57) 72, 80
- Wiener Ministerkonferenz 1834 82
- Wilhelminisches Deutschland 249 ff., 326, 335
- antisozialistische Sammlungsbewegung 254 f.
 - bürgerliche Mittelparteien 276
 - Demokratische Parteiregierungen 250

- Führungsschwäche der Reichsleitung 250, 261 f., 268, 270
- Funktionsunfähigkeit des Regierungssystems 275
- Industriegesellschaft 250
- Innenpolitischer Immobilismus 257, 260
- Interessenverbände 252, 258
- Machteliten 250, 258
- Parlamentarische Machteliten 251 f., 258
- Präventivkriegsbereitschaft 257 f., 276
- Rechtskartell 260
- Rüstungsfinanzierung 268
- Rüstungspolitik 252, 254 ff.

Wirtschaftliche Selbstverwaltung 363 ff.

Wirtschaftsräte 361 f.

Wochenblattpartei 152

Wohlfahrtsstaat 18

Württemberg (von 1830 bis 1840) 101 ff.

- Ausschüsse, Ausschußwesen 117
- Bevölkerungswachstum 102
- Bodenbesitzstruktur 102
- Budgetrecht 113 ff.
- Geheimer Rat 101 ff.
- Presse-, Vereins-, Versammlungszensur 107 f.
- Ständischer Ausschuß 101 ff.
- Verfassung (von 1819) 105
- Volksvereine (1848/49) 131
- Wahlrecht 105 f.
- Wirtschaftsstruktur 103 ff.

Zentrumspartei 28, 36, 40 f., 43, 45, 47 ff., 213 f., 219 f., 222, 235 f., 244 ff., 272, 317 f., 327, 329, 331 ff., 339

Zollparlament 230, 233

Zweibund 1879 239

Zweiparteiensystem 424, 427