

Beiträge
zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Band 56

KG. Parl.

KV Bd. 56

Beiträge
Raum 10

FÜR RUTH

Hans Boldt

Deutsche Staatslehre im Vormärz

*Herausgegeben von der Kommission für Geschichte
des Parlamentarismus und der politischen Parteien*

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

K 7 56

DROSTE VERLAG · DÜSSELDORF

© 1975

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

Gesamtherstellung

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

Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung will einen Beitrag zur Geschichte der Staatslehre der konstitutionellen Monarchie in Deutschland geben. „Staatslehre“ wird dabei als politische Theorie verstanden, nicht im Sinne eines Versuches, einzelne Autoren und Dogmen von vornherein als „parteilich“ gebunden darzustellen, obwohl auch derartige Zusammenhänge sich nachweisen lassen und zur Sprache kommen, sondern zunächst nur in der Weise, daß die Frage gestellt wird, wie der Theorie das für sie im Grunde einzig bedeutsame politische System ihrer Zeit in seinem Wirkungszusammenhang erschien.

Daß „Staatslehre“ auch „politisch“ zu verstehen ist, selbst der scheinbar so unpolitische Rechtspositivismus, ist heute *communis opinio*. Darauf hat schon Heinrich Triepel in seiner berühmten Rektoratsrede 1926 hingewiesen. Dennoch tritt dieser Aspekt in den ihr gewidmeten Darstellungen häufig über Gebühr zurück. Vielfach handelt es sich hier nach wie vor entweder um ideengeschichtlich ausgerichtete Werke, in denen die geistige Tradition eines Autors verdeutlicht wird, ohne daß eine andere als eine rein theoretische Motivation bei der Frage nach den Beweggründen seiner Konzeption zur Diskussion kommt, oder um dogmengeschichtliche Abhandlungen, die die Entwicklung von Institutionen beschreiben, ebenfalls ohne die eine rein institutionelle Betrachtungsweise übersteigenden Ursachen dieses Prozesses in die Analyse miteinzubeziehen. Nun ist es allerdings nicht möglich, aus dem theoretischen Ansatz eines Autors oder aus seiner Interpretation eines einzelnen Rechtsinstituts genügend gesicherte Schlüsse auf seinen politischen Standpunkt zu ziehen. Theoretische Ansätze und Rechtsinstitutionen sind so abstrakt und formal, daß sie verschiedenen Intentionen dienstbar gemacht werden können. Sie sind häufig Mittel der Artikulation eines Zeitverständnisses überhaupt, ohne daß dadurch schon ihm innewohnende unterschiedliche Tendenzen zum Ausdruck kämen. Ihre politische Funktion ist ambivalent, kann es zumindest sein. Ob z. B. ein Theoretiker der hier behandelten Epoche mehr philosophisch oder historisch argumentiert, den Staat als Vertrag begreift oder als eine seinen „Angehörigen“ vorgegebene Einrichtung, zu welchem Gesetzesbegriff er sich bekennt, wie er über das Problem der Ministerverantwortlichkeit denkt, mag signifikant sein; für sich genommen sagt es nicht genug aus. Was eine Theorie meint, worauf ihr Autor zielt, wird meist erst deutlich, wenn man sie daraufhin untersucht, wie sich für sie ihr Gegenstand im funktionellen Zusammenspiel der einzelnen Faktoren darstellt. Die konstitutionelle Monarchie ist wesentlich ein System von Mitentscheidungen gewesen. So erschien sie schon ihren Zeitgenossen im Gegensatz zur absolutistischen Fürsteherrschaft. Mit-Entscheidung aber

bedeutet Rücksichtnahme auf die anderen an ihr teilhabenden Faktoren – und eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit eines Entscheidungskonfliktes. Die Fragen der Interessenausgleichung und der Konfliktregulierung stehen daher hier im Vordergrund. Sie wurden zeitgenössisch als das Problem der „Vermittlung“ reflektiert. Von ihrer Stellungnahme dazu läßt sich infolgedessen am ehesten ein Zugang zum Verständnis des politischen Stellenwerts der einzelnen Theorien gewinnen. Sie sind variationsreicher, als es meist dargestellt wird. Das haben neuere Arbeiten von Historikern wie Lothar Gall und Hartwig Brandt gezeigt.

Die traditionelle Verfassungshistorie macht dies in der Regel hingegen nicht hinreichend deutlich. Soweit sie, wie es einer vielfach bevorzugten juristischen Betrachtungsweise entspricht, das monarchisch-konstitutionelle System nur als ein Kompetenzgefüge beschreibt, begnügt sie sich mit der Konstatierung eines „Dualismus“. Daß es der zeitgenössischen Theorie gerade darum ging, diesen Dualismus funktionsfähig zu machen, bleibt dabei außer acht, wie auch die hierfür relevanten Fragen der Kompetenzverteilung und Kompetenzerstreckung im Bereich der Gesetzesinitiative, des Steuerbewilligungs- und Budgetrechts und der Rückkoppelung der Volksvertretung an den Wählerwillen – alles zentrale Fragen der zeitgenössischen Theorie – meist wenig Beachtung finden. Grund dafür ist die Fixierung der Verfassungshistorie auf Stahls konservative Alternative vom „monarchischen“ und „parlamentarischen“ Prinzip. Da die deutsche Monarchie nie wirklich „parlamentarisch“ gewesen ist, und das heißt im Sinne dieser Dichotomie: Da hier nie die Parlamentsmajorität den anerkannten Ausschlag bei der Staatswillensbildung gegeben hat, wird gefolgert, daß die letzte Entscheidung beim Monarchen, nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich gelegen habe. Dieser Rekurs auf das monarchische Prinzip verdeckt das Problem, anstatt es zu erhellen. Um wieviel vielschichtiger es gewesen ist, hat die jüngst erschienene Abhandlung von Karl Heinrich Friauf über die Funktion des Staatshaushaltsplans im Frühkonstitutionalismus an einem Beispiel gezeigt. Aber auch Friauf „löst“ das von ihm in aller Schärfe gekennzeichnete Problem eines im konstitutionellen System nicht genau definierbaren Einflusses des Parlamentes auf die ihm gegenüberstehende monarchische Regierung via Steuerbewilligung unter dem Einfluß der traditionellen Analyse durch Ernst Rudolf Huber schließlich mit dem Hinweis auf ein letztes Entscheidungsrecht des Monarchen. Demgegenüber will mir scheinen, daß der die konstitutionelle Monarchie konstituierende Dualismus von Monarch und Parlament von vornherein widersprüchlich angelegt war, so daß sich der einfache Rekurs auf eine Methode der Konfliktentscheidung – durch das monarchische Machtwort – als der „richtigen“ verbietet. Das hat Ernst-Wolfgang Böckenförde in seiner Stellungnahme gegen Huber deutlich gemacht. Es ist gerade das Problem dieses Systems gewesen, daß es auf die entscheidende Frage der Konfliktregulierung keine verbindliche Antwort zu geben wußte. Auch wenn nach dem endlichen Sieg des Konservativismus, wenigstens in der Theorie, die von dieser Seite angebotene Lösung im nachhinein zur wissenschaftlichen „Wahrheit“ wurde, scheint es mir nicht

angänglich zu sein, deswegen andere zeitgenössische Interpretationen als „falsch“ abzulehnen. Dem System adäquat ist nicht nur eine der angebotenen Lösungen gewesen, sondern eher die Unlösbarkeit des Widerspruchs. Nur so läßt sich seine Problematik voll erfassen. Alles andere sind Verkürzungen, wie man sie zuweilen auch in anderer Hinsicht antrifft, z. B. in der Behauptung, daß für die konstitutionelle Monarchie nur die Idee der Staatssouveränität, die Vorstellung vom Staat als juristischer Person und des Monarchen als Staatsorgan „richtig“ gewesen seien, patrimoniale Konstruktionsversuche aber a priori nicht.

Wenn hier der Versuch gemacht wird, die ursprüngliche Dimension der Problematik zurückzugewinnen, so hat dies auch einige Umwertungen zur Folge. Bevorzugte Gewährsmänner der traditionellen Verfassungshistorie sind Autoren wie Dahlmann und Stahl. Darin kommt ein vorsichtiger Liberalismus und Konservatismus zum Ausdruck, wie er die spätere Staatsrechtslehre und Verfassungshistorie in hohem Maße geprägt hat. Es spricht jedoch viel dafür, einem Autor wie Rotteck nicht nur angesichts seiner Bedeutung für den Vormärz selbst, sondern auch gemessen an seiner theoretischen Leistung ein höheres Gewicht beizumessen. Problembewußtsein im Hinblick auf die hier als relevant erachtete Fragestellung, Höhe des theoretischen Niveaus und Stringenz der Ausführungen lassen das schlechte Prestige, das Rotteck in späterer Zeit genoß, als ein nur politisch verständliches, nicht aber wissenschaftlich gerechtfertigtes Urteil erscheinen. Ebenso sehr zu Unrecht fiel der Heidelberger Staatsrechtler Karl Salomo Zachariä der Vergessenheit anheim.

Das führt zu der Frage der Auswahl der Autoren. Kriterium dafür war ihr Beitrag zu der hier skizzierten Problemstellung. Innerhalb dieses Rahmens ist die Auswahl im einzelnen natürlich nicht frei von subjektiver Einschätzung der Bedeutung der einzelnen Beiträge gewesen. Im übrigen war es gleichgültig, ob es sich bei den betreffenden Theoretikern um Juristen oder Staatswissenschaftler im allgemeineren Sinne, um Historiker oder praktische Politiker handelte. Gerade die „politischen“ Historiker haben in jener Zeit recht bedeutsame Aussagen über das politische System ihrer Gegenwart gemacht. Reine Fachleute, etwa Staatsrechtler im engeren Sinne, gibt es ohnehin erst seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Auch die Gelegenheit der Äußerungen, ob im Rahmen einer allgemeinen Staatslehre, einer Politik oder einer konstitutionellen Theorie, eines speziellen Landesstaatsrechts, des gemeinen deutschen Staatsrechts oder eines Spezialproblems, erwies sich als irrelevant. In ganz entscheidendem Maße sind die Kategorien sowohl der allgemeinen Staatsbetrachtung als auch der für ein positives Landesstaatsrecht von dem herrschenden Staatstypus in jener Zeit, der konstitutionellen Monarchie, geprägt worden.

Einige Bemerkungen zur Arbeit selbst: Ursprünglich als eine Reihe selbständiger Aufsätze geplant, haben die einzelnen Kapitel einen relativ abgeschlossenen Charakter bewahrt. Einige Wiederholungen ließen sich aus diesem Grunde nicht vermeiden. Der innere Zusammenhang der Ka-

pitel ergibt sich aus der Art und Weise, wie sich im Laufe der Beschäftigung mit dem Stoff die Problemstellung vertiefte und zuspitzte. Dabei konnte, ohne auf den systematischen Aspekt zu verzichten, auch der historische Entwicklungsgang im großen und ganzen berücksichtigt werden. Auf die Diskussion der Versöhnung des monarchischen Prinzips mit dem Konstitutionalismus in der Zeit der Verfassungsgebung im zweiten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts folgten die Versuche der Interpretation der nunmehr installierten konstitutionellen Monarchien, der Legitimation der sie konstituierenden Faktoren und der „richtigen“ Kompetenzverteilung zwischen ihnen. Seit 1830 tritt die Frage des konstitutionellen Konfliktes und seiner Regulierung in den Vordergrund. „Deutscher“ und „wahrer“ Konstitutionalismus beginnen sich stärker voneinander zu unterscheiden. In den vierziger Jahren werden Extrepositionen erreicht. Es empfahl sich überdies, um die über die Jahrhundertmitte hinweggreifende Problemdiskussion zu verdeutlichen, eine strikte Begrenzung auf Aussagen von Autoren des Vormärzes, d. h. der Zeit von 1815–1848, zu vermeiden. Trotz der Einbeziehung späterer Autoren blieb jedoch der zeitliche Schwerpunkt der Arbeit auf den Vormärz gewahrt. Im letzten Kapitel wird der Versuch einer systematischen Theoretisierung der Ergebnisse unternommen.

Die vorliegende Abhandlung ist der Theorie des monarchisch-konstitutionellen Systems gewidmet, d. h. jenes konstitutionellen Systems mit verschieden starker, im allgemeinen dominierender Stellung des Monarchen, wie es in Deutschland bis 1918 üblich gewesen ist. Das bedeutet einmal, daß nur systemimmanent argumentierende Autoren zu Worte kommen. Der systemtranszendierende Radikalismus bleibt außer Betracht. Es bedeutet zum anderen, daß die politische Wirklichkeit nur zur Verdeutlichung der sie reflektierenden Theorie herangezogen wird, nicht aber selbst Gegenstand der Erörterung ist. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht das Verhältnis von Regierung und Parlament, in der älteren Terminologie ausgedrückt: von Monarch und Ständen. Demgegenüber tritt der Aspekt der Beziehungen zwischen Wählerschaft und Volksvertretung zurück. Das kann hier um so eher geschehen, als ihm das zentrale Interesse des kürzlich erschienenen Buches von Hartwig Brandt über die Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz gilt. Durch diese Untersuchung ist die vorliegende Arbeit wesentlich gefördert worden. Es erwies sich auch als unumgänglich, die dort verfolgte Fragestellung in gewissem Umfang hier miteinzubeziehen, weil ein maßgeblicher Teil der Theorie im Vormärz der Wählerschaft eine Schlüsselposition für das Funktionieren des Systems einräumt. Hier spielt in die Staatslehre des deutschen Vormärz das hinein, was Ernst Fraenkel die „plebiszitäre Komponente“ des Verfassungsstaates genannt hat. Dieser Aspekt ist, wie mir scheint, bei den Betrachtungen der deutschen konstitutionellen Monarchie bislang zu kurz gekommen – auch dies eine Folge der traditionellen Fixierung auf die Alternative „monarchisches“ oder „parlamentarisches“ Regiment. Es ist auffällig, daß die historischen Reflexionen der Repräsentationsproblematik bei Fraenkel oder bei Christoph Müller die hier behandelte deutsche

Staatslehre aussparen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde darf es als gerechtfertigt erscheinen, die Diskussion über die deutsche Staatslehre im 19. Jahrhundert wiederaufzunehmen und fortzusetzen. „Das Erbe der Monarchie“, wie es seinerzeit Thomas Ellwein formuliert hat, ist gerade auch von der Staatstheorie weitergegeben worden – in Form einer sich nicht mehr politisch verstehenden Staatsrechtslehre. Das Staatsrecht wird jedoch heute weniger noch als bisher in einem unpolitischen Selbstverständnis verharren können. Nicht darum, eine verschüttete politische Tradition im Rückgriff auf die frühkonstitutionelle Zeit freizulegen und daran anzuknüpfen, geht es, wie das zuweilen im Griff über sie hinaus auf vorkonstitutionelle Jahrhunderte von politologischen Arbeiten der jüngeren Zeit beabsichtigt wurde, sondern darum, an diesem Beispiel einer sich vielfach ihrer politischen Implikationen nicht mehr bewußten juristischen Dogmatik zum Verständnis ihrer selbst als politischer Theorie zu verhelphen – eine alte, aber immer wieder neu sich stellende Aufgabe.

Die Arbeit ist 1970 als Habilitationsschrift an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim eingereicht worden. Verschiedene Umstände verzögerten ihre Drucklegung. Sie wird hier in leicht überarbeiteter Fassung vorgelegt. Im Literaturverzeichnis ist die benutzte Literatur nicht vollständig aufgenommen. Lediglich en passant zitierte Werke finden sich nur in den Anmerkungen. Die im Verzeichnis wiedergegebene Literatur wurde dagegen dort nur mit einem Kurztitel aufgeführt.

Ich darf der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn-Bad Godesberg für die Aufnahme dieses Buches in ihre Schriftenreihe danken. Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Professor Erich Matthias, dessen Verständnis und Anteilnahme die Entstehung dieser Arbeit überhaupt erst ermöglichten.

Neckargemünd, Allerheiligen 1974

Hans Boldt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
---------------	---

1. Kapitel

Das monarchische Prinzip	15
I. Wortherkunft und Sprachgebrauch	15
II. Die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips	19
III. Das Problem: Monarchische Souveränität und Konstitutionalismus	25
IV. Die Verfassungsformeln als Lösungsversuch	27
V. Die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips als Leerformeln	32
VI. Die Verfassungen als Konkretisierungsformen des monarchischen Prinzips	33
VII. Fixierungsversuche des monarchischen Prinzips in der Literatur	38
1. Heerens Konkretisierung des monarchischen Prinzips	39
2. Weitere Konkretisierungsversuche in der Literatur	41
3. Die „praesumptio pro rege“	44
VIII. Zur Handhabung des monarchischen Prinzips im Vormärz	48

2. Kapitel

Die konstitutionelle Monarchie	55
I. Begriff und Problem	55
II. Stellung und Legitimation des Monarchen	58
1. Gottesgnadentum und patrimoniale Legitimationsansätze	60
2. Das Problem der Verfassungsbindung des Monarchen	65
3. Legitimationsversuche aus dem Gesellschaftsvertrag	69
4. Der Ansatz der Staatssouveränitätslehre	74
III. Stellung der Stände. Repräsentation und Gewaltenteilung	84
1. Repräsentation	85
2. Gewaltenteilung	91
IV. Zur Kompetenzverteilung zwischen Monarch und Ständen	97
1. Kompetenzen des Monarchen	98
2. Kompetenzen der Ständeversammlung	101
V. Zum Problem der Regierungsform. Stellung der Minister	111
VI. Konstitutionelle Theorie und Verfassungswirklichkeit	123

3. Kapitel

Deutscher oder wahrer Konstitutionalismus?	131
I. Das Problem der Vermittlung	131
II. Wahrer Konstitutionalismus	137
1. Benjamin Constant. Wahrer Konstitutionalismus oder parlamentarische Regierungsform?	142
2. Deutscher „wahrer Konstitutionalismus“. Benzenberg, Aretin	151
3. Karl von Rotteck	156
4. Pfizer, Murhard	161
III. Deutscher Konstitutionalismus	166
1. Friedrich Bülow	169
2. Zum deutschen Staatsgedanken	176
3. Friedrich Christoph Dahmann	180
4. Pölitz und Waitz	186

4. Kapitel

Karl Salomo Zachariä, Friedrich Julius Stahl, Robert von Mohl – Extrempositionen des vormärzlichen Konstitutionalismus	195
I. Friedrich Julius Stahl: Die reaktionäre Zuspitzung des deutschen Konstitutionalismus	196
1. Das monarchische Prinzip 1845	198
2. Stahls Position 1848	206
3. Ansichten nach 1848	207
4. Zur Kritik an Stahls Position	208
5. Stahls Wirkung	213
II. Karl Salomo Zachariä: Die skeptische Transzendierung des wahren Konstitutionalismus	215
1. Die „Einherrschaft mit einer Volksvertretung“ 1820	216
2. Zachariäs Position 1823	217
3. Die „Vierzig Bücher vom Staate“ 1839	228
III. Robert von Mohl: Parlamentarisierung zur Überwindung des konstitutionellen Dualismus	233
1. Die monarchistisch-ständische Interpretation der Württembergischen Verfassung	234
2. Kritik des monarchistisch-ständischen Verfassungsverständnisses. Konfliktentscheidung durch Ministeranklage	236
3. Kritik des monarchistisch-ständischen Systems. Bewilligungspflicht für notwendige Steuern	240
4. Kritik des monarchistisch-ständischen Systems. Option für die parlamentarische Regierungsform	246
5. Parlamentarisierung der Regierung als Bündnis von Monarchie und Bürgertum	253
6. Die skeptische Wende	260

5. Kapitel

Zur Theorie des monarchisch-konstitutionellen Systems.	
Ein kritisches Resümee	263
I. Konstitutionelle Leitbilder	267
II. Faktoren und Funktionen	271
III. Konflikt und Vermittlung	278
IV. Konstitutionelle Verfassungsmodelle	282
1. Das patrimoniale Modell	284
2. Das Rechtswahrungs- oder Mißbrauchsverhütungsmodell	285
3. Das Modell des Zusammenwirkens	285
4. Das Appellationsmodell	286
5. Das Pouvoir-neutre-Modell	287
6. Das parlamentarische Modell	287
V. Verfassungsmodelle und politische Richtungen	287
VI. Zur historischen Entwicklung des Verfassungsverständnisses in der konstitutionellen Monarchie	293
VII. Bemerkungen zum zeitgenössischen Bewußtsein von der Ge- schichtlichkeit der konstitutionellen Monarchie	299
Literaturverzeichnis	303
Personenregister	318

1. Kapitel

Das monarchische Prinzip

„Die Partie ist angefangen; die Regierungen haben diesen Point vergeben zu können geglaubt; wie sehr sie es bereuen mögen, die Partie muß ausgespielt werden.“
Graf Winzingerode, Karlsbad 1819

I. Wortherkunft und Sprachgebrauch

Für das deutsche Staatsrecht ist das monarchische Prinzip ein Jahrhundert lang, gerechnet von seiner ersten Formulierung in der Bayerischen Verfassungsurkunde des Jahres 1818 an bis zum Ende der Monarchien 1918, die zentrale Kategorie gewesen. Bereits in den Tagen der Karlsbader Demagogenverfolgung ein politisches Schlagwort¹, taucht der Begriff schon eine Reihe von Jahren früher auf. Meist wird als Ursprung auf eine bei Capefigue in der ‚Histoire de la Restauration‘ wiedergegebene Äußerung des Kanzlers Ludwigs XVIII., Dambray, verwiesen, der bei den Verfassungsberatungen für die Charte von 1814 konstitutionellen Wünschen die Berufung auf das „principe monarchique“ entgegengesetzte². Aber schon Friedrich Schlegel gebraucht den Ausdruck in seinen Philosophischen Vorlesungen 1804–06³.

„In der reinen republikanischen Form“, so sagt er dort, „die durch kein monarchisches Prinzip beharrlich und dauerhaft gemacht wird, ist der Keim der Zwietracht schon ursprünglich enthalten . . .“. Und er fährt fort, daß dieser Keim „sich nach einer längeren oder kürzeren Entwicklung immer mehr über alle bürgerlichen Verhältnisse ausbreitet und endlich in allgemeine Verwirrung und Zerstörung sich auflöst. Die Freiheit wird in Zügellosigkeit, die Volksherrschaft in Pöbelherrschaft ausarten. Bei dem ewigen Wechsel aller Formen, dem dadurch notwendig herbeigeführten Verfall der Sitten und gänzlichen Nichtachtung der Gesetze wird die Macht des Staates auf das tiefste herabgewürdigt und in seiner Grundfeste erschüttert werden. Zwar können außerordentliche Hilfsmittel oder eminente Geisteskräfte und Talente das sinkende Gebäude oft noch lange halten; allein endlich muß doch der wechselseitige Vernichtungskampf der Parteien alle geselligen Bande gänzlich zerreißen, alle Zweige der Kultur und des Nationalwohlstandes zerstören, die Kräfte des Staates in ihren innersten Quellen erschöpfen und aufreiben, und endlich das Ganze in dem Zustande völliger Auflösung und Kraftlosigkeit dem ersten Despoten in die Hände liefern, der Kraft und Verstand genug hat, die losgelassenen Zügel zu fassen, und nach Willkür zu regieren.“

1 Vgl. Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip, S. 198.

2 Vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 469 Anm. 1, und Meisner, a. a. O., S. 46 Anm. 1. Die Stelle bei Capefigue t. 1, p. 96. Ellwein, Das Erbe der Monarchie, gibt S. 48 für das erste Auftreten des Begriffs ohne nähere Nachweise das Jahr 1809 an.

3 Seite 331 f. in der Ausgabe von 1836/37. Vgl. Baxa, Einführung in die romantische Staatswissenschaft, S. 83, und Schramm, Das Problem der Staatsform, S. 117.

In diesen warnend-beschwörenden Worten artikuliert sich ein konservatives Zeitverständnis, das noch in Erinnerung an die staatschöpferische Leistung der absoluten Monarchie, der Retterin aus den Wirrnissen des religiösen Bürgerkrieges zu Beginn der Neuzeit, diese ganz selbstverständlich als stabilisierenden Faktor des Gemeinwesens ansieht und ihre Abschaffung nur als Beginn des gesellschaftlichen Verfalls aufzufassen vermag – eine zeitgenössische Erfahrung in den Jahren nach der französischen Revolution, begriffen im Vorstellungsmedium der platonischen, zum humanistischen Bildungsgut gewordenen Staatsverfallstheorie, die den Philosophen Schlegel hinter der Demokratie die Anarchie und dahinter schließlich die Tyrannei (des Despoten Napoleon) aufsteigen sehen läßt. Zwei Seiten später heißt es:

„Unumstößlich steht das Prinzip fest, daß nur die Monarchie, wo alle Elemente und Kräfte des Staates zur Einheit der Oberherrschaft verbunden sind, dem ewigen Kriege aller gegen alle steuern, einen dauernden Zustand des allgemeinen Friedens, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gründen und durch eine größere und innigere Vereinigung aller Einzelheiten in einem gemeinsamen Mittelpunkt die Menschheit ihrer höheren Bestimmung näher führen kann.“

Monarchie, identifiziert mit Stabilität, und Sturz der Monarchie mit Sturz ins Chaos: Damit sind Denkhaltungen angesprochen, in denen das 19. und beginnende 20. Jahrhundert, Theoretiker wie Roscher und Politiker wie Bismarck lebten⁴. Eine präzise Formulierung hat das monarchische Prinzip in Schlegels Auslassungen dagegen offenbar noch nicht gefunden. Der Monarch als Ursprung der staatlichen Gewalt, die Monarchie als feste Basis der Gesellschaft, als das sie einigende Band: So etwa könnte man die sich hier offenbarende Vorstellungswelt skizzieren. Die Terminologie verweist auf den Umkreis des deutschen Idealismus als Herkunftsort.

In diesem sehr weiten Sinne läßt sich unter das monarchische Prinzip jeder Staat subsumieren, in dem die Staatsgewalt vom Monarchen ausgeht, nicht nur die konstitutionelle, sondern gerade auch die absolute Monarchie⁵. So verstanden findet sich das Prinzip auch bei Montesquieu, dem Vater der modernen Gewaltenteilungslehre; denn auch für ihn ist der Fürst „source“ aller staatlichen Gewalt, alle staatlichen Kompetenzen „émanent du roi“⁶. Aber mit monarchischem Prinzip als terminus technicus, wie er dann im 19. Jahrhundert gebraucht wurde, ist etwas anderes gemeint, nicht die monarchische Gewalthabe schlechthin, sondern eine bestimmte Ausformung, die sie auf die konstitutionelle Monarchie be-

4 Vgl. dazu Schieder, Das Problem der Revolution im 19. Jahrhundert, in: Staat und Gesellschaft, S. 11 ff.

5 So setzt z. B. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 43, beide Staatsformen als Spielarten des monarchischen Prinzips der parlamentarischen Monarchie gegenüber. Die „natürliche Folge des monarchischen Prinzips“ sei „einzig und allein der Grundsatz des absoluten römischen Kaisertums . . . princeps legibus solutus est“ (Preußisches Staatsrecht I, S. 133).

6 Montesquieu II, 4: „Le prince est la source de tout pouvoir politique et civil.“ Vgl. auch Oeschey, Montesquieu, S. 385. Zuweilen hat man unter „monarchischem Prinzip“ auch die dieser Staatsform als spezifisch zugerechnete Tugend im Sinne Montesquieus verstanden, also die „Ehre“; vgl. Rotteck im Artikel „Constitution“ im 3. Bd. des Staatslexikons, S. 668, und Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 302.

schränkt⁷. Nur wenn man dies von vornherein berücksichtigt, verschafft man sich einen Zugang zu der mit dem Begriff verknüpften Problematik.

Wenn gerade im Jahre 1819 das monarchische Prinzip als allseits gebräuchtes Schlagwort auftaucht⁸, dann kündigt das von der prekär gewordenen Stellung der Monarchie. Deutschland befand sich in einer revolutionären Situation, wie es Görres in seinem „Teutschland und die Revolution“ in diesem Jahre eindringlich beschreibt. Nachwehen der napoleonischen Besatzung, Probleme der Integrierung und Modernisierung der neugeformten Staaten, Wirtschaftskrise und Teuerung 1817, enttäuschte Einheitshoffnungen sowie das Zögern der Regierungen mit der Einlösung ihres Verfassungsversprechens schufen ein allgemeines Unbehagen, das sich im Sandschen Attentat an Kotzebue entlud⁹. Es galt, diese Entwicklung aufzufangen und dabei zugleich die monarchische Vorrangstellung gegenüber den demokratischen und konstitutionellen Forderungen der Zeit zu bewahren. „Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips“ war das Stichwort, unter dem die Ministerialkonferenzen in Karlsbad und Wien und die Bundesversammlung zu Frankfurt tagten¹⁰. Das monarchische Prinzip sollte auch in den neuen landständischen Verfassungen, die Artikel 13 der Bundesakte (BA) verheißen hatte, „herrschend“ bleiben¹¹. Von den einzelstaatlichen Regierungen wurde gefordert, daß der Bund einer „zu großen Beschränkung des monarchischen Prinzips“ entgegenstrebe¹². Das „demokratische Prinzip“ sollte in den künftigen Verfassungen keinesfalls „die Oberhand“ erhalten¹³.

Monarchisches Prinzip: Das war ein neues Wort für monarchische Souveränität, zu deren prinzipiellen Wahrung auf die projektierten Verfassungsstaaten angewandt. Es setzte als seinen Gegenbegriff das demokratische Prinzip voraus, doch nicht so, wie bislang die Fürstensouveränität gegen die Volkssouveränität stand, nämlich sein Gegenteil ausschließend, sondern es berücksichtigend. Monarchisches und demokratisches Prinzip waren als polare Gegensätze gedacht. Sie sollten und konnten nicht mehr in einem kontradiktorischen Verhältnis zueinander stehend

7 Vgl. Meisner, a. a. O., S. 161: „Die Idee des modernen Staates mit konstitutioneller Beschränkung ist es recht eigentlich, die den Nährboden darstellt für die Entstehung der Lehre vom monarchischen Prinzip.“ In diesem Sinne definiert auch Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes, S. 101: „Gebührt diese Ausübung (sc. der Staatsgewalt) einer mit der persönlichen Majestät bekleideten physischen Person, so bildet diese gesetzmäßige physische Einheit des regierenden Subjectes den Grundbegriff der Staatsform, und wird davon monarchisches Princip, oder vielmehr Princip des Monarchismus benannt; ein Grundbegriff wovon Absolutismus oder Unumschränktheit, natürliche oder positive, ein wesentliches Ingredienz keineswegs ist . . .“

8 Siehe Meisner, Anm. 1. In den zeitgenössischen Lexika findet sich das Stichwort noch nicht.

9 Vgl. die anschauliche Schilderung der Situation bei Görres, Teutschland und die Revolution, S. 2 f.; abgedruckt im Historischen Lesebuch I, 1815–1871, hrsg. von W. Pöls, Frankfurt 1966, S. 62 f.

10 Vgl. die Präposition der Karlsbader Ministerialkonferenz für die Bundesversammlung in Frankfurt, s. u. Anm. 34.

11 So in Karlsbad unter Berufung auf Art. 1 der Bundesakte der Mecklenburgische Bevollmächtigte Freiherr von Plessen (bei Klüber–Welcker, Wichtige Urkunden, S. 271 f.).

12 So der Hannoversche Bevollmächtigte Graf Münster (bei Klüber–Welcker, S. 267).

13 So Metternich, s. u. Anm. 35.

begriffen werden – das war auch den in Karlsbad versammelten Ministern klar –, aber das monarchische Prinzip sollte doch die „Oberhand“ behalten, und nur unter dieser Bedingung eine „Mischung“ mit dem demokratischen eingehen¹⁴.

Die Verbindung beider Prinzipien wurde teils notgedrungen akzeptiert, teils wurden sie als durchaus „vereinbar“ dargestellt¹⁵. So versuchte Görres in seiner erwähnten Schrift, die von ihm charakterisierte revolutionäre Situation durch einen Vermittlungsvorschlag an die Kontrahenten beizulegen. Er wollte den Gegensatz von monarchischem und demokratischem Prinzip dadurch aufheben, daß im neuen Staatsaufbau das demokratische Prinzip unten in der Gemeinde herrschen und dann auf den höheren Ebenen der Provinzialversammlungen und des Reichsparlaments immer weniger Gewicht erhalten sollte, während umgekehrt dem monarchischen Prinzip eine abnehmende Wirkung durch Rücktreten des bürokratischen Einflusses von der Dominanz der Staatsregierung hin zu den Kommunen mit Gemeindefreiheit zgedacht war¹⁶. In dieser Weise hoffte er, das Streben der Demokratie, „eigenwillig auf sich selber zu beruhen“, zähmen und das monarchische Prinzip, das „wesentlich Entsamung und Selbstentäußerung“ sei, wahren zu können –, eine Formulierung, die zugleich das politische Verhältnis der beiden Gegenspieler, Aggression und Defensive, zu einer zeitüblichen sittlichen Vorstellung verklärt, sehr schön zum Ausdruck brachte¹⁷.

In eben dieser Weise hat auch noch später Rotteck das monarchische Prinzip verstanden und sich bemüht, es als dem demokratischen „befreundet“ darzustellen. Das demokratische Prinzip widerspreche nur dem aristokratischen, führte er im Artikel „Demokratisches Prinzip“ des Staatslexikons aus¹⁸; denn es ziele auf „gleichheitliche und gemeinschaftliche“ Teilhabe an allen Rechten, wenn auch – im Gegensatz zur „Pöbelherrschaft“ – nur durch alle „vernunftrechtlich vollbürtigen Mitglieder des Volkes“. Es sei daher besser in einer Monarchie als in einer zur Radikalisierung und Anarchie neigenden Republik bewahrt. „Das monarchische und das demokratische Prinzip können sehr wohl nebeneinander bestehen, ja, sie mögen sich wechselseitig unterstützen“¹⁹. Wieviel demo-

¹⁴ Plessen, a. a. O., S. 271 f.

¹⁵ Am Ende des Hardenbergschen Verfassungsplans für Preußen heißt es zum Beispiel: „Alles wird darauf gerichtet sein müssen, daß das monarchische Prinzip befestigt werde mit dem wahren Freiheit und Sicherheit der Personen und des Eigentums ganz vereinbar sind . . .“; vgl. die „Ideen zu einer landständischen Verfassung in Preußen“ von 1819, abgedruckt bei Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, S. 637 ff.

¹⁶ A. a. O., S. 119 ff.; vgl. damit die ebenfalls die regionale Gliederung berücksichtigenden Verfassungspläne in Preußen. Aufschlußreich auch die Bemerkung bei Görres, a. a. O., S. 113 f., daß in stehenden Heeren nach dem Prinzip des blinden Gehorsams, „das monarchische Prinzip allein und ausschließlich herrscht“, während die Landwehr dagegen das demokratische Prinzip verkörpere.

¹⁷ A. a. O., S. 121.

¹⁸ 4. Bd., 1. Aufl. 1837, S. 252–263.

¹⁹ A. a. O., S. 256. Rottecks Versuch, das monarchische Prinzip als dem demokratischen befreundet hinzustellen und beide zusammen gegen das aristokratische auszuspielen als der eigentlichen „Verneinung“, dem „Todfeind“ des letzteren, steht noch ganz in der Tradition des Aufklärungs-Bürgertums und der antiaristokratischen Ansätze der Französischen Revolution.

kratische und monarchische „Elemente“ eine Verfassung habe, sei eine Folge der konkreten Vermittlung der beiden Prinzipien und hänge vom Reifezustand des Volkes ab.

Auch hier also Entgegensetzung und Aufeinanderbeziehung der beiden Prinzipien; allerdings genoß das demokratische bei dem badischen Liberalen eine logische und existentielle Präferenz. Als „Idee der rechtlichen Herrschaft des Gesamtwillens“ könne es im Gegensatz zu den anderen nicht hinweggedacht werden, ohne daß der Staat selbst aufgehoben werde, und das Erlöschen eines regierenden Hauses lasse den Staat in seinen demokratischen Urzustand immer wieder zurückfallen²⁰. Das war zwar konsequent in der vernunftrechtlichen Tradition der Grotius und Hobbes gedacht²¹, widersprach jedoch den Intentionen der Parteigänger des monarchischen Prinzips; denn die gingen bei ihrem Vermittlungsversuch vom Monarchen aus und suchten seine Vorrangstellung zu wahren²².

II. Die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips

Denselben Gedanken: Ergänzung des monarchischen Prinzips durch seinen Gegensatz, das demokratische oder konstitutionelle Prinzip, bei Aufrechterhaltung der Ausgangs- und Vorrangstellung des Monarchen, drückten auch verschiedene Formulierungen in den deutschen Verfassungen seit 1818 aus. So hieß es zuerst in der bayerischen Verfassung vom 26. 5. 1818, Artikel II, 1:

„Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich.“

²⁰ A. a. O., S. 258.

²¹ Für Grotius vgl. Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten, S. 35, für Hobbes s. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, S. 248.

²² Häufig sind auch Bestrebungen, den konstitutionellen Staat im Sinne der antiken Staatsformenmischung als eine Zusammensetzung aus monarchischem, aristokratischem und demokratischem Prinzip zu begreifen; so z. B. Dahlmann in seiner Politik, 2. Aufl., S. 18. Bedenken, die konstitutionelle Monarchie als eine Mischung aus Demokratie und Monarchie anzusehen, dagegen bei Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-monarchischen Staatsrechts, S. 127. Mehr als Gegensätze denn als Verbindungen werden die Prinzipien auch von Ranke aufgefaßt (vgl. Meinecke, Zur Geschichte des älteren deutschen Parteiwesens, HZ 118, 1918, S. 61). Türckheim, Betrachtungen I, S. 171, 173 hält das monarchische Prinzip mit dem Repräsentativsystem für unvereinbar, Stahl in seiner Philosophie des Rechts II, 2, S. 373 dagegen nur mit dem „parlamentarischen Prinzip“. H. A. Zachariä stellt wiederum das monarchische Prinzip dem „republikanischen“ gegenüber (Deutsches Staats- und Bundesrecht I, S. 81). Hegel setzt schließlich in seiner Rechtsphilosophie § 304 das monarchische Prinzip gegen das „ständische Element“ als Extreme in der Möglichkeit, die er jedoch für vermittelbar hält, und zwar durch die Regierung von der monarchischen Seite her, durch die Majoratsherren (!) von der ständischen aus (§ 305).

Das kehrt in den späteren Verfassungen fast wörtlich wieder²³. Und in der Verlegenheit, eine adäquate Umschreibung für die auf den Konferenzen von 1819 gesuchte Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips zu finden, verfiel man in Wien auf eine entsprechende Formulierung, die dann in die Schlußakte (WSA) als Artikel 57 einging:

„Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“

Es sind diese Formulierungen gewesen, die, eigentlich zum Schutz des monarchischen Prinzips gedacht, alsbald als dieses selbst verstanden wurden, und unter diesem Namen in die Literatur eingingen²⁴. Sie wahrten die monarchische Souveränität, indem sie Volkssouveränität und Gewaltenteilung eine Absage erteilten. Sie nahmen aber die aus Volkssouveränität und Gewaltenteilung resultierenden Forderungen insoweit auf, als sie den Monarchen an Verfassungen banden, die ihre Existenz und Gestaltung den genannten Forderungen verdankten. Die darin liegende Ambivalenz hat Conze in folgender Weise zum Ausdruck gebracht:

„Das monarchische Prinzip sollte also nach der offiziellen Interpretation den neuen Verfassungen nicht widersprechen, sollte sie aber . . . doch so einschränken, daß dem Prinzip der Volkssouveränität nicht das geringste Zugeständnis gemacht und auch jeder Ansatz zu einer Gewaltenteilung vermieden werden sollte²⁵.“

Es ist demnach historisch falsch, vom monarchischen Prinzip im Sinne der monarchischen Souveränität schlechthin zu sprechen. Nicht nur das

23 Vgl. z. B. § 5 der Badischen Verfassungsurkunde vom 22. August 1818, § 4 der Württembergischen Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 und Art. 4 der Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt vom 17. Dezember 1820. Zum letzten Male formuliert in der Verfassungsurkunde für Schaumburg-Lippe vom 17. November 1868, Art. 5. Die in der Zeit zwischen 1848 und 1851 entstandenen Verfassungen, wie z. B. die preußische, hatten die Formel bezeichnenderweise nicht aufgenommen (vgl. H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 326). – Zur Herkunft der Formulierungen s. Jellinek, a. a. O., S. 470, Meisner, a. a. O., S. 215 ff., und Staudt, Rechtsinhalt und Einbürgerung des monarchischen Prinzips, S. 13.

24 Hinweise auf Art. 57 WSA gibt schon Aretin, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, S. 82, 159, der die Stellung des konstitutionellen Monarchen S. 181 in Anlehnung an die Verfassungsformeln beschreibt, anstelle des Ausdrucks „monarchisches Prinzip“ aber „monarchisches Interesse“ verwendet (S. 157 ff.). Ausdrückliche Verbindung von Art. 57 WSA und dem Ausdruck „monarchisches Prinzip“ bei Cucumus, Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns, S. 92, und bei Rotteck im Artikel „Monarchie“ des Staatslexikons (10. Bd., S. 668 ff.), wobei Rotteck sich allerdings gegen eine Identifikation wendet. Kritisch zur Formulierung des monarchischen Prinzips im Art. 57 WSA auch Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 446 Anm. 6. Stahl unterscheidet in seiner gleichnamigen Schrift S. 1 das monarchische Prinzip ausdrücklich von den Verfassungsformeln. Unpräziser Sprachgebrauch bei Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 283 Anm. 1 und S. 290. Verbindung von monarchischem Prinzip und Art. 57 WSA dagegen wieder bei H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 80 ff.; vgl. auch Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts II, S. 224 f., und Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 185 f. Identifikation beider dann insbesondere in der historisch reflektierenden Literatur bei Kaufmann, Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, S. 38, Jellinek, Parlament und Regierung, S. 6 f.; s. auch Meisner, a. a. O., S. 1 ff., Oestreich, Artikel „monarchisches Prinzip“ in: Bracher-Fraenkel, Staat und Politik, S. 200, Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte I, S. 651 ff., und Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie, S. 73.

25 Siehe Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, S. 221.

Wort kam erst in der Zeit der Verfassungsgebung in Deutschland in Gebrauch, sondern auch der politische Sachverhalt, auf den es sich bezog, war erst ein in dieser Zeit gegebener. Auch als Verfassungsformel war das monarchische ein auf seinen Gegensatz hin angelegtes Prinzip. In welcher pointierter Weise das gilt, zeigt die Entstehungsgeschichte gerade des die Restauration einleitenden Artikels 57 WSA. Schon Meisner hat darauf hingewiesen, daß dieser Artikel nicht einfach als Versuch einer reaktionären Behauptung der monarchischen Position verstanden werden kann²⁶.

An sich ging es auf den Karlsbader und Wiener Konferenzen 1819/20 um eine nähere Interpretation des Artikels 13 der Bundesakte (BA) von 1815 zur besseren Wahrung der monarchischen Dominanz²⁷. Artikel 13 BA hatte in einer durch bayrische Vorbehalte abgeschwächten Form den Völkern des Bundes für die Zukunft „landständische Verfassungen“ verheißen²⁸. Die ersten daraufhin erfolgenden Verfassungsgebungen wie in Bayern und Baden betonten den Repräsentativcharakter der Landstände und gaben ihnen eine über rein beratende Funktionen hinausgehende Teilhabe an der Staatswillensbildung durch Zustimmung zur Gesetzgebung. Schon dies erweckte die Besorgnis, es sei hier dem demokratischen Prinzip zuviel an Rechten eingeräumt, zumal die Öffentlichkeit der landständischen Verhandlungen einer dem Monarchismus abträglichen Demagogie die Tore öffnete²⁹.

Für den Bund ergab sich somit die Aufgabe, die bloße Verheißung landständischer Verfassungen im Artikel 13 BA in einer für die Einzelstaaten verbindlichen und die monarchische Souveränität absichernden Weise zu präzisieren. Zu diesem Zweck legte Gentz sein berühmtes Gutachten vor, das zwischen landständischer und Repräsentativ-Verfassung unterschied, zwischen Abgeordneten „durch sich selbst bestehender Körperschaften“ und solchen, die nicht „Gerechsamkeit und Interessen einzelner Stände“ vertreten, sondern die „Gesamtmasse des Volks“ vorstellen. Mochte diese

26 A. a. O., S. 203. Für die einzelstaatlichen Verfassungen s. dagegen die in Anm. 23 angegebene Literatur und Oeschey, Die Bayerische Verfassungsurkunde, S. 28.

27 Die Quellen wurden zunächst von Klüber veröffentlicht (s. Klüber-Welcker, Wichtige Urkunden . . .); vgl. daneben auch die großen Darstellungen der sechziger Jahre von Aegidi, Die Schlußakte der Wiener Ministerialkonferenzen, Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, und Weech, Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerialkonferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834; ferner Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, S. 551 ff., III, S. 3 ff., und Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, S. 259 ff. sowie Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte I, S. 640 ff., 732 ff.

28 Zu Art. 13 BA s. Ilse, a. a. O. (1. Bd.) und Huber, a. a. O., S. 640 ff. Klüber berichtet, a. a. O., S. 405, daß die Rechte der Landstände umfassen sollten: Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Feststellung der öffentlichen Abgaben sowie Aufsicht über ihre Verwendung, Beschwerde bei Mißbrauch und Ministeranklage.

29 Zur Diskussion der Kompetenzen in der Literatur vgl. den 7. Bd. der Zeitschrift „Allemanica“, S. 193 ff., Zur Kontroverse, ob die Stände nur beratend (Reinhard, Dabelow) oder auch beschließend (Schmelzing, Hornthal) mitwirken sollten, vgl. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Regierung und Parlament, S. 34, und allgemein auch Brandt, Landständische Repräsentation. Für Preußen speziell s. Stahl, Philosophie des Rechts II, 2, S. 405 ff. In Karlsbad erklärte sich der württembergische Bevollmächtigte Graf Winzingerode für nur beratende Stände, hielt eine derartige Reduktion der Mitbestimmung aber nicht mehr für realisierbar (vgl. Klüber-Welcker, a. a. O., S. 254).

Differenzierung auch historisch angreifbar sein, so waren die dem Repräsentativwesen innewohnenden antimonarchischen Tendenzen zur doppelten Ministerverantwortlichkeit, zur Gewaltenteilung, Regierungskonkurrenz und Volkssouveränität doch sehr scharfsichtig gesehen³⁰. Gentz' Bemühungen richteten sich demzufolge konsequenterweise darauf, den Landständen nicht nur einzelne Rechte, sondern ihren Charakter einer Volksrepräsentation als „unverträglich mit der monarchischen Regierungsform“ überhaupt abzusprechen, mithin das Übel mit der Wurzel auszurotten. Allein, die politische Entwicklung war – wenigstens in Süddeutschland – über derartige Versuche schon hinweggegangen. Die recht resignierten Äußerungen in Karlsbad zeugen davon. So bezweifelte der Württembergische Bevollmächtigte Graf Winzingerode, daß es gegen „das mehr oder minder deutlich ausgesprochene Anerkenntnis des Princips der Volkssouveränität durch die Regierungen“ noch ein Mittel gäbe³¹. Die Gentz-Metternichsche Unterscheidung von ständischen und Repräsentativ-Verfassungen vermochte sich nicht durchzusetzen³². Für Württemberg war sie ohnehin alles andere als wünschenswert. Der dort länger als anderswo andauernde Umgang mit den alten Ständen ließ das Ansinnen einer Rückkehr zu ihnen den Württembergischen Bevollmächtigten mit dem Schreckensruf, das sei „der Übel ärgstes“, quittieren³³.

Dennoch beharrte Metternich auf seinem Wunsch, dem Art. 13 BA eine restriktive Interpretation von Bundes wegen zu geben. So heißt es in einem Schreiben an den österreichischen Gesandten Graf von Buol in Frankfurt – gleichlautend mit der Präposition der Karlsbader Konferenz an die Bundesversammlung – zur Interpretation des Artikels:

„Die Gründe, welche die Bundes-Versammlung früher bestimmt hatten, auf das Verfassungswesen einzelner Bundesstaaten nicht unmittelbar einzuwirken, mußten jetzt höherer Rücksicht Platz machen. Wenn der Deutsche Bund nicht zerfallen, wenn Deutschland nicht allen Schrecknissen innerer Spaltung, gesetzlicher Willkür und unheilbarer Zerrüttung seines Rechts- und Wohlstandes preisgegeben werden soll, so muß es für die wichtigste seiner Angelegenheiten, für die Bildung seiner künftigen Verfassungen, eine feste, gemeinschaftlich anerkannte Grundlage gewinnen. Es muß daher eines der ersten und dringendsten Geschäfte der Bundes-Versammlung sein, zu einer gründlichen, für alle Bundesstaaten, in welcher Lage sie sich auch gegenwärtig befinden mögen, anwendbaren, nicht von allgemeinen Theorien oder fremden Mustern, sondern von deutschen Begriffen, deutschem Rechte und deutscher Geschichte abgeleiteten, vor allem aber der Aufrechterhaltung des monarchischen Princips, dem Deutschland nie ungestraft untreu werden darf, und der Aufrechterhaltung des Bundes-Vereines als der einzigen Stütze seiner Unabhängigkeit und seines Friedens vollkom-

30 Gentz' Gutachten ist abgedruckt bei Klüber-Welcker, S. 220 ff. Dazu Welckers Kritik, ebd. S. 230 ff., und Brandt, a. a. O., S. 51 ff. Zu Gentz jetzt auch die Dissertation von Göcken, bes. S. 86 ff. Zum Charakter der alten Stände vgl. Brunner, Land und Herrschaft, S. 295 ff.

31 Bei Klüber-Welcker, S. 253.

32 Vgl. die Stellungnahmen der Nassauschen Bevollmächtigten v. Marschall und des Mecklenburgischen Bevollmächtigten v. Plessen bei Klüber-Welcker, a. a. O., S. 274 ff. bzw. S. 279 ff.

33 Klüber-Welcker, a. a. O., S. 297.

men angemessenen Auslegung und Erläuterung des Artikels XIII der Bundesacte zu schreiten“³⁴.

In seinen „Grundzügen zur Interpretation des 13. Artikels der Bundesacte“ für die Verhandlungen auf der Wiener Ministerialkonferenz legte Metternich seine Intention noch deutlicher dar:

„Indem der Bund eine zwischen souveränen Fürsten geschlossene Föderation ist, muß das durchgreifende Princip der einzelnen Verfassungen das monarchische sein; denn dort, wo das demokratische Princip die Oberhand hätte, würde die souveräne Gewalt zur Handhabung der Föderationszwecke nicht nur gelähmt, sondern nur zu bald gänzlich verschwinden“³⁵.

Das griff in der Konferenz der federführende 5. Ausschuß auf, als er in einer ersten Stellungnahme neben anderen in die Schlußakte eingegangenen Restriktiv-Bestimmungen in Anlehnung an den bayrischen Artikel II § 1 den späteren Artikel 57 formulierte³⁶. Aber gerade damit wurde, trotz der Wiederaufnahme des Begriffs „landständische Verfassung“, die Metternichsche Intention nicht erfüllt. Es ist nämlich zu beachten, daß die Vagheit der Formulierung dieses Artikels nicht etwa den Fürsten bei künftiger Verfassungsgebung einen möglichst weiten Spielraum zur Zurückdrängung konstitutioneller Forderungen geben sollte – denn gerade dafür hätte man sich gern auf eine bestimmtere Vorschrift des Bundes berufen –³⁷, sondern als Ausdruck des Prinzips der Nichteinmischung gedacht war, also der Verfassungsgebung in den Einzelstaaten gerade keine Zügel anlegen wollte. Das geht aus der Erläuterung des Berichtstatters dieses Ausschusses, des Freiherrn von Zentner, Autors schon des entsprechenden Artikels in der bayrischen Verfassung, hervor:

„Der Ausschuß hat geglaubt, bei den Bestimmungen über den 13. Artikel nur von dem Standpunkte des Bundes auszugehen, und in diese innere Landesangelegenheit sich nicht weiter einmischen zu dürfen, als die Aufrechterhaltung des Bundesvereins zur Erfüllung seiner Zwecke, und die Aufrechterhaltung des monarchischen Princips, auf welchem der Verein wesentlich gegründet ist, erfordere, wenn nicht im Einverständnis des Regenten mit seinen Ständen der Bundesversammlung besondere Befugnisse übertragen sind“³⁸.

Die Funktion des Artikels 57, das monarchische Prinzip aufrechtzuerhalten, erscheint hier in doppelter Richtung angesetzt: Sowohl gegen innen, gegen die konstitutionellen Forderungen, als auch gegen außen, gegen den Bund und seine die einzelstaatliche Souveränität einschränkenden Präskriptionen gewandt. Deutlicher wird diese Intention noch durch

34 Protokolle der deutschen Bundesversammlung Bd. VIII, S. 266 ff., und Metternichs nachgelassene Papiere II, 1, S. 270 ff. (275).

35 Ilse, a. a. O., II, S. 405.

36 Ilse, a. a. O., II, S. 407.

37 Vgl. Weech, a. a. O., S. 46 ff. Außer der zu allgemeinen Formulierung des monarchischen Prinzips wurde gerügt, daß die Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Ständeversammlungen und der Vorbehalt einer nur verfassungsmäßigen Verfassungsänderung zu weit gingen. Auch wurde eine Verpflichtung der Landstände, die für die Verwaltung notwendigen Mittel zu bewilligen, angeregt. Diese Vorstellungen drangen jedoch nicht durch.

38 Ilse, a. a. O., S. 409.

die gleichzeitige bayrische Verwahrung gegen die Metternichschen Interpretationsgrundsätze für Artikel 13:

„Über die von Sr. Durchlaucht dem Herrn Fürsten v. Metternich vorgelegten Grundzüge zur Interpretation des Artikel 13 der Bundesacte.

Se. Majestät der König von Bayern haben aus freiem Entschlusse Ihrem Reiche eine Verfassung gegeben, in welcher die Einführung einer ständischen Versammlung als wesentlicher Bestandteil aufgenommen ist. Die Verfassungs-Urkunde zeigt, daß sie auf einer historischen Grundlage beruht, und nicht aus reinen Theorien entstanden ist. Sie selbst ist die stärkste Gewähr der unveräußerlichen Souveränitätsrechte der Krone und steht im Einklang mit der Verfassung des Bundes.

Baierns Verfassung ist demnach gegeben, sie ist beschworen, eingeführt und ins Leben getreten, Baiern befindet sich demnach nicht in dem Falle, einer weiteren Erklärung des Artikels 13 der Bundesacte zu bedürfen, indem es unter diejenigen Staaten gehört, in welchen die landständische Verfassung bereits ihre feste Existenz gefunden hat, und daß gedachter Artikel 13, sowie seinerzeit der Bundesversammlung angezeigt worden, in Erfüllung gegangen ist, dadurch hat Baiern der Bundesacte genügt. Der König von Baiern findet sich verpflichtet, auf der gegebenen Verfassung fest zu beharren, und Allerhöchstdesselben Bevollmächtigten ist nicht gestattet, auf eine solche Erläuterung des Artikels 13 einzugehen, wodurch eine Änderung in ihrer Verfassung vorgenommen würde, sie können jedoch mitwirken, daß zur Beseitigung möglicher Mißbräuche, oder Mißverständnisse über einige Bestimmungen, als Direktiv-Normen in der Auslegung und Anwendung des Artikels 13 eine Vereinbarung der Cabinette nach den Vorschlägen seiner Durchlaucht des Herrn Fürsten v. Metternich, getroffen werde“³⁹.

Artikel 57 WSA sollte durch seine Offenheit gerade auch die in Bayern eingeführte Repräsentativverfassung gegen eine Rückwärtsrevision schützen. Wie die entsprechenden Formulierungen in den einzelstaatlichen Verfassungen suchte er, zwischen monarchischer Souveränität und Mitspracherechten der ständischen Repräsentation zu vermitteln. Dabei setzte er für die landständischen Verfassungen ein Maximum: Mitwirkung sollte nur an bestimmten Rechten, aber nicht allgemein eingeräumt werden. Aber dieses Maximum wurde nicht näher präzisiert nach Zahl und Art der in Frage kommenden Rechte⁴⁰.

39 Ilse, a. a. O., S. 412 f. Der Hinweis darauf, daß die Verfassungsurkunde auf „historischer Grundlage“ beruhe und nicht aus „reinen Theorien“ entstanden sei, spielt auf die Karlsbader Präposition an (s. o. Anm. 34). Vgl. auch die Darstellung bei Weech, a. a. O., S. 46 ff., wonach Bayern und Württemberg sich mit Erfolg einer ihre Verfassungen bedrohenden Interpretation des Art. 13 BA widersetzen. Die Vorlagen des den späteren Art. 57 WSA u. a. formulierenden 5. Ausschusses fanden zunächst keine Billigung in der Ministerversammlung. Zu weitergehenden Forderungen s. o. Anm. 37, zum endgültigen Ergebnis Art. 54–62 WSA.

40 In der staatsrechtlichen Literatur wird betont, daß durch die Wiener Schlußakte kein bestimmtes Minimum oder Maximum ständischer Mitberechtigung statuiert wurde; vgl. Zöpfl, a. a. O. II, S. 248, mit der Feststellung, daß den Ständen eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung und Budgetaufstellung zukomme. Entsprechend auch H. A. Zacharia, a. a. O. I, S. 80 ff., und im Art. „Landstände“ im Staatswörterbuch von Bluntschli–Brater, 6. Bd., S. 285 f. Huber, a. a. O., S. 754, übergeht diese für das Verständnis der Bundesregelung wichtige Vorgeschichte und kann daher S. 652 die Meinung äußern, daß Art. 57 WSA „ein unmittelbarer Niederschlag der Gentzschen Auslegung des Begriffs der landständischen Verfassung“ gewesen sei. Bedenklich auch Göcken, a. a. O., S. 101 f.

Die Opportunität eines solchen Vorgehens lag zu jener Zeit auf der Hand. Konnten sich doch nur so, durch „Revolution von oben“⁴¹, durch Verfassungsgebung und Einräumung politischer Mitwirkungsrechte, die alten Dynastien gegenüber den konstitutionellen Forderungen behaupten und ihre neuen, unter Napoleon hinzugewonnenen Landesteile zu integrieren hoffen⁴². Es muß darüber hinaus aber auch darauf aufmerksam gemacht werden, daß die prekäre Finanzlage der Staaten nach den napoleonischen Kriegen die Idee einer Mitwirkung der Stände als Steuern bewilligenden und Staatsschulden garantierenden Faktors förderte. Das wird in der Literatur oft übersehen⁴³. Der Zweck der Verfassungsformeln ist es demnach gewesen, die monarchische Position zu wahren, gerade indem man die unvermeidlichen Forderungen des Konstitutionalismus in sie aufnahm.

III. Das Problem: Monarchische Souveränität und Konstitutionalismus

Durch das beschriebene Vorgehen in Wien und in den Einzelstaaten schien dem Konstitutionalismus die Spitze abgebrochen zu sein. Man muß bedenken, daß der Konstitutionalismus ursprünglich ja durchaus antimonarchisch gerichtet war, auch ohne die Monarchie als solche abzuschaffen. Eine derartige antimonarchische Spitze hatte schon die erste konstitutionelle Verfassung des Kontinents besessen, die französische von 1791. Sie hatte dem Monarchen zwar die volle Gewalt über die Exekutive belassen⁴⁴, ihn aber darin völlig an das Gesetz gebunden⁴⁵ und ihm in der Gesetzgebung nur ein suspensives Veto ohne Initiativrecht eingeräumt⁴⁶. Was hier mit Konstitution gemeint war, drückte der Artikel 16 der vorangestellten Deklaration der Menschenrechte scharf aus:

»Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.«

41 Ausdruck schon bei Hardenberg, vgl. Schnabel, a. a. O. II, S. 32. Vgl. auch die Einschätzung der preußischen Entwicklung durch Struensee 1799, wiedergegeben bei W. Sauer, Das Problem des deutschen Nationalstaates, in: Moderne deutsche Sozialgeschichte, hrsg. von H.-U. Wehler, Köln-Berlin, 2. Aufl. 1968, S. 418.

42 Verfassungsgebung als Mittel der Staatsintegration: Treitschke, a. a. O. II, S. 294 ff., Jellinek, Regierung und Parlament, S. 14 f., Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 205, Huber, a. a. O. I, S. 16 f., für Baden Gall, Der Liberalismus als regierende Partei, S. 1 ff., S. 21. – Verfassungsgebung als Mittel zur Bewahrung der Dynastien: Schnabel, a. a. O. II, S. 77, Huber, a. a. O., S. 16 f., für Baden Heinrich, Über den Einfluß des Westens auf die Badische Verfassung. Seite 28 mit Nachweisen (S. 30: Verfassungsgebung als „abgebogene Revolution“).

43 Hinweise bei Held, Zur Lehre vom Constitutionalismus, S. 315. Vgl. auch Valjavec, Die Entwicklung der politischen Strömungen, S. 393, und Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution, S. 170, sowie jetzt Obenaus, Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, in: G. A. Ritter (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 57–74.

44 Titre III, chap. IV, art. 1, und titre III, art. 4.

45 Titre III, chap. II, sect. I, art. 3.

46 Titre III, chap. III, sect. III, art. 1 f. bzw. titre III, chap. III, sect. I, art. 1.

Vorstellungen, deren Herkunft aus Lockes ‚liberty and property‘- Vorbehalt und Montesquieus ‚séparation des pouvoirs‘ unschwer zu erkennen ist, beschränkten in zwiefacher Weise den Monarchen. Er hatte eine grundsätzlich unantastbare Freiheitssphäre anzuerkennen und war auch im engeren Rahmen seiner staatlichen Tätigkeit durch selbständige Gesetzgebungs- und Rechtsprechungskörper begrenzt⁴⁷. Konstitutionelle Monarchie war so verstanden beschränkte, und zwar den Monarchen auf die Exekutivfunktion beschränkende Monarchie. Aber nicht nur das.

In der Idee des Konstituierens liegt ja nicht nur die Vorstellung einer Eingrenzung vorhandener staatlicher Gewalt, sondern auch die ihrer Errichtung oder Neufestsetzung überhaupt. Hier berührte sich der Gedanke des Konstitutionalismus mit den Theorien des Gesellschaftsvertrages und der Volkssouveränität, von der denn auch die Verfassung von 1791 ausging⁴⁸. Sprachlich deutlich wird das zeitgenössisch auch in der Sieyès-schen Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué*. Durch sie ist gleichsam ein an neuplatonische Emanationsvorstellungen erinnerndes Gegenbild zum souveränen Monarchen als ‚source‘, aus der ‚émanent tous les droits‘, geschaffen worden. Eine solche Vorstellungsweise aber beschnitt den Monarchen nicht nur in seiner Machtfülle, sondern bedrohte die Monarchie in ihren Grundlagen⁴⁹.

Auch dort, wo sich ein Fürst noch als monarchischer Repräsentant des Staates fühlen konnte, trat ihm nun eine zweite Repräsentanz in Gestalt der Volksvertretungen gegenüber, die ihm – ebenso gut legitimiert wie er – an Dignität nicht nachstand und daher als sein grundsätzlicher Konkurrent erschien⁵⁰. ‚Konstitution‘ wurde unter diesen Umständen zum Synonym von Repräsentativ-Verfassung⁵¹. Eine Konstitution geben hieß jetzt, eine Volksvertretung als Repräsentanz des Volkes anerkennen. Auch die Teilung der staatlichen Gewalt mit einem anderen Repräsentanten war so mehr als nur eine Beschränkung des Monarchen, war schon immer auch Vorschubleistung für die Inthronisierung der Volkssouveränität⁵².

47 Titre III, art. 3 f. bzw. titre III, chap. V, art. 1.

48 Titre III, art. 1. Zu den Zusammenhängen s. auch H. Maier, Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie, S. 6, und Jelinek, Allgemeine Staatslehre, S. 466.

49 In der deutschen Theorie bemühte man sich daher häufig um eine Unterscheidung von „konstituierend“ und „konstitutionell“; vgl. Görres, a. a. O., S. 43, und Stahl, a. a. O., S. 292. Die Begriffe „Konstitution“ und „Konstitutionalismus“ waren in Deutschland von Anfang an umstritten; s. dazu G. Neumann, Geschichte der konstitutionellen Theorie, S. 10, und die Literatur Anm. 51.

50 Zum Monarchen als Repräsentanten vgl. Gierke, Das Genossenschaftsrecht III, S. 595 f.; aus der zeitgenössischen Literatur insbes. J. B. Multz, Représentatio majestatis imperatoriae, 1690; jetzt auch H. Hofmann, Repräsentation, Berlin 1974. Zur eigenartigen Doppelrepräsentationsvorstellung der französischen Verfassung von 1791 s. Titre III, art. 2. In Deutschland W. J. Behr, Neuer Abriß der allgemeinen Staatswissenschaftslehre (bei Brandt, a. a. O., S. 273).

51 Vgl. die Artikel über „Repräsentatives, constitutionelles und landständisches System“ von Kolb und „Constitution“ von Rotteck im Staatslexikon von Rotteck–Welcker, Bülaus Aufsatz über „Constitution und Constitutionelle“ in den „Neuen Jahrbüchern“ und Welckers Stellungnahme gegen Gentz bei Klüber–Welcker, a. a. O., S. 230 ff.

52 Zum ersten Auftauchen des modernen Konstitutionalismusbegriffs in England im 17. Jh. vgl. Hartung, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie, S. 187. Erste Beschränkung

Darin lag auch die Gefahr der Verwendung einer Formulierung wie der von der ‚geteilten Souveränität‘, mit der selbst so unverdächtige Parteigänger der Monarchie wie Ancillon und der Freiherr vom Stein die neue konstitutionelle Situation zu umschreiben suchten⁵³. Auch das war nicht völlig neu. Als ‚res publica mixta‘ hatten schon die älteren Reichsjuristen das Verhältnis von Kaiser und Reich zu deuten unternommen und eine Lehre der geteilten Souveränität mit der Unterscheidung von ‚majestas realis‘ und ‚majestas personalis‘ entwickelt⁵⁴. Das widersprach allerdings der strikten Lehre von der Fürstensouveränität Bodinscher und Hobbescher Provenienz, nach der die summa potestas ganz und unteilbar beim Monarchen ruhte, worin ja gerade diese Autoren und ihre Nachfolger, aus ihren zeitgenössischen Erfahrungen heraus verständlich, die einzige Gewähr gegen den Zerfall der Staaten im Bürgerkrieg gesehen hatten⁵⁵. Es widersprach ebenso der jüngsten Entwicklung in den deutschen Ländern, in denen die Fürsten gerade unabhängig geworden waren und ihre neue Souveränität in der Rheinbundakte bestätigt bekommen hatten⁵⁶. Dies alles war nun in Gefahr gekommen durch das Drängen der Völker nach Repräsentation und Verfassung, dem man in irgendeiner Weise nachgeben mußte, ohne doch der eigenen, gerade errungenen Souveränität etwas vergeben zu wollen.

IV. Die Verfassungsformeln als Lösungsversuch

Erst wenn man sich die Verlegenheit, in die Staatstheorie und Verfassungsgebungspraxis gestürzt wurden, ganz deutlich macht, vermag man zu ermessen, um was für einen ingeniösen Einfall es sich bei der neuen

gen im Hinblick auf das gesetzesdurchbrechende Dispensationsrecht des Monarchen schon in der Petition of Rights und der Bill of Rights. Zur Rückführung der Vorstellungen auf die naturrechtliche Theorie und die „leges fundamentales“ Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht. Der Terminus selbst ist wesentlich älter. Schon in römischer Zeit und hernach im mittelalterlichen Reich hießen die kaiserlichen Rechtsfestsetzungen „Constitutiones“, Cicero spricht ‚de re publica‘ I, 26 von „civitas est constitutio populi“. Jellinek verweist unter Berufung auf Th. Mommsen auf den römischen Sprachgebrauch, „rem publicam constituere“ und läßt daraus im 18. Jh. den modernen Konstitutionalismusbegriff entstehen (Allgemeine Staatslehre, S. 506, vgl. auch S. 508). Vgl. auch Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 40–48; Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 26 ff., 196 ff, und Ch. H. McIlwain, Constitutionalism ancient and modern, 2. Aufl. New York 1947. Zur deutschen Konstitutionalismusliteratur im 19. Jh. vgl. die Angaben bei Huber, a. a. O., III, S. 3 f.; zu ergänzen durch H. Maier, Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie, 1914.

53 Vgl. Ancillon, Über Souveränität und Staatsverfassungen, S. 18 ff. (19). Stein sagt in seiner Denkschrift vom 17. April 1806: „Der Preußische Staat hat keine Staatsverfassung; die oberste Gewalt ist nicht zwischen dem Oberhaupt und Stellvertretern der Nation geteilt“ („Briefe und amtliche Schriften“ II, 1, S. 206–214).

54 Vgl. dazu etwa Stintzing–Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft II, S. 32 ff.

55 Bodin, Six livres de la république, II, 1 (vgl. auch I, 10), Hobbes, de cive, XII, 5. Zu beiden jetzt J. Dennert, Ursprung und Begriff der Souveränität, und H. Quaritsch, Staat und Souveränität.

56 Art. 25 f. der Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 (vgl. schon vorher Art. XIV des Friedensvertrags von Preßburg vom 26. Dezember 1805).

Formulierung des monarchischen Prinzips handelte: Man rettete die monarchische Souveränität hinüber in die Zeit des Verfassungsstaates, stellte jedenfalls die Denkvorsetzungen für ihre Erhaltung bereit. Dies geschah, indem man den Versuch wagte, in die Formulierung des monarchischen Prinzips die ihm entgegenstehenden Ideen von 1789 aufzunehmen, sie in ihr in einer zeitgenössisch charakteristischen Weise „aufzuheben“⁵⁷. Es empfiehlt sich, bei einer Analyse dieses sehr komplizierten dialektischen Gefüges zwischen seinem schon erwähnten politischen Zweck, dem Gedanken der Gestaltung (der *ratio legis*), der juristischen Formel, in die er sich kleidete, und der Art, in der diese Formel inhaltlich ausgefüllt wurde, sowie dem Geist seiner späteren Interpretation und Handhabung zu unterscheiden. Gerade unter der unzulässigen Vermischung von Wortlaut, *ratio legis* und interpretativem Zeitgeist, besser noch: Parteigeist, hat die wissenschaftliche Behandlung des monarchischen Prinzips lange gelitten⁵⁸. Der Gedanke der Formulierung war folgender⁵⁹:

1. Der Monarch sollte Oberhaupt des Staates bleiben. Das war nicht in irgendeinem nur-repräsentativen Sinne gemeint, sondern sollte ausdrücken, daß er und nicht das Volk nach wie vor Souverän, d. h. im Besitze der höchsten Gewalt, der *summa potestas*, sei⁶⁰. Er leitete seine Gewalt von keiner anderen irdischen Instanz ab, aber jede weitere Ausübung staatlicher Gewalt mußte sich auf ihn berufen können, war nur durch Übertragung von ihm her legitimiert. Dieses Legitimationsverhältnis wurde als Realprinzip unter Zuhilfenahme der schon erwähnten Emanationsvorstellung formuliert. So hieß es etwa im Artikel 57 der Chartre constitutionelle von 1814: „*toute justice émane du Roi*“, und ganz entsprechend in Artikel

57 Vgl. damit Hegels zeitgleichen Versuch, Restauration und Revolution dialektisch miteinander zu versöhnen. Dazu J. Ritter, *Hegel und die Französische Revolution*, 1957.

58 Typisch vor allem die älteren Werke von Hugelmann, *Zur Lehre vom monarchischen Prinzip*, und von Hubrich, *Das monarchische Prinzip in Preußen*. Nicht frei davon auch Meisner, a. a. O., s. dazu u. Anm. 82.

59 Bündigste Darlegung bei H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 80 ff.; vgl. auch Huber, a. a. O., S. 651 ff.

60 Der Begriff „Staatsoberhaupt“ steht in den älteren Verfassungen im Zusammenhang mit der beginnenden Lösung des Staates aus der absolutistischen Fürstenherrschaft und der Integrierung des Monarchen in einen selbständig existierend gedachten Staat als dessen souveräne Spitze, vgl. schon Art. 1 II 13 ALR, und Doeberl, *Maximilian von Montgelas*, S. 276 ff. Gleichzeitig kommt der Begriff „Staatsgewalt“ (anstelle von landesherrlicher Gewalt) auf; vgl. Gönner, *Teutsches Staatsrecht*, S. 95, 339, 343. Die moderne Terminologie ist antipatriomonal, gegen die Teilbarkeit des Staatsgebiets gerichtet, damit aber nicht unbedingt zugleich auch konstitutionell (s. u. 2. Kap. II, 4). – Art. 57 WSA spricht bezeichnenderweise nicht vom „Staatsoberhaupt“, sondern von „souveränen Fürsten“. Daß ihm nicht das Konzept der modernen Lehre vom Staat als juristischer Person und von der Staatssouveränität zugrunde gelegen hat, ist auch von deren Vertretern anerkannt worden; vgl. H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 326, Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 472 f., Landesberger, *Rezension* zu G. Meyer, S. 254. Darauf beruht zum Teil deren Kritik am monarchischen Prinzip. Vgl. jetzt auch Quaritsch, a. a. O., S. 487 ff. (497). Zum häufig anzutreffenden Versuch, die moderne Staatsorganlehre mit dem monarchischen Prinzip zu verbinden, vgl. unter Berufung auf Gierke (*Das Genossenschaftsrecht* I, S. 828) Rieker, *Die rechtliche Stellung der modernen Volksvertretung*, S. 41. Die Ansicht, daß nach dem monarchischen Prinzip der Staat als juristische Person gedacht wurde und der Fürst als Staatsorgan (so Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, S. 134, Jesch, *Gesetz und Verwaltung*, S. 87, auch Meisner, a. a. O., S. 178, 206) ist falsch. – Unergiebig sind die historischen Passagen bei Kimminich, *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*.

VIII § 1 der Bayerischen Verfassung von 1818: „Die Gerichtsbarkeit geht vom Könige aus“⁶¹.

2. Principium der staatlichen Gewalt war der Monarch aber auch in dem Sinne, daß er sie vollständig in sich vereinigte und selbst ausübte, unverletzlich und ohne sich vor einer anderen irdischen Instanz, die dann ja notwendig eine höhere gewesen wäre, verantworten zu müssen⁶². Der Monarch galt so besehen nicht nur als Quelle aller Gewalt, sondern es galt auch als Prinzip im Sinne von ‚Grundsatz‘, daß er alle Gewalt selbst besäße und über sie verfügen könne. Anklänge an die plenitudo potestatis – Vorstellung der älteren Staatslehre sind hier unverkennbar. Sie sind auch in der Literatur zum monarchischen Prinzip nachweisbar⁶³.

Diese Bezugnahme ist in gewissem Sinne rückschrittlich gewesen, hatte sich doch schon die Reichspublizistik mehr und mehr angewöhnt, dem besonders auf den Kaiser im Reich angewandten Prinzip der Machtbeschränkung folgend von der plenitudo potestatis als Erstarken der herrscherlichen Gewalt zur unbeschränkten Vollgewalt nur noch im Ausnahmefall des Notstandes zu sprechen⁶⁴. Das monarchische Prinzip schien dagegen diese Machtfülle wieder als an sich bestehenden Normalzustand für den Monarchen zu reklamieren, und Autoren wie Klüber, dessen Bildung noch in vorkonstitutionelle Zeit zurückreichte, haben denn auch weiterhin das Gesamt der Staatshoheitsrechte unter brücker Zurückweisung der Notstandstheorie als plenitudo potestatis definiert⁶⁵. Zu bemerken ist freilich, daß die Souveränität auch in älterer Zeit eigentlich nie als unbeschränkte Gewalt verstanden wurde, sondern eine Bindung an das göttliche und natürliche Recht nicht ausschloß. So bekanntlich bei Bodin, und selbst Hobbes unterstellte seinem Monarchen mindestens moralische Bindungen⁶⁶. Auch späterhin ist die souveräne Machtausübung immer als an den Staatszweck gebunden gedacht worden, galt höchste Staatsgewalt nicht als Allgewalt schlechthin⁶⁷. Erst die Leugnung eines dem positiven Recht vorausgesetzten Staatszwecks durch die positivistische Richtung in der Staatsrechtslehre seit Gerber, die Beschränkung der Staatsgewalt auf den Willensmoment, schuf die Voraussetzungen für ein wirklich absolutes

61 Der Monarch als „Quelle“ aller staatlichen Gewalt nach monarchischem Prinzip noch bei Zöpfl, a. a. O. II, S. 247, und H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 83.

62 „Unverletzlichkeit“ und „Unverantwortlichkeit“ als Bestandteile des monarchischen Prinzips bei Rotteck, Artikel „Monarchie“ im Staatslexikon, 10. Bd., S. 676, H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 82, Zöpfl, a. a. O. II, S. 247.

63 Vgl. Meisner, a. a. O., S. 106. Rotteck spricht im Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 668, von „Vollgewalt“, Bluntschli im Allgemeinen Staatsrecht, S. 444, von „Fülle der Staatsgewalt“, im Art. XIV des Preßburger Friedens vom 1805 erhielten Bayern, Baden und Württemberg „la plénitude de la souveraineté et tous les droits qui en dérivent“ zuerkannt.

64 Vgl. Pütter, Elementa juris publici Germanici, 4. Aufl. 1766, S. 517 f., Biener, Bestimmung der kaiserlichen Machtvollkommenheit in der deutschen Reichsregierung I, 1780, S. 6.

65 Öffentliches Recht des Teutschen Bundes, S. 102.

66 Siehe dazu jetzt Dennert und Quaritsch (o. Anm. 55).

67 Vgl. Klüber, a. a. O., S. 101; Aretin, a. a. O., S. 174; Rotteck, Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 673, und Dahlmanns Politik, S. 93.

Staatsverständnis, für einen nunmehr auch „rechtlichen Absolutismus“⁶⁸, dessen Konsequenzen noch Georg Jellinek in höchst eigentümlicher Weise durch Konstruktion der Souveränität als Rechtsbegriff, der sich zwar auf alles erstrecken, aber als solcher nie schrankenlos sein könne, zu umgehen suchte⁶⁹. Das freilich war noch nicht das Verständnis der damaligen Zeit. Vereinigung aller Gewalt in den Händen des Monarchen bedeutete – von dem Folgesatz, der noch zu erörtern sein wird, einmal ganz abgesehen – nicht Allgewalt, sondern an den höheren Zweck des Staates gebundene Gewalt⁷⁰. Allerdings ist erkennbar, daß schon zwischen dem ersten und dem zweiten Teil der Formel des monarchischen Prinzips eine gewisse Spannung bestand: Der Monarch als *Grund* aller staatlichen Gewalthabe war etwas anderes als der *Grundsatz*, daß alle Staatsgewalt beim Monarchen vereinigt sei und in seiner Verfügung stünde.

3. Diese Spannung verstärkte sich noch durch den weiteren Zusatz, daß die Ausübung der staatlichen Gewalt auch im positiven Recht, nämlich ‚verfassungsmäßige‘, Schranken besäße. Zweierlei war damit gemeint. Einmal handelte es sich um die Rechtsgrenze der staatlichen Machtausübung gegen Freiheit und Eigentum der Untertanen, zum anderen aber auch um die politische Beschränkung des Monarchen durch die notwendige Mitwirkung anderer an bestimmten Regierungshandlungen. Man hat dabei natürlich in erster Linie an die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Gesetzgebung zu denken. Doch ist auch auf die Einführung des ministeriellen Contrasignaturgebots in jener Zeit hinzuweisen. In allen diesen Fällen war der Monarch zwar noch zuständig, aber nicht mehr allein zuständig. Noch deutlicher wird die Spannung des Folgesatzes zum Vordersatz, wenn man berücksichtigt, daß die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Unabsetzbarkeit der Richter in jener Zeit ebenfalls Verfassungsrang erhielten, der Monarch dem Gericht nicht mehr vorsaß, keine Evokation durch ihn oder Appellation an ihn mehr stattfand, und daß es auch gemeindliche Autonomien und feudale Relikte gutsherrlicher Polizeihochheit und Gerichtsbarkeit gab⁷¹. In diesem Zusammenhang gewann das monarchische Prinzip eine Relativierung in dem Sinne, in dem man von einem Grundsatz oder Prinzip heute häufiger spricht, daß etwas *grundsätzlich* gelte, es sei denn, daß . . .

Dadurch wurde freilich der ganze Vordersatz in Frage gestellt. Eine Angabe über die tatsächliche Stellung des Monarchen ließ sich aufgrund des monarchischen Prinzips allein nun nicht mehr machen. Es mußte dazu immer die ganze Verfassung, durch die er beschränkt wurde, mitgelesen werden. So öffnete das monarchische Prinzip in den Verfassungsformeln

68 So Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 12. Zu Gerber vgl. seinen Aufsatz Über die Theilbarkeit deutscher Staatsgebiete in Aegidis Zeitschrift S. 447 sowie seine Grundzüge des deutschen Staatsrechts S. 19, 235 ff. (238).

69 Allgemeine Staatslehre, S. 476 ff.

70 Zur Entwicklung der Staatszwecklehre jetzt Hesse, Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, 1964.

71 Vgl. Maurenbrecher, Grundsätze des deutschen Staatsrechts, S. 242. Die Patrimonialgerichtsbarkeit wurde endgültig erst durch das Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 aufgehoben.

selbst ein Einfallstor für seine Gegensätze, obwohl es eine Gewaltenteilung etwa im Sinne Kants⁷², die grundsätzliche und personelle Trennung, zu vermeiden suchte. Aber das blieb teils eine unrealistische, phrasenhafte Aussage, gemessen an der Unabhängigkeit der Rechtsprechung, teils griff nur eine andere Art von Gewaltenteilung als strenge Trennung Platz, wenn nämlich sich Fürst und Volksvertretung in die legislative Gewalt ‚teilen‘. Und so ist z. B. Rottecks Rüge, daß der Versuch in Artikel 57 WSA, die tatsächliche Gewaltenteilung zu negieren, auf ein bloßes ‚Wortspiel‘ hinauslaufe, zu verstehen, wenn auch sein eigener sich daran anschließender Versuch, das monarchische Prinzip dahingehend umzudefinieren, daß es nur noch die Erblichkeit des Monarchen im Gegensatz zum republikanischen Präsidenten und seine durch Gewaltenteilung beschränkte Gewalt im Gegensatz zum Despoten meine, einer Verneinung des Vordersatzes zugunsten des Folgesatzes gleichkam und damit eine einseitig parteiische Auslegung darstellte⁷³.

Die Leugnungen des Vorhandenseins der Gewaltenteilung in der Literatur basierten demgegenüber vorzugsweise auf der einfachen Feststellung, daß eine Trennung der Gewalten im Sinne Montesquieus, eine Teilung der Souveränität, nicht stattgefunden habe, sondern daß man nur von einer Beschränkung der monarchischen Machtausübung reden könne, und endeten in der Versicherung, die bloße Zustimmung der Stände zur Gesetzgebung sei noch keine Gewaltteilhabe, da sie keine Mitregierung darstelle⁷⁴. Das war nicht sehr überzeugend; denn gerade in der Anteilhabe der Volksvertretung an der Gesetzgebung steckte eine theoretische Schwierigkeit, insofern sie ja gar nicht anders gedacht werden konnte als vom Volk abgeleitet, wie es in der Wahl der Abgeordneten sinnfällig zum Ausdruck kam. Faktisch war das eine Konzession an das Gegenprinzip der Volkssouveränität. Im Gegensatz zur Beamtenrechtsprechung konnte die legislatorische Kompetenz der Volksvertreter kaum als Ausfluß der

72 Vgl. *Metaphysik der Sitten*, Rechtslehre II. Teil §§ 45 ff. (48).

73 Siehe Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 668 ff. (674), und das Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 244. Rotteck definiert dort (S. 199) das „ächte monarchische Prinzip“ folgendermaßen: „1. Der Monarch ist heilig, unverletzlich, unverantwortlich, in der durch die Constitution ihm überlassenen Gewaltsphäre Autokrat, und inappellabel. – 2. Aber diese Gewaltsphäre ist beschränkt durch Grundgesetze (ob geschriebene oder ungeschriebene, doch jedenfalls anerkannte) und durch unantastbares Volks- und Unterthanen- oder Staatsbürger-Recht.“ – Rottecks Bemühen, den Monarch unter die Verfassung zu stellen, ähnelt der völligen Entleerung des Monarchiebegriffs in der westeuropäischen Literatur, besonders bei Batbie (*Traité théorique* III, p. 354): „Le roi constitutionnel n'était qu'un président héréditaire et le président de la république est un roi constitutionnel temporaire.“ Dazu meinte Bornhak, *Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie*, S. 611, daß eine derartige Definition auf eine Schwächung der Staatsgewalt bis zur Hilflosigkeit gegenüber den sozialen Aufgaben und gesellschaftlichen Strömungen hinauslaufe (!). Batbies Definition wurde in Deutschland nicht rezipiert.

74 Frühe Ablehnung der Gewaltenteilungslehre bei J. J. Wagner, *Über die Teilung der legislativen und executiven Staatsgewalt*, 1804. In Karlsbad beeilten sich angesichts des Gentschen Gutachtens die Vertreter Bayerns und Badens zu versichern, daß eine Volksrepräsentation, aus der das Prinzip der Volkssouveränität gefolgert werde, bei ihnen nicht stattfindet, da man die legislative Gewalt nicht geteilt habe, sondern die Zustimmung der Stände auf Gesetze, welche die Freiheit und das Eigentum der Untertanen betreffen, beschränkt werde (vgl. Klüber–Welcker, a. a. O., S. 134, 140). Zu den Interpretationsversuchen der späteren Theorie s. u. 2. Kap. III.

monarchischen Gewalt gelten. Die Abgeordneten erfüllten ihre Funktion nicht im Namen des Königs. Sie wie die Minister und die anderen Beamten lediglich als Gehilfen des Monarchen beim Vollzug der ihm eigenen staatlichen Tätigkeit hinzustellen, war offenbar absurd⁷⁵. Es ließ sich höchstens behaupten, daß auch unter den neuen Verhältnissen die Gesetzgebung ganz in der Hand des Monarchen geblieben sei und eine bloße Zustimmung dazu noch nicht Mitgesetzgebung darstelle, sondern nur Artikulation des sittlichen Bewußtseins des Volkes oder Sicherung der Rechtmäßigkeit des gesetzgeberischen Aktes, Formulierungen, die mehr die Verlegenheit der Theorie vor dem Problem als seine Lösung zeigten. Im übrigen beruhte auch das auf alter Tradition. Daß eine Zustimmung zu einem Akt der Staatsgewalt noch nicht selbst Ausübung der Staatsgewalt sei, hatten schon früher Grotius und Pütter behauptet⁷⁶.

V. Die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips als Leerformeln

Wie man es drehen und wenden mochte, die Formulierung des monarchischen Prinzips blieb ein Kompromiß zweier politischer Größen⁷⁷, auch wenn man es zuwege brachte, die im Kompromiß liegende Selbstbescheidung als einseitig erfolgende Konzession darzustellen, als „von ihm (d. h. vom König) gegeben“, wie es die bayerische Version des monarchischen Prinzips formulierte. Dieser Kompromiß ist mit Hilfe einer schon der älteren Jurisprudenz bekannten Figur, mit der Unterscheidung von Rechts-Innehabung und -Ausübung ausgedrückt worden⁷⁸. Aber es gelang nicht, diese Unterscheidung in der Formel selbst zu präzisieren. Sie blieb leer und das Ausmaß der Beschränkung des Monarchen damit grundsätzlich offen. Artikel 57 WSA läßt sich daher, um eine Formulierung Carl Schmitts aufzunehmen, geradezu als ein dilatorischer Formelkompromiß bezeichnen, und zwar als ein Formelkompromiß zwischen Bund und einzelstaatlichen Regierungen zugunsten der Volksvertretungen. Sein Wortlaut war „so dehnbar, daß sich jede der bestehenden Verfassungen zur Not damit

75 Auf diese Schwierigkeiten macht Rehm, *Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie*, S. 397, aufmerksam. Kritik an der Souveränitätsvorstellung des Art. 57 WSA übt aus diesem Grunde auch Quaritsch, a. a. O., S. 483 f.

76 Grotius, *de iure belli*, I, II, XVIII, 1, betont, daß die Billigung von Staatsakten noch keine Teilung der Gewalten sei, da der Herrscher ja wolle, daß gebilligt werde. Pütter, *Beyträge zum teutschen Staats- und Fürstenrecht*, S. 55 ff., vergleicht die Zustimmung der Reichsstände zur Ausübung von Majestätsrechten mit der väterlichen (!) Einwilligung zur Heirat des Sohnes. Ebenso wenig wie man sagen könne, daß der Vater dabei mit-heirate, könne man von den Ständen behaupten, sie seien Mitgesetzgeber oder Mitregierer.

77 Das betonen auch Meisner, a. a. O., S. 206, und Kaufmann, *Über den Begriff des Organismus*, S. 50 f.

78 Vgl. Staudt, a. a. O., S. 22 f., mit Verweis auf Pütter. Zur Tragweite dieser Unterscheidung im deutschen Konstitutionalismus s. Böckenförde, a. a. O., S. 155. Vgl. auch Quaritsch, a. a. O., S. 483.

vertrag . . .“, wie es Treitschke rückblickend ausgedrückt hat⁷⁹. So besehen konnte das monarchische Prinzip auch seinen Gegnern akzeptabel erscheinen, war es, wie Welcker treffend sagte, „ganz unschuldig“⁸⁰; denn es schloß von vornherein die Mitwirkung der Landtage bei „keinem bestimmten Recht der Staatsgewalt“ aus. Deren Beschränkung auf die Gesetzgebung mochte eine „politisch ratsame Maxime“ sein, aus der Formel folgte das nicht⁸¹. Die eigentliche Entscheidung blieb dem jeweiligen Kompromiß in der positiven Satzung überlassen. Sehr richtig hat daher Wolzendorff in seiner kritischen Rezension der bekannten Meisnerschen Abhandlung über das monarchische Prinzip von einer inhaltlich nicht festgelegten, schon gar nicht durch das Verständnis späterer Autoren wie Stahl verbindlich interpretierbaren „staatstheoretischen Formel“ gesprochen⁸². Heute würde man ganz im Sinne Wolzendorffs „Leerformel“ dazu sagen, womit eine inhaltslose Regel, aufgrund deren sich jede rechtliche Position beanspruchen und verteidigen läßt, gemeint sein soll⁸³. Der ideologische Charakter solcher Leerformeln ist offensichtlich. Die dialektische Aufhebung der Gegensätze in einer monarchisch-konstitutionellen Synthese, wie sie die Formel vom monarchischen Prinzip vorsah, verdeckte die eigentlichen Probleme und vorhandenen Unstimmigkeiten und rechtfertigte zugleich die Beibehaltung eines ansonsten bestrittenen prinzipiellen Anspruchs.

VI. Die Verfassungen als Konkretisierungsformen des monarchischen Prinzips

Die Inhaltslosigkeit der Formel macht eine Analyse der Verfassungen, auf die sie zu ihrer näheren Bestimmung Bezug nimmt, notwendig. Ein solches Vorgehen anhand der älteren, vormärzlichen deutschen Verfassungen mit monarchischem Prinzip und der Chartre von 1814, die diesem

79 A. a. O. III, S. 21 f. „Dilatorischer Formelkompromiß“: Schmitt, Verfassungslehre, S. 31 f. Schmitt bezieht diese Figur allerdings infolge seines einseitig monarchistischen Verständnisses des monarchischen Prinzips und der Verfassungsformeln nicht auf die deutsche konstitutionelle Monarchie vor 1848 (vgl. ebd., S. 51–55).

80 Im Artikel „Grundgesetz“ im Staatslexikon, 6. Bd., 2. Aufl., S. 209.

81 H. A. Zachariä im Artikel „Landtag“ im Staatswörterbuch, 6. Bd., S. 285.

82 „Staatstheoretische Formen für politische Ideen“ im AöR 34, S. 477–490 (481 f.). Meisners naive Identifizierung des monarchischen Prinzips mit seiner Interpretation durch Stahl sei ein Zeugnis „geringen Bedürfnisses nach dogmatischer Klarheit, unter dem die ganze Abhandlung leidet“. Weder stelle die Auslegung durch Stahl das „richtige“ Verständnis des monarchischen Prinzips dar, noch könne Art. 57 WSA als Frühformel im Sinne der Jellinek'schen Interpretation des Prinzips (als Vermutungsregel, s. dazu den nächsten Abschnitt im Text) gelten. Die Allgemeinheit der Formel, die widersprüchliche politische Ideen decken sollte, dürfe nicht übersehen und die Widerspruchsmöglichkeit nicht zugunsten einer bestimmten Stellungnahme hinweginterpretiert werden. Wolzendorffs Hinweise sind von der Verfassungshistorie zu ihrem Nachteil bis heute nicht aufgenommen worden.

83 Vgl. E. Topitsch, Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauchs in Philosophie und politischer Theorie, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor Kraft, Wien 1960, S. 223 ff.

Grundsatz, wenn auch in anderer Formulierung ebenfalls folgt und die sich daraus ergebende Spannung schon in ihrem Namen als „charte constitutionelle“ offenlegt, ergibt folgenden Befund⁸⁴:

1. Der Monarch wird an den vorhandenen Staat gebunden. Die Verfassungen enthalten eine Garantie der am Anfang des Jahrhunderts zusammengestückten Staaten: Das Staatsgebiet wird für unteilbar erklärt. Der Monarch selbst steht dem Staat nicht mehr gegenüber, sondern fungiert als sein Oberhaupt („Staatsoberhaupt“)⁸⁵.

2. Die monarchische Gewalt wird durch eine Reihe von Freiheitsverbürgungen für die Staatsbürger eingeschränkt. Der Katalog enthält u. a. Gewissens- und Religionsfreiheit, Gewähr des ordentlichen Richters und das Recht zur Auswanderung, aber keine Zusicherung der Vereins- und Versammlungsfreiheit.

3. Der Monarch erscheint grundsätzlich noch als Quelle der Rechtsprechung, die Urteile erfolgen in seinem Namen, doch übt er sie selbst – ausgenommen das Begnadigungsrecht – nicht mehr aus. Auch die Todesurteile werden von ihm nicht mehr bestätigt. Er vermittelt seine Gewalt lediglich den Richtern über die durch ihn erfolgende Ernennung – nicht viel, angesichts ihrer sich verfassungsmäßig durchsetzenden Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit, und noch nicht einmal insoweit zutreffend dort, wo neben der Beamtenrechtsprechung auch weiterhin eine gutsherrliche Gerichtsbarkeit existiert wie in Bayern.

4. Nachhaltiger vermag der Monarch seine Stellung in der Exekutive zu behaupten. Eine der richterlichen Stellung entsprechende Unabhängigkeit der anderen Beamten gibt es nicht. Der Monarch verfügt über den Staatsapparat, die Beamten, das Militär; er hat volle Verordnungsgewalt; er vertritt sein Land nach außen, entscheidet über Krieg und Frieden und ernennt und entläßt vor allem auch seine Minister, an deren Gegenzeichnung seiner Regierungsakte er freilich zur Feststellung deren Verfassungsmäßigkeit gebunden ist⁸⁶. Diese Befugnisse stehen ihm selbstverständlich zu, d. h. sie sind in den Verfassungen meist gar nicht

⁸⁴ Zur Charte vgl. die Präambel, in der betont wird, daß „l'autorité entière résidat . . . dans la personne du Roi“ und daß es nur gelte, „modifier l'exercice“ der monarchischen Gewalt durch die Verfassung. Metternich bezeichnete die Charte schon 1814 als „monarchisch-konstitutionell“ (vgl. Neumann, a. a. O., S. 19). – Zu den deutschen Verfassungen seit 1818 vgl. Huber, a. a. O. I, S. 141 ff., und II, S. 30 ff., Meisner, a. a. O., S. 248 ff., Hartung, a. a. O., S. 205 ff., und Ellwein, Das Erbe der Monarchie, S. 40 ff. Vergleich der bayerischen Verfassung mit der Charte bei Oeschey, a. a. O., S. 47 ff. Verfassungstexte bei Huber, Dokumente I, S. 141 ff. Ältere Sammlungen: Pölitz-Bülau, Die Verfassungen der deutschen Staaten seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 1847; H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855 (1858, 1862); Stoerk-Rauchhaupt, Handbuch der deutschen Verfassungen, 2. Aufl. 1913; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, 1915.

⁸⁵ Siehe oben Anm. 60. Zur Unteilbarkeit des Staatsgebiets z. B. § 3 der Badischen Verfassungsurkunde: „Das Großherzogtum ist untheilbar und unveräußerlich in allen seinen Teilen.“ Entsprechend III § 1 Bayer. Verfassungsurkunde und § 1 Württemberg. Verfassungsurkunde.

⁸⁶ So nach der Württembergischen Verfassungsurkunde § 51. In Bayern geht die Gegenzeichnungspflicht auf einen Kabinettsbefehl vom 16. April 1817 zurück (vgl. Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht, S. 331), in Baden auf ein Gesetz von 1820 (vgl. Schnabel, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit, S. 20).

einzelnen aufgezählt, sondern in der Generalklausel des monarchischen Prinzips enthalten. Es liegt im Stil dieser älteren landständischen Verfassungen, daß sie neben den Freiheitsgewährungen und Bestimmungen über die Rechtspflege sowie die Gewähr der Verfassung vor allem nur die Zusammensetzung und den Wirkungsbereich der ständischen Vertretung genauer regeln.

5. Daher ist das Verhältnis des Monarchen zur Volksvertretung, wie es sich in diesen Verfassungen ausspricht, von besonderem Interesse. Gerade hier gibt es stärkere Unterschiede: Im allgemeinen folgt man dem Zweikammersystem, doch kennen kleinere Länder, und 1831 auch die Kurhessische Verfassung, nur eine Kammer. Die Zusammensetzung der 1. Kammer schwankt zwischen dem Erblichkeits- und dem Ernennungsprinzip, das dem Fürsten die Möglichkeit zur Beeinflussung durch ‚Pairschub‘ gibt. Die Rekrutierung der 2. Kammer folgt entweder dem numerisch-geographischen Elektionsprinzip wie in der Charte oder in Baden oder dem ständischen, wobei zu den alten Ständen die Bauernschaft, in Sachsen auch eine Vertretung des Handels- und Fabrikwesens tritt. Das – indirekte – Wahlrecht ist an einen Zensus gebunden⁸⁷. Die Kammern haben kein Selbstversammlungsrecht. Der Fürst ist gehalten, sie in größeren zeitlichen Abständen, allenfalls jährlich, einzuberufen zu einer auch zeitlich beschränkten Tagungsperiode. Er darf die 2. Kammer auflösen, muß dann aber innerhalb einer bestimmten Frist Neuwahlen ausschreiben lassen⁸⁸. Die 2. Kammer tagt öffentlich, ihr Präsident wird vom Fürsten aus einer Reihe vorgeschlagener Abgeordneter bestimmt, Regierungsvorlagen sind in der Regel zuerst zu erledigen⁸⁹. Das Recht zur Petition, Beschwerde, Zustimmung zur Gesetzgebung und Verfassungsänderung, vor allem auch zur Bewilligung von Steuern und Anleihen ist gewährt, aber es gibt im allgemeinen kein Recht zur Feststellung des Budgets – anders jedoch in Württemberg und in der französischen Praxis⁹⁰. Die Finanzperioden sind auf 1–6 Jahre befristet, in der Regel darf die Bewilligung nicht an anderweitige Bedingungen geknüpft werden. Meist ist das Finanzgesetz zuerst der 2. Kammer vorzulegen. Die 1. Kammer besitzt dann nur noch ein

87 Zum Wahlrecht (ständische Gliederung, geringer Zensus bzw. „Selbständigkeit“ als Voraussetzung, indirektes Verfahren und hoher Zensus bei den Wahlmännern) immer noch grundlegend G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901. Für Bayern speziell auch Zorn bei Conze, Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, S. 126 ff. – Zur ständischen Tradition vgl. Rachfahl, Alte und neue Landesvertretung in Deutschland, in: Schmollers Jahrbuch 33, 1909, S. 89 ff., und Reuß, Zur Geschichte der Repräsentativverfassung in Deutschland, im AöR 27, 1936, S. 1 ff., sowie Brandt, Landständische Repräsentation und die dort S. 8 angegebene Literatur.

88 Neuwahlfristen sind drei (so in Bayern VII § 23) oder sechs Monate (Württemberg § 186, einschließlich der Einberufung der neuen Kammer). Die normale Wahlperiode beläuft sich in den älteren Verfassungen meist auf sechs, seit 1830 auf drei Jahre. Die Einberufungsfristen schwanken zwischen zwei und drei Jahren (später jährlich).

89 Vgl. Bayerische Verfassung VII § 22.

90 Für Württemberg s. § 112 der Verfassungsurkunde und Huber, a. a. O. I, S. 449, für die Charte Oeschey, a. a. O., S. 116. Berechtigung der Stände, bei der Feststellung der Staatsausgaben mitzuwirken, auch in Sachsen-Coburg-Saalfeld durch Dekret vom 16. März 1816, entsprechend in Sachsen-Weimar-Eisenach und anderen thüringischen Kleinstaaten. In größeren Staaten erst seit 1830 bzw. 1848. Zum Ganzen s. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Regierung und Parlament, S. 37 ff.

grundsätzliches Vetorecht⁹¹. Eine Gesetzesinitiative kommt den Kammern nicht zu, wohl aber können sie eine Petition auf Vorlage eines Gesetzesentwurfes einbringen. Doch gibt es auch Verfassungen, die das Initiativrecht gewähren⁹². Der Bereich der Gesetzgebung wird eng gehalten, in Bayern für die Folgezeit vorbildhaft auf Eingriffe in Freiheit und Eigentum beschränkt⁹³. Der Monarch behält vielfach ein provisorisches Gesetzgebungsrecht für Notfälle bei Nichtversammeltsein der Stände⁹⁴. Die Minister haben Zutritt zu den Kammersitzungen, durchweg besteht auch keine Inkompatibilität zwischen Kammermitgliedschaft und Ministeramt. Eine ausdrückliche Auskunftspflicht der Regierung ist jedoch in den Verfassungen selten normiert⁹⁵. Die Minister können wegen Verfassungsverletzung angeklagt werden. Der Monarch leistet einen Eid auf die Verfassung, in Kurhessen auch das Militär⁹⁶.

Schon dieser grobe Umriß zeigt, daß man trotz aller Unterschiede im einzelnen doch wohl von einem einheitlichen Typus der älteren Verfassungen mit monarchischem Prinzip sprechen kann⁹⁷. Sie alle gehen davon aus, daß der Monarch regiert und die Stände lediglich ihre Zustimmung zu geben haben, wenn Belastungen des Eigentums oder Beschneidungen der Freiheit der Bürger notwendig werden. Die Ständeversammlung wird einberufen, wenn man sie braucht. Jegliche Initiative liegt bei der Regierung. Das gilt auch und gerade für die Gesetzgebung. Soweit man diese nicht benötigt, wird per Verordnung regiert. Die Gestaltung der Staatsfi-

91 Die jährliche Steuerbewilligung (Art. 49 der Charte) wird in Deutschland nach französischem Vorbild erst seit 1848 üblich (vgl. Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde). Manche Verfassungen sahen auch Prolongationsmöglichkeiten des alten Etats durch die Regierung bei Nicht-rechtzeitigem-Zustandekommen des neuen vor (meist befristet auf sechs Monate).

92 Wiederum Sachsen-Weimar-Eisenach § 117, später auch Sachsen-Meiningen (1829) § 86. Die Gesetzespetition (Motion) sollte keinen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf enthalten, so jedenfalls nach bayerischem Recht (vgl. Huber, a. a. O. I, S. 347).

93 Bayerische Verfassungsurkunde VII § 2: „Ohne den Beyrath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freyheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden.“ – Über eine derartige Klausel verfügten durchaus nicht alle Verfassungen (vgl. H. A. Zachariä, a. a. O. II, S. 159). Die staatsrechtliche Literatur zeigte sich jedoch bestrebt, den Begriff des (zustimmungsbedürftigen) Gesetzes für das gemeine deutsche Staatsrecht auf den in Bayern formulierten Rahmen zu reduzieren. Zur Freiheits- und Eigentumsklausel vgl. Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 117 ff.

94 Sog. Notverordnungsrecht; vgl. vor allem Art. 14 der Charte. Ihr folgend § 66 Badische Verfassungsurkunde, § 89 Württemb. Verfassungsurkunde und § 73 der Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt. Von den vier großen süddeutschen Verfassungen besaß nur Bayern keine Regelung, vgl. Seydel-Piloty, a. a. O., S. 855 (a. A. Huber, a. a. O. I, S. 338).

95 Zum Beispiel 1831 in Kurhessen (§ 92). Bülow, Der constitutionelle Staat, S. 39, behauptet merkwürdigerweise, daß in Deutschland Inkompatibilität die Regel gewesen sei.

96 Kurhessische Verfassung § 60. Zum Streit, ob auch in Bayern das Militär zur Ablegung des Verfassungseides verpflichtet gewesen sei, vgl. Huber, a. a. O. I, S. 364.

97 Das Bild wird allerdings um so differenzierter, je mehr man nicht nur die Verfassungen der vier großen süddeutschen Staaten aus den Jahren 1818–1820, sondern auch die der Kleinstaaten und spätere Verfassungsgebungen berücksichtigt. Eine allgemeine Übersicht, die zeigt, daß man nur von einem Typus mit zahlreichen Abweichungen, nicht aber von einem allgemeingültigen, einheitlichen deutschen Staatsrecht der Einzelstaaten sprechen kann, gibt H. A. Zachariä in seiner ausführlichen Darstellung des Deutschen Staats- und Bundesrechts. Zu den Rheinbundverfassungen s. Valjavec, Die Entwicklung der politischen Strömungen, S. 350 ff.

nanzen, des Budgets, ist eine Angelegenheit der Regierung, aber die Stände bewilligen nach guter alter Tradition die Steuern periodisch. Die Minister sind lediglich Gehilfen des Monarchen, Beamte, die nicht die Politik bestimmen, sondern deren Gegenzeichnung nur die Rechtmäßigkeit der monarchischen Regierungsakte sichern soll. Sie übernehmen damit die Haftung bei Verletzung der Verfassung, über deren Einhaltung zu wachen erste Aufgabe der Ständeversammlung ist. Vom äußeren Bild der Verfassungsurkunden her gesehen, ergibt sich auch kein gravierender Unterschied zwischen den gedachten deutschen Verfassungen und der Charte. Wohl besitzt diese einige Eigentümlichkeiten wie die Einrichtung von Schwurgerichten, was der französischen Tradition von 1791 entspricht, oder das Fehlen einer besonderen Qualifikation für Verfassungsänderungen. Auch spricht sie nicht von Zustimmung der Kammern zur Gesetzgebung, sondern von deren gemeinschaftlichen Ausübung, aber in den wesentlichen Bestimmungen wie über die Gesetzesinitiative, das Budgetrecht und die Vereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat entspricht sie durchaus ihren deutschen Schwestern, deren Beeinflussung durch sie bis in die Wortwahl hinein spürbar ist⁹⁸. In mehrerer Hinsicht läßt sich eher eine Scheidelinie zwischen ihr und der Mehrzahl der deutschen Verfassungen einerseits und einer Minderheit andererseits ziehen als zwischen einem französischen und einem deutschen Typus unterscheiden, so z. B. im Hinblick auf die mangelnde Gesetzesinitiative der Kammern, das Zweikammersystem und die Art der Verfassungsgebung: Oktroi anstatt Vereinbarung⁹⁹. Einen speziell deutschen Verfassungstyp gibt es in jener Zeit nicht, es sei denn, man hebt auf die landständische Form der Zusammensetzung der 2. Kammer ab. Aber selbst hier hat die Charte mit ihrer nichtständischen Organisation des Abgeordnetenhauses wenigstens eine Entsprechung in Deutschland, in Baden, gefunden¹⁰⁰.

Eher läßt sich ein grundlegender Unterschied in der politischen Stellung des Monarchen konstatieren: In Frankreich ein König, der nur mit ausländischer Hilfe ein vorrevolutionäres Thronfolgerecht realisieren konnte und die Problematik seiner Einsetzung mit der Fiktion, nur einige Jahre aus seinen Landen „abwesend“, jedoch stets der rechte Herrscher gewesen zu sein, zu überspielen suchte, in Deutschland Fürsten, deren Herrschaft durch keinen revolutionären Akt unterbrochen worden war und die mit der Unterstützung durch einen starken und loyalen Beamtenapparat ihre z. T. neuerworbenen Länder einer gründlichen Reform unterzogen hatten. Für die Zukunft wurde das freilich wichtig; denn es führte zu einem schnellen Scheitern der Restaurationsmonarchie in Frankreich. Die daraufhin revidierte Charte von 1830 wies einige bemerkenswerte Neuerungen auf: Sie gestand die Gesetzesinitiative auch den Kammern zu, die 2. Kammer wählte sich ihren Präsidenten nunmehr selbst, jeder Anflug eines Notverordnungsrechts, wie es noch Karl X. in seinen berühmten Juli-

98 Calker nennt daher die Charte den „Prototyp“ der deutschen Verfassungen mit monarchischem Prinzip (im Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, S. 54).

99 Vereinbart ist die Württembergische Verfassung (vgl. Huber, a. a. O. I, S. 333 f.).

100 Badische Verfassungsurkunde § 33.

Ordonnanzen beansprucht hatte, wurde im neuen Artikel 13 vermieden. Änderungen in ähnlicher Weise wie die Charte haben auch die deutschen Verfassungen erlitten, allerdings ohne dabei das monarchische Prinzip aufzugeben. So wurde die parlamentarische Gesetzesinitiative auch hier in der 2. Jahrhunderthälfte allgemein eingeführt, die Bestimmung, daß der Monarch den Präsidenten der 2. Kammer ernennt, abgeschafft, die vom Monarchen abgeleitete Rechtsprechung durch Beamtenrichter durch die Einführung von Schwurgerichten eingeengt, schließlich nach dem Vorbild von Sachsen-Weimar 1816 und Kurhessen 1831 in einigen Verfassungen den Parlamenten auch das Recht gewährt, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, wengleich sich die Praktizierung dieses Kontrollmittels in bescheidenem Rahmen hielt¹⁰¹. Von größerer Bedeutung waren Veränderungen, die sich nicht immer auch im Wortlaut der Verfassungen niederschlugen, wie der Übergang zur Ausgabenbewilligung im Budgetrecht¹⁰², wobei auch die Finanzperioden verkürzt wurden, oder die stärkere Praktizierung der Ministerverantwortlichkeit durch Betonung der Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht und den Druck der Volksvertretung auf Ministerwechsel. Auch das Wahlrecht verlor in zunehmendem Maße seinen ständischen Charakter. Die Verfassungsentwicklung des Jahrhunderts zeigt, daß sich die Parlamente mit der Zeit die Position eines ‚Mitregenten‘ verschafft haben, wie groß auch immer ihre Möglichkeiten gewesen sein mögen, diese Stellung politisch-aktuell auszunutzen¹⁰³.

VII. Fixierungsversuche des monarchischen Prinzips in der Literatur

Dieser Verfassungswandel geschah unter Beibehaltung des monarchischen Prinzips und konnte aufgrund seiner nichtssagenden Formalität vonstatten gehen. Schon Aretin bemerkte in seinem ‚Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie‘ in den zwanziger Jahren das Fehlen jeglicher Festsetzung der Folgesätze aus dem Grundsatz und meinte, „ob, wenn Zweifel entsteht, mehr für Ausdehnung, oder mehr für Beschränkung der Rechte des Monarchen zu entscheiden sey, wird solange zweifelhaft bleiben, bis man sich deßhalb über einen allgemeinen Grundsatz einigen wird“¹⁰⁴. Es nimmt daher nicht wunder, daß schon von Anfang an Besorgnisse über die Erhaltung des monarchischen Prinzips geäußert wurden und Bestrebungen zutage traten, es durch nähere Fixierung insbesondere des Verhältnisses des Monarchen zu den Ständen zu stabilisieren. Dabei

101 Siehe dazu Steffani, Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, bei Kluxen, Parlamentarismus, S. 253 ff.

102 Für die Badische Entwicklung vgl. Walz, Badisches Staatsrecht, S. 282 ff.; allgemein Hekkel, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts, im Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, S. 358–374.

103 Anfänge eines Übergangs zum Parlamentarismus in Baden z. B. schon in den sechziger Jahren; vgl. Gall, Der Liberalismus als regierende Partei, S. 80 ff.

104 A. a. O., S. 159.

darf allerdings nicht übersehen werden, daß schon die Reklamation bestimmter Rechte als für den Monarchen unverzichtbar im Grunde gegen das monarchische Prinzip war; denn sie konnte als eine Preisgabe der nicht länger ausdrücklich behaupteten Positionen verstanden werden, widersprach somit der auf monarchische Allzuständigkeit gerichteten Tendenz des Prinzips, das festzulegen man sich unterfing. Diese Problematik soll hier an einem der frühesten Versuche, für die ‚Erhaltung des monarchischen Prinzips‘ einzutreten, näher demonstriert werden, an der Abhandlung des Göttinger Heeren, die in einem Sammelband 1821 erschien (1.). In ähnlicher Weise wie Heeren versuchten viele Autoren auch in späteren Jahren, eine ‚Grenzlinie‘ für die ständische Mitsprache zu finden (2.). Vor allem in der 2. Jahrhunderthälfte griff man dabei zur juristischen Konstruktion einer ‚praesumptio pro rege‘ (3.).

1. Heerens Konkretisierung des monarchischen Prinzips¹⁰⁵

Heeren beginnt seine Abhandlung mit einer längeren Ausführung über die Entwicklung der Souveränitätslehre und der konstitutionellen Theorie und konstatiert, daß in ihrem Gefolge die Stellung der Monarchie erschüttert worden sei. So sei etwa Rousseau nicht deswegen gefährlich, weil er der Idee der Volkssouveränität angehangen habe, sondern weil er gelehrt habe, daß auch die Monarchie mit ihr als Grundlage verbindbar wäre. Eine solche Konstruktion verwische aber die Grenzlinie zwischen Republik und wirklicher Monarchie. (Die späteren Versuche, die parlamentarische Monarchie als unechte hinzustellen, liegen auf derselben Linie.) Wesentlich für letztere sei, daß die Souveränität beim Fürsten verbleibe. Deshalb wendet sich Heeren sogar gegen die Bemerkung Friedrichs des Großen, den spätere Zeiten zum Ahnherrn der konstitutionellen Monarchie avancieren ließen¹⁰⁶, daß der Fürst der „erste Diener des Staates“ sei, da sie seine Rechtsstellung verunklare. Was aber schließt die Position des Fürsten über dem Volk, die Souveränität, wesentlich ein? Das Urteil darüber beinhaltet für Heeren gleichzeitig die Antwort auf die Frage, was für die „Erhaltung des monarchischen Prinzips“ notwendig ist. Im zweiten Teil seiner Ausführungen legt er das näher dar. Zunächst habe der Fürst seine Würde unabhängig vom Volk. Der wahre Monarch sei erblicher Monarch, nicht gewählt. Er sei unverletzlich, d. h. unverantwortlich und strafrechtlich nicht belangbar. Des weiteren könne er zwar fürderhin nicht mehr alles in absoluter Manier selbst regeln, doch dürfe in den Angelegenheiten des Staates „nichts ohne und gegen“ seinen Willen geschehen. In dieser Form sei die Souveränität des Fürsten auch unter den neuen Umständen noch gewahrt. Hier liege die „Grenzlinie“ für die wirkliche Monarchie. Daraus könne man das weitere ableiten, insbesondere sein Verhältnis zu den Kammern bestimmen.

¹⁰⁵ Siehe Heeren, Über die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß der politischen Theorien und die Erhaltung des monarchischen Prinzips in dem neuern Europa, in: Historische Werke, 1. Teil, 1821, S. 365–451. Fixierung des monarchischen Prinzips, ebd. S. 438 ff.

¹⁰⁶ So Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 421; s. auch u. 2. Kap. II, 4.

Schon an dieser Formulierung des Souveränitätsbegriffs sieht man, daß Heeren dabei in erster Linie an das Verhältnis des Monarchen zu den Ständen denkt; denn auf sein Verhältnis zur Rechtsprechung trifft sie offenbar nicht zu. So sagt denn Heeren auch: „Auf das Verhältnis, in welches der Fürst gegen die Kammern gestellt ist, wird bey der Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips das Meiste ankommen; es fragt sich also, welche Rechte in dieser Richtung ihm bleiben müssen?“ Hierzu führt er aus, daß zunächst einmal das Zweikammersystem für die Erhaltung des monarchischen Prinzips vorteilhafter sei, wenn auch die Existenz einer dem erblichen Adel und ernannten Pairs vorbehaltenen Kammer nicht immer notwendigerweise den Thron stütze. Im übrigen müsse man drei Rechtsbereiche unterscheiden, die folgendermaßen zu regeln seien:

1. Rechte in Beziehung auf die äußere Form: Hier finde eine Unterordnung der Kammern unter den Fürsten dadurch statt, daß jene eines selbständigen Versammlungsrechts ermangelten, der Fürst hingegen sie eröffne, schließe, vertage und die 2. Kammer auflösen könne. Vor allem müsse das Auflösungsrecht ihm in seinem und des Volkes (!) Interesse gewahrt bleiben, ebenso das Selbstversammlungsverbot; denn eine Kammer, die sich, ohne den Fürsten zu fragen, versammle, täte es dann auch bald gegen seinen Willen.

2. Rechte in Beziehung auf die in den Kammern zu verhandelnden Gegenstände: Hier ist Heeren der Meinung, daß die auswärtigen Beziehungen nur in die Hand des Fürsten gehörten. Er allein sei Repräsentant des Staates, die anderen Staaten müßten sich auf sein Wort verlassen können. Daher dürften die Kammern keine Verträge ratifizieren; es könne in ihnen zwar über außenpolitische Fragen gesprochen werden, doch sei es eine Frage der politischen Ratsamkeit, in welchem Umfang. Der wirkliche Wirkungsbereich der Kammern als mitbeschließenden Organen, was sie auch für Heeren in Distanzierung von den Versuchen, sie auf Beratungsfunktionen zu beschränken, sind, sei infolgedessen der der inneren Angelegenheiten und hier besonders Gesetzgebung und Besteuerung. Für das monarchische Prinzip genüge hier ein Vetorecht des Fürsten, allerdings müsse es ein absolutes sein.

3. Rechte in Beziehung auf den Anteil des Fürsten an der Beratung und Einfluß auf die Kammern: Fest steht auch für Heeren, daß das monarchische Prinzip die fürstliche Gesetzesinitiative voraussetze. Er fragt sich aber, ob dieses Recht notwendigerweise dem Monarchen allein zuzugestehen sei, und kommt zu dem Schluß, daß angesichts seiner Vetomöglichkeit eine derartige Beschränkung nicht erfordert werde. Dem Grundsatz, daß nichts ohne und gegen seinen Willen zu geschehen habe, sei ja schon dadurch Genüge getan. Außerdem sei es zweckwidrig, den Kammern jede Initiative zu verweigern, da sie doch die Bedürfnisse der Nation zur Sprache bringen sollten. Allerdings könne man das auch auf dem Wege erreichen, daß man den Kammern die Möglichkeit einräume, die Regierung um einen bestimmten Gesetzesvorschlag zu ersuchen, ohne eine förmliche Initiative zu ergreifen. Das sei sogar besser, weil es einen

Streit zwischen Fürst und Kammern erschwere, wie er sich leichter ergeben möchte, wenn jener genötigt sei, die ständische Gesetzgebung mit seinem Veto zu blockieren. Damit sind deutlich Probleme angesprochen, die sich auch in der politischen Praxis jener Jahre bei der ständischen Petition um Gesetzgebung ergaben¹⁰⁷.

Außer seinem Initiativrecht verfüge der Fürst aber auch über Mittel, den Kammern Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit seiner Vorschläge darzulegen. Mit Hilfe der Minister könne er sie in den Kammern motivieren und verteidigen. Die Minister sollten daher dort Sitz und Vortragsrecht haben, eventuell auch als gewählte Mitglieder im Abgeordnetenhaus. Nichts sei widersinniger als ihre Ausschließung aus den Kammern, um einem zu großen Einfluß der Regierung zu begegnen; denn diese Forderung basiere auf der falschen Voraussetzung, daß sich Regierung und Kammern, Monarch und Volksvertretung feindlich gegenüberstünden, was dem Sinn einer Volksvertretung nicht entspreche. – Ganz deutlich wird hier der Grundsatz der Kompatibilität nicht aus parlamentarischen Motiven, sondern unter dem Gesichtspunkt der Nützlichkeit für die monarchische Regierung vertreten, wie das auch von anderer Seite, z. B. durch Hegel oder Dahlmann, geschah¹⁰⁸. Spätere Zeiten haben derartige Darlegungen unter dem Eindruck der tatsächlichen Entwicklung häufig als erste Forderungen nach einem parlamentarischen Regierungssystem verstanden. Daß die Forderung der Abgeordneteneigenschaft für Minister nicht mit der nach dem parlamentarischen Regierungssystem gleichzusetzen ist, zeigt jedoch schon der Umstand, daß Autoren wie Heeren damit zugleich das Recht der freien Ministerwahl durch den Fürsten verbinden. Es sei unglaublich, meint Heeren, dem Monarchen dieses Recht streitig machen zu wollen; denn das heiße ihn für unmündig erklären. – Daß die gedachte Verbindung in der politischen Praxis problematisch, ja kaum durchführbar war, blieb den Autoren schon deswegen verborgen, weil sie es ablehnten, Monarch und Parlament als sich feindlich gegenüberstehend zu sehen – in eigenartigem Widerspruch zu dem Grundgedanken ihrer ganzen Konstruktion, das monarchische Prinzip gegenüber der Volksvertretung Position für Position zu wahren.

2. Weitere Konkretisierungsversuche in der Literatur

An Heerens Ausführungen ist von besonderem Interesse der Versuch, eine Formel zu finden, die nicht nur einfach das Weiterbestehen der monarchischen Souveränität behauptet, sondern zeigt, in welcher Weise man unter den veränderten Umständen davon sprechen kann, und die es außerdem gestattet, bestimmte Folgerungen, eine ‚Grenzlinie‘, zu ziehen zur Angabe dessen, wie weit eine landständische Mitwirkung gedacht werden darf, ohne daß die monarchische Souveränität aufhört, noch Sou-

107 Dazu Huber, a. a. O. I, S. 347.

108 Heeren, a. a. O., S. 445 f.; Hegel, Rechtsphilosophie § 300 Zusatz. Zu Dahlmann s. u. 3. Kap. III, 3. Zur Praxis vgl. Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums, S. 133; s. auch die Badische Verfassungsurkunde § 76.

veränität zu sein. Die Frage der ‚Grenzlinie‘ hat die damalige Zeit sehr beschäftigt¹⁰⁹. Heeren findet dafür eine Formel, indem er zugibt, daß der Fürst ohne Rücksicht auf andere Instanzen nicht mehr selbstherrlich handeln darf, sondern zu Unterlassungen gezwungen werden kann, aber in staatlichen Angelegenheiten doch nichts geschehen darf „ohne oder gar gegen seinen Willen“¹¹⁰. Ähnlich hat es vor ihm schon Dahlmann formuliert unter Hinweis auf die englischen Verfassungsverhältnisse (an die übrigens auch Heeren zur Abstützung seiner Argumentation erinnert): „Der König kann nicht alles tun, was sich etwa wollen ließe, aber er ist nicht genöthigt, irgend etwas zu thun, was er nicht will“¹¹¹. Spätere Autoren haben zu entsprechenden Formulierungen gegriffen¹¹².

In der Tat ließ sich auf diese Weise zeigen, was unter der Voraussetzung ihrer verfassungsmäßigen Beschränkung und der landständischen Mitwirkung noch sinnvoll unter monarchischer Souveränität verstanden werden konnte. Die bloße Behauptung des monarchischen Prinzips in den Verfassungsformeln erhielt so einen plausiblen Sinn, der es erlaubte, das Ausmaß der Beschränkung zu umreißen und die Leerformel inhaltlich aufzufüllen. Aber es ist weiter oben schon auf die Bedenken hingewiesen worden, die dawider stehen, die prinzipielle Zuständigkeit des Monarchen durch eine Aufzählung der für ihn unverzichtbaren positiven Rechte zu verfestigen zu suchen. Das gab dem Gegenspieler Raum kraft der Logik des Arguments: enumeratio, ergo limitatio. Der Einwand gilt auch für das Vorgehen Heerens. Zwar konnte er von seiner Auslegung des monarchischen Prinzips her bestimmte Rechtsansprüche des Monarchen überzeugend begründen, wie den auf Teilhabe an der Gesetzgebung, aber unversehens rückte ihm dabei der Fürst aus dem Zentrum des legislatorischen Vorgangs: Die Gesetzgebung sei ein „gemeinschaftliches Verhältnis“ von Fürst und Ständen, für das monarchische Prinzip genüge es, daß der Fürst sein Veto geltend machen könne¹¹³. Das war von der Idee des ‚nichts ohne und nichts gegen seinen Willen‘ aus konsequent gedacht. Es offenbarte

109 Vgl. für die Regierungen im Vormärz Weech, a. a. O., S. 49, 149. In der Literatur Türkheim, Betrachtungen I, 1843, S. 194, und Stahl, Das monarchische Prinzip (dazu u. 4. Kap. I).

110 A. a. O., S. 440.

111 Dahlmann, Ein Wort über Verfassung, S. 19.

112 Die Formel Heerens nimmt H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 85, wieder auf. Sie soll dem Monarchen ein absolutes Vetorecht sichern. Daß er beschränkt, aber zu nichts gezwungen werden könne, betonen auch Stahl, Philosophie des Rechts II, 2, S. 192, 241 f., und Schulze, Deutsches Staatsrecht I, S. 186. In dieser Weise drückt auch noch Bismarck den Unterschied zwischen eigentlicher Monarchie und Republik aus: In ihr könne der König vom Parlament gezwungen werden, etwas zu tun, was er aus freiem Antrieb nicht täte (Reichstagsrede vom 26. November 1884, Ges. Werke, 12. Bd., S. 509). Auch Mohl sieht das Charakteristikum des parlamentarischen Systems darin, daß in ihm der Monarch zur Zustimmung für manches von ihm nicht Gewollte gezwungen werden könne (Über die verschiedenen Auffassungen vom Repräsentativsystem, S. 403 f.). Den Aspekt der Beschränkung des Monarchen betont dagegen Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 212: „Er allein kann wollen, aber er kann nicht mehr alles wollen.“ Das Ganze fußt auf einer langen Tradition. Schon 1761 charakterisierte Friedrich der Große die Stellung des englischen Königs dahingehend, daß er frei sei, Gutes zu tun, aber gehindert werde, Böses zu veranlassen (vgl. Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 277). Entsprechend auch Welcker, Der preußische Verfassungskampf, S. 22.

113 S. 443 f.

sich darin jedoch eine bedenkliche Schwäche jener zunächst so plausiblen Souveränitätsbestimmung. Sie erwies sich deutlich von dem Montesquieschen Gedanken, daß die verschiedenen Gewalten eine gegenseitige ‚*faculté d'empêcher*‘ haben müßten, geprägt und führte damit wieder auf die bei Montesquieu vorausgesetzte, für das monarchische Prinzip aber gerade zu vermeidende Gewaltenteilung zurück. Um dem Monarchen die politische Vorhand zu lassen, war das zu wenig. Man kann das auch daran zeigen, daß es mit einer Deduktion aus dieser Prämisse nicht gelingt, umgekehrt den Kammern das Recht auf Gesetzesinitiative zu bestreiten. Heeren hielt es daher auch für nur nicht notwendig. Ein prinzipielles Argument dagegen ermangelte ihm. Ja mehr noch, es hätte ihm auch gefehlt, wenn von den Parlamenten Forderungen auf Mitbestimmung bei der Auswahl der Minister gestellt worden wären.

Auf diese Weise ließ sich überhaupt kein Mitbestimmungsanspruch bekämpfen, und des jüngeren Zachariä Feststellung, daß das monarchische Prinzip die Stände prinzipiell von keinem Rechte ausschliesse, behielt auch gegenüber diesem Konkretisierungsversuch ihre Gültigkeit¹¹⁴. Der Grund liegt darin, daß man das monarchische Prinzip nicht durch eine Fixierung einzelner monarchischer Rechte, wie es psychologisch an sich ja verständlich war, sondern nur durch eine begründete Beschneidung der ständischen Kompetenzen stabilisieren konnte. So jedenfalls ließ sich der Monarch wohl als querulierendes, mit Erfolg sein ‚*Veto*‘ einlegendes Staatsorgan vorstellen, nicht aber als initiativer Regierungschef. Auch Heeren kam aus diesem Grunde nicht ohne versteckte Anleihen bei der bewährten Praxis aus, um sein Bild vom wirklichen Monarchen zu zeichnen, des Monarchen als alleinigen Gestalters der Außenpolitik, als freien Herrn in der Wahl seiner Minister usf. Fromme Wünsche für ein harmonisches Verhältnis von monarchischer Regierung und Volksvertretung vervollständigten es. Letzte Sicherung war die – ebenfalls nicht ganz konsequente – Forderung, daß die Verfassungsgebung durch den Monarchen zu geschehen habe, das Volk hierbei eventuell beratend mitwirken dürfe, aber nicht mehr; denn so verlange es das monarchische Prinzip. Dadurch war wenigstens dafür gesorgt, daß der Monarch bei der Verteilung der positiven Rechte nicht so kurz kam, wie er in formaler Befolgung des Heeren'schen Prinzips hätte kommen können.

Es ist Stahls Verdienst gewesen, diese Bestimmung des monarchischen Prinzips als eine gleichsam nur ‚negative Souveränität‘, die die Vorrangstellung des Monarchen aufzuheben drohte, klar gesehen und eine verbesserte Definition vorgeschlagen zu haben. Der Fürst sollte „*thatsächlich* der Schwerpunkt der Verfassung, die positiv gestaltende Macht im Staate,

114 Siehe den Artikel „Landtag“ im Staatswörterbuch von Bluntschli-Brater, 6. Bd., S. 285 (Verfassungsrechtlich sei auch eine Mitbestimmung der Stände im Exekutivbereich möglich). Vgl. auch den älteren Zachariä, der in seinen Vierzig Büchern vom Staate, 2. Aufl. III, S. 124, die ältere Formel umdeutet in ein: „Nichts ohne den Fürsten, nichts allein durch den Fürsten.“

der Führer der Entwicklung“ bleiben¹¹⁵. Von dieser Idee her wurden bei ihm diejenigen Rechte bestimmt, die für den Monarchen unverzichtbar waren, und das Parlament von bestimmten Positionen wie der Gesetzesinitiative und dem Budgetrecht, mit denen es der monarchischen Vorrangstellung gefährlich hätte werden können, ausgeschlossen. Die Rechtsstellung von Monarch und Parlament wurde also aufgefaßt als Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips, verstanden als fürstliche Vorrangstellung, ermöglicht und abgesichert werden konnte.

Das war gegenüber der blassen Formel: ‚Nichts ohne, nichts gegen den Willen des Fürsten‘, sicherlich ein Fortschritt, nur kaum mehr ein zeitgemäßer; denn Stahls Theorien fielen in eine Zeit, die sich anschickte, den Parlamenten eben gerade die Gesetzesinitiative und die volle Mitsprache bei der Budgetgestaltung einzuräumen. Dennoch blieb die Vorstellung vom Monarchen als wahren Herrscherkönig bis in den ersten Weltkrieg hinein Gemeingut der deutschen konstitutionellen Theorie¹¹⁶. Auch in Georg Jellineks Allgemeiner Staatslehre erschien er noch begriffsnotwendig als höchstes Organ, als Ausgangs- und Einigungspunkt aller staatlichen Tätigkeit, die ohne sein Initiativ-Werden zusammenbräche. Nur war das dort viel formaler gedacht als bei Stahl und sagte über den politischen Schwerpunkt in der Verfassung nichts mehr aus, bezog ausdrücklich sogar die englischen parlamentarischen Verhältnisse in die Bestimmung mit ein¹¹⁷. Bei Stahl dagegen war der Übergang von einer noch juristisch konstruierbaren Fixierung des monarchischen Prinzips zu einer rein politischen Auffassung vollzogen. Juristisch ließ sich nur jeweils angeben, welche Kompetenzen Monarch oder Parlament haben sollten. Daß der Monarch eine Initiativstellung auch zu Initiativen, seine Machtstellung auch zur Selbstregierung ausnutzte, das war freilich juristisch nicht mehr fixierbar. Eine Pflicht zu herrschen in mehr als dem Sinne, für eine gute Regierung zu sorgen, gab es für den Monarchen nach deutschem Staatsrecht nicht. Auch die Anhänger des monarchischen Prinzips konnten hier nicht mehr tun als lediglich beteuern, daß der deutsche Monarch ein wirklich herrschender sei¹¹⁸.

3. Die ‚*praesumptio pro rege*‘

Ein anderer Versuch, das monarchische Prinzip juristisch zu fixieren, ist bekannter geworden. Zu ihm führt folgende Überlegung. Wenn man das

115 Philosophie des Rechts II, 2, S. 384; s. dazu u. 4. Kap. I. Ähnlich auch Schmitthener, Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, S. 480 („lebendiger Mittelpunkt“), und H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 83 („lebendiges, actives Organ“). Weitere Nachweise bei Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlamentes, S. 90 Anm. 3. Allerdings werden in der Literatur die Bedingungen, unter denen nach Stahl der Fürst allein das aktive Zentrum des Staates bleiben kann, nicht akzeptiert.

116 Vgl. z. B. Bornhak, Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl. 1916, S. 16, und Rehm, Das politische Wesen der deutschen Monarchie, 1916, S. 79.

117 Allgemeine Staatslehre, S. 554, 679 f.

118 Staatsrechtlich war somit das persönliche Regiment nicht ausgeschlossen. Unzutreffend insofern Huber, a. a. O. III, S. 20 ff. (und für das Reich S. 814 ff.), der konstitutionelle Monarchie mit Ministerregierung gleichsetzt.

monarchische Prinzip in der Weise auslegte, daß nichts ohne den Fürsten geschehen sollte, hatte man schon immer die Möglichkeit eingeräumt, daß nichts allein durch ihn getan wurde. Das war zwar ganz im Stil der Verfassungsformeln gedacht, die – wie wir sahen – den Gegensatz des zu bewahrenden Prinzips in ihre Fassung mit aufgenommen hatten. Eingedenk dessen, daß die monarchische Souveränität durch diese Formulierungen aber auch als Vorrangstellung bewahrt werden sollte, konnte man seine Stabilisierung auch durch eine stärker promonarchische Interpretation der Formeln zu erreichen suchen. Stahl hatte das mit einer starren Fixierung der ständischen Positionen zu bewerkstelligen gehofft. Das war bei ihm eine politische Anweisung für die (preußische) Verfassungsgebung gewesen. Für die Auslegung des positiven Rechts dagegen galt es, die Unbestimmtheit der Verfassungsformeln in promonarchischer Richtung zu deuten, ohne sich dabei über ihre Einschränkungen durch positive Verfassungsnormen hinwegzusetzen.

Schon Aretin hatte daher erwogen, ob nicht der allgemeine Grundsatz, nach dem das Ausmaß der Beschränkung der monarchischen Position zu bemessen sei, in einer Art Umkehrschluß aus der vom englischen Parlament formulierten Vermutung, daß beim Abschluß des Staatsvertrages das Volk so wenig wie möglich von seinen Freiheiten aufgeben wollte, darin gefunden werden könne, daß bei oktroyierten Verfassungen davon auszugehen sei, der Fürst habe hier so wenig wie möglich von seinen früheren Rechten abtreten wollen¹¹⁹. Das war einleuchtend. Ging doch die Verfassungstechnik jener Zeit im Gegensatz zur Literatur davon aus, im wesentlichen nur die Befugnisse der Stände aufzuzählen. Die Rechte des Monarchen wurden dagegen als selbstverständlich vorausgesetzt. Man konnte die neuen Staaten so als eingeschränkte, d. h. an sich, von ihrem Ursprung her absolute Monarchien verstehen, wobei das Ausmaß der Einschränkung nur so weit reichte, wie es ausdrücklich angegeben war. Die Verfassung war dann als eine ‚freiwillige‘ Selbstbeschränkung des Monarchen aufzufassen, nicht selbst Konstituens der staatlichen Organisation¹²⁰.

So folgerte Klüber aus Art. 57 WSA, daß eine „Rechtsvermutung“ gegen die Mitwirkung der Landstände streite¹²¹, und auch Stahl hat aus der monarchischen Souveränität die Konsequenz gezogen, daß „in dubio pro rege“ gelten müsse¹²². Für die positivistische Staatsrechtslehre schließlich, die mit dem politischen Metaphysik verdächtigen monarchischen Prinzip an sich nichts mehr anzufangen wußte, ist dieser Vermutungscharakter geradezu der juristische Inbegriff des Prinzips geworden. Jellinek meinte, daß es nichts anderes besage, „als daß der Monarch, der rechtlich allein als Schöpfer der Verfassung zu gelten hat, alle staatlichen Befug-

119 A. a. O., S. 159.

120 Zu dieser Theorie vgl. u. 2. Kap. II.

121 A. a. O., S. 411.

122 A. a. O. I, 2, S. 241.

nisse besitzt, in deren Ausübung er sich nicht ausdrücklich beschränkt hat, daher die Vermutung stets für seine Zuständigkeit spricht“¹²³.

Diese Ansicht ist nicht unwidersprochen geblieben. So hat sich Schulze-Gävernitz mehrfach gegen die praesumptio regis als einer willkürlichen Folgerung aus mißverstandenen monarchischem Prinzip gewandt¹²⁴. Schon viel früher hatte Rotteck aus seinem Vertragsansatz gefolgert, daß in einer konstitutionellen Monarchie dem Fürsten eigentlich nur die Gewalt zustehen könne, die ihm ausdrücklich übertragen worden sei, sonst aber die Rechte dem Volk gehörten¹²⁵. In seinen ‚Ideen über Landstände‘ sprach auch er allerdings von einer – widerlegbaren – Rechtsvermutung für die Regierung. Er näherte sich damit der herrschenden Lehre, für die eine Vermutung der Alleinzuständigkeit für den Monarchen stritt, soweit nicht durch „urkundlichen Nachweis“¹²⁶, d. h. also durch das positive Verfassungsrecht, das Gegenteil bewiesen werden konnte. In dieser Form, die ja durchaus dem Wortlaut des Art. 57 WSA und den einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen entsprach, ist die Vermutungsregel Bestandteil des Gemeinen Deutschen Staatsrechts geworden¹²⁷.

Es darf aber nicht übersehen werden, daß es Bestrebungen gab, die Vermutungsregel nicht nur bei der Frage anzuwenden, ob überhaupt eine Mitwirkungskompetenz vorliege – was sich unter Zuhilfenahme des positiven Verfassungsrechts ja leicht feststellen ließ – sondern auch beim Zweifel darüber, wieweit sich eine gegebene Mitwirkungs Zuständigkeit erstrecke. In dieser zugespitzten Form hat sie Gerber 1865 für das Gemeine Deutsche Staatsrecht reklamiert:

„Muß aber ein Konflikt über die verfassungsmäßigen Grenzen der beiden Organe durch rechtliche Entscheidung gelöst werden, so hat es als ein Satz des deutschen Staatsrechts zu gelten, daß im wirklichen Zweifelsfalle die Vermutung für das Recht des Monarchen ist“¹²⁸.

Auch das wurde in der Literatur beifällig aufgenommen und von Anschütz in eine endgültige Formulierung gebracht¹²⁹. Der Unterschied zur älteren Version liegt auf der Hand. Handelte es sich dort um eine prae-

123 Regierung und Parlament, S. 107. Im übrigen hält Jellinek das monarchische Prinzip für eine „Fiktion“ (vgl. Allgemeine Staatslehre, S. 677).

124 Unter anderem im Deutschen Staatsrecht I, S. 477. Auch für Schulze galt das monarchische Prinzip als solches jedoch für alle deutsche Verfassungen kraft allgemeinen deutschen Staatsrechts, auch dort, wo es nicht ausdrücklich aufgenommen worden war wie in Preußen (ebd., S. 186).

125 Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 245, 254.

126 So Klüber, a. a. O., S. 411; vgl. Zöpfl, a. a. O. II, S. 244 f., und den Artikel „Monarch, monarchisches Prinzip“ in Wagners Staats- und Gesellschaftslexikon, 13. Bd., S. 539.

127 Vgl. H. A. Zachariae, a. a. O. I, S. 83, und Zöpfl, a. a. O. II, S. 244 f. Dagegen hielt noch A. Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, S. 34 (für die preußische Verfassungsrechtslehre?) die Ansicht H. Schulzes, daß sowohl der Monarch als auch das Parlament ungeschriebene Kompetenzen besäßen und daher die praesumptio pro rege nicht Anwendung finden dürfe, für die herrschende Lehre.

128 Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 128 (in der 3. Aufl. S. 133).

129 Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 7. Anschütz' Formulierung, ebd., S. 4: „Hiermit ist aber für die Entscheidung aller Streitfragen über den Umfang der Kronrechte und insbesondere der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Krone

sumptio pro rege, die durch Hinweis auf abweichendes positives Verfassungsrecht zugunsten einer ständischen Mitsprache widerlegt werden konnte, so sollte sie jetzt dazu dienen, den Umfang einer bestehenden Mitwirkungszuständigkeit zuungunsten der Stände unwiderlegbar einzugrenzen. Von daher läßt es sich auch verstehen, daß jemand, der so stark in der Tradition des Gemeinen Deutschen Staatsrechts stand wie Schulze-Gävernitz, vehement gegen die Praesumption zu Felde zog. Sein Verdikt war offenbar gegen die jüngere Version seines Widersachers Gerber gerichtet. Und in der Tat, so viel, wie hier intendiert war, gaben Art. 57 WSA und die ihm entsprechenden einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen nicht ohne weiteres her. Hier handelte es sich nicht mehr um eine reine Wortlaut-, sondern um eine promonarchische Sinn-Interpretation dieser Vorschriften.

Das mochte noch plausibel erscheinen, doch konnte auf diesem Wege die Praesumption leicht auch dort als eine Konfliktsentscheidungsregel pro rege verstanden werden, wo gar keine Grenzziehungs-Streitigkeit mehr vorlag, sondern innerhalb einer Mitwirkungszuständigkeit ein inhaltlicher Konflikt über die Entscheidung einer politischen Frage zwischen Monarch und Ständen entbrannt war. Und damit war ganz sicherlich eine verfassungsrechtlich nicht mehr haltbare Position erreicht, namentlich dann, wenn man das Konfliktsentscheidungsrecht zu guter Letzt auch noch in die Hände einer Partei, des Monarchen selbst, legte¹³⁰. Die Formeln des monarchischen Prinzips anerkannten zwar nur eine beschränkte, innerhalb der Beschränkung aber echte Mitbestimmung der Stände. Damit ließ es sich kaum vereinbaren, daß auch bei einem inhaltlichen Dissens der Monarch das letzte Wort haben sollte. Gerade dafür aber fanden sich in der konfliktsreichen Zeit nach der Jahrhundertmitte Befürworter. Hatte Stahl 1845 noch ein monarchisches Konfliktsentscheidungsrecht nur für den Fall eines Grenzziehungsstreites und auch das nur de lege ferenda gefordert, so folgerte nun der Gießener Staatsrechtler Hermann Bischof unter dem Eindruck des hessischen Verfassungskonfliktes unter Hinweis auf das monarchische Prinzip aus dem Konfliktsfall ein bis zur Verfassungsänderung und -aufhebung reichendes Staatsnotrecht der Regierung¹³¹. Andeutungen in dieser Richtung finden sich auch bei anderen späteren Autoren, so vor allem bei Max von Seydel, der sogar den Unterschied zwischen dem konstitutionellen und parlamentarischen Monarchen damit zu erklären suchte, daß sich dieser im Gegensatz zu jenem im

und Volksvertretung eine Präsumtion geschaffen, welche für die Unbeschränktheit der Krone und gegen die Kompetenz wie aller beschränkten Faktoren, so insbesondere der Volksvertretung, streitet." Entsprechend auch Zorn in Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie I, 5. Aufl. 1899, S. XI.

130 Dagegen sprach allerdings der Bindungscharakter gerade durch die Formulierung des monarchischen Prinzips in Art. 57 WSA; vgl. Quaritsch, a. a. O., S. 484. Daß es keinen monarchischen Interpretationsvorbehalt bei den deutschen Verfassungen gab, sondern nach h. A. nur die authentische Interpretation durch alle an der Gesetzgebung beteiligten Faktoren s. u. 3. Kap. Anm. 8 (und 14). Zum Versuch einer Konfliktsentscheidung durch ein eigens dafür eingerichtetes Bundesschiedsgericht s. nächsten Abschnitt im Text.

131 Das Nothrecht der Staatsgewalt, bes. S. 122 und 152 f. Für Stahl s. u. 4. Kap. I.

Konfliktsfall nicht auf seine Souveränität zurückziehen könne¹³². Hier war eine äußerste Zuspitzung des monarchischen Prinzips erreicht, aus der Vermutungsregel für Zweifelsfälle eine unzweifelhafte Regelung für Konfliktsfälle geworden. Dergleichen wurde allerdings nur von ausgesprochenen Außenseitern vertreten – was freilich nicht verhindert hat, daß gerade diese verfassungsrechtlich unhaltbare Auslegung heute in der Verfassungshistorie verschiedentlich für die Quintessenz des monarchischen Prinzips gehalten wird¹³³.

VIII. Zur Handhabung des monarchischen Prinzips im Vormärz

Sosehr der Grundsatz des ‚in dubio pro rege‘ als Auslegungsregel für die vorhandenen Verfassungen einleuchtet, so bedenklich mußte es erscheinen, ihn auch als verfassungspolitisches Prinzip einzuführen¹³⁴. Bei der Verfassungsgebung mochte er ein treffliches Argument für die monarchische Partei abgeben, als regulierendes Prinzip war er hier jedoch offensichtlich untauglich; denn er beantwortete nicht das, was gerade gefragt wurde, nämlich in welchem Umfang eine Einschränkung der monarchischen Position stattfinden sollte, welche Rechte den Ständen zugestehen waren. Was schließlich die Verfassungsänderung anlangt, so trug die Regel eindeutig reaktionären Charakter; im Zweifel war dann nur eine Revision zugunsten des Monarchen zulässig. In dieser Weise ausgelegt, hatte das monarchische Prinzip seine ‚Unschuldigkeit‘, die ihm Welcker attestierte, verloren.

In diesem Sinne aber ist es von der Metternichschen Restaurationspolitik bewußt eingesetzt worden. So besehen, ließ sich der Artikel 57 WSA tatsächlich als „Motto des Systems“¹³⁵ verstehen, eines internationalen Systems, das von den europäischen Staaten das Bekenntnis zur Monarchie forderte und sich eine Frieden und Sicherheit spendende Homogenität unter ihnen von der allgemeinen Einführung des monarchischen Prinzips in dem gedachten reaktionären Verständnis – für Deutschland insbesondere durch eine einheitliche restriktive Auslegung des Artikels 13 der Bundes-Akte – versprach, abgesichert durch die Beistandsversicherungen und Interventionsvorbehalte der Heiligen Allianz¹³⁶. Der Versuch, das monarchische Prinzip zur Grundlage der europäischen Ordnung zu erheben,

132 Constitutionelle und parlamentarische Regierung, S. 140. Vgl. auch Rieker, a. a. O., S. 43.

133 So Huber, a. a. O. III, S. 343, und ihm folgend Friauf, a. a. O., S. 244 (monarchisches Prinzip als „Legalitätsreserve“).

134 Als Richtschnur für die Verfassungsänderung, nicht nur für die Verfassungsinterpretation, empfiehlt die Regel Stahl, a. a. O., S. 404.

135 Treitschke, a. a. O. III, S. 21.

136 Auf die Verbindung des monarchischen Prinzips mit der legitimistischen Staatsphilosophie und -praxis der Restaurationszeit weist Kaufmann in seinen Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips hin. Auch Rotteck machte in seinem Artikel „Monarchie“ im Staatslexikon (10. Bd., S. 663) auf den Zusammenhang zwischen dem internationalen „monarchischen System“ und dem „monarchischen Prinzip“ aufmerksam. Metternich de-

barg allerdings auch die Gefahr in sich, daß es auf Gedeih und Verderb mit der Fortexistenz des neuen internationalen Garantiesystems verbunden wurde. Verfall der Heiligen Allianz und der vormärzlich-ständischen Variante der konstitutionellen Monarchie mit monarchischem Prinzip koinzidierten denn auch.

Von diesem reaktionären Geist getragen zeigte sich auch die Bundespolitik der nächsten Jahrzehnte. Und es ist dieser Geist seiner Handhabung, an den man meist denkt, wenn man vom monarchischen Prinzip spricht. Jedoch, so sehr es historisch korrekt ist, einen juristischen Begriff von seiner politischen Wirkungsweise her zu verstehen, so unerlaubt ist es andererseits, den sich darin offenbarenden Parteigeist ohne weiteres mit der *ratio legis* ineins zu setzen. Von ihrer grundsätzlichen Offenheit her gesehen, war die Auslegung der monarchischen Prinzip-Formel durch die Bundespolitik vielmehr ähnlich einseitig wie der Rottecksche Versuch, sie als Zeugnis für die Idee einer gewaltenteilenden Monarchie auszugeben¹³⁷.

Die Intentionen des Deutschen Bundes lassen sich an einer Reihe von Beschlüssen ablesen, die unter Berufung auf das monarchische Prinzip erfolgten. Sie lehnten sich zum Teil an Artikel der Wiener Schlußakte an¹³⁸. Der Bundesbeschluß über Maßregeln zur Erhaltung und Befestigung der inneren Ruhe und Ordnung in Deutschland vom 16. August 1824 verlangte, daß bei der Ausübung der den Ständen zugestandenen Rechte das monarchische Prinzip unverletzt bleibe und zu diesem Zweck für die landständischen Versammlungen eine Geschäftsordnung eingeführt werde, die den Gefährdungen des Prinzips durch die Öffentlichkeit der Verhandlungen oder durch die Publizierung der dort gepflogenen Reden (was beides meist verfassungsmäßig zugestanden war) vorbeuge.

In den sogenannten ‚6 Artikeln‘ vom 28. Juni 1832 wurde konstatiert, daß jeder Souverän berechtigt und verpflichtet sei, eine mit dem Artikel 57 WSA in Widerspruch stehende Petition der Stände zu verwerfen, und daß die Stände bei Strafe der Bundesintervention ihren Souveränen „die zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel“ nicht verweigern dürften.

duzierte aus diesem die Völkerrechtswidrigkeit der das legitime Königtum von Neapel, Sardinien und Spanien bedrohenden Verfassungen (vgl. Jellinek, a. a. O., S. 472). Zum internationalen Homogenitätsproblem s. auch K. S. Zachariä in seinem 1823 erschienenen Aufsatz über die Einheitschaft mit Volksvertretung (s. u. Kap. 4, II). Zur politischen Unterdrückungsfunktion der Handhabung des monarchischen Prinzips vgl. auch Srbik, Metternich I, S. 680 f.

137 Charakteristisch für die politische Ambivalenz der Interpretationsmöglichkeiten von Gesetzen in jener Zeit ist auch die Anfrage des Badischen Bundestagsgesandten Blittersdorf bei seiner Regierung, welche von den beiden bekannten Auslegungsweisen der Bundesgesetze, die „constitutionell-liberale“ oder die „monarchische“, er anwenden solle (nach Treitschke, a. a. O. IV, S. 273 ff.).

138 Art. 58, 59 WSA. Texte der Beschlüsse bei Huber, Dokumente I, S. 117 ff. Dazu ders., a. a. O. I, S. 765, II, S. 151 ff.

Diese Eingrenzung des Steuerbewilligungsrechts wurde ebenfalls aus „dem Geiste“ des Artikels 57 WSA gefolgt¹³⁹.

In den sogenannten ‚sechzig Artikeln‘, dem geheimgehaltenen Schlußprotokoll der Wiener Ministerkonferenzen vom 12. Juni 1834, bekräftigte man noch einmal, daß das Grundprinzip des Artikels 57 WSA „in seinem vollen Umfange unverletzt zu erhalten“ sei, und erklärte, „jede demselben widerstrebende, auf eine Theilung der Staatsgewalt abzielende Behauptung (sei) unvereinbar“ mit dem deutschen Verfassungsrecht. Man verpflichtete sich, „eine mit den Souveränitätsrechten unvereinbare Erweiterung ständischer Befugnisse in keinem Falle zu(zu-)gestehen“, und wenn „in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung, namentlich durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten und der Landes-Verfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel, Irrungen entstehen, und alle verfassungsmäßigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu deren genügenden Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen worden sind“, ein Schiedsgericht des Bundes anzurufen. Im weiteren versicherte man sich gegenseitig, daß man die Verordnungsgewalt der Regierung gegen alle Übergriffe von seiten der Gerichte und Stände wahren, Ständeversammlungen bei Verweigerung der Steuern auflösen und deren Bewilligungen auch nicht unter irgendwelchen Bedingungen akzeptieren werde, und stellte fest, daß „das Recht der Steuerbewilligung nicht gleichbedeutend mit dem Rechte (sei), das Staatsausgabenbudget zu regeln“. Daher stünde den Ständen „das Recht, einzelne innerhalb des Betrages der im Allgemeinen bestimmten Etatsummen vorkommende Ausgabenposten festzusetzen oder zu streichen, nicht zu . . .“. In Konsequenz dessen räumten sich die Regierungen gegenseitig ein, im Falle ständischer Renitenz gegen eine schiedsrichterliche Regelung etwaiger Steuerstreitigkeiten oder auch nur gegen eine einstweilige Bewilligung bis zum schiedsrichterlichen Entscheid „die zur Erfüllung der Bundespflicht und zur Führung einer der Landesverfassung entsprechenden geordneten Verwaltung erforderlichen Steuern fortzuheben“, und zwar höchstens in Höhe des Betrages der letzten Steuerbewilligung. Nötigenfalls sollte zur Bundesintervention gegriffen werden. Endlich sollte auch eine Vereidigung des Militärs (wie sie die Kurhessische Verfassung vorsah) „nirgends und zu keiner Zeit“ statthaben.

Obwohl die sich auf das Schiedsgericht des Bundes beziehenden Artikel 3–14 des Geheimprotokolls von 1834 zum Bundesgesetz erhoben wurden, ist dieses Gericht nie in Aktion getreten. Die Bestimmungen zeigen lediglich, daß man auch 1834 noch weit von der Vorstellung entfernt war, Streitigkeiten zwischen Monarch und Ständen könnten einseitig durch jenen unter Berufung auf das monarchische Prinzip beigelegt werden. Sie sind

139 Die Restriktionstendenz der „6 Artikel“ von 1832 nötigte verschiedene Regierungen allerdings bei ihrer Veröffentlichung zu versichern, daß damit kein Verfassungsbruch beabsichtigt sei (vgl. Huber, a. a. O. II, S. 160).

ein – unwirksamer – Kompromiß gewesen, zu dem man sich auf den Ministerkonferenzen in Wien angesichts sehr heterogener Meinungen über die Möglichkeit, das Steuerbewilligungsrecht der Stände zu beschneiden und die notwendigen Mittel für die Staatsverwaltung sicherzustellen, zusammenfand. Wie auswegslos die Lage war, zeigt auch die Begründung, mit der man sich die Möglichkeit einer Bundesintervention im Falle einer Steuerverweigerung offenzuhalten versuchte: Das Einschreiten des Bundes unter Anwendung der auf den Tatbestand des Aufruhrs zugeschnittenen Art. 25 und 26 WSA wurde damit gerechtfertigt, daß eine Steuerverweigerung eine „beginnende Revolution“ darstelle! Im übrigen äußerten sich die Regierungsvertreter weniger besorgt über eine Totalverweigerung der Steuern als über die Möglichkeit, daß man sich mit den Ständen über die Höhe bestimmter notwendiger Ausgaben nicht werde einigen können¹⁴⁰.

In allen diesen Vereinbarungen spiegelt sich sehr deutlich die Problematik der Erhaltung des monarchischen Prinzips aus der Sicht der Regierungen wider. Zu viele Rechte schienen die Stände schon zu besitzen. Öffentlichkeit und Druck der Verhandlungsberichte der 2. Kammern wirkten wie eine – unter dem Schutz der Abgeordnetenimmunität stehende – antimonarchische Propaganda. Die Möglichkeit, auf dem Petitionswege die gesetzgeberische Initiative zu ergreifen, übte eine nicht gewünschte Pressure auf die Regierungen aus, der naheliegende Versuch, den Ausgabenvoranschlag bei Gelegenheit der Steuerbewilligung im ständischen Sinne zu korrigieren, drohte vorhandene Regierungsabsichten ebenfalls zu durchkreuzen¹⁴¹. Die Vereidigung des Militärs auf die Verfassung gar beschwor die Gefahr herauf, daß das äußerste Zwangsmittel des Monarchen ihm nicht mehr bedingungslos, wie es das soldatische Prinzip des blinden Gehorsams verlangte, zur Verfügung stand. Der Kurhessische Konflikt von 1850 zeigte das¹⁴². All dem galt es entgegenzuarbeiten durch möglichste Restriktion der ständischen Rechte.

Der Regierungsstil in den einzelnen Staaten entsprach dem mit der Ausnutzung der langen Einberufungsfristen, der alsbaldigen Wiederauflösung der 2. Kammern und einer auf eine ausgedehnte monarchische Verordnungsgewalt gestützten Regierung, mit Haushaltsverschleierungen unter Ausnutzung der langen Finanzperioden und mit dem System der sogenannten „Erübrigungen“ aufgrund bewußter Fehlschätzungen, mit Wahlbeeinflussungen zur Ausschaltung der Wiederwahl mißliebiger Abgeordneter wie der Rottecks, mit Urlaubsverweigerungen für Beamten-Abgeordnete und überhaupt mit Restriktionen der Pressefreiheit und des Universitätslebens. Notfalls sorgte der Bund für die Aufhebung freiheitlicher Gesetze wie des Pressegesetzes in Baden¹⁴³. Es wirft ein charakteri-

140 Vgl. Weech, a. a. O., bes. S. 46 ff.

141 Zur Steuerbewilligungspraxis vgl. die Nachweise bei Friauf, a. a. O., S. 91 ff.

142 Vgl. Huber, a. a. O. II, S. 908 ff.

143 Beispiele bei Huber, a. a. O. I, S. 360 ff., II, S. 30 ff., 435 ff., 926 ff.; Ziebura, Anfänge des deutschen Parlamentarismus, S. 230 ff.; L. Bergsträßer, Die Entwicklung des Parlamentarismus, S. 140; Schnabel, a. a. O. II, S. 160.

stisches Schlaglicht auf diese Verhältnisse, daß die erste amtliche Erwähnung des monarchischen Prinzips im vorverfassungsstaatlichen Preußen bei Gelegenheit einer Zensurinstruktion geschah¹⁴⁴.

Angesichts der Restaurationspolitik kamen die liberalen Autoren vielfach zu einer veränderten Einschätzung des monarchischen Prinzips. Bezeichnend ist die Klage des württembergischen Oppositionsführers Paul Pfizer, daß „gerade in der heutigen Gestalt und Ausbildung des Repräsentativsystems . . . die Teilnahme des Volks an der Staatsgewalt . . . eine mehr fingierte und geglaubte als eine wirkliche und lebendige“ sei¹⁴⁵. Das monarchische Prinzip wurde mehr und mehr als Widerpart des demokratischen empfunden, nicht länger als Ausdruck einer auf Vermittlung und Vereinbarung abhebenden Rechtslage. Es sei eine Erfindung der politischen Reaktion seit 1819 gewesen, in die Bundesakte „eingeschwärzt und untergeschoben“ – seine Handhabung stelle den „Tod unserer ganzen Verfassung“ dar, äußerte sich Welcker rückblickend, derselbe Welcker, der ihm vordem seine „Unschuldigkeit“ attestiert hatte¹⁴⁶. Und resigniert stellte Pfizer 1842 fest, daß eine starke Wehrverfassung für Deutschland zwar ein dringendes Bedürfnis sei, ein Volksabgeordneter dennoch nicht für die Stärkung dieses „Herrschermittels in den Händen der Machthaber“ votieren könne; denn:

„Auch das an sich Wohlthätige und Notwendige geschieht seit dem entscheidenden Siege des monarchischen Prinzips auf eine Art und wird in einer Weise angehalten, daß man ständischerseits entweder auf jede fördernde Mitwirkung verzichten oder auf Kosten konstitutioneller Rechte sie erkaufen muß“¹⁴⁷.

Die sich hier zeigende Wendung gegen das monarchische Prinzip wird vollends verständlich, wenn man bedenkt, daß es in jener Zeit nicht nur um eine restriktive Auslegung der ständischen Rechte ging, sondern auch um eine Rückwärts-Revision sie begünstigender verfassungsmäßiger Gewährungen. Schon die Charte von 1814 war Metternich als zu freiheitlich erschienen¹⁴⁸. 1819/20 strebte man mit Hilfe einer restriktiven Auslegung des Art. 13 BA an, die schon eingeführten Repräsentativ-Verfassungen zu revidieren¹⁴⁹. Auf den Wiener Konferenzen des Jahres 1824 wurde

144 Instruktion vom 31. Januar 1843; vgl. Lancizolle, Über Königtum und Landstände in Preußen, S. 16.

145 Im 14. Brief seines Briefwechsels zweier Deutschen.

146 Siehe oben Anm. 80. Revision seiner Ansichten, Der preußische Verfassungskampf, S. 15 Anm. Welcker erklärt dort das monarchische Prinzip zu einer Erfindung der politischen Reaktion seit 1819, das mit dem dreifachen Prinzip aller freien Staaten, der monarchischen, aristokratischen und demokratischen Verfassungsmischung nichts zu tun habe. Die Zitate im Text sind aus seiner Stellungnahme in der Debatte über die Märzforderungen in der 2. Badischen Kammer am 2. März 1848 (Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden, 2. Kammer, 1847/48, 3. Heft, S. 99 f.).

147 Gedanken über Recht, Staat und Kirche, S. XIV. In ähnlicher Weise nimmt auch Struve in seinen Grundzügen der Staatswissenschaft 1847 gegen das monarchische Prinzip Stellung. Der Verfassungsbruch in Hannover 1837 habe einen unheilvollen Riß für das monarchische Prinzip bedeutet (II, S. 49). Das demokratische Prinzip mache in Deutschland Fortschritte, was freilich zu einer Vereinigung von monarchischem, bürokratischem und klerikalem Prinzip auf der Gegenseite führe (II, S. 88).

148 Siehe Gall, Benjamin Constant, S. 38 Anm. 30.

149 Siehe oben Anm. 27.

angeregt, Regierungen, die Verfassungsänderungen im Interesse des monarchischen Prinzips durchführen wollten, von Bundes wegen mit Rat und Tat zu unterstützen und die Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen durch einen Bundesbeschluß zu untersagen¹⁵⁰. Treitschke schließlich berichtet von preußischen Überlegungen 1831, sogar eine neue Karlsbader Konferenz einzuberufen und die Einführung nur beratender Stände nach preußischem Muster notfalls mit Waffengewalt obligatorisch zu machen¹⁵¹.

Derartigen Intentionen standen allerdings die Klauseln über eine ständige Teilnahme an jeglicher Verfassungsänderung entgegen. Zwar gelang es in Baden 1825, für eine gewisse Zeit die Versammlungs- und Finanzperioden zu verlängern¹⁵², doch ließ sich eine wirkliche Revision zugunsten des monarchischen Prinzips letztlich nur per Staatsstreich erzwingen, wie in Hannover 1837¹⁵³. Der Vorgang machte deutlich, daß die gewünschte Homogenität der Staaten im Sinne eines reaktionären Verständnisses des monarchischen Prinzips auf legalem Weg nicht mehr erreichbar war. Nicht einmal in Deutschland, das dem monarchischen Prinzip „nie ungestraft untreu“ werden durfte, ließ sich das Metternichsche System noch reibungslos durchsetzen. Was als Mittel der Verteidigung monarchischer Positionen eronnen war und als solches im Verfassungssystem seine Dienste leistete, taugte offensichtlich nicht als Angriffswaffe zur Wiedereroberung aufgegebenen Stellungen. Metternich selbst hat die kritische Situation erkannt und – mehr an der effektiven Wahrung staatlicher Ruhe und Ordnung überhaupt denn an romantischen Legitimitätsvorstellungen orientiert – häufiger zur Vorsicht geraten¹⁵⁴. Das Beispiel Karls X., der im Vertrauen auf die Versicherungen seines Ministers Polignac, daß die Souveränität ihm ein solches gestatte¹⁵⁵, die französischen Verhältnisse mittels Ordonnances hatte rückwärts revidieren wollen, schreckte und zeigte zugleich, wie leicht der Bogen überspannt werden konnte. In Deutschland wagte man es daher im allgemeinen nicht, den Weg des Staatsstreichs zu gehen. Dann aber blieb nur die Auskunft, das monarchische Prinzip in den immer wieder neu zu formulierenden Ver-

150 Vgl. Meisner, a. a. O., S. 211; Treitschke, a. a. O. III, S. 335 f.; zu Interventionsversuchen auch Srbik, a. a. O. I, S. 617.

151 A. a. O. IV, S. 267 ff.

152 Vgl. Huber, a. a. O. I, S. 381.

153 Vgl. Huber, a. a. O. II, S. 113. Anders jedoch die Entscheidung des Bundes im Braunschweiger Verfassungskonflikt (s. Huber, a. a. O. II, S. 52, 57). Zum Kurhessischen Verfassungskontroi von 1852 ders., S. 930 ff.

154 Zu Metternichs Haltung s. Srbik, a. a. O. I, S. 362 ff. und passim. Für Metternichs Haltung gegenüber der Forderung nach einer genauen, restriktiven Interpretation des Art. 13 BA auf der Wiener Konferenz 1819 s. Weech, a. a. O., S. 51, und Aegidi, a. a. O., S. 37. Zu seiner zurückhaltenden Politik gegenüber den badischen Staatsstreichplänen von 1822 s. Huber, a. a. O. I, S. 379. Defensives Haltung auch wieder 1834, wo er einen Damm gegen den überflutenden Strom errichten will, da sonst selbst das „Schattenbild einer monarchischen Gewalt“ in den Händen mancher Regenten zu zerfließen drohe (s. Treitschke, a. a. O. IV, S. 341).

155 Siehe Carette, *Lois annotées, 1ère série*, 1843, p. 1225 (Rapport au roi vom 25. Juli 1830).

fassungskompromissen zu verteidigen und es als das zu wahren, als was es in die Verfassungsgeschichte nun einmal eingeführt worden war: als Mittel der Defension durch Kompromiß. Die Partie war angefangen . . .¹⁵⁶

156 Der württ. Bevollmächtigte in Karlsbad, Graf Winzingerode, sah eine Gefahr in der bereits erfolgten Einführung von Volksvertretungen in verschiedenen Staaten darin, daß damit konzediert sei „das mehr oder minder deutlich ausgesprochene Anerkenntniß des Princips der Volkssouveränität durch die Regierungen; hiergegen gibt es, glaube ich, kein Mittel mehr. Die Partie ist angefangen, die Regierungen haben diesen Point vergeben zu können geglaubt; wie sehr sie es bereuen mögen, die Partie muß ausgespielt werden.“

2. Kapitel

Die konstitutionelle Monarchie

„Je conçais la république; je conçais la monarchie absolue; mais je ne conçais pas la monarchie constitutionnelle; c'est le gouvernement du mensonge, de la fraude, de la corruption.“

Nikolaus I. von Rußland

I. Begriff und Problem

In den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts wußten die Bürger der neuen Verfassungsstaaten, daß sie in einer ‚konstitutionellen Monarchie‘ lebten. Der Ausdruck war damals schon gebräuchlich¹. Aretin veröffentlichte 1824 den ersten Band des von Rotteck fortgesetzten ‚Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie‘ und Cucumus nur ein Jahr später ein ‚Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns‘. Doch was ‚konstitutionelle Monarchie‘ nun eigentlich bedeutete – auf eine derartige Frage hätte man auch in jener Zeit wohl keine eindeutige Antwort bekommen. Noch in den vierziger Jahren konstatierte der sächsische Staatsrechtler Friedrich Bülow:

„Unter dem Namen der constitutionellen Monarchie begreift sich eine große Mannigfaltigkeit sehr verschiedenartiger, vielfach abgestufter Formen. Zwar ist allen die Idee eines Einflusses der nicht zur unmittelbaren Administration gehörigen, oder doch hier nicht aus deren Gesichtspunkte verfahrenen Glieder des Volks auf das Staatsleben, einer auch auf diese Weise vermittelten Mäßigung der herrschenden Gewalt und einer Geltendmachung und Versöhnung verschiedener Gesichtspunkte gemeinsam. Aber welche Kluft zwischen der parlamentarischen Allgewalt in England und den bloß beratenden Provinziallandständen, wie sie in Dänemark neben einer grundgesetzlichen Unumschränktheit des souverainen Herrscherwillens bestehen, oder den böhmischen Postulatenlandtagen. Und wie viele und vielartige Mittelstufen füllen sie aus“².

Und 1849 notierte Unruh, die konstitutionelle Verfassung sei „ein weiter Begriff, eine Form mit noch nicht bekanntem Inhalt“³. Bezeichnend auch, wie der erste deutsche Autor, der die konstitutionelle Monarchie explizit

1 Vgl. Hegel, Rechtsphilosophie § 273, und Heeren, Über die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß der politischen Theorien, S. 440, beide 1821. Vorher schon Constant in seinen principes de politique, 1815. K. S. Zachariä (1823) und ihm folgend Mohl (1837) wählen die Eindeutschung „Einherrschaft mit Volksvertretung“. Beide verwenden auch den Ausdruck „repräsentative Monarchie“. Bluntschli setzt im Staatswörterbuch, Artikel „Monarchie“, 6. Bd., S. 707, neben „konstitutionelle Monarchie“ auch „repräsentative“ oder „beschränkte“.

2 „Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland“, im 1. Bd. der Neuen Jahrbücher der Geschichte und Politik, 1843, S. 1.

3 „Skizzen aus Preußens neuester Geschichte“, 1849, S. 21 (nach Hartung, Verantwortliche Regierungen, S. 2); vgl. auch Hartung, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie, S. 183–187.

zum Gegenstand seiner Ausführungen machte, Aretin, sie charakterisiert, nämlich als eine „Demokratie, angewandt auf einen größeren Raum und eine längere Zeit“, eine „republikanische Monarchie“, die republikanische Bürgertugenden hervorbringe und eine „neue Erfindung“ darstelle⁴. Sie sei:

„... ihrem Wesen nach repräsentativ, d. h. den sämtlichen Staatsbürgern werden ihre Rechte auf Erzielung des Staatszwecks dadurch garantirt, daß sie theils durch erbliche oder ständige Mitglieder, theils durch aus ihrer Mitte mit voller Freiheit von Zeit zu Zeit neu erwählte Vertreter vornehmlich bei der Gesetzgebung und Besteuerung, durch Vorschläge oder Verweigerung mitwirken...“⁵.

„Ebenso nothwendig“ setze sie die „Preßfreiheit und Geschworengerichte voraus“ als Wachen dafür, daß das „Grundprinzip der konstitutionellen Regierung“, die „Herrschaft des Gesetzes“, gewahrt bleibe. Sie sei daher erst mit der Einführung der Buchdruckerkunst möglich geworden⁶. Konstitutionelle Monarchie, das hieß: bürgerliche Freiheit und Sicherung dieser Freiheit und des Privateigentums, gerade auch durch repräsentative Anteilhabe der Bürger am Staatsleben.

Aber im Rückgriff Aretins auf die Kategorien ‚Demokratie‘ und ‚Republik‘ drückte sich die ganze Schwierigkeit aus, die neue Staatsform mit dem herkömmlichen Begriffsapparat zu erfassen. Tatsächlich lag ja schon in der Bezeichnung, die Monarchie und Konstitutionalismus zusammenzwang, für zeitgenössische Ohren etwas Widersprüchliches. Wie die konstitutionelle Theorie seit Montesquieu und besonders in der kurzen Zeit ihrer Praktizierung in Frankreich 1791/92 gezeigt hatte, drohte diese Verbindung, die Stellung des Monarchen auszuhöhlen. Die Gegen-Repräsentation der Volksvertretung drängte den Monarchen aus der Position des alleinigen Repräsentanten von Staat und Volk, machte ihn zur Partei. Auch die damals neueste Version der Theorie, die Benjamin Constants, wußte sich diesem Dilemma nur dadurch zu entziehen, daß sie dem Monarchen als „pouvoir neutre“ einen Platz über den Kontrahenten, Parlament und Regierung, aber eben dadurch von der (ministeriellen) Regierung getrennt, zuwies⁷. Dieser Trend verstärkte sich in Frankreich nach 1830, als die auf Thiers zurückzuführende Formel aufkam: „Le roi règne, mais il ne gouverne pas“⁸. Es bedurfte der ganzen Regierungskunst Louis Philippes, die dem Monarchen von der konstitutionellen Theorie ursprünglich zugestandene Funktion des Exekutivchefs zu wahren und Einfluß auf Gesetzgebung und Parlament zu behalten.

Es nimmt daher nicht wunder, daß von konservativer Seite immer wieder betont wurde, die konstitutionelle Monarchie sei trotz ihrer Abkunft von Locke und Montesquieu „in ihrer gegenwärtigen Erscheinung“ nichts

4 Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, S. 7 f.

5 A. a. O., S. 165.

6 A. a. O., S. 167 und 7.

7 Vgl. Constant, a. a. O., chap. 2: „De la nature du pouvoir royale dans une monarchie constitutionnelle“ (Euvres, p. 1112).

8 Bei Thiers heißt es in „La Nation“ vom Januar 1830: „Le roi règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent“ (nach Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums, S. 134).

anderes als „eine Verwirklichung der Rousseau'schen Idee“ der Volkssouveränität, wofür man auf die spanische Verfassung der Cortes von 1812, die französische von 1830, die belgische von 1831 und einige andere mehr verweisen konnte⁹. Schon den in Karlsbad 1819 versammelten Ministern war das klar gewesen. Unter dem Eindruck der späteren Entwicklung, besonders seit 1848, haben schließlich neuere Autoren wie Carl Schmitt die konstitutionelle Monarchie als echten „Dualismus“ mit wirklicher Doppelrepräsentation durch Fürst und Volksvertretung verstanden¹⁰. Auch Schnabel orientierte sich in seiner ‚Deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert‘ am Phänomen der Doppelrepräsentation und nahm dafür Bezug auf die französische Verfassung von 1791, lehnte dagegen die Bezeichnung konstitutionelle Monarchie für die süddeutschen Staaten des Vormärz mit ihrer Betonung des monarchischen Prinzips ab¹¹.

Das war freilich ein historisch nicht ganz korrekter Versuch einer begrifflichen Präzisierung; denn ursprünglich wurde ja der Ausdruck auch und gerade auf die süddeutschen Staaten angewandt. Es ging hier ja gerade darum, die monarchische Souveränität zu bewahren und eine unter dieser Bedingung mögliche Verbindung mit den konstitutionellen Forderungen zu finden, was endlich zur Formulierung einer besonderen deutschen Version von konstitutioneller Monarchie (mit monarchischem Prinzip) und seit Stahl auch zu ihrer Bezeichnung als konstitutioneller Monarchie schlechthin im Gegensatz zur westeuropäischen sogenannten parlamentarischen Monarchie führte¹².

Allerdings bestand von Anfang an ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den konstitutionellen Aspekten dieser Monarchie und dem monarchischen Prinzip. Das wird schon bei Aretin deutlich, wenn er sich nach seinen einleitenden Bemerkungen der Erörterung der konstitutionellen Theorien Montesquieus und Constants zuwendet, an ihnen aber bemängelt, daß sie mehr auf die Trennung als auf Einheit und Einteilung der Staatsgewalt abstellten. Die darin liegenden Gefahren sah er durch Artikel 57 WSA, dem „Schlußstein“ einer „gereinigten Theorie der konstitutionellen Monarchie“, wie er es nannte, gebannt, ohne daß es ihm freilich dabei so recht gelingen wollte, die Reinigung der Theorie darzustellen, wie seine Ausführungen zu Artikel 57 WSA zeigen¹³. Sehr klar ist dagegen die Tendenz, die Klippen, die der Konstitutionalismus dem monarchischen Prinzip bot, mit Hilfe dieses Artikels zu umschiffen. Der Monarch

⁹ So Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten, S. 72, Anm. 1 und 2.

¹⁰ Vgl. seine Verfassungslehre, S. 53, 55, 211, 288, 330.

¹¹ II, S. 133.

¹² Stahl spricht, Philosophie des Rechts II, 2, S. 404, von „deutscher konstitutioneller Monarchie“ und nennt sie 1848 „Die konstitutionelle Monarchie nach dem wahren Begriff“ (s. Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, S. 62). Seydel unterscheidet begriffsbildend die konstitutionelle Monarchie von der parlamentarischen (Constitutionelle und parlamentarische Regierung, S. 122 f.: „Die parlamentarische, sogenannte Monarchie ist eine Erscheinungsform der Republik“). Ihm folgt Bornhak, wenn er, Allgemeine Staatslehre, S. 43, absolute und konstitutionelle Monarchie als auf dem monarchischen Prinzip beruhend der parlamentarischen als Ausfluß der Volkssouveränität gegenüberstellt.

¹³ A. a. O., S. 159.

sollte auch in der konstitutionellen Monarchie der Inhaber der gesamten Staatsgewalt bleiben.

Doch gerade das war das Problem: Was konnte der Monarch in einer konstitutionellen Monarchie überhaupt noch sein? Wie konnte seine Stellung legitimiert werden – angesichts der ständischen Gegen-Repräsentation, und wie ließ sich diese mit der monarchischen Souveränität zusammen denken? Das monarchische Prinzip selbst legitimierte nicht¹⁴. Die Verfassungsformeln besagten nur, daß bei Ausübung der Staatsgewalt prinzipiell der Monarch zuständig sein sollte. Aber warum? – Die Frage war nicht nur von theoretischem Interesse, sondern besaß auch praktische Relevanz; denn von der Denkbarkeit und theoretischen Schlüssigkeit einer Begründung hängt auch im Bereich politischer Machtkonstellationen zu einem guten Teil die Realisierbarkeit von Forderungen, zumindest ihre Überzeugungskraft und fernere Behauptbarkeit ab. Das darf nicht so verstanden werden, als sei die Theorie für die Praxis schlechthin maßgeblich, sondern meint lediglich, daß sie als reflektierender Teil eben dieser Praxis anzeigt, ob und in welcher Weise dem Bewußtsein einer Zeit etwas als plausibel einleuchtet. Wo eine im großen und ganzen anerkannte Theorie fehlt, ist das ein Indiz dafür, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse im Fluß sind und bestimmte praktische Probleme nicht gelöst. Man kann natürlich auch ohne eine Theorie leben, aber sich so nur schwer gegen einen Gegner verteidigen. In diesem Sinne kann die Theorie der konstitutionellen Monarchie als Widerspiegelung ihrer realen Probleme gelten. Nicht zufällig ist das Verhältnis von Theorie und Praxis auch das große philosophische Thema jener Zeit gewesen. Für das Staatsrecht lautet die Frage, wie die monarchische Position legitimiert (II), in welchem Verhältnis dazu die ständische Repräsentation konstruiert (III) und in welcher Weise daraus eine staatsrechtliche Rollenverteilung wenigstens in den Grundzügen fixiert werden konnte (IV).

II. Stellung und Legitimation des Monarchen

In seinem ‚Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie‘ definierte Aretin in deutlicher Anlehnung an die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips die Stellung des Monarchen folgendermaßen:

„Der Monarch ist das Oberhaupt des Volks, und vereinigt in sich alle Staatsgewalt nach den im Verfassungsgesetz enthaltenen Beschränkungen. In ihm ruht die Majestät. Er ist der sinnliche Repräsentant und Beherrscher des ganzen Staats, für seine Person heilig und unverletzlich und in dieser Hinsicht nur Gott allein verantwortlich . . .“

um dann jedoch fortzufahren:

„ . . . wenngleich die Lehre vom göttlichen Ursprung der Fürstenmacht, in so ferne sie jeden Staatsvertrag bestimmt ausschließen will, den Grundsätzen der konstitutionellen Monarchie geradezu widerspricht¹⁵“.

14 So auch Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 93; vgl. Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, S. 134.

15 A. a. O., S. 181.

Die hierin liegende Ablehnung der Gottesgnadentumslehre bei gleichzeitiger Option für eine Legitimierung der monarchischen Souveränität mit Hilfe der Vorstellung vom Gesellschaftsvertrag überrascht; denn die Ableitung der monarchischen Gewalt aus einem vorgängigen *contrat social* ließ sich seit Rousseau und der Französischen Revolution kaum anders denn als ein Bekenntnis zur Volkssouveränität deuten. Die Gegner der Vertragslehre haben denn auch auf diese Konsequenz immer wieder hingewiesen¹⁶. Auf der anderen Seite allerdings war die Idee des Gottesgnadentums seit James I. in zu starkem Maße absolutistisch vorbelastet, als daß sie ohne weiteres geeignet erscheinen konnte, auch dem konstitutionellen Monarchen als Rechtfertigungsgrundlage zu dienen¹⁷. Darin lag die Schwierigkeit für die Theorie jener Zeit: Für die Konstruktion der neuen Staatsform und die Legitimierung des Monarchen standen ihr zunächst nur alte, aus der absolutistischen Ära stammende Denkmodelle zur Verfügung, deren Erklärungswert fragwürdig geworden war. Dennoch hat man auf sie zurückgegriffen, und zwar neben den beiden genannten Ansätzen auch auf die Patrimoniallehre, die Lehre vom Herrschaftseigentum des Monarchen¹⁸. Letztere ist deshalb hier mit zu nennen, da sie nicht nur als „wahre Gegenrevolution der Wissenschaft“ dazu gedient hat, konstitutionelle Positionen überhaupt zu bestreiten, sondern weil man sich auch ernsthaft bemühte, mit ihrer Hilfe die Stellung des Monarchen im neuen Staatsgefüge zu fundieren¹⁹. Überdies sind eine Reihe ihrer Vorstellungen in die deutsche konstitutionelle Theorie im engeren Sinne eingegangen. Sie selbst hat schließlich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts eine gewisse Neuauflage in der sogenannten realistischen Richtung der Staatsrechtslehre (Seydel, Bornhak) erlebt²⁰. Allen diesen Theorien ging es um das Verhältnis des Monarchen zum Staat, um die Legitimierung seiner souveränen Stellung auch in konstitutioneller Zeit, um Fürstensouveränität versus Volkssouveränität, sowie um das Problem der Bindung des als souverän konstruierten Monarchen an Staat und Verfassung – das alte Thema: Vermittlung des monarchischen Prinzips mit den konstitutionellen Forderungen. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sie

16 Zum Beispiel Haller, *Restauration der Staats-Wissenschaft II*, S. 23, und Maurenbrecher, a. a. O., S. 30.

17 Zur Entwicklung der Gottesgnadentumslehre s. Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*.

18 Diese drei Theorien nennt Mohl in seinem *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, 2. Aufl., S. 191 Anm. 1, als Legitimationsweisen der Monarchie. So auch noch Heller, Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke, S. 111. Die daneben häufig genannte patriarchalische Theorie ist zeitgenössisch nur eine Spielform der patrimonialen gewesen. Zur Literatur darüber vgl. Müller, *Imperatives und freies Mandat*, S. 78 ff., 81.

19 „Gegenrevolution der Wissenschaft“ s. Haller, a. a. O., Vorrede S. XLIX. Der Versuch einer Verbindung von konstitutioneller Monarchie und patrimonialer Theorie wurde vor allem von Maurenbrecher unternommen. Patrimonial auch Schmalz, *Das teutsche Staats-Recht, das gegen Klübers philosophische Staatskonstruktion geschrieben ist und „deutsche“* (d. h. patrimoniale), historisch-positive Rechtsgrundsätze gegen die „französische“ (konstitutionelle) Theorie setzt. Zur Patrimonialtheorie vgl. auch Pernthaler, *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, S. 100 ff.

20 Zum Wiederaufleben der patrimonialen Theorie um die Jahrhundertwende vgl. insbesondere Jellinek, *Der Kampf des alten mit dem neuen Recht*, 1907. Für Seydel s. vor allem seine *Allgemeine Staatslehre*, 1873, für Bornhak sein *Preußisches Staatsrecht*, 1. Aufl., 1888.

sich in zwei Komplexe aufteilen: Patrimonialtheorie und Gottesgnadentumsvorstellung auf der einen, Vertragslehre auf der anderen Seite. Um die Jahrhundertmitte wurden die älteren Theorien schließlich von der sogenannten Staatssouveränitätslehre abgelöst, die eine neue Lösung für die angegebene Problematik brachte und in die später zentrale Bedeutung gewinnende Theorie vom Staat als juristischer Person überleitete²¹.

Die Darstellung wird sich demzufolge folgenden Punkten zuwenden: den Legitimationsvorstellungen der Gottesgnadentums- und Patrimonialtheorie im 19. Jahrhundert, speziell seiner ersten Hälfte (1), dem Problem der konstitutionellen Bindung des Monarchen für die genannten Theorien (2), der Bindungs- und Ableitungsproblematik der monarchischen Stellung aus der Sichtweise der Vertragslehre (3), um dann zur Staatssouveränitätslehre und der durch sie heraufbeschworenen Gefährdung der monarchischen Position überzugehen (4).

1. Gottesgnadentum und patrimoniale Legitimationsansätze

Wenn man sich im 19. Jahrhundert zur monarchischen Souveränität bekannte, auch angesichts der neuen konstitutionellen Staatswesen und vielleicht gerade, um ihnen den für sie als notwendig erachteten Halt an einem Ordnung garantierenden Faktor zu geben, dann war es nicht unbedenklich, sich zur Legitimation dieser Souveränität der Theorie des Gesellschaftsvertrages zu bedienen; denn die Vertragskonstruktion setzte eine vor-monarchische Grundlage voraus. Mit ihrer Hilfe ließ sich das monarchische Prinzip immer unterlaufen. Als Prinzip verstanden, vertrag die monarchische Souveränität keine Ableitung aus einem anderen Prinzip. Dann aber war ihre Legitimation kaum anders als durch eine Ableitung aus göttlichem Ursprung möglich, was ja gerade das ausdrückte, daß sie von keiner anderen (irdischen) Instanz herrührte. Man hat sich deshalb im 19. Jahrhundert vor allem auch in der Praxis durchaus noch zum Gottesgnadentum bekannt, nicht nur in der Heiligen Allianz. Auch die Charte von 1814 ist von Ludwig XVIII. noch „par la grâce de Dieu“ gegeben worden, und ebenso enthielten die Präambeln der deutschen Verfassungen die Gottesgnadentumsformel. Wilhelm I. von Preußen ließ bei seinem Regierungsantritt 1861 sogar eine staatsrechtlich nicht vorgesehene Krönung stattfinden, um es zu betonen, daß er die Krone nur Gott verdanke²².

Auch einem die Entwicklung immer wieder scharf reflektierenden Praktiker wie dem preußischen Politiker und General Radowitz war es klar, daß man gegenüber allen Vermittlungsansätzen des *juste milieu* an der grundsätzlichen Scheidelinie zwischen Gottesgnadentum und historischem Recht einerseits und allen spekulativen Ideen über den Staat, wie denen der Sittlichkeit oder Selbstbestimmung, andererseits festhalten

21 Epochemachend hierfür die Rezension von Maurenbrechers Grundsätzen des heutigen Staatslehre des 19. Jahrhunderts Sander, Staat und Recht, 1922. sichte dieser Theorie vgl. Häfelin, Die Rechtspersönlichkeit des Staates, 1959, und Höhn, Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson, 1935. Allgemein zur Staatslehre des 19. Jahrhunderts Sander, Staat und Recht, 1922.

22 Siehe dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte III, S. 288.

müsse²³. Das darin zum Ausdruck kommende Mißtrauen eines konservativen Hallerianers gegen die Spekulation Hegels mochte nun zwar berechtigt sein im Hinblick auf mögliche Konsequenzen, die die Hegelsche ‚Linke‘ daraus zog, dem Philosophen selbst geschah damit jedoch bitter Unrecht; denn Hegel hatte sich durchaus beifällig zum göttlichen Recht des Monarchen geäußert, wenn ihm auch diese Ableitung nur mehr als eine volkstümliche Variante seines für beschränktere Gemüter nicht mitvollziehbaren eigenen Ansatzes erscheinen mochte, die monarchische Souveränität als das „schlechthin aus sich Anfangende“ zu bestimmen²⁴. Im Gegensatz dazu hat dann bekanntlich Stahl unter Aufnahme von Vorstellungen der protestantischen Orthodoxie versucht, Staat und Monarchie explizit auf das Gottesgnadentum zu gründen²⁵. Aber auch in der nachrevolutionären Zeit hat diese Theorie ihre Anhänger in der Staatsrechtslehre gefunden. Obschon die modernere Auffassung vom Staat nicht mehr dazu neigte, diesen selbst noch als eine göttliche Schöpfung anzusehen, hielt doch wenigstens die konservative Richtung in der Lehre daran fest, daß die Rechte des Monarchen im Staate nicht vom Staate, sondern von Gottes Gnaden seien. Zumindest als negative Formel des Inhalts, daß der Monarch von niemand anderem sein Recht ableite und niemand anderem verantwortlich sei, ist die Idee des Gottesgnadentums bis zum Ende der Monarchien aufrechterhalten worden²⁶.

Für diesen Zweck war sie augenscheinlich brauchbarer als die alte Patrimonialtheorie. Doch auch an ihr versuchte man festzuhalten. Noch 1851, als Preußen bereits Verfassungsstaat geworden war, bekannte der schon genannte Radowitz:

„Ich scheue mich nicht auszusprechen: das ‚patrimoniales‘ Prinzip ist im monarchischen Staat unentbehrlich, es hängt untrennbar mit seinem innersten Wesen zusammen. Sein Gegensatz ist das Contractsprinzip. Dieses in seiner Schärfe aufgefaßt, drängt zu dem Delegationsverhältniß, wo der Regent nur der erste Beamte des Volks ist. Wie man diese Staatsform auch ausstatten möge, so ist es immer nur die umhüllte Republik“²⁷.

Sehr klar war hier die Problematik einer vertraglichen Begründung der Monarchie erkannt. Wollte man an der reinen Idee der monarchischen Souveränität festhalten, d. h. das Recht des Fürsten als ‚eigenes‘ und unabhingeleitetes konstruieren, dann lag es in der Tat näher, den patrimonialen Ansatz zu wählen als eine Vertragskonstruktion. Die Patrimonialtheorie befand sich nicht nur im Einklang mit den Souveränitätsgrundsätzen der Rheinbund-Akte und des Artikels 57 WSA, was sogar ihre Gegner zu-

²³ Vgl. seine Abhandlung über das juste milieu, 1830 (Ges. Schriften IV, S. 30).

²⁴ Siehe Rechtsphilosophie § 279. Hegel fügt ausdrücklich hinzu, daß dem die Auffassung vom Ursprung aus göttlicher Autorität am nächsten komme.

²⁵ Siehe Philosophie des Rechts II, 2, S. 176 und 250. Dazu jetzt Grosser, Grundlagen und Struktur der Staatslehre F. J. Stahls.

²⁶ In verschiedenen Versionen vertreten z. B. von Kaltenborn, Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht, S. 105; Schulze, Deutsches Staatsrecht, S. 194 Anm. 1; Seydel, Allgemeine Staatslehre, S. 15; Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 10; Martitz, Die Monarchie als Staatsform, S. 27. (Insofern ist Brunners These, a. a. O., S. 134, daß das Gottesgnadentum das monarchische Prinzip nicht mehr legitimiert habe, revisionsbedürftig.)

²⁷ Das patrimoniale Prinzip, 1851 (Ges. Schriften IV, S. 238).

gaben²⁸, sondern mit ihr ließ sich auch jeder Anflug von Volkssouveränitäts-Vorstellungen vermeiden; denn nach ihrer Konzeption war der Fürst vor dem Volk da wie der Vater vor der Familie, wohingegen die Vertragstheorie in offensichtlicher Verkehrung der historischen Entwicklung behauptete, daß umgekehrt das Volk vor dem Herrscher sei, den es durch den Vertrag erst bestelle. Demgegenüber führten die Patrimonialtheoretiker ins Feld, daß der (absolutistische) Fürst ja erst das Volk (i. S. v. Staatsvolk, Nation) und den Staat geschaffen habe²⁹. Diese damals sehr einleuchtende Auffassung hat sich lange gehalten. Noch der preußische Staatsrechtslehrer Bornhak polemisierte mit ihrer Hilfe gegen den Vater des konstitutionellen Vertragsgedankens, Locke: Er habe die Dinge auf den Kopf gestellt³⁰.

Die Patrimonialtheorie konnte ihren Ansatz allerdings nur unter Rückgriff auf privatrechtliche Vorstellungen entwickeln, auch wo sie etwa ihre ursprüngliche Version vom fürstlichen Eigentum oder Obereigentum (*dominium eminens*) am Staatsgebiet mit der von einem „Eigentum an der Souveränität“, wie Maurenbrecher, oder mit der des Staates als eines privatrechtlichen Dienst- und Schutzverhältnisses, als „höchste Gradation natürlicher Dienstverhältnisse“, wie Haller, vertauschte³¹. Immer blieb für sie der Staat Herrschaftsobjekt in den Händen des Fürsten. Mit ihrer Hilfe ließ sich zwar das Privatfürstenrecht als dem Verfassungsrecht vorrangig erweisen – und damit eine Entscheidung in einer rechtlich zunächst durchaus unklaren Frage treffen –³², aber eben dadurch kaum den Bedürfnissen des neuen Verfassungsstaates konstruktiv gerecht werden.

Das zeigte am deutlichsten der mit ihr verbundene patriarchalische Legitimierungsversuch der monarchischen Souveränität, den Haller bevorzugte, nämlich die Idee, daß die Familie eine Monarchie im kleinen sei, ihr vollkommenes Ebenbild, der Fürst aber ein Patriarch, eine Art „Hausvater“ im großen, und das Fürstentum „*magna familia*“, wie denn auch die Herrschaft überhaupt mit dem ersten biblischen Unterwerfungsverhältnis, der Unterwerfung Evas unter Adam, begonnen habe³³. Derlei schon ein gutes Jahrhundert früher bei Begründung der konstitutionellen Theorie durch Locke zurückgewiesene Argumentationen³⁴ konnten kaum als ein befriedigender Ansatz zur Erfassung des Phänomens der modernen Staat-

28 Siehe oben 1. Kap. Anm. 60.

29 So Haller, a. a. O. I, S. 151, 337 f., 511 und II, S. 16, 61, sowie Maurenbrecher, a. a. O., S. 103, 170. Spätere Autoren: Seydel, a. a. O., S. 6 f.; Bornhak, a. a. O., S. 42.

30 Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie, S. 603.

31 Siehe Maurenbrecher, a. a. O., bes. S. 1, 6 Anm. 2, 167 ff. Haller, a. a. O. I, S. 463 (337 f., 511, 515 und II, S. 27 ff.); vgl. auch Schmalz, a. a. O., S. 263 (Gesamteigentum der landesherrlichen Familie am Regierungsrecht und alleiniger Nießbrauch des regierenden Fürsten daran).

32 Vgl. Pernthaler, a. a. O., S. 102 f. Allgemein H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, 3 Bde., Jena 1862–1883.

33 A. a. O. II, S. 1–26, I, S. 515.

34 Locke wendet sich in den „*Two treatises on government*“ gegen Sir Robert Filmer, „*Patriarcha or the natural power of the kings*“, der mit dieser Lehre von der väterlichen Gewalt der Fürsten den Absolutismus der Stuarts zu propagieren suchte. Zur patriarchalischen Theorie vgl. Jellinek, Adam in der Staatslehre (Ausgewählte Schriften und Reden II, S. 23 ff.).

lichkeit und ihrer Probleme gelten. Um so bemerkenswerter jedoch, daß die deutsche konstitutionelle Praxis und Theorie sich nicht scheuten, zur Abweisung demokratischer Konzeptionen des Verfassungswesens die Gedanken vom fürstlichen Hausvater, der für das Wohl der Staatsfamilie auch gegen ein renitentes Parlament zu sorgen habe (z. B. Wilhelm I.), oder von der Urfamilie als Urstaat (z. B. Dahlmann) und ähnliche patriarchalische Analogien zu übernehmen³⁵.

Eine entscheidende Schwäche der patrimonialen Theorie im Vergleich zur Gottesgnadentumslehre lag allerdings darin, daß alle ihre Versionen – patriarchalische Vorstellungen oder Konstruktion eines unvordenklichen Erwerbs des Herrschafts-Eigentums – historisch motiviert waren und daher in einer Zeit grundlegender gesellschaftlicher Wandlungen wie der des 19. Jahrhunderts kaum noch plausibel erscheinen konnten. Der historische Rechtstitel erhielt unter diesen Umständen den Charakter reiner Machtbehauptung, hinter der keine überzeugende Legitimation mehr stand³⁶. Das hat die Anhänger dieser Theorie schließlich dazu geführt, zur Unterstützung ihrer Ansichten ebenfalls auf die Gottesgnadentumslehre zurückzugreifen³⁷, und so schloß sich der Kreis: Die fürstliche Souveränität legitimierte sich an ihrem historischen Dasein, wurde rückwärts extrapoliert und ins Ideale erhoben zur ‚Uranfänglichkeit‘ und damit aus dem Plan der göttlichen Schöpfungsordnung ableitbar, der wiederum am Faktum der monarchischen Machthabe und ihrer Unvordenklichkeit abgelesen werden konnte.

Aber auch die Gottesgnadentumslehre unterlag, wie wir sahen, einem ähnlichen Erosionsprozeß wie die Patrimonialtheorie, an dessen Ende sie sich – wie diese auf das Faktum der Macht – nur noch auf die Unableitbarkeit der monarchischen Rechtsstellung, letztlich also ebenfalls nur auf die Faktizität zu stützen vermochte. Wo sie dagegen die Monarchie positiv zu begründen versuchte, geriet sie in eigentümliche Schwierigkeiten. Das wird gerade bei dem bedeutendsten ihrer Vertreter, Stahl, deutlich, wenn er schreibt:

35 Für Wilhelm I. s. Huber, Dokumente II, S. 48 f., für Dahlmann seine Politik, S. 3 f. und 80. Auch Stahl spricht noch von der väterlichen Gewalt des Fürsten, a. a. O., S. 241. Ancillon hält die väterliche Gewalt für das Urbild der souveränen (Über Souveränität und Staatsverfassungen, S. 6), und später setzt noch Bornhak die Entwicklung der Monarchie bei der Familie an (a. a. O., S. 28).

36 Deutlich schon bei Haller, a. a. O. I, S. 355 ff., Maurenbrecher, a. a. O., S. 130, vgl. auch Schmalz, a. a. O., S. 11, und später vor allem Seydel, a. a. O., S. 4, 13 f., sowie Bornhak, a. a. O., S. 9. Im Gegensatz dazu erklärt Droysen (1839) das historische Recht zum „faktischen Unrecht“ (in seiner Entstehung), und hoffte er schon 1831, daß nach der Julirevolution das „ganze Babel von Angestammten und Gültigen niederbrennte“ (Briefl. Äußerungen nach Hock, Liberales Denken im Zeitalter der Paulskirche, S. 14 und 140). Heine konstatierte in seiner Reise nach Genua, 1828, unter Berufung auf Voltaire, daß die Behauptung, „Millionen Menschen (seien nur) geschaffen . . . als Lasttiere einiger tausend privilegierter Ritter“, ihn solange nicht überzeugen könne, als nicht nachgewiesen werde, „daß jene mit Sätteln auf dem Rücken und diese mit Sporen an den Füßen zur Welt gekommen sind“. Marx machte schließlich in seiner Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie gegen die historische Rechtsschule geltend, daß eine „Knute“ nicht deswegen gerechtfertigt sei, weil es sich um eine „bejahrte“ Knute handele (Frühschriften, S. 209).

37 So Haller, a. a. O. II, S. 68 (auch I, S. 340, 519), Maurenbrecher, a. a. O., S. 17; Radowitz, juste milieu, S. 30; vgl. auch Jarcke bei H. Brandt, Landständische Repräsentation, S. 75.

„Die Gewalt des Königs ist ‚von Gottes Gnaden‘, ist ein ‚göttliches Recht‘. Das gilt schon von aller Staatsgewalt, auch in der Republik. Aber das göttliche Ansehen und die Majestät der Staatsgewalt stellt sich bei einem persönlichen Träger derselben, der in keiner Beziehung Unterthan ist, sichtbarer und lebendiger heraus, und es kommt in der Erbmonarchie noch das hinzu, daß der Inhaber der Staatsgewalt ohne menschliches Zuthun in ihrem Besitz ist durch göttliche Fügung, welcher sich die Menschen in Ehrfurcht unterwerfen sollen. Hier ruht also das Ansehen des Herrschers nicht bloß auf einem allgemeinen Gebot und Ordnung Gottes, wie bei aller Obrigkeit, sondern zugleich auch noch auf einer speciellen (wiewohl keineswegs einer unmittelbar persönlichen, die Natur durchbrechenden) Veranstaltung Gottes³⁸“.

Das konnte nun kaum mehr denn als ein verunglückter Versuch gelten, sich zwischen Skylla und Charybdis der Blasphemien, hier unangemessene Analogie zu Christi Geburt, da unangebrachte Reminiszenz an den seit Kleister der gebildeten Welt präsenten Amphitryon-Mythos, hindurchzulavieren. Und es war wohl das wenigste, was Stahl zu erwarten hatte, wenn H. A. Zachariä das Ganze für eine „nichtsagende Spielerei mit Worten“ erklärte, weil „ein Wahlakt so gut auf Gottes Fügung beruht wie ein Zeugungsakt“³⁹, worauf Stahl antwortete, daß „allerdings an sich alles auf Gottes Fügung“ beruhe, auch ein Meuchelmord, daß es aber dabei eben auf die Frage der Beteiligung der Menschen daran ankäme, und hierin liege der Unterschied: Ein Wahlakt sei ihre Tat, ein Zeugungsakt aber „eine reine Fügung über ihnen“. Man solle „für eine Spielerei mit Worten . . . nach dem Jahre 1848 das nicht erklären, was in jener Katastrophe der Kern der Sache war“⁴⁰. Das war an sich ganz treffend bemerkt; denn um die Frage der Herkunft der Krone aus Gottes Hand oder aus ‚Dreck und Letten‘, aus Volkes Hand, ging es ja damals tatsächlich. Das Fatale war eben nur, daß sich die Alternative zur Wahlmonarchie anscheinend nicht mehr anders formulieren ließ als durch Hinweis auf eine im Zeugungsakt liegende göttliche Fügung.

Die Misere des Gottesgnadentums und der sich daran legitimierenden politischen Zustände wird vollends deutlich in Pfizers, des württembergischen Oppositionsführers, „Briefwechsel zweier Deutschen“, in dem es am Ende einer Klage über die nur fiktive Mitberechtigung des Volkes an der Gestaltung des staatlichen Lebens heißt:

„Besonders aber liegt in dem Schlusse und Gipfel, womit unsere Zeit, bei dem immer schwächer werdenden Glauben an die göttliche Einsetzung und den höhern Ursprung der Fürstengewalt, in Ermanglung der allein wirksamen religiösen Sanktion das konstitutionelle Gebäude krönt, nämlich dem Dogma vom Monarchen, der nicht fehlen und nicht irren kann, nicht weil er das Organ des göttlichen Willens auf Erden ist, sondern weil man willkürlich überein gekommen ist, ihn dafür gelten zu lassen, keine wahrhaft erhebende und großartige Idee zum Grunde . . .“⁴¹

38 Philosophie des Rechts II, 2, S. 250.

39 Deutsches Staats- und Bundesrecht I, S. 78 f.

40 A. a. O., S. 253.

41 Pfizer, Briefwechsel zweier Deutschen, 14. Brief.

In diesen Worten tritt das Unbehagen des liberalen Honoratioren-Bürgertums zutage, das (1831!) den Gottesgnadentums-Anspruch des vormalig absoluten Fürsten nicht mehr akzeptieren konnte, sich andererseits aber doch an der Konvenienz seiner Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit festgehalten sah, wofür es dann zwar wiederum den Minister (statt des Monarchen selbst) als konstitutionell-verantwortlichen „Prügelknaben“ behandeln durfte, ohne jedoch mit diesem System des ‚den Sack schlägt man, den Esel meint man‘ eine Änderung der Verhältnisse, eine wirkliche Einwirkung auf sie zu erreichen⁴². Denn, wie Pfizer an der gleichen Stelle bemerkte: „Die Entwicklung des Repräsentativsystems“ sei zwar die „wichtigste Aufgabe der jetzt lebenden Generation“, aber:

„Gerade in der heutigen Gestalt und Ausbildung des Repräsentativsystems ist jedoch die Teilnahme des Volks an der Staatsgewalt, wenn der wesentliche Charakter der konstitutionellen Monarchie bestehen soll, eine mehr fingierte und geglaubte, als eine wirkliche und lebendige.“

2. Das Problem der Verfassungsbindung des Monarchen

Es scheint, als habe man den geschilderten Schwierigkeiten zufolge in zunehmendem Maße einer zweckrationalen Begründung der Monarchie den Vorzug gegeben, besonders nach der Jahrhundertmitte, was ebenfalls auf ein schwindendes Bewußtsein von der Selbstverständlichkeit der Monarchie hindeutet; denn im Gegensatz zu den anderen Legitimierungsversuchen war der zweckbezogene relativ. Hervorgehoben wurde hier immer wieder, daß gerade die Monarchie die Aufrechterhaltung der Ordnung verbürge, dauerhafte Verhältnisse und eine Stetigkeit in den Staatsgeschäften und der Politik, weil ein einheitlicher Wille dahinterstände. Vor allem sei der Wille des Erbmonarchen unegoistisch, da Macht, Erbgang und Reichtum gesichert. Er sei Parteien gegenüber indifferent, nicht nur unparteiisch, sondern überparteilich; denn er blicke nur auf das Ganze, von dessen Erhaltung seine eigene monarchische Existenz abhängig sei, die hingegen durch eine unziemliche Bevorzugung von bestimmten Parteien nur gefährdet werde⁴³.

42 Vgl. u. Abschnitt V.

43 So vor allem Dahlmann, a. a. O., S. 83 f. (vgl. auch S. 107 f.), aber auch Stahl, a. a. O., S. 236, ferner die Rechtshegelianer wie Rosenkranz, Republik und konstitutionelle Monarchie, 1849 (vgl. Lübke, Politische Philosophie, S. 164–180). Ahrens, Naturrecht oder Philosophie des Rechts II, S. 419, nennt die „Festigkeit“ ein „wichtiges wesentlich monarchisches Prinzip“. Unter den späteren Autoren sind zu nennen: Treitschke, Das constitutionelle Königtum, S. 559 ff., und Politik, S. 161; Seydel, Constitutionelle und parlamentarische Regierung, S. 141; Lasson, Rechtsphilosophie, S. 65 ff. Seit Lorenz von Stein verbindet sich die zweckrationale Legitimierung auch mit der Vorstellung vom „sozialen“, die Klassegegensätze ausgleichenden Königtum. – Erst wenn man diese allgemeine Einschätzung berücksichtigt, daß die Monarchie bei manchen Nachteilen doch Einheitlichkeit und Stetigkeit der staatlichen Willensbildung garantiere, wird deutlich, wie grundsätzlich desillusionierend für das monarchische Prinzip das derartige Tugenden gerade nicht aufweisende persönliche Regiment Wilhelms II. auf die Zeitgenossen gewirkt hat. (Besorgnis über das Vergeuden des „royalistischen Kapitals“ durch Wilhelm II. wurde schon 1895 von Holstein geäußert; vgl. Conze im Nachwort zu Westarp, Das Ende der Monarchie, 1952, S. 180.) Rehm hielt jedoch noch 1916 die deutsche Monarchie für eine dauerhafte Staatsform und führte auf ihre Vorzüge zurück, daß Deutschland siegreich gegen die halbe Welt fechte (Das politische Wesen der deutschen Monarchie, S. 90).

Diese zweckrationale Argumentation macht deutlich, daß Legitimität nicht nur in der Ableitung aus einer vorgegebenen Autorität liegen, sondern auch an die Erfüllung bestimmter Erwartungen geknüpft werden konnte. Für den Monarchen eines konstitutionellen Staates aber bedeutete das die Einhaltung bestimmter Regeln des verfassungsmäßig gesetzten Rechts, d. h. eines Rechtszustandes, demzufolge er sich unmittelbarer Eingriffe in die bürgerliche Sphäre zu enthalten hatte und in einem bestimmten Umfang an die Mitwirkung anderer Staatsorgane gebunden war⁴⁴. Gerade das aber scheint die entscheidende Schwierigkeit für die Gottesgnadentumslehre und die Patrimonialtheorie ausgemacht zu haben, daß aus ihrem Ansatz die verfassungsmäßige Bindung des Fürsten nicht mit Notwendigkeit folgte, oder besser: mit Notwendigkeit nicht folgte, da der Fürst als über der Verfassung stehend betrachtet werden mußte.

An sich stand die Monarchie im Deutschland des 19. Jahrhunderts ja fest im Bewußtsein der Bevölkerung. Die Alternative Monarchie oder Republik gab es hier im Gegensatz zu Frankreich in der Realität nicht. Die Gottgewolltheit der monarchischen Herrschaft mochten kritische Geister, aber kaum die breiten Kreise des Volkes in Zweifel ziehen. Allein, theoretisch begründen ließ sie sich trotzdem nur noch schwer, und dort, wo man die Herrschaft des Monarchen gerechtfertigt hatte, ließ sich kaum noch ihre verfassungsmäßige Beschränktheit aus demselben Grunde ableiten. Die Patrimonialtheoretiker begnügten sich mit Hinweisen auf allgemeine Menschenpflichten und das natürliche Pflichtengebot, das auch für den Fürsten gelte, auf privatrechtliche Grundsätze, denen auch er unterworfen sei⁴⁵. Aber die Berufung auf das Pflichtengebot stellte keine Rechtschranke dar, und die Berufung auf das Privatrecht zog nur so lange, als dieses noch in seinen allgemeinen Grundsätzen als naturrechtlich vorgegeben erscheinen konnte, band jedoch dann nicht mehr, wenn es – wie im 19. Jahrhundert in zunehmendem Maße – als gesetztes und veränderbares positives Recht verstanden wurde. Eine Bindung an die Verfassung ließ sich so nicht ableiten. Maurenbrechers Auskunft, die verfassungsmäßige Bindung des Fürsten privatrechtlich als Bindung an wohlverworbene Rechte seiner Untertanen zu konstruieren, illustrierte eher die Verlegenheit, in der man sich befand, als daß sie einen Ausweg wies⁴⁶. Wenn Maurenbrecher außerdem beteuerte, daß es „ein arger Mißgriff“ sei anzunehmen, daß „jede patrimoniale Monarchie . . . nothwendig eine *absolute*“ sein müsse, und fortfuhr:

„Das patrimoniale Princip verhindert vielmehr nicht im Geringsten: daß die *Verfassung* die größtmögliche Beschränkung der monarchischen Gewalt enthalte. Es ist überhaupt auf das *Mehr* oder *Weniger* der politischen Freiheit der Untertanen nicht vom mindesten Einflusse, nur will es, daß diese Freiheit im je einzelnen Staate auf *ausdrücklicher* positiver Satzung beruhe und läßt es keine sog. *stillschweigende* Beschränkungen der landesherrlichen Gewalt zu“⁴⁷.

44 So die allgemeine Bestimmung der konstitutionellen Monarchie seit Aretin (a. a. O., S. 165).

45 Vgl. Haller, a. a. O. I, S. 337 f., 388 ff., Maurenbrecher, a. a. O., S. 146 f., 175, 186, 188, 281.

46 A. a. O., S. 146 f.

47 A. a. O., S. 104 (vgl. Pernthaler, a. a. O., S. 101).

– dann traf das in Ansehung des aus der Verfassung fließenden positiven Rechtes sicherlich zu, zeigte aber nicht, wie der Fürst an die Verfassung gebunden zu denken sei. Gerade aber dies, und zwar als rechtliche, nicht nur sittliche Bindung, hatte die Theorie darzulegen.

Der Weg, den sie dabei – patrimonialen Ansätzen folgend – einschlug, war folgender: In den meisten Fällen war die Verfassungsgebung in jener Zeit durch Oktroi erfolgt, d. h. durch einseitige Verfügung des Monarchen. Die Anhänger der Fürstensouveränität begnügten sich jedoch nun nicht mit der Feststellung, daß der Monarch formell ‚Geber‘ der Verfassung war, sondern stellten dieses Geben als ‚Gabe‘ dar, als ein aus fürstlicher Machtvollkommenheit höchst freiwillig erfolgtes ‚Gnadengeschenk‘ an das Volk, als Akt freiwilliger Selbstbeschränkung oder „einfach Selbstbeschränkung“, wie es noch nach der Jahrhundertmitte der konservative preußische Staatsrechtslehrer Bornhak formuliert hat⁴⁸. Diese These vom Weiterdauern des absoluten Fürstentums, das über der Verfassung stehe und sich nur freiwillig beschränkt habe, scheint recht einleuchtend gewesen zu sein, konnte auch auf die ausdrückliche Beschränkung der landständischen Rechte in einigen Verfassungen der Zeit gestützt werden. Versuche in der Literatur, sich gegen die promonarchischen Folgerungen aus der „unbegründeten Annahme“ einer ursprünglich unbeschränkten Fürstenherrschaft zur Wehr zu setzen⁴⁹, oder Hinweise darauf, daß schon die Bezeichnung „beschränkte Monarchie“ für die konstitutionelle problematisch sei, weil sie es nahelege, die Volksrechte nur als zugesetzte Begrenzungen einer an sich unumschränkt gedachten Fürstengewalt zu verstehen⁵⁰, blieben dagegen erfolglos⁵¹. Und doch stellte die These von der freiwilligen Selbstbeschränkung die Theorie vor ein unlösbares konstruktives Problem: So konnte man zwar die monarchische Souveränität als von der Verfassung unberührt ausweisen, aber gerade darum ihre doch auch verlangte Bindung an diese und die dort beschlossenen Modalitäten für eine Verfassungsänderung nicht begründen. Bornhak selbst, der spä-

48 A. a. O., S. 42. Von der Verbreitung der Geschenktheorie zeugt die Flugschrift, Die badische Regierung und die Landstände im Jahre 1842. Dort heißt es: „Diese Verfassung ist ein von dem Regenten freiwillig gegebenes Geschenk; die Rechte, welche darin den Ständen ausdrücklich erteilt worden sind, müssen ihnen bleiben, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Jeder Versuch, diese Rechte auszudehnen, ist gegen die Verfassung“ (nach Ruckstuhl, Der badische Liberalismus, S. 147 f.). Gegen diese Auffassung wandte sich u. a. der bayerische Staatsrechtler Cucumus schon 1825 (Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns, S. 81), später Waitz (Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung, S. 141).

49 So H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 325.

50 So Waitz, a. a. O., S. 140.

51 Die Ansicht, daß die Verfassungen als Selbstbeschränkungen der Fürsten zu begreifen seien, ist später besonders durch die preußische Staatsrechtslehre gefördert worden. Da in der preußischen Verfassung von 1850 die Formel des monarchischen Prinzips fehlte, konnte nur auf diese Weise in sie eine promonarchische, gegen die Gewaltenteilung gerichtete und eine präsümpcio pro rege begründende Interpretation eingeführt werden; s. hier vor allem Rudolf Smends Dissertation, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen, 1904, S. 1 und passim (unter Berufung auf A. Arndt). Auch die Verfassungshistorie geht davon aus, daß die monarchischen Konstitutionen in Deutschland auf diese Weise interpretiert werden müßten, vgl. Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie, S. 73 (s. aber S. 75 f.). Von der Verfassungsgebung als fürstlichem „Gnadenakt“ spricht heute noch Gall, Der Liberalismus als regierende Partei, S. 24.

tere Hauptvertreter dieser Ansicht, hat sich zwar nicht gescheut, das Problem, wie denn der Monarch an verfassungsmäßige Schranken gebunden sein könne, die er aus eigener Machtvollkommenheit errichtet habe und über denen stehend er gedacht werden müsse, ausdrücklich zu stellen⁵². Sein Lösungsvorschlag dafür, daß der Monarch die „verfassungsmäßigen Formen, an die er sich selbst gebunden“ habe, „auch jederzeit wieder ändern“ könne, „jedoch nur in den nunmehr bestehenden verfassungsmäßigen Formen, d. h. unter Zustimmung der Volksvertretung in den erschwerten Formen der Verfassungsgesetzgebung“, konnte jedoch kaum überzeugen; denn die Herrschaft des Monarchen über die Verfassung ließ sich nicht dadurch nachweisen, daß man ihn für befugt hielt, sie jederzeit abzuändern, aber nur nach den Vorschriften, die eben diese Verfassung enthielt. Darin drückte sich ja gerade das Gegenteil, seine Unterwerfung unter sie, aus. Wollte man erklären, wieso der Monarch Herr über die Verfassung blieb und trotzdem an sie gebunden war, dann mußte die Verbindlichkeit seiner Selbstbeschränkung in etwas anderem zu finden sein als in der Verfassung selbst. Dort konnte sie ihren Ausdruck gefunden haben, d. h. kundgetan sein, die Verpflichtung selbst aber erfolgte nach jener Konstruktion nicht aufgrund der Verfassung, sondern lag ihr voraus, im Akt der Verfassungsgesetzgebung. Welchen Rechtscharakter aber hatte dieser? Das wiederum ließ sich ohne einen Rückgriff auf überpositives Recht, ohne die Konstruktion von Naturrechtssätzen wie etwa: ‚Sein Versprechen muß man halten‘ oder: ‚Geschenke dürfen nicht zurückgenommen werden‘, gar nicht darlegen⁵³. Positivrechtlich ließ sich eine solche Bindung nur mit Hilfe des Bundesrechtes (Art. 56 WSA) konstruieren, also durch Einführung eines der Theorie fremden Faktors, nicht aber auf dem von ihr gezeigten Wege selbst.

Es wird von daher verständlich, daß in der auf diesen Gedankengängen fußenden Theorie und Praxis immer wieder die Meinung auftauchte, der Fürst dürfe sich aus der eingegangenen Bindung an die Verfassung auch wieder lösen⁵⁴, so unter patrimonialen Vorstellungen bei der Rücknahme der Verfassung 1837 in Hannover oder in der nachrevolutionären Ära der Verfassungskonflikte unter dem Gesichtspunkt des Notstandes, bei dem Gießener Staatsrechtler Bischof und wenig später bei Kaltenborn⁵⁵. Auf die Dauer gesehen ging die politische Entwicklung jedoch eher dahin, die

52 Deutsches Staatsrecht, S. 16 f. Dort auch das folgende Zitat. Vgl. auch seine Ausführungen im Preußischen Staatsrecht I, S. 134 ff.

53 So folgerte noch Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen I, 1884, S. 538, daß der Monarch nicht rechtlich, sondern durch sein heiliges Versprechen an die Verfassung gebunden sei (nach Jellinek, Der Kampf des alten mit dem neuen Recht, S. 21).

54 Vgl. schon Schmalz, a. a. O., S. 369, und Maurenbrecher, a. a. O., S. 186. Daß dies die logische Konsequenz der Selbstbeschränkungstheorie ist, zeigt Jellinek, a. a. O., S. 19 ff.

55 Zum Hannoverschen Staatsstreik s. Huber, a. a. O. II, S. 92; zu Bischof s. dessen Schrift über Das Nothrecht der Staatsgewalt, bes. S. 122; zu Kaltenborn dessen Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht, S. 347 f. und 93. Auch Held, System des Verfassungsrechts II, S. 90 n. 2, spricht sich gegen H. A. Zachariä für das Recht zu einer einseitigen, provisorischen Verfassungsänderung aus, sofern in der Verfassung positiv nicht das Gegenteil vorgeschrieben sei.

unverbrüchliche Bindung des Fürsten an die Verfassung und die darin festgesetzten Volksrechte zu betonen⁵⁶.

3. Legitimationsversuche aus dem Gesellschaftsvertrag

Gerade das Problem hat im Gegensatz zu den mit ihr konkurrierenden Theorien die Vertragslehre ernsthaft und in angemessener Weise zu reflektieren vermocht. Sie besaß den unbestreitbaren Vorzug, daß sie die Legitimation der Herrschaft aus dem Willen der von ihr Betroffenen ableiten und zugleich aufgrund der zweiseitigen Vereinbarung die Bindung des Herrschers an den Staatszweck oder die Verfassung als mit im Begriff der Legitimation liegend und nicht zufällig-zusätzlich eingeführt ausweisen konnte. Die Vertragstheorie ist außer von Aretin von der überwiegenden Mehrheit der Theoretiker des konstitutionellen Staates im vormärzlichen Deutschland vertreten worden⁵⁷. Mit ihrer Hilfe ließ sich das zeitgenössische Phänomen der Verfassungsgebung in seinen Konsequenzen gut durchdenken, etwa indem man es als Revision des ursprünglich abgeschlossenen Gesellschaftsvertrages auffaßte.

Ohne Frage wohnte der Verfassungsgebung der Zeit ja ein Kompromißcharakter inne, was auch den Zeitgenossen bewußt war, wenn sie von der Versöhnung des monarchischen mit dem demokratischen Prinzip oder der rechten Vermittlung des monarchischen, aristokratischen und demokratischen Prinzips in Anlehnung an die antike, über den frühen englischen Konstitutionalismus und Montesquieu tradierte Theorie des gemischten Staates sprachen. In vielen Fällen hatten die Landstände bei der Verfassungsgebung beratend mitgewirkt, zuweilen auch das ursprüngliche Projekt stark umgestaltet⁵⁸. In Württemberg gar war die Verfassung auch der äußerlichen Form nach eine Vereinbarung, von beiden Seiten, König und Ständen, unterschrieben. Aber auch wo der Fürst sich die einseitige Setzung, den Oktroi, vorbehalten hatte, wurde das nicht unbedingt als Ausschluß der Vertragsauffassung empfunden. So betonte der Theoretiker der bayerischen konstitutionellen Monarchie, Cucumus, in seinem Lehrbuch mit Nachdruck, daß der Oktroi nur eine „Anerkennung schon im Begriff gegebener Volksrechte“ darstelle, mithin „auf die Idee des Staatsvertrages gestützt“ und nicht als „Schenkung“ zu begreifen sei⁵⁹. Das mag heute als eine etwas gezwungene Auslegung erscheinen. Man muß aber bedenken, daß der ältere Begriff von ‚Oktroi‘ keineswegs eine ‚einseitige Aufer-

56 Auch Stahl betont die nur gesetzmäßige Abänderbarkeit der einmal gegebenen Verfassungen (a. a. O., S. 303 ff.).

57 Für Aretin s. a. a. O., S. 173. Daneben vor allem Klüber, a. a. O., S. 1 (Vertrag als rechtlicher Entstehungsgrund); Jordan, Versuche über allgemeines Staatsrecht, S. 99 ff., und Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, S. 34; Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 50 ff., 85 ff.; Pölit, Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit I, S. 171 ff.; v. Weber, Grundzüge der Politik, S. 23. Vgl. auch die großangelegte Verteidigung der Vertragsfigur durch Welcker im Artikel „Grundvertrag“ im 7. Bd. des Staatslexikons, 1. Aufl. S. 235 ff.

58 Das gilt z. B. für die Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt (vgl. Huber, a. a. O. I, S. 336).

59 A. a. O., S. 81.

legung' meinte, wie wir geneigt sind zu definieren, sondern ‚Rechtswilligung‘ (Rotteck: „Eine bewilligte, oder wie man sagt, oktroyierte Verfassung . . .“⁶⁰), was von ‚Anerkennung‘ nicht mehr so weit entfernt ist, da darin der Gedanke der Rechtsbindung an einen Partner enthalten war. Daher konnte auch Rotteck davon Abstand nehmen, für jede neue Verfassung die förmliche Beachtung des Vertragsprinzips zu fordern; denn schon solch eine oktroyierte Verfassung sei „das ganz geeignete Mittel der Wiedererweckung oder Emancipation des wahren Gesamtwillens“⁶¹. Erst mit Stahl, der die Verfassungsgebung per Oktroi unter strikter Ablehnung ihrer „Konstituierung“ (durch Nationalversammlung) oder „Pasciscierung“ (Vereinbarung) forderte⁶², gewann der Begriff an einseitiger Schärfe.

Auf der anderen Seite darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Vertragslehre gerade an dem krankte, was den Vorzug der anderen Theorien ausmachte. Konstruierte sie nämlich die verfassungsmäßige Bindung des Fürsten schon in den Gesellschaftsvertrag hinein, dann konnte die Idee der monarchischen Souveränität jedenfalls nicht mehr in dem Sinne aufrechterhalten werden, wie das monarchische Prinzip es verlangte. Konsequenterweise hatte Rotteck denn auch den Wortlaut des Artikels 57 WSA zum bloßen „Wortspiel“ erklärt und das monarchische Prinzip dahingehend undefiniert, daß es gerade zum Ausdruck der grundgesetzlichen Beschränktheit des Fürsten wurde⁶³. In dieser Konstruktion erschien die Staatsgewalt als von vornherein und nicht erst in der Ausübung mit den Ständen geteilt, dem Monarchen nur in bestimmtem Umfang übertragen und als prinzipiell durch den Umfang des übertragenen Aufgabenkreises begrenzt. Die Vermutung der Zuständigkeit stritt hier gegen den Fürsten⁶⁴. Das folgte konsequent aus der Idee des bei der vertraglichen Übertragung der Staatsgewalt getroffenen Fundamentalvorbehaltes für die Rechte des Volkes. Und um diese Rechtssicherung ging es der Vertragslehre ja in erster Linie. Aber war dann nicht der Vorwurf ihrer Gegner berechtigt, daß sie sich damit zur Volkssouveränität bekenne? Zeigte nicht der Lauf der Dinge in Frankreich 1791 und wieder 1830, auch Belgien 1831, wohin es mit dem Monarchen kam, wenn man nicht strikt an der Idee seiner Souveränität festhielt?

Nun besaß allerdings auch die Vertragslehre in Gestalt der von Hobbes stammenden Version des Unterwerfungsvertrages eine Möglichkeit, an der monarchischen Souveränität festzuhalten. Und dieser Ausweg wurde in der Regel auch beschritten. So führte etwa Klüber, der Altmeister der vormärzlichen Staatslehre, aus, daß der rechtliche Entstehungsgrund der

60 A. a. O. II, S. 287.

61 A. a. O., S. 286 f. Welcker deutet den Oktroi als „Angebot“ (nach H. Schmitt, Das vormärzliche Staatsdenken und die Revolution von 1848 in Baden, S. 54).

62 Das monarchische Prinzip, S. 32.

63 Artikel „Monarchie“ im 10. Bd. des Staatslexikons, S. 674 f.; s. auch Lehrbuch des Vernunftsrechts II, S. 199, 244.

64 Siehe 1. Kap. Anm. 125.

Staatshoheit in der „Unterwerfung durch Vertrag“ zu sehen sei⁶⁵, und Aretin schloß sich dem unter Ablehnung der konstitutionellen Gewaltenteilungslehre an: Es gäbe nur eine Staatsgewalt, und die sei durch Vertrag dem Monarchen übertragen worden⁶⁶. Freilich, zwingend war diese Übertragung nicht darzutun. Hierfür mußte ein zusätzliches zweckrationales Argument eingeführt werden, wofür sich in Anleihe an Hobbes wiederum der Hinweis darauf anbot, daß ohne Unterwerfung unter den Einen der Parteien Haß und Hader wieder auflodern und zum Zerfall der Gesellschaft führen würde, oder – wie man es gern nach Augustin formulierte –: „Deme unum, turba erit, adde unum, populus est“⁶⁷.

Damit war nun zwar die monarchische Souveränität konstruiert. Sie war gleichzeitig am Willen der sich Unterwerfenden legitimiert und zudem war das Bindungsproblem gelöst, insofern auch bei dieser Version des Gesellschaftsvertrages eine Bindung des Fürsten an den Vertrags- oder Staatszweck gedacht werden konnte, um derenwillen sich das Volk unterwarf⁶⁸. In dieser Weise hat man dann auch versucht, die Vertragstheorie den deutschen Fürsten schmackhaft zu machen:

„Höher kann zugleich die Staatsoberhaupt nicht gestellt werden, als daß sich ihm freiwillig die Gesamtheit aller sittlichen Wesen im Volke unterwirft, und ihm für immer – unter der einzigen Bedingung der rechtlichen Handhabung – die Anwendung und Leitung der Gesamtmacht des Volkes und Staates überträgt.“

– sagte Pölitz⁶⁹. Und es ist anzumerken, daß selbst Rotteck sich nur gegen die Annahme einer Unterwerfung im Gesellschaftsvertrag selbst wandte in der Besorgnis, daß das zur völligen Rechtsentäußerung für die sich Unterwerfenden führe, einen besonderen Bevollmächtigungsvertrag zur Einsetzung eines „wahren Oberhauptes“ dagegen ebenfalls für möglich hielt, sich daher von der herrschenden Lehre nur in der Konstruktion und daraus folgend im Umfang des Rechtsvorbehaltes für die Untertanen unterschied⁷⁰.

Aber mit alledem war der Einwand nicht aus der Welt geschafft, daß die Vertragslehre nicht umhin komme, eben doch die Volkssouveränität, sei es auch nur anfänglich in Gestalt des die Monarchie einsetzenden, den Fürsten bindenden und dann sich ihm unterwerfenden freien Volkes, anzuerkennen. Er ließ sich auch aufgrund des Ansatzes der Vertragslehre nicht widerlegen, sondern höchstens abmildern. Aretin hat das auf folgende Weise versucht:

„Volkssouveränität im demagogischen Sinn, nämlich so gedacht, daß die Majestät im Volke liege, daß die höchste Regierungsgewalt von demselben, oder in

65 A. a. O., S. 304.

66 A. a. O., S. 173. Für Klüber, a. a. O., S. 4, und Aretin, S. 155, personifiziert bzw. repräsentiert der Monarch die Souveränität oder Staatsgewalt. Zur Beliebtheit des Unterwerfungsvertragsmodells in jener Zeit vgl. die Nachweise bei Brandt, a. a. O., S. 216 Anm. 223.

67 Aretin, a. a. O., S. 151. Ablehnend gegen die Augustinische Formulierung Rotteck, a. a. O. II, S. 94.

68 Das betonen Klüber, a. a. O., S. 1, und Aretin, a. a. O., S. 174 (155).

69 A. a. O. I, S. 172. Pölitz konstruiert dreistufig nach der von Pufendorf begründeten Tradition: Vereinigungs-, Verfassungs- und Unterwerfungsvertrag.

70 A. a. O. II, S. 84. Kritik des Unterwerfungsvertragsmodells, S. 87 ff.

seinem Namen, nach Belieben und ohne Beschränkung ausgeübt werden könne, ist ein Unding . . . Nimmt man . . . (dagegen) die Volkssouveränität als die im Gesamtverein liegende ursprüngliche Machtvollkommenheit an, so dürften die meisten Anstände verschwinden, die sowohl Theorie als Praxis dagegen erhoben haben. Zugleich leitet sich aus obiger Voraussetzung die Lehre vom Staatsvertrag am natürlichsten ab, indem ihr gemäß anzunehmen ist, daß, sogleich im Augenblick des Zusammentretens im Staate, die Machtvollkommenheit des Gesamtvereins in die Hände des Fürsten niedergelegt, und dieser der Repräsentant, der sinnliche Vertreter der Souveränität geworden, welchem als solchen die Majestät zukommt⁷¹."

Diese Auskunft befriedigte die Gegner der Vertragslehre jedoch nicht. Schon Haller hatte – gegen die Konstrukteure der Fürstensouveränität per Gesellschaftsvertrag gewandt – moniert, daß die Gegner der Revolution von denselben Prinzipien ausgingen wie deren Anhänger und nur die Konsequenzen zu ziehen scheuten:

„Ist jeder Staat ein bürgerliches Gemeinwesen, kommt die Macht der Herrschenden von dem Volke her und ist nur für dasselbe bestimmt: So hat das gegenwärtige Volk so viel Rechte als jedes frühere; es kann die seinen Mandatarien anvertraute Gewalt zurücknehmen, selbst ausüben oder in andere Hände legen, so oder anders regulieren u. s. w. Diesen und ähnlichen Consequenzen ist nicht zu entgehen, mit jenen Principien ist die Revolution unwiderleglich . . .⁷²."

und ähnlich polemisierte Maurenbrecher: Es sei falsch, das Volk dem Fürsten und Staate vorzusetzen. Fürst und Staat seien „uranfänglich“⁷³. Auch ein so viel liberalerer Geist wie Dahlmann bediente sich dieses Stichwortes, um die Fehlerhaftigkeit der Vertragslehre nachzuweisen. Der Staat sei keine „Erfindung“, noch – gegen Rotteck gewandt, der dergleichen in seinen „Ideen über Landstände“ behauptet hatte – eine „Actiengesellschaft“⁷⁴. Man geht daher wohl nicht fehl in der Annahme, daß der totale Zusammenbruch der Vertragslehre nach 1848, immerhin einer altehrwürdigen Staatstheorie, die den modernen Staat von Anfang an begleitet hatte und an der aus guten Gründen, wie gezeigt wurde, auch im Verfassungsstaat des frühen 19. Jahrhunderts festgehalten wurde – noch 1846 bekannte sich Ernst Moritz Arndt zu ihr unter Verwerfung aller anderen Theorien –⁷⁵, daß dieser Zusammenbruch auf die in jener Zeit über-

71 A. a. O., S. 153 f. Hinzuzufügen ist, daß auch die Gegner der Unterwerfungsvertragsversion keine eindeutigen Parteigänger der Volkssouveränität sind. Rotteck teilt vielmehr die Souveränität, wie Kant, zwischen die obersten Organe des Staates als zwei selbständigen Personen auf (a. a. O. II, S. 101, 107). Murhard, der wie Rotteck die Rechtsstellung des Monarchen aus der Idee der Bevollmächtigung und nicht der Unterwerfung ableitet, kommt ebenfalls zu einer Ablehnung radikaler („demagogischer“ oder „despotischer“) Volkssouveränität, wie sie in der Französischen Revolution stattgefunden habe, und lehrt die Verträglichkeit von Volkssouveränität und Erbmonarchie, in der das Volk Quelle, der Monarch jedoch Repräsentant und Ausübungsberechtigter der Souveränität sei (vgl. Die Volkssouveränität im Gegensatz zur sogenannten Legitimität, S. 15, 54, 337, 368).

72 A. a. O. I, S. VI f., vgl. auch S. 23 f., 337 f.

73 A. a. O., S. 170.

74 A. a. O., S. 1. Die Idee vom Staat als Aktiengesellschaft findet sich schon bei Justus Möser.

75 Über Entstehung der Staaten, Gottesgnadentum, über historisches Recht und Verfassungen (in der Auswahl seiner Schriften, S. 60–76).

mächtig werdende politische und geistige Reaktion zurückzuführen ist⁷⁶. Ein anderes ließe sich nur dann vermuten, wenn die sie überwindenden Theorien eine überzeugendere Lösung für die Konstruktionsproblematik der konstitutionellen Monarchie geboten hätten. Das ist jedoch nicht der Fall gewesen. Auch wo man nicht in erster Linie an der Volkssouveränitäts-Konsequenz der Vertragslehre Anstoß nahm, sondern ihren ahistorischen Rationalismus beklagte, wie Dahlmann, hatte das einen antidemokratischen Effekt; denn das historische Recht stritt für den Fürsten oder, so erklärtermaßen auf dem rechten Flügel der historischen Schule, für die Privilegien des Adels. Der sich emanzipierende dritte Stand, der nach dem bekannten Wort Sieyès' nichts war, aber etwas werden wollte, konnte dagegen keine historischen Rechtstitel vorweisen und geriet in Gefahr, durch Ablehnung des rationalistischen Neuordnungsmodells, für das die Vertragslehre immerhin Ansätze bot, auch die Chance zu verlieren, auf ‚revolutionärem‘ Wege einen solchen zu erwerben. Der Hinweis der gemäßigten Liberalen darauf, daß ja alles „organisch“ im Werden sei, war da nur eine schwache Vertröstung. ‚Nur nicht drängen‘ hieß es auch zu Beginn des preußischen Verfassungskonfliktes.

Sieger in diesem Streit blieben aber nicht Gottesgnadentums- oder Patrimonialtheorie. Sie wiesen ja einen ähnlichen Nachteil auf wie die Vertragslehre, obschon er sich in umgekehrter Weise äußerte⁷⁷. Alle drei aber litten sie darunter, daß sie ihre Konstruktion auf einen rechtsmetaphysischen, vorstaatlichen Anfang bauten, der der künftigen Zeit, die gerade an dem modernen Staat und seinem positiven Recht bei allen Änderungswünschen im einzelnen festzuhalten trachtete und sich nicht dem Wagnis der souveränen Willkür, sei es des Fürsten oder des Volkes, aussetzen wollte, nicht mehr einleuchtete.

So bekannte der jüngere Zachariä: das „göttliche Recht der Obrigkeit“ sei ihm „eine völlig unbekannte Größe“ und meinte: „Es gibt keine über dem Rechte stehende Legitimität . . . , keine ursprüngliche oder in der Person des Fürsten radicirte Souveränität“⁷⁸. Und aus derselben Vorstellung heraus argumentierte Seydel gegen die Vertragslehre: Man könne sich einen rechtsverbindlichen Vertrag vor der Begründung des Staates, der doch erst Schöpfer allen Rechtes sei, nicht vorstellen. „Für unsere Wissenschaft ist der Staat einfach eine Thatsache . . .“ Und ebenso war die Herr-

76 Ablehnungen der Vertragslehre finden sich außer bei den Patrimonialtheoretikern Haller (s. Anm. 72) und Maurenbrecher, a. a. O., S. 170, Radowitz, a. a. O., S. 238 f., und Jarcke (vgl. Brandt, a. a. O., S. 75), besonders bei Dahlmann in der Politik, S. 1, und Hegel, a. a. O., § 258 (vgl. auch Hocevar, Stände und Repräsentation beim jungen Hegel, S. 194). In der späteren Literatur noch ausdrücklich bei Seydel, a. a. O., S. 12. Der Vertrag ist für die Staatsrechtslehre seit der zweiten Jahrhunderthälfte keine staatsrechtliche Kategorie mehr.

77 Ablehnend gegenüber der Patrimonialtheorie vor allem die Vertragstheoretiker, wie Rotteck (Artikel „Constitution“ im 3. Bd. des Staatslexikons, S. 766, und im Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 55), dann auch Waitz, a. a. O., S. 131; Hegel, a. a. O., § 277; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 68, 80; Bluntschli im Artikel „Monarchie“ im Staatswörterbuch, 6. Bd., S. 734; Stahl, a. a. O., S. 241, implizit auch Dahlmann, a. a. O., S. 107. – Ablehnungen der Theorie vom göttlichen Recht und Gottesgnadentum z. B. bei Rotteck, Artikel „Constitution“, a. a. O., S. 771, und Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 54; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 66 Anm. 2.

78 A. a. O., S. 66 Anm. 2.

schaft für ihn einfach die „Thatsache der Macht über den Staat“, von ihrer „Legitimität“ zu reden aber „rechtswissenschaftlich sinnlos“⁷⁹. Die Staatsrechtslehrbücher aber der Jahrhundertmitte, ob von Bluntschli, Zöpfl oder H. A. Zachariä, zeichneten sich dementsprechend dadurch aus, daß sie die verschiedenen alten Legitimationstheorien, als ‚Staatsentstehungstheorien‘ mißverstehend, ziemlich pauschal hintereinander abhandelten mit der nie fehlenden Bemerkung, es sei ja an allen etwas Wahres dran, um dann zur ‚eigentlichen‘ Staatskonstruktion überzugehen⁸⁰.

4. Der Ansatz der Staatssouveränitätslehre

Die Auskunft, auf die Autoren wie Bluntschli und H. A. Zachariä verfielen, war freilich einigermaßen verblüffend. Da man weder mit der Fürstensouveränität noch mit der Volkssouveränität zu einer befriedigenden Konstruktion des modernen Staates gelangt war, setzten sie kurzerhand – den Staat selbst als Souverän⁸¹. Damit schienen alle Probleme wie auf einen Schlag gelöst. Die Frage, wem die Staatsgewalt zukomme, fand ihre einfache Antwort: dem Staate natürlich, wie das Wort schon besagte. Bei der Verfassungsgebung war man nun nicht mehr vor die Qual der Wahl gestellt, ob man sich für einen monarchischen Oktroi oder für eine demokratische Konstituierung durch eine Nationalversammlung oder für einen Kompromiß zwischen den beiden Kontrahenten, eine Paktierung, entscheiden sollte; denn in einer konstitutionellen Monarchie erfolgte, wie Bluntschli unter Ablehnung der anderen Möglichkeiten ausführte, die Verfassungsgebung in „verfassungsmäßiger Gesetzesform“⁸². Das setzte zwar schon immer Verfassungsstaaten voraus, beantwortete eher die Frage nach einer Verfassungsänderung als die nach der Verfassungsgebung, aber dieser Nachteil scheint weniger schwer gewogen zu haben gegenüber dem Gefühl, nun endlich im Besitze eines akzeptablen Ausgangspunktes für die Konstruktion der Verfassungsmonarchie zu sein. Jedenfalls drängt sich dem Leser der Literatur jener Zeit, die erfüllt ist vom Empfinden der Befreiung aus konstruktiver Not und pseudowissenschaftlicher Politisiererei, dieser Eindruck auf. Fürstensouveränität und Volkssouveränität, konnte wenig später Gerber sagen, seien nur „Stichworte für verschiedene politische Bestrebungen“⁸³ (und Jellinek pflichtete dem noch fast ein halbes Jahrhundert später bei: Gerber habe auch hier, wie in

79 A. a. O., S. 1 ff. (2, 12, 14).

80 Vgl. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 259 ff.; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 5, 58 ff.; Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts I, S. 58 ff.; auch Ahrens, Naturrecht oder Philosophie des Rechts II, S. 272 ff.

81 Bluntschli, a. a. O. II, S. 9 f.; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 68 und 66. Zum Charakter der Staatssouveränitätslehre als Umgehung der politischen Entscheidung vgl. auch Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung, S. 95.

82 Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 734 f. H. A. Zachariä plädierte dagegen, a. a. O. I, S. 287, für eine vereinbarte Verfassung im Gegensatz zum Oktroi.

83 Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., S. 22 Anm. 5.

so manchem anderen Punkte den richtigen Weg gewiesen)⁸⁴; als „wissenschaftlich“ allein galt nur noch die Idee der Staatssouveränität. Der Staat war, im Ansatz schon früher, schon bei Hegel, dann vor allem seit Albrecht eine selbständige Person geworden⁸⁵, und der erbitterte Streit, ob man sich den Fürsten vor dem Volke und dem Staate, oder aber das Volk vor Staat und Fürst zu denken habe, damit gegenstandslos. Es mußte der Staat vor Fürst und Volk gedacht werden; denn nur in bezug auf ihn konnte ein Fürst Fürst, ein Volk Volk sein und eine bestimmte Rechtsposition besitzen. Das konnte man historisch konstruieren wie Dahmann, der von der „Uranfänglichkeit“ des Staates sprach, von der Urfamilie als Urstaat⁸⁶, oder idealiter wie Hegel, der die Staatssouveränität darin begründete, daß der Staat die Wirklichkeit der sittlichen Idee sei und insofern selbst ein „wirklicher Gott“⁸⁷. Meist genügte jedoch der Hinweis auf das „fait accompli des staatsrechtlichen Besitzstandes“⁸⁸, um sich von der Last der Entscheidung darüber befreit zu fühlen, ob man den Staat vom Fürsten oder vom Volk her begründen sollte, was dann Stahl in seiner Erwiderung auf Zachariäs Polemik gegen seine Gottesgnadentumstheorie zu der scharfsinnigen Bemerkung veranlaßte:

„Der so achtbare und bedeutende Staatsrechtslehrer nimmt für den letzten Grund des Staates, da er die Vertrags- und die Volkssouveränitätslehre ebenso entschieden verwirft, seine Stellung gleichsam zwischen Himmel und Erde auf dem neutralen Boden der Luft“⁸⁹.

Die darin zum Ausdruck kommende Aversion der Parteigänger der Fürstensouveränität gegen die Theorie der Staatssouveränität war verständlich. Setzte man den Staat über den Fürsten, dann geriet dessen Position ins Wanken. Er war dann nur noch als Teil eines übergeordneten Ganzen konzipierbar, als „Staatsorgan“⁹⁰. Das war jedoch schon sprachlich ris-

84 Allgemeine Staatslehre, S. 474. Die Idee der Staatssouveränität charakterisiert Höhn, Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson, 1935, S. 225, als das „staatsrechtliche Erlösungswort“ der Zeit (vgl. Böckenförde, a. a. O., S. 95).

85 Vgl. Hegel, a. a. O., § 278 f., und Albrechts Rezension von Maurenbrechers Grundsätzen des deutschen Staatsrechts. Ansätze auch bei anderen Autoren, wie Klüber, a. a. O., S. 5. Zu den früheren Entwicklungsstufen der Staatssouveränitätslehre und der Auseinandersetzung der Patrimonialtheorie mit ihr vgl. Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. Gefördert wurde diese Theorie von der Vorstellung des Staates als eines Organismus durch Ahrens, Organische Staatslehre, und später vor allem durch Bluntschli. Seit Gerber allerdings werden Organismustheorie und Staat als juristische Person sowie Staatsgewalt und Souveränität voneinander geschieden (vgl. seine Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 22 und 217 ff.). Das bedeutete freilich weder eine Absage an die Staatsorganlehre, die vielmehr übernommen wird, noch an die Staatssouveränität in dem hier beachtlichen Sinne. Wenn die Souveränität seit Gerber von der h. L. für ein nicht-wesentliches Merkmal der Staatsgewalt gehalten wird, so zielt das auf die besonderen Verhältnisse des Bundesstaates, meint aber nicht, daß der Staat als solcher nicht mehr Träger souveräner Gewalt gegenüber seinen Untertanen sei.

86 A. a. O., S. 1.

87 A. a. O., § 257, § 258 Zusatz.

88 H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 293.

89 A. a. O., S. 254. Ablehnung der Staatssouveränitätsvorstellung auch durch Ahrens, a. a. O. II, S. 315, weil von ihr die Frage, wer die souveräne Entscheidung treffe, nicht beantwortet werde. Ahrens entwickelt aus seinem organologischen Ansatz die Idee einer „Nationalsouveränität“ (s. u. Anm. 104).

90 So vor allem seit Gerber (a. a. O., S. 77: Monarch und Stände sind Staatsorgan).

kant. Von einem ‚Organ‘ ließ sich schlecht sagen, daß es ‚herrsche‘; denn ein Organ ‚dient‘ in einem Organismus bestimmten Zwecken, oder wie es Triepel später in Abwehr der daraus folgenden, die Stellung des Monarchen gefährdenden Konsequenzen ausgedrückt hat: Ein „Organ des Staats im richtigen Sinne des Wortes . . . (ist) ein Werkzeug zur Ausübung fremder Gewalt“⁹¹.

Daß der Sprachgebrauch hier nicht unschuldig war, sondern ein Indiz für eine Umwertung der monarchischen Position, haben die Patrimonialtheoretiker wohl bemerkt. Schon am neumodischen Begriff des ‚Staatsoberhauptes‘, der unverfänglich genug zu sein schien, haben sie Anstoß genommen, da schon dadurch der Staat über den Fürsten gestellt werde⁹². Weit gefährlicher aber erschien ihnen die nun aufkommende Terminologie, die den Monarchen noch weiter zu mediatisieren schien. Und von daher ist der Streit zu verstehen, der allen Ernstes darum geführt wurde, ob eine Formulierung wie die: ‚Der Fürst ist der erste Diener seines Staates‘, staatsrechtlich zulässig sei oder nicht. Gehen wir kurz darauf ein, da sich an diesem Beispiel die verschiedenen Positionen und der Wandel der Anschauungen gut demonstrieren lassen:

Bekanntlich hatte sich schon Friedrich der Große in noch junglichem Alter in dieser Richtung geäußert: „Un prince est le premier magistrat de l'Etat“⁹³. Dieses Zeugnis aus berufenem Munde war schon der Vertragslehre zustatten gekommen, um ihre Version vom monarchischen Amt, das dem Fürsten vom Volk kontraktlich anvertraut worden sei, zu propagieren⁹⁴. Den Anhängern des monarchischen Prinzips schien es eher bedenklich zu sein. Es sei nur im „moralischen“, nicht im „rechtlichen“ Sinne zu verstehen, meinte deshalb der um die Erhaltung dieses Prinzips besorgte Heeren beschwichtigend⁹⁵. Die großen Patrimonialtheoretiker wie Haller und nach ihm Maurenbrecher sahen dagegen hinter solchen Formulierungen allsogleich das Gespenst der Volkssouveränität auftauchen⁹⁶. Ein Fürst sei „kein Lakey oder Dorfschulze“, wehrte Haller derartige Vorstellungen unwirsch ab⁹⁷. Aber schon Radowitz sah das anders. Nachdem er sich in seiner bereits zitierten Aufzeichnung über das patrimoniale Prinzip für dieses und gegen das Contractsprinzip ausgesprochen hatte, weil letzteres eine „umhüllte Republik“ darstelle, in der der Regent nur der „erste Beamte des Volks“ sei, fuhr er fort:

„Man täusche sich nicht mit dem Hinweis auf die alte Formel: ‚Der König ist der 1. Diener des Staats‘, hier ist keineswegs Staat und Volk identifiziert, sondern

91 Das Interregnum, S. 65. Auch Bornhak, Preußisches Staatsrecht I, S. 67, lehnt es daher ab, den Monarch als Staatsorgan zu bezeichnen. (Vgl. dagegen den Organologen Gierke, a. a. O. I, S. 828: Der Monarch ist immer Staatsorgan.)

92 Haller, a. a. O. I, S. 478, 512; Maurenbrecher, a. a. O., S. 93 f., 99 f. (s. auch Anm. 60 im 1. Kap.).

93 Im Antimacchiavell. Zitat nach Jellinek, a. a. O., S. 674.

94 Friedrich der Große wird beifällig zitiert bei Klüber, a. a. O., S. 659, und Aretin, a. a. O., S. 155 Anm.

95 A. a. O., S. 437.

96 Vgl. Haller, a. a. O., S. 23 f., 512; Maurenbrecher, a. a. O., S. 76 (66, 108).

97 A. a. O. I, S. 473.

Staat als ein Begriff gefaßt, der über dem Volke sowohl als dem Regenten steht⁹⁸“.

Daran ist folgendes bemerkenswert: (1.) Radowitz bekannte sich noch 1851 zur Idee des patrimonialen Königtums, weil er die Problematik seiner kontraktlichen Begründung kannte, in der der Monarch zum ‚ersten Beamten‘ degradiert zu werden drohte. (2.) Im Gegensatz jedoch zu seinen Vorgängern in der Theorie und fast im Widerspruch zur vorangehenden Feststellung lehnte er die Version vom ‚ersten Diener‘ nicht ab, sondern versuchte, sie dem Gegner zu entwinden, indem er sie als zu dessen Lehrgebäude nicht passend darstellte. (3.) In seine eigene Konzeption vermochte er sie freilich nur dadurch zu überführen, daß er den ursprünglichen patrimonialen Ansatz durch die Idee der Staatssouveränität überhöhte. Wenig später nannte er denn auch die Verfassung eine „über dem Regenten und dem Volke stehende und beide verbindende Gewalt“⁹⁹.

In dieser Passage wird das Interesse deutlich, das auch die patrimonialen Parteigänger der Fürstensouveränität an der Floskel vom ‚1. Diener‘ und sogar an der Vorstellung von der Staatssouveränität haben konnten. Reinigte man nämlich die Diener-Konzeption vom Verdacht, daß damit eine Funktionalisierung des Königtums in dem Sinne beabsichtigt sei, daß nunmehr der Monarch ein ihm von anderen anvertrautes Amt für sie auszuüben habe, Beamter sei, trennte man also den ‚premier serviteur‘ vom ‚premier magistrat‘, dann ließ sich der roi-serviteur recht gut mit dem Herrscherkönig des monarchischen Prinzips in Verbindung bringen, ja selbst die Idee der Staatssouveränität akzeptieren. Der König blieb dann voll Herrscher, aber ein solcher, der sich aus eigener Machtvollkommenheit entschlossen hatte, einer höheren Idee zu dienen, nämlich der des Staates – was immer man sich darunter vorstellen mochte: Sittlichkeit, Wohlfahrt oder Machtpolitik. Mit dieser neuen Version des Herrscherkönigtums, welches eigentlich ein Dienerkönigtum sei, konnte man den Beifall auch des modernen Publikums zu finden hoffen, die Verfassungsbindung des Monarchen legitimieren und umging zugleich die in der Staatssouveränitätslehre, in der Rubrizierung des Monarchen unter die Staatsorgane und im roi-magistrat angelegten tödlichen Konsequenzen für das Königtum. So wird es auch verständlich, daß Bluntschli kurzerhand Friedrich II. zum geistigen Vater der konstitutionellen Monarchie avancieren ließ¹⁰⁰. Mit diesem Ahnennachweis versehen, ließ sich zum einen die konstitutionelle Monarchie endgültig eindeutschen, konnten unter Hinweis auf die eigene „organische“ Spielart dieser Staatsform die immer wieder auftauchenden Verdächtigungen, es handele sich hierbei um ein fremdländisches Gewächs französischer oder englischer Abkunft, zurückgewiesen werden, und ließ sich zum andern ein neuer Legitimationsnachweis für die Monarchie schaffen zur Ausfüllung des Vakuums, das

98 Ges. Schriften IV, S. 328.

99 A. a. O., S. 242.

100 A. a. O. I, S. 421. Über Vorbehalte liberaler Autoren gegenüber Friedrich dem Großen berichtet Hock, a. a. O., S. 89.

die verblässenden alten zu hinterlassen drohten. Noch 1911 rühmte Hintze an der konstitutionellen Monarchie, daß sie „den alten patrimonialem Charakter aus eigener Initiative abgestreift“ habe, und behauptete, man könne bei Friedrich dem Großen „von einem wahren Kultus der Staatsidee reden“, sah auch „das Ziel der zukünftigen Entwicklung . . . in der Wiederaufnahme und praktischen Ausgestaltung jenes friederizianischen Gedankens, der den König als den Repräsentanten der Staatsidee auffaßt“. Hierin liege „eine Kraft, die der demokratischen Entwicklungstendenz der Gegenwart eher gewachsen ist als die legitimistisch religiöse Idee . . .“¹⁰¹.

In der Tat, trotz allen Argwohns, der von der Seite der Patrimonialtheorie gegen die neue Staatsidee gehegt wurde, eine Affinität zu „demokratischen Entwicklungstendenzen“, zum Prinzip der Volkssouveränität, konnte man ihr nicht vorwerfen¹⁰². Zwar hatte Hegel eingeräumt, daß man von Volkssouveränität in dem Sinne sprechen dürfe,

„daß ein Volk überhaupt nach außen ein Selbständiges sei und einen eigenen Staat ausmache“, auch lasse sich „von der Souveränität nach innen sagen, daß sie im Volke residiere, wenn man nur überhaupt vom Ganzen spricht“, so wie man auch davon rede, „daß dem Staate Souveränität zukomme“. „Aber Volkssouveränität, als im Gegensatz gegen die im Monarchen existierende Souveränität genommen . . . (gehöre) . . . zu den verworrenen Gedanken, in denen die wüste Vorstellung des Volkes zugrunde liegt. Das Volk, ohne seinen Monarchen und die eben damit notwendig und unmittelbar zusammenhängende Gegliederung des Ganzen genommen, ist die formlose Masse, die kein Staat mehr ist . . .“¹⁰³.

Das war eine Stellungnahme ganz ähnlich der, wie sie etwa gleichzeitig Aretin abgab, nur ohne ausdrücklichen Bezug auf das in der Zeit häufig zitierte Augustinsche „deme unum“ und konsequenterweise auch unter Ablehnung der Vertragsidee¹⁰⁴.

Wenn andererseits, wie anfangs erwähnt, die neue Staatslehre auch das alte Prinzip der Fürstensouveränität ablehnte, so darf man nicht übersehen, daß ihre Stoßrichtung hier nur gegen dessen patrimoniale Ausgestaltung ging, nicht gegen die Position des Monarchen schlechthin. Gesucht

101 So im Aufsatz über Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, Bd. 1 der Ges. Abhandlungen, S. 388 f.

102 So jedoch Maurenbrecher, dessen Schrift über Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität der Kritik der Staatssouveränitätslehre und ihrer zum Vertragsgedanken und zur Volkssouveränität führenden Konsequenzen gewidmet ist (s. insbes. S. 166); später auch Bornhak (Preußisches Staatsrecht I, S. 66). Auch Stahl moniert an Hegel und H. A. Zachariä, daß der Versuch, den Staat auf die Vernunft zu gründen, unweigerlich zur Akzeptierung der Vertragslehre führe (a. a. O., S. 185 Anm.). Während bei Stahl auch Hegel aufgrund seiner Identifizierung von Staat und Gott zu den verdächtigen Neuerern in der Staatslehre gehört, erscheint er aufgrund seiner Identifizierung von Staat und fürstlicher Souveränität bei Maurenbrecher neben Haller und Stahl als Verteidiger des deutschen monarchischen Prinzips und wird den französisch orientierten Theoretikern gegenübergestellt (a. a. O., S. 15 und 74 Anm. 1) – ein Zeugnis für die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten, die Hegel bietet.

103 A. a. O., § 279.

104 Auch Ahrens, a. a. O. II, S. 317, wendet sich gegen die Volkssouveränität als dem „atomistischen Zerrbild“ einer organologisch begründeten „Nationalsouveränität“. Für H. A. Zachariäs Ablehnung der Volkssouveränität s. u. Anm. 109.

war im Gegensatz zu dem auf privater Existenz ruhenden Patrimonialkönigtum ein wirklicher „Staatskönig“, das „wahre Königtum“, d. h. eine Möglichkeit, den Monarchen an die neuen Staaten zu binden¹⁰⁵. Man wollte, wie schon die Unteilbarkeitsklauseln für das Staatsgebiet in verschiedenen Verfassungen offenbarten, eine patrimonial-souveräne Willkür im Hinblick auf Gebietsveräußerungen und Erbteilungen sowie das beliebige Geben und Rücknehmen von Verfassungs-Urkunden verhindern – kurzum, so etwas wie eine Bestands- und Rechtsgarantie erreichen. Oder, in gängigen Formeln der Zeit ausgedrückt: Man wandte sich gegen das „l'état c'est moi“. Der König sollte nicht ferner als ein Herrscher über dem Staate erscheinen, sondern als ein Herrscher *im* Staate¹⁰⁶. Er sollte aber weiterhin Herrscherkönig sein. Thiers' „Le roi règne, mais il ne gouverne pas“ wurde gleichfalls einhellig abgelehnt¹⁰⁷; „Staatskönig“, nicht „Bürgerkönig“ lautete Stahls Devise¹⁰⁸, aber eben nicht nur seine.

Darüber waren sich alle einig, ob Albrecht, Dahlmann, Hegel oder Waitz, und auch die beiden scharfen Kontrahenten Stahl und Zachariä. Am deutlichsten ist das bei Zachariä ausgesprochen:

„An die Stelle des in sich unhaltbaren, dem gefährlichsten Mißbrauch unterworfenen und jede Stetigkeit der Staatsordnung ausschließenden Begriff der Volkssouveränität, in Rousseau'schem oder anderm vulgären Sinne, setzen wir den Begriff der Staatssouveränität, jedoch nur in Gegensatz zu der falschen und gemißbrauchten Fürstensouveränität, um damit den Gedanken auszudrücken, daß nur das organische Gemeinwesen (die Anstalt des Staats) die Quelle aller öffentlichen Meinungen sei und daß niemals ein Einzelner durch Berufung auf sein privates Recht, kein Theil des Ganzen, wegen seines Sonderinteresses die Gesamtheit an der nothwendigen Entwicklung und Umbildung der Verfassung in rechtlicher Form zu hindern oder von seiner Einwilligung vielleicht gar die fortdauernde Existenz des Staats abhängig zu machen berechtigt sei¹⁰⁹.“

105 Vgl. Dahlmann, a. a. O., S. 107, und entsprechend Waitz, a. a. O., S. 131, sowie Albrecht, a. a. O., S. 512.

106 Vgl. Bluntschli, Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 734: Der Monarch stehe nicht über, sondern in der Verfassung. Anders später wieder die „Realisten“ Seydel und Bornhak. Für Seydel stellen Land und Leute im Zustand des Beherrschterwens den Staat entsprechend dem Staatseigentum dar (Allgemeine Staatslehre, S. 4), für Bornhak ist umgekehrt der Monarch selbst der Staat (die Staatsgewalt) im Sinne Ludwigs XIV. „l'état c'est moi“ (Preußisches Staatsrecht, 1. Aufl., S. 65).

107 Monarch als Herrscherkönig: vgl. Bluntschli, a. a. O. I, S. 441; Zöpfl, a. a. O. II, S. 244 f. Stellungnahmen gegen Thiers s. u. Anm. 251.

108 A. a. O., S. 265.

109 A. a. O. I, S. 68. Auch Bluntschli sieht keinen „Widerspruch“ zwischen Staats- und Fürstensouveränität. Der Vermittlungs- und Verdeckungscharakter der Figur der Staatssouveränität kommt bei ihm deutlich zum Ausdruck, wenn er im weiteren zwischen der Staatssouveränität als der Souveränität des Gesetzes und der Fürstensouveränität als der der Regierung unterscheidet (a. a. O. II, S. 13): An der Gesetzgebung nehmen Monarch und Volksvertretung teil, daher „Staatssouveränität“ anstatt, wie ältere Autoren, „geteilte Souveränität“. In ähnlicher Weise schließt bei Ahrens die „Nationalsouveränität“ die besondere Souveränität des Fürsten nicht aus (a. a. O. II, S. 316). Sie verbleibt lediglich bei der Nation „als eine ursprüngliche latente und virtuelle Macht, welche auch bei wichtigen Verhältnissen als actuelle Kraft wieder hervortritt“, nämlich wenn die Fürstensouveränität infolge des Aussterbens der Dynastie vakant geworden ist. Sie ist dann die „Lebenskraft, wodurch auch Organe, welche zerstört sind, wieder erzeugt werden können“. Dieser organologischen Terminologie entspricht die traditionelle Auffassung der Vertragslehre, daß beim Erlöschen eines Herrscherhauses die Souveränität wieder an das Volk (zur Einsetzung eines neuen Herrschers) zurückfällt (s. o. 1. Kap. Anm. 21).

Die Frage war nur, wie sich die so beschriebene Stellung des Monarchen jetzt im Staat begründen ließ, ohne daß dies zu den von den Patrimonialisten geargwöhnten Konsequenzen führte. Die Lösung dieser Frage ist auch bei Hegel einigermaßen dunkel. Nachdem er einen Paragraphen zuvor noch die „Souveränität des Staats“ als „von dem besonderen Willen von Individuen selbständig“ bestimmt hatte, fuhr er im § 279 seiner Rechtsphilosophie fort:

„Die Souveränität . . . existiert nur als die ihrer selbst gewisse Subjektivität und als die abstrakte, insofern grundlose Selbstbestimmung des Willens, in welcher das Letzte der Entscheidung liegt. . . . Die Subjektivität aber ist in ihrer Wahrheit nur als Subjekt, die Persönlichkeit nur als Person . . .“, um dann abrupt zu enden: „Dies absolut entscheidende Moment des Ganzen ist daher nicht die Individualität überhaupt, sondern ein Individuum, der Monarch“¹¹⁰.

Der hier zutage tretende Versuch, sich der Souveränität des Staates als eines einheitlichen Entscheidungszentrums dadurch zu versichern, daß man sie sich als eine Persönlichkeit vorstellte, worin die Einheit des Willens liegend gedacht war (wie es der Definition von Persönlichkeit entsprach), um sie dann auf die physische Person des Monarchen als ihren Ausdruck zu übertragen, ist schon von Marx als „Mystifikation“ kritisiert worden¹¹¹. Gleichwohl gab sie eine allgemeine Auffassung der Zeit, in eine schwierige philosophische Terminologie gekleidet, treffend wieder, nämlich die alte Einsicht, daß nur der Eine, der Monarch, die Einheit des Staates verbürge. Daher trifft man auch bei anderen Autoren, die sich von Hegel selbst strikt absetzen und auch sonst untereinander wieder stark unterscheiden, entsprechende Formulierungen, z. B. bei Stahl:

„Es liegt im Wesen des Staates als sittlichen Reiches, daß eine sittliche Macht in ihm aufgerichtet sey über dem Volke . . ., und daß diese Macht eine ihrer selbst bewußte und ihrer selbst mächtige, daß sie eine persönliche sey. – Dieß ist die Bestimmung . . . des erblichen Königthums. . . . Die Herrschaft des Staates, sohin der Staat selbst, wird persönlich im König.

Die Monarchie hat darum vor Allem den Vorzug der Einheit und Persönlichkeit der Herrschaft, daß sie sich in Einem Manne konzentriert, der beständig zu handeln im Stande ist, und nicht in sich selbst zerfallen kann, dadurch die Übereinstimmung und Aufeinanderberechnung in der Anordnung, die Energie in der Ausführung¹¹²“.

Oder Zachariä: „Das Wesen des Königthums (das monarchische Princip) liegt darin, daß die Staatsgewalt in der Person des Monarchen als concentrirt erscheint . . .“ Er sei ihr Repräsentant und Träger, und zwar nicht nur passiver Träger, sondern „lebendiges, actives Organ“. Woran sich dann wieder die obligate Verurteilung des Thier'schen Diktums anschloß¹¹³.

Hervorgehoben zu werden verdient, daß bei Zachariä der Begriff des ‚Trägers der Staatsgewalt‘ eine zentrale Bedeutung als Ausdruck des be-

110 Hegel erkennt selbst die Problematik seiner Konstruktion, wenn er an dieser Stelle vom Begriff des Monarchen als dem „schwierigsten Begriff des Raisonnements“ spricht.

111 Kritik der Hegelschen Staatsphilosophie (Frühschriften S. 41).

112 A. a. O., S. 236.

113 A. a. O. I, S. 80 und 83 f.

schriebenen eigenartigen Verhältnisses von Monarch zu Staat und Staatsgewalt gewinnt. Aus ihm ist dann in der späteren Staatsrechtslehre der juristische terminus technicus geworden, mit dem man dieses Verhältnis umschrieb¹¹⁴. Der Monarch als Träger oder als Repräsentant oder Personifikation des Staates bzw., moderner ausgedrückt, der Staatsgewalt sollte heißen, daß die Staatsgewalt ihm nicht nur zur Ausübung anvertraut worden sei, sondern kraft eigenen Rechtes – als ererbte – zukomme, obwohl sie als Gewalt bzw. Souveränität des Staates zu denken war. Damit hoffte man dem im Artikel 57 WSA und den einzelstaatlichen Verfassungsformeln positivrechtlich verbürgten monarchischen Prinzip, das den Monarchen als Inhaber der gesamten Staatsgewalt setzte, Genüge getan zu haben, ohne auf die moderne Vorstellung vom Monarchen ‚im‘ Staat, die jedenfalls nicht die des Artikels 57 gewesen ist, verzichten zu müssen¹¹⁵.

Allerdings hatte man auf diese Weise die Legitimationsfrage nicht gelöst, sondern lediglich verschoben. Die Frage war nun nicht mehr die, ob eigenständige Fürstensouveränität oder aus der Volkssouveränität abgeleitete, sondern wie Staats- und Fürstensouveränität zusammen gedacht werden konnten. Wenn der Monarch aus eigenem Recht Repräsentant oder Träger der Staatsgewalt war, dann ließ sich seine Position nicht als vom Staat abgeleitete konstruieren. Zweckrationale Argumente wie die

114 Zum Stand der Lehre vgl. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 19 ff.

115 Zu Art. 57 WSA s. o. I. Kap. Anm. 60. Stahl nimmt eine interessante Zwischenposition ein: Wenn er sich gegen die Staatssouveränitätslehre wendet, so nicht deshalb, weil er ihre zur Verhinderung der patrimonialen Identifizierung von Staat und Fürst vorgenommene grundsätzliche Trennung beider rückgängig machen will. Auch für Stahl ist der Staat als solcher eine vom Fürsten getrennte „Anstalt“ bzw. ein „sittliches Reich“ und steht im Gegensatz zur absolutistischen Gottesgnadentumsvorstellung nicht im Herrschaftsbelieben des Fürsten. Aber die Staatssouveränitätslehre geht ihm in der Separierung des Staates vom Fürsten einen Schritt zu weit, indem sie den Staat als selbständige Person und als Souverän bestimmt. Zwar scheint auf den ersten Blick kein wesentlicher Unterschied zwischen dieser Position und der Stahls zu liegen, da auf der einen Seite die Staatssouveränitätslehre die Separierung ja wieder zurücknimmt und den entpatrimonialisierten Staat sich durch den Fürsten personifiziert oder repräsentiert, zumindest ihn als „Träger“ der Staatsgewalt denkt, und auf der anderen Seite auch Stahl vom Staat als handelndem Subjekt der Staatsgewalt zu sprechen vermag, die (im Monarchen) personifiziert werde, aber es ist dabei zu berücksichtigen, daß für Stahl der Staat nur Subjekt bzw. Souverän ist, indem er sich in einem Subjekt verkörpert. Und diese Verkörperung (der Monarch oder eine Personenmehrheit im nicht-monarchischen Staat) ist der eigentliche Souverän. Im Gegensatz zur Staatssouveränitätslehre ist dessen Souveränität nicht vom Staat abgeleitet. Für Stahl ist die monarchische Souveränität zwar eine staatliche (nicht private, patrimoniale), aber sie kommt nicht vom Staat, sondern von Gott. Indem die Staatssouveränitätslehre auf diese Legitimation verzichtet, stellt sie – für Stahl fälschlicherweise – den Staat auf die Vernunft, d. i. die gemeinsame Rechtsüberzeugung der Individuen, und endet damit – konsequent weitergedacht – bei der Vertragslehre und der Volkssouveränität. Sie vermag dann die Stellung des Monarchen nur als abhängige zu begründen, wenn sie nicht – was sie meist tut – dem Problem dadurch aus dem Weg geht, daß sie sich weder für eine Legitimation „von oben“ noch „von unten“ entscheidet, und damit eine Stellung „zwischen Himmel und Erde“ einnimmt. Tatsächlich macht Stahl mit dieser Argumentation auf eine Schwäche der Staatssouveränitätslehre aufmerksam. Die Ableitung der Fürstensouveränität ist ihr auch später nicht überzeugend gelungen. Es wurde von ihr zwar anerkannt, daß der Monarch ein „eigenes“ Recht an der Souveränität bzw. auf die Innehabung der Staatsgewalt habe, aber worin dies begründet sei, nicht gesagt. Da es als „eigenes“ nicht wiederum vom Staat abgeleitet werden konnte, blieb die Staatssouveränitätslehre grundsätzlich für Ableitungen traditioneller Art in diesem Punkt offen. (Für Stahl vgl. insbesondere die Kapitel über das Wesen des Staates, die Staatsgewalt und das Königtum in seiner Philosophie des Rechts II, 2, S. 131 ff., 186 ff., 236 ff.; für seine Auseinandersetzung mit Hegel und H. A. Zachariä s. die Anmerkungen S. 185 und 252 ebd.)

vom Diener des Staates oder vom Monarchen als dessen Einheit und die Stetigkeit der Geschäfte verbürgenden Zentrums vermochten dann nur seine Stellung plausibel zu machen, konnten aber seine trotz dieser Bezogenheit bestehende Unabhängigkeit nicht begründen. Ausschließen ließ sich auf diese Weise nur die alte patrimoniale Begründung der monarchischen Position qua Eigentum am Staat oder ihre Ableitung aus einer vorausgesetzten Volkssouveränität mit Hilfe des Vertragsmodells, im übrigen jedoch blieb die Frage nach wie vor offen¹¹⁶.

Und genau an dieser Stelle setzte denn auch der alte Streit wieder ein. Hier war ein Einfallstor für die alte Gottesgnadentumslehre, sei es, daß man die Souveränität des Monarchen durch ‚göttliche Fügung‘ positiv zu legitimieren versuchte, wie Stahl, sei es, daß man sie nur als negative Umschreibung des Faktums ihrer Unableitbarkeit akzeptierte, wie die Späteren. Freilich konnte man auch leugnen, daß es eine über dem positiven Recht stehende Legitimität gäbe, wie Zachariä, aber dies hieß denn doch wohl nur das Problem umgehen. Im Grunde hatte ja schon Hegel nichts anderes getan, wenn er die Monarchie als das schlechthin aus sich Anfangende bestimmte. Letztlich lief dies auf eine Auffrischung alter patrimonialer Ansätze wieder hinaus – am deutlichsten beim ‚Realisten‘ Seydel –, auf eine Begründung der monarchischen Position aus dem Faktum der Herrschaft ohne nähere juristische Qualifikation¹¹⁷.

Ja, es läßt sich noch mehr sagen: Auf diese Weise konnte auch das Problem der Bindung des als Souverän gedachten Monarchen nicht gelöst werden. Der Monarch galt zwar als an den Staat gebunden, dies ist ja der Sinn der Konstruktion einer Staatssouveränität gewesen, als Repräsentant dieser Souveränität ließ er sich gleichwohl schlecht als dem von ihm gesetzten positiven Recht unterworfen denken. Dazu hätte es des Rekurses auf eine überpositive Rechtsvorstellung bedurft, die jedoch wiederum durch den Gedanken der Staatssouveränität ausgeschlossen wurde. Zwar lag zunächst noch im Begriff des Staatszwecks eine gewisse Vorstellung von dem beschlossen, was ein Staat solle und dürfe, doch war dies juristisch nicht mehr strikt zu erfassen und seit dem Sieg des Positivismus in der Staatslehre, nachdem Gerber schließlich das „Vorspiel im philosophischen Himmel“ gestrichen hatte, überhaupt nicht länger nachvollziehbar¹¹⁸. Bornhak hatte ganz recht, wenn er den Staat danach für rechtlich absolut erklärte und dem Fürsten eine Position über der Verfassung zuwies, nur war es dann inkonsequent, ihn gleichzeitig per Selbstbeschränkung an diese Verfassung gebunden zu erklären; denn juristisch relevant konnte diese Selbstbeschränkung lediglich in dem Fall sein, in dem ihre Verbindlichkeit in einen überpositiven Rechtsgrund gelegt wurde, was eben der positive Rechtsbegriff ausschloß¹¹⁹. Es ist das Verdienst Mauren-

116 Zur Kritik der Konstruktion vom „eigenen“ Recht des Monarchen als krypto-patrimonial vgl. Jellinek, a. a. O., S. 676 f.

117 A. a. O., S. 2 ff.

118 A. a. O., S. 138.

119 Daher spricht vom „rechtlichen Absolutismus“ des Staates Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 12 (vgl. 1. Kap. Anm. 68).

brechers, des scharfsinnigen Kritikers der Staatssouveränitätslehre, gewesen, den die spätere Lehre zu Unrecht mit Mißachtung gestraft hat, als erster auf diese absolutistische Konsequenz hingewiesen zu haben, wenn er bemerkte, daß

„... nach dem Grundsatz der Staatssouveränität jede Änderung des Bestehenden in der Verfassung politisch gerechtfertigt, gleichsam ein Verzicht auf das Bestehende ist, welcher in der constitutionellen Monarchie mit Einverständnis der Stände, in der andern durch den Monarchen allein gethan wird. Wie Klüber und die Andern dies absolutistische Resultat, welches ihr „civitas non moritur“ für den nichtconstitutionellen Staat hat, so gänzlich übersehen können, erklärt sich nur daher, daß diese Publicisten überhaupt die constitutionelle Monarchie bei ihren philosophischen Ergänzungen ausschließlich im Auge haben, nach dem Vorgange ihrer philosophischen Hilfsquellen, welche ebenfalls die absolute und die altständische Monarchie gar nicht ansehen. Dies ist ein Grundfehler unserer Publicisten¹²⁰“.

Dem ist nur hinzuzufügen: Die von Maurenbrecher gemachte Einschränkung für die konstitutionelle Monarchie, nämlich die Bindung an das Einverständnis der Stände, stimmte zwar in Ansehung des positiven Verfassungsrechtes, jedoch dann nicht einmal für diese, wenn man die Voraussetzung dieser positivrechtlichen Bindung ins Auge faßt; denn insoweit blieben nur die Stände oder das Parlament an die Verfassung, der sie ihre Rechtsstellung verdankten, gebunden, der Monarch jedoch lediglich in der Absicht, nicht nach der konstruktiven Konsequenz der Theorie. Hier verhinderte das Festhalten an der monarchischen Souveränität eine befriedigende Lösung des Problems, die nur durch eine Aufwertung des Parlaments zum gleichwertigen Partner des Fürsten (Mitsouverän) hätte geschehen können. Da dies der gängigen Souveränitätsvorstellung widersprach¹²¹ und politisch auch gar nicht hätte realisiert werden können, blieb die Behauptung von monarchischer Souveränität und ihrer positivrechtlichen Gebundenheit zugleich der ungelöste Widerspruch auch dieser Theorie¹²².

120 A. a. O., S. 151 f. Auf den „krypto-absolutistischen Zug“ der Staatspersonlehre weist auch Häfelin, a. a. O., S. 88 Anm. 179, hin.

121 Es sei „schwer, eine Monarchie ohne monarchisches Prinzip zu denken“, heißt es in Wagners Staats- und Gesellschafts-Lexikon, Artikel „Monarchie, monarchisches Prinzip“, 7. Bd., S. 540.

122 In der späteren Staatsrechtslehre ersetzt die Bindung des Monarchen an das positive Verfassungsrecht mehr und mehr die Bindung an den Staatszweck oder an dem Staat vorgegebene wohlverordnete Rechte. Die Bindung an das Verfassungsrecht bedeutet, daß eine Änderung des Rechtszustands nur „verfassungsmäßig“, d. h. durch übereinstimmenden Willensentschluß von Monarch und Parlament eintreten darf. Das mochte solange als hinreichende Rechtssicherung erscheinen, als auf diese Weise die Rechtssphäre des Bürgertums, das „fait accompli des Besitzstandes“, wie es H. A. Zachariä ausdrückte, nicht angetastet, sondern allenfalls verbessert wurde, mußte aber spätestens dann zu den von Maurenbrecher geäußerten Bedenken führen, als die Möglichkeit einer Rechtsänderung auf verfassungsmäßigem Weg auch gegen dieses „fait accompli“ aufgrund antibürgerlicher parlamentarischer Mehrheitsbildungen am Horizont auftauchte. In dieser Situation am Anfang des 20. Jahrhunderts treten denn auch wieder Bestrebungen auf, die etablierte positivistische Rechtssicht erneut durch einen Rekurs auf das Naturrecht zu ersetzen, um auf diese Weise den unbeschränkten Spielraum parlamentarischer Beschlüsse einzugrenzen. Daß eine Reduzierung der Bindung der Staatsgewalt auf die „checks and balances“ der Faktoren, die an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt sind, nur dann effektiv ist, wenn

III. Stellung der Stände. Repräsentation und Gewaltenteilung

Wenn der Monarch souverän bleiben, aber zugleich gebunden werden sollte, und zwar nicht an irgendeinen überpositiven Rechtsgrundsatz, sondern an das positive Verfassungsrecht, so lief das auf eine Bindung an einen anderen Willensträger, die Landstände, wie die parlamentarische Organisation in den Verfassungen des Vormärzes genannt wurde, hinaus. Diese Bindung ist verfassungsrechtlich eine grundsätzliche gewesen. Der Monarch konnte aus eigener Machtvollkommenheit die einmal gegebenen Verfassungen weder suspendieren noch abändern oder gar aufheben. In den Abschnitten über die ‚Gewähr der Verfassung‘ hatte das ständische Mitspracherecht seine Absicherung erhalten. Auch politisch gesehen, in der Verfassungswirklichkeit, funktionierte diese Bindung im großen und ganzen, wie das seltene Auftreten von Abweichungen zeigt. In der Theorie jedoch fand dies keinen angemessenen Ausdruck. Theoretisch angemessen wäre die Beschreibung des Verhältnisses zwischen Monarch und Ständen als eines gleichrangigen gewesen, und zwar im Hinblick auf die Gleichwertigkeit ihrer Positionen bei Grundentscheidungen, unbeschadet der daraus resultierenden verschieden gewichteten Kompetenzverteilung im einzelnen, die je nach Einigung im Verfassungskompromiß zugunsten des Monarchen oder der Stände ausfallen konnte. Dies nun auch so darzustellen, daran wurde die Theorie jedoch durch das monarchische Prinzip, das ebenfalls in den Verfassungen festgelegte Bekenntnis zur Souveränität des Monarchen, gehindert. Das hatte sie in die im vorangehenden Abschnitt geschilderte Schwierigkeit gestürzt, den Fürsten als Souverän und dennoch positivrechtlich gebunden zu konstruieren, und zwang sie umgekehrt, nun auch die Ständeversammlung als dieser Souveränität unterworfen und dennoch als gleichberechtigten Partner darzustellen. Sie folgte dabei, wohlgemerkt, nicht einfach einem promonarchischen Interesse, obwohl auch dieses bei den meisten Autoren als vorhanden unterstellt werden kann, sondern der Vorgegebenheit ihres Stoffes, d. h. der Eigenartigkeit der Regelung in den Verfassungen selbst. Politische Präferenz für die Souveränität des Monarchen als des Garanten der staatlichen Ordnung gegen umstürzlerische Absichten ‚von unten‘ sowie das theoretische Bedürfnis, den Staat aus einem einheitlichen Ansatz heraus zu konstruieren, die Einheitlichkeit seiner Willensbildung und Willensäußerungen sicherzustellen, haben daher vielfach zu einer Betonung der in der Verfassung angelegten Stellung des Monarchen im Wege der Interpretation geführt. Für eine juristische Theorie, und darum handelte es sich ja bei der Staatslehre in jener Zeit durchweg, konnte es nicht einfach bei einem Aufdecken des Widerspruches in den Verfassungen sein Bewenden haben, sondern sie war genötigt, ihn so oder so hinwegzuinterpretieren, um ihre Funktion zu erfüllen, den Verfassungstext auf die Ent-

sich diese Faktoren in der gewünschten Weise gegenseitig hemmen, daß hingegen dort, wo diese Entgegensetzung und Hemmung nicht mehr funktioniert, die anders nicht mehr restringierte Staatsgewalt absolut zu werden droht, hat Maurenbrecher richtig gesehen.

scheidung auch zweifelhafter Fragen anwendbar zu machen. Ihre Stellungnahme zu den Problemen der Repräsentation und der Gewaltenteilung zeigt, in welcher Weise sie dies zu leisten unternahm.

1. Repräsentation

Im Begriff der ‚Repräsentation‘ hatte seit Ende des 18. Jahrhunderts die Frontstellung des sich emanzipierenden Bürgertums gegen die absolute Monarchie ihren Ausdruck gefunden. Der absolute Fürst war als Souverän alleiniger Repräsentant der Nation gewesen. Wenn nun die National- und Ständeversammlungen dazu übergingen, sich ihrerseits als Repräsentanten des Volkswillens zu verstehen, so lag darin nicht nur eine bestimmte Auffassung von ihrem Verhältnis zu dem von ihnen vertretenen Volk, wie es insbesondere Sieyès artikuliert hat, sondern ebenso auch die Bestreitung der (alleinigen) Repräsentationsfunktion des Monarchen¹²³. Der Gemeinwille konnte nun auf zweierlei Weise formuliert werden, ohne daß es von vornherein feststand, wie das Verhältnis der beiden Möglichkeiten zueinander zu denken war. Die Doppelrepräsentation lief zumindest auf eine dualistische Gewaltenteilung, auf „geteilte Souveränität“, wie man auch sagte, oder eine Gewaltentrennung hinaus. So wurde die Lehre Montesquieus, ungeachtet daß auch für ihn der Monarch „source“ aller staatlichen Gewalt gewesen ist, und ihre Zuspitzung durch Kant, der die drei Gewalten als voneinander unterschiedene moralische Personen auffaßte, verstanden¹²⁴. Dergleichen erweckte allerdings Reminiszenzen an den Ständestaat des Mittelalters und drohte im Rückschritt hinter die absolute Monarchie deren Errungenschaften der inneren staatlichen Einheit preiszugeben. Andererseits ließ sich der Dualismus der Doppelrepräsentation auch in der Einheit des Repräsentierten, dem Volk, aufgehoben denken, was dann freilich auf die Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität hinauslief. Und beides, Prinzip der Volkssouveränität und Prinzip der Doppelrepräsentation, hatten dann auch die französischen Verfassungsväter 1791 miteinander verbunden¹²⁵. Daß die Anerkennung der Volkssouveränität die politische Quintessenz des neuen Repräsentativsystems

¹²³ Beide Aspekte, das Verhältnis Repräsentant – Repräsentationsadressat und Repräsentant – Repräsentierter, sind ausgedrückt in der seit der Französischen Revolution benutzten Formel, daß die Abgeordneten das ganze Volk repräsentieren und dabei an Weisungen nicht gebunden sind. Vgl. die Betonung der Instruktionsfreiheit der Volksvertretung und der „Fiktion“, daß sie das Volk darstelle, bei Pölitz, a. a. O. I, S. 183 f., und Zöpfl, a. a. O. II, S. 254. Zur Repräsentationsfrage s. Emil Gerber, Das Wesen der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution; Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert; Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 204 ff., und jetzt vor allem Chr. Müller, Das imperative und freie Mandat, sowie Brandt, Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz; vgl. auch Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Interessante Einblicke in die konservative Sichtweise des Repräsentationsproblems gegen Ende des 19. Jahrhunderts bietet die Antrittsvorlesung des Leipziger Extraordinarius Karl Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Die Habilitationsschrift von Hasso Hofmann über die Wort- und Begriffsgeschichte der Repräsentation (Berlin 1974) konnte nicht mehr ausgewertet werden.

¹²⁴ Zu Montesquieu s. das berühmte 6. Kapitel im 11. Buch seines *Esprit des lois*, zu Kant s. o. 1. Kap. Anm. 72.

¹²⁵ Siehe oben 1. Kap. III.

darstellte, ist von den konservativen Politikern und Theoretikern des Vormärzes klar erkannt worden¹²⁶. Folgerichtig haben sie daher den neuen Landständen den Repräsentativcharakter zu bestreiten versucht. Andererseits waren gerade die Praktiker Realisten genug, einzusehen, daß es für eine derartige Bestreitung nach den Verfassungsverheißungen durch die Regierungen im Gefolge der Freiheitskriege zu spät war, zumal der Ausweg, den Gentz wies, die Rückkehr zum altständischen Prinzip, verstanden als ständische Interessenvertretung, denjenigen, die damit Erfahrung gesammelt hatten, alles andere als verlockend erschien¹²⁷.

In der konstitutionellen Staatsrechtslehre ist im Gegensatz hierzu der Charakter der Stände als Repräsentation der Gesamtheit des Volkes von vornherein betont worden. Landstände vertreten „Landesinteresse“, nicht „Standesinteresse“, formulierte Klüber lapidar und unmißverständlich¹²⁸. Ganz allgemein wurde in jener Zeit auch von ‚Volksvertretung‘ gesprochen¹²⁹. Aber ebenso unmißverständlich hielt man daran fest, daß der Monarch die Staatsgewalt „personifiziere“, „Repräsentant“ des Staates sei¹³⁰. Anerkennung des Repräsentativcharakters der Landstände bedeutete im Verständnis dieser Autoren nicht zugleich auch Anerkennung der Volkssouveränität und ging meist Hand in Hand mit der Ablehnung der durch die Idee der Doppelrepräsentation nahegelegten Gewaltenteil-

126 So in Karlsbad außer von Gentz z. B. von Winzingerode (Klüber-Welcker, a. a. O., S. 253), später insbesondere Vollgraff, Die Täuschungen des Repräsentativ-Systems, S. 34 (Das Repräsentativsystem supponiere die Volkssouveränität); Jarcke, Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen, S. 1–19 (Das Repräsentativsystem ziele auf Gewaltenteilung und Mitsouveränität); Türckheim, Betrachtungen I, S. 164 f. (Das Repräsentativsystem sei nur mit der Republik vereinbar); vgl. auch den Artikel „Repräsentatives, constitutionelles und landständisches System“ von Kolb im 13. Bd. des Staatslexikons, S. 681. Für die konservative Kritik ist zu beachten, daß sie das Repräsentativsystem von seiner Ausprägung in der Französischen Revolution her versteht, es daher als Aufhebung des ständischen und Einrichtung einer egalitären bürgerlichen Gesellschaft mit geographisch gegliedertem Wahlverfahren (Sieyès) begreift, was zu einer Konkurrenz zwischen Monarch und Volksvertretern führt. Von diesem Verständnis aus läßt sich Gentz' Besorgnis, daß das Repräsentativsystem die Volkssouveränität impliziere, nicht einfach als ein „Irrtum“, wie Leibholz, a. a. O., S. 78, meint, abtun. Zur konservativen Kritik insgesamt vgl. Brandt, a. a. O., S. 47 ff.

127 Vgl. dazu das Zeugnis Winzingerodes, a. a. O., S. 297. Für ständische Interessenvertretung mit Vorbehalt der Repräsentation des Ganzen durch den Fürsten außer Gentz schon Fr. Schlegel (vgl. Brandt, a. a. O., S. 70 f.) und die preußischen Hallerianer, gegen die sich dann Stahl wendet (s. u. 4. Kap. I).

128 A. a. O., S. 411. Eine Verbindung von ständischem Prinzip und Repräsentativsystem, wie sie in den zeitgenössischen Verfassungen verwirklicht ist, propagieren die gemäßigt liberalen Autoren im Vormärz (z. B. Arndt, vor allem Dahlmann, a. a. O., S. 109 ff. und 120); vgl. dazu i. e. Brandt, S. 165 ff.

129 Klüber, a. a. O., S. 364; Aretin, a. a. O., S. 152, auch Dahlmann, a. a. O., S. 121; Jordan, Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts I, S. 96; Rotteck, Lehrbuch des Verrnftsrechts II, S. 254; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 95; K. S. Zachariä und Mohl (s. o. Anm. 1: „Einherrschaft mit Volksvertretung“).

130 Klüber, a. a. O., S. 4; Aretin, a. a. O., S. 181; Stahl, a. a. O., S. 239. Für Bluntschli ist, von seinem organologischen Ansatz her verständlich, der Fürst wirkliches „Staatshaupt“, nicht nur Repräsentant des Staates (Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 734). Für progressive Autoren der Zeit wie Rotteck gilt der Monarch dagegen nur als Repräsentant „nach außen“ (a. a. O. II, S. 245). Zu Hegel und H. A. Zachariä vgl. den vorigen Abschnitt im Text.

lung¹³¹. Diese in der Annahme einer doppelten Repräsentation des Gemeinwillens liegende Konsequenz wurde vielmehr durch die Einführung der Figur der Untertanenrepräsentation umgangen, und zwar auf folgende Weise:

„Volk“ war für die Staatsrechtslehre zunächst einmal die „Gesamtheit der Staatsbürger“¹³², denen die in den Verfassungen verbürgten Freiheitsrechte zukamen. Insbesondere die Vertragslehre sah sich genötigt, von der Idee der freien Rechtsgenossen auszugehen, um den Gesellschaftsvertrag konstruieren zu können. Durch diesen Vertrag wurde aber nun die gesamte Staatsgewalt auf den Monarchen übertragen gedacht. Es war mithin sein ihm vorbehaltenes Recht geworden, „in Staatsangelegenheiten den allgemeinen Willen verfassungsmäßig festzusetzen und auszuführen“, wie Klüber lehrte¹³³. Gleichzeitig verwandelte sich durch diese Unterwerfung die Staatsbürgerschaft in Ansehung der Staatsgewalt in Untertanenschaft: „Für den Zweck des Staates ist der Staatsbürger Unterthan“ (Klüber)¹³⁴. Zwar sei „das Volk . . . eigentlich die Gesamtheit der Staatseinwohner, also auch den Fürsten mit einbegriffen“, konstatierte Aretin, „gewöhnlich aber (werde) . . . unter dem Volk nur die Gesamtheit der Regierten oder Gehorchenden verstanden“. Auch der Ausdruck „Volksvertretung“ werde „gewöhnlich in dem Sinn genommen, daß die Regierten zu vertreten sind“¹³⁵. In diesen Wendungen zeigt sich die Wirkung des Unterwerfungsvertragsmodells. Wie es den von Gnaden des Volkes eingesetzten Fürsten zum Souverän über das Volk wandelte, so auf der anderen Seite das Volk selbst vom ursprünglichen Souverän zum Untertan. Repräsentiert werden konnte es demzufolge nur noch als Untertanenschaft gegenüber der Staatsgewalt. Eine Gewaltenteilung war damit schon begrifflich ausgeschlossen¹³⁶.

¹³¹ Zur Ablehnung der Volkssouveränität vgl. den vorangegangenen Abschnitt. Gall, Benjamin Constant, S. 161, 178, neigt dazu, den liberalen Autoren des Vormärz ein Bekenntnis zur Volkssouveränität zu unterstellen, da sie die richtige Idee von der Staatssouveränität noch nicht begriffen gehabt hätten. Das wird durch die zeitgenössische Literatur nicht bestätigt. – Ablehnung der Gewaltenteilungstheorie u. a. bei Klüber, a. a. O., S. 4, 101, 305, 411; Aretin, a. a. O., S. 159, 173, besonders bei Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Aufl., S. 18 ff. (die Gewaltenteilung sei eine „berüchtigte Staatsform“), ferner Stahl, a. a. O., S. 329; Held, a. a. O. I, S. 349; Kaltenborn, a. a. O., S. 49 ff., und Gerber, der für die spätere Lehre maßgeblich wurde, a. a. O., S. 22. Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlamentes, macht S. 46 und 57 darauf aufmerksam, daß es sich hierbei um die h. L. im Vormärz handele. Davon bleibt natürlich unberührt, daß die meisten Autoren „objektiv“ eine Gewaltenteilung nach Funktionen treffen (Nachweise bei Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt). Bei der Gewaltenteilung im politischen Sinne geht es jedoch um die Aufteilung der Staatsgewalt unter verschiedene „Subjekte“. Literarisch nicht abgestützt ist die Meinung Hubers, a. a. O. II, S. 391, daß die konstitutionellen Liberalen im Vormärz von einer Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus ausgegangen seien. In diesem Sinne aber auch Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, S. 131.

¹³² Klüber, a. a. O., S. 336.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ A. a. O., S. 5 und 336. Entsprechend Jordan, Versuche über allgemeines Staatsrecht, S. 1.

¹³⁵ A. a. O., S. 151 f.

¹³⁶ Zum Gebrauch des Begriffs „Untertanenrepräsentation“ s. auch Emil Gerber, a. a. O., S. 28 ff. (31 f.) und Brandt, a. a. O., S. 214 ff. Daß „nach deutschem Staatsrecht“ die Volksvertretung nicht das Volk, sondern die Gesamtheit der Untertanen gegenüber dem Fürsten repräsentiere, behauptet noch 1893 Rieker, a. a. O., S. 51. Der Sprachgebrauch bei Rotteck ist unklar.

Dieses Ergebnis war auch für die Patrimonialtheorie, für die das „Volk“ von vornherein nur den „Inbegriff der Unterthanen“ darstellte, akzeptabel¹³⁷. In dieser Weise verstanden, konnte sie sich das Volk sogar als selbständige „moralische Person“ gegenüber dem Fürsten repräsentiert denken, was ja gerade seine Identifikation mit dem Staat selbst verhinderte¹³⁸. Immer aber blieb

„die Volksvertretung . . . ihrer wahren Bedeutung nach Nichts weniger als eine Folge des Gedankens der Volkssouveränität, sondern . . . ihm gerade entgegengesetzt, indem sie das Volk als den gehorchenden Teil voraussetzt“ (Stahl)¹³⁹.

Zu einem entsprechenden Ergebnis kam man schließlich auch, wenn man, auf der zeitgängigen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft basierend, die Funktion der Volksvertretung als Repräsentation der bürgerlichen Gesellschaft gegenüber der im Monarchen vereinigten Staatsgewalt bestimmte¹⁴⁰.

Die Konsequenz dieser Konstruktion lag darin, daß sie die der Repräsentation verfassungsmäßig zugesicherten Befugnisse nicht als staatliche, jedenfalls nicht als aus der Staatsgewalt resultierende Rechte begriff, sondern nur als diesen gegenübergesetzte, sie beschränkende, möglicherweise aus einem gedachten Vertragsvorbehalt stammende Untertanen- oder Gesellschaftsrechte. Das hat der bayerische konstitutionelle Theoretiker Cucumus sehr präzise ausgeführt:

„Daraus (aus der Konstruktion des Gesellschaftsvertrages – d. V.) ergibt sich für das Verhältniß im Staate die Position der, den Rechten der höchsten Gewalt gegenüberstehenden, und diese auf ihr Gebiet beschränkenden Volks- oder gesellschaftlichen Rechte. Die Äußerungen der Staatsgewalt lassen sich zurückführen auf die drei Grundkräfte der gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt. Die gesellschaftlichen Rechte aber können nach dem Obigen nicht begriffen werden als eine dem Subjekte der Staatsgewalt geschehene Entziehung eines Theils jener Rechte, welche den Begriff dieser ausmachen, sondern sie müssen ihrer Begründung nach ein Inbegriff von Rechten seyn, welche aus dem Zweck der Unterwerfung hervorgehend, jenen aus dem Begriffe der Staatsgewalt entspringenden parallel laufen, diese selbst aber nicht aufheben. Diese parallel laufenden, die Staatsgewalt selbst nicht aufhebenden gesellschaftlichen Rechte sind in Bezug auf die gesetzgebende Gewalt die Mitberatung der Gesetze, die

137 Vgl. Maurenbrecher, a. a. O., S. 192 f.

138 Ders., S. 313 ff. Bei Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts II, S. 252, stehen die Stände als juristische Person der vom Fürsten repräsentierten Staatsgewalt gegenüber.

139 A. a. O., S. 320. Charakteristisch auch S. 318 Anm.: „Das Verhältniß zwischen Fürst und Ständen beruht denn auch auf der verschiedenen Art, wie sie die Nation repräsentiren. Der Fürst repräsentirt den Staat, die ethische Ordnung, die über den Menschen bestehen soll, also die Nation in ihrem Berufe, solche Ordnung zu handhaben. Die Stände repräsentiren das Volk, d. i. die Nation in ihrem Berufe, dieser Ordnung zu gehorchen . . .“ Schon bei Stahl ist die Vorstellung vorhanden, der auch Carl Schmitt und Leibholz huldigen, daß das Volk in seinem „wahren Wesen“, daß „die Idee der Volksexistenz“ repräsentiert werde, nicht die „Masse der einzelnen Menschen“.

140 So Gneist und Lorenz von Stein (nach Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 578). Vorher aber schon Cucumus (s. nächste Anm.). Zur Funktion der Repräsentation des Volkes in Ständen s. die bei Brandt (a. a. O., S. 81) wiedergegebenen Äußerungen eines Bremer Anonymus aus dem Jahre 1817.

Zustimmung zu denselben, und die Theilnahme an der Befugnis, Gesetzesvorschläge zu machen¹⁴¹“.

Dieses zeitgängige Interpretationsschema hat in klassischer Weise Robert von Mohl in seinem ‚Staatsrecht des Königreichs Württemberg‘ umschrieben, der dort im Kapitel über die Ständeversammlung konstatierte, am meisten Beifall – er selbst spendete ihn nicht – habe eine

„zwar mehr durch Zufall als durch Berechnung entstandene, später aber durch vielseitige theoretische Speculation in ein System gebrachte Staatseinrichtung gefunden, welche dem Fürsten die Ausübung der sämtlichen Regirungs-Rechte überläßt, dagegen aber einer Versammlung von Männern, welche theils das Volk aus seiner Mitte auswählt, theils wohl auch eigenes Recht dazu befähigt, das Recht einräumt, den Fürsten zu hindern, wenn er einen Mißbrauch der Staatsgewalt begehen will. Die Ausübung der Staatsgewalt sollte also, solange sie nützlich oder wenigstens unschädlich geschieht, dem Fürsten unbeschränkt überlassen bleiben, und dadurch dem Staate Kraft, Einheit, Schnelligkeit, Folgerichtigkeit versichert bleiben; jede Verletzung des rechtlichen Verhältnisses des Bürgers zum Staate und dessen einzelnen Organen aber soll durch Widerspruch, versagte Einwilligung, Furcht vor Strafen verhindert werden. Von einem Mitregieren des Volks, von einer Theilnahme an der Staatsgewalt, oder gar von Abtretung eines Theils derselben an den Staat (sic!) ist dabei keine Rede, und wenn in einigen Fällen, namentlich bei Gesetzen und Steuern, die Abgeordneten des Volks um die Einwilligung zum Voraus gefragt werden, so geschieht es nicht deßhalb, weil ein Recht dazu aus dem Grundgedanken dieser Verfassung abzuleiten wäre, sondern nur aus der Klugheitsrücksicht, daß in solchen Sachen leichter ein Schaden verhütet, als ein begangener wieder gut gemacht werden mag. Der Grundsatz bleibt immer, daß in der Einherrschaft mit Volksvertretung dem Könige die gesammte Staatsgewalt und ihre Anwendung im einzelnen Falle bleibt, und daß die Volksvertreter nur zu ihrer Verhinderung von verfassungswidrigen Mißbräuchen und zu Vorstellungen befähigt sind¹⁴²“.

Haltbar war eine solche Ansicht freilich nur, wenn es gelang, die Untertanenrechte tatsächlich als denen der Staatsgewalt gegenübergesetzt auszuweisen, etwa als Abwehrrechte oder Forderungen an jene. In dieser Weise ließ sich das den Ständen eingeräumte Petitions- und Beschwerderecht begreifen. Problematischer war es dagegen, die den Ständen z. B. in der Gesetzgebung eingeräumten Mitwirkungsrechte ebenso verstehen zu wollen. Man konnte zwar die Gesetzgebung als alleinigen Vorgang der Staatsgewalt konstruieren und die Zustimmung der Stände dazu als ein

141 Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns. Andererseits spricht Cucumus aber auch von Gewaltenteilung (S. 90). In dieser, auch bei zahlreichen anderen Autoren anzutreffenden, mangelhaften begrifflichen Präzision wird die Schwierigkeit für die Staatslehre deutlich, den in den Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips statuierten Widerspruch von Gewaltvereinigung (und bloßer Beschränkung der Staatsgewalt) und Gewaltenteilung (im Sinne von Mitwirkung, Gewaltenteilhaber) adäquat auszudrücken.

142 A. a. O., S. 453 f. (2. Aufl., S. 532 f.). Auch Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-monarchischen Staatsrechts, S. 128, spricht von Volksrechten, die die Volksvertretung gegenüber der Staatsgewalt ausübe, und weist im gleichen Atemzug die Vorstellung, daß die konstitutionelle Monarchie eine gemischte Verfassungsform sei (was leicht im Sinne einer Gewaltenteilung mißverstanden werden konnte), zurück. Betonung der negativen Funktion der Volksvertretung auch bei Schmitthenner, a. a. O., S. 581 (s. aber S. 583!), und J. Grimm (nach Brandt, a. a. O., S. 271 Anm. 499). Ältere Autoren vgl. o. 1. Kap. Anm. 76.

davon gesondertes Recht, insoweit diese Zustimmung dem rechtsstaatlich restringierten Gesetzesbegriff zufolge einen Verzicht auf das Recht, Eingriffe in die vorbehaltenen private Freiheit und das private Eigentum abzuwehren, enthielt, doch war damit nur die eine (negative) Seite des Zustimmungsaktes erfaßt. Die Gesetzgebung ging ja nicht darin auf, lediglich Eingriff in die Privatsphäre zu sein, sondern war immer auch zugleich Eingriff zu einem bestimmten, von der Staatsgewalt verfolgten (positiven) Zweck. Da sich diese beiden Seiten nicht voneinander trennen ließen, bedeutete Zustimmung schon immer mehr als nur Freiheitsverzicht. Sie stellte gleichzeitig auch eine qualifizierte Teilhabe an der Bestimmung des Staatswillens, mithin an einem hervorragenden Teil der Tätigkeit der Staatsgewalt selbst dar. Das galt erst recht, wenn man zu den Untertanenrechten im Bereich der Gesetzgebung auch die Initiative – ihrem Wesen nach gerade das Gegenteil der Wahrung des vorhandenen Rechtszustandes – zählte, und wird vollends deutlich bei der Steuerbewilligung, die ohne eine gleichzeitige Einflußnahme auf die finanzielle Seite der staatlichen Vorhaben – und damit dieser Vorhaben überhaupt – gar nicht denkbar war. An diesem (verfassungsmäßigen) Faktum mußte der Versuch scheitern, den Wirkungskreis der Stände, begriffen als „Verteidigung der Volksrechte“, juristisch säuberlich von dem der Staatsgewalt zu trennen, um das Verfassungsverbot der Gewaltenteilung und das monarchische Prinzip zu erhalten.

Dennoch hat auch die spätere Staatssouveränitätslehre daran festgehalten, obwohl sie in konsequenter Weiterentwicklung ihres Ansatzes die Stände als Staatsorgane auffaßte und die ihnen verfassungsmäßig zugeordneten Befugnisse als staatliche Kompetenzen qualifizierte. Auch für Gerber, in dem diese Entwicklung kulminierte, blieben die Landstände das Organ, das „die Rechtmäßigkeit des Regierens zu sichern und das sittliche Bewußtsein des Volks zum unmittelbaren und wirksamen Ausdrucke zu bringen“ hatte und als dessen Aufgabe es daher galt, „nicht zu herrschen“, sondern „beschränkend zu dem herrschenden Willen des Monarchen hinzutreten . . .“. Die Gesamtheit der landständischen Rechte sollte „so geartet sein, daß dadurch die Vereinigung der ganzen Staatsgewalt in der Hand des Monarchen nicht gestört“ werde. Auch für den Inaugurator der modernen nachrevolutionären deutschen Staatsrechtslehre waren die Stände keine „Mitgesetzgeber“, fand keine Gewaltenteilung statt¹⁴³. Demgegenüber und auch gegenüber einer bis heute dominierenden Richtung in der Verfassungsgeschichtsschreibung ist jedoch hervorzuheben, daß eine beträchtliche Anzahl gerade liberaler Autoren im Vormärz weniger von einer bloßen Verteidigung der Volksrechte ausgingen als von der Vorstellung eines politischen Zusammenwirkens von Volksvertretung und monarchischer Regierung, zumindest im Bereich der Gesetzgebung, und daher auch z. B. die Gesetzesinitiative für die Stände reklamierten, wie im folgenden Abschnitt näher dargelegt wird, so sehr diese Einschät-

143 A. a. O., S. 77, 126, 131 (Anm. 2). Rückweisung der Gewaltenteilungsidee vor allem auch bei Rieker, a. a. O., S. 26.

zung der Rolle der Stände auch mit dem Gewaltenteilungsverbot in Kollision zu kommen Gefahr lief¹⁴⁴.

2. Gewaltenteilung

Gesagtem zufolge ist daher, gerade in der Literatur im Vormärz, häufig von einer Teilhabe der Stände an der Staatsgewalt gesprochen worden, allerdings nicht im Sinne von Gewaltenteilung strikter Art, von „séparation des pouvoirs“, sondern meist von Teilhabe an der „Ausübung“ der Staatsgewalt¹⁴⁵. Der Widerspruch zwischen dem Gewaltenteilungsverbot des monarchischen Prinzips und der tatsächlichen Gewaltenteilhabe der Stände wurde dabei durchaus gesehen, so etwa, wenn Schmitthenner formulierte:

„Die ganze Auffassung (von der Inhaberschaft der Staatsgewalt durch den Fürsten und seiner gleichzeitigen Bindung bei der Ausübung durch das Volk – d. V.) hat etwas Unbequemes, weil der Begriff der Staatsgewalt mehrdeutig ist. Daß die

¹⁴⁴ Typisch für die liberale, den Gegensatz von Regierung und Volksvertretung zu überwinden suchende Haltung in jener Zeit ist das Zeugnis Droysens, daß man „mitzuraten und mitzutaten“ gewünscht habe (Beleg bei Hock, a. a. O., S. 62). Vom „Beirath“ der Stände oder vom „Zusammenwirken“ von Regierung und Volksvertretung sprechen – unbeschadet ihrer Stellungnahme zur juristischen Figur der Gewaltenteilung – z. B. Ahrens, a. a. O. II, S. 313; H. A. Zachariä, a. a. O. II, S. 163, selbst Türckheim, a. a. O. I, S. 169 f. (Weitere Nachweise bringt Lukas, a. a. O., S. 58, 223, mit Hinweis darauf, daß auch die Formulierung „Beschränkung“ der monarchischen Gewalt durch die Stände bei vormärzlichen Autoren nicht ohne weiteres im Sinne einer nur negativen inhaltlichen Begrenzung der Funktion der Volksvertretung verstanden werden darf.) Für Autoren nach 1848 vgl. Waitz, a. a. O., S. 140 ff., und H. Schulze, einen der letzten Vertreter des „Altliberalismus“, in seinem Preußischen Staatsrecht I, S. 633. Jellinek charakterisiert die „zusammenstimmende Tätigkeit“ von Regierung und Parlament, die sich im Kompromiß äußere, sogar als die „Idee der konstitutionellen Monarchie“ (Gesetz und Verordnung, S. 283). Die in der Verfassungsgeschichte dennoch weitverbreitete Ansicht, daß die Stände nur eine „negative“ Funktion in Gestalt der „Wahrung“ der Volksrechte gegenüber der Regierung besessen hätten (vgl. neuerdings Friauf, a. a. O., S. 199 ff., Angermann, Robert von Mohl, S. 394, auch Brandt, a. a. O., S. 7), geht vor allem auf das weiter oben im Text skizzierte Verfassungsverständnis Mohls zurück und ist durch die Dissertation des Schülers des konservativen Historikers Adalbert Wahl, Paul Goeffler, *Der Dualismus zwischen Volk und Regierung im Denken der vormärzlichen Liberalen*, generalisiert worden. Goeffler wirft gerade den progressiven Liberalen im Stile konservativer Parteienkritik seiner Zeit vor, daß ihnen jede positive Einstellung zum Staat gefehlt habe (S. 50: „Der Gedanke an positive Mitarbeit der Stände im Staat im Einvernehmen mit der Regierung war der liberalen Opposition einfach unvorstellbar“). Daß die Struktur vormärzlicher Regierungssysteme in diesem Sinne interpretiert werden kann und die Regierungen damals einer derartigen Auslegung der Funktion der Stände zuneigten, auch Abgeordnete sich vielfach dementsprechend verhalten haben, wie die Kritik Mohls zeigt (vgl. Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, bes. S. 392 ff., auch Angermann, a. a. O., S. 422 f., 416 f.), soll nicht bestritten werden. Falsch wäre es jedoch, diese Interpretation des Systems als die einzig mögliche oder richtige bzw. typisch liberale auszugeben. Vgl. u. Anm. 264 und die Ausführungen im 3. Kap. II und III und 5. Kap. IV.

¹⁴⁵ Typisch dafür vor allem Jordan, *Versuche über allgemeines Staatsrecht*, S. 222 ff., und *Lehrbuch*, S. 53 f. Weitere Autoren dieser Richtung bei Lukas, a. a. O., S. 228 ff. Lukas weist darauf hin, daß vielfach auch dort, wo von „Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt“ die Rede ist, nur eine Zustimmung zu bzw. Ablehnung von Akten der Staatsgewalt im Sinne der oben im Text vermerkten Verneinung der Gewaltenteilhabe gemeint werde, so z. B. bei Türckheim, a. a. O. I, S. 166, der die „Einschränkung der höchsten Gewalt mit Feststellung ihrer Einheit“ streng von einer „Theilung derselben“ unterschieden wissen will; vgl. auch Zöpfl, a. a. O. II, S. 367; Held, a. a. O. II, S. 317. Aber auch Türckheim spricht an anderer Stelle (S. 194) wiederum von „geteilter gesetzgebender Gewalt“! Rückweisungen der Vorstellung einer Teilhabe an der Staatsgewalt auch nur quoad executionem in der späteren Lehre z. B. durch Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* II, S. 9, und Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* I, S. 458 f.

Landstände in dem Recht der Zustimmung nicht eine öffentliche Funktion, also Gewalt (potestas) üben, soll damit nicht gesagt sein, sondern nur, daß ihnen kein *coimperium*, dem Volk nicht die Substanz der höchsten Gewalt zusteht¹⁴⁶.

Schärfer hatte vorher schon Rotteck auf der Gewaltenteilung insistiert, wenn er gegen die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips und ihre die Gewaltenteilung verneinenden Interpreten, wie Aretin, einwandte, daß tatsächlich doch eine Gewaltenteilung stattfindet, da „die Bedingungen der Ausübung der angeblich ausschließenden königlichen Vollgewalt“ schon positivrechtlich in der „Theilnahme der Stände“ lägen¹⁴⁷, die Leugnung des verfassungsrechtlichen Vorhandenseins der Gewaltenteilung deshalb entweder auf einer mißverständlichen Gleichsetzung von Gewaltenteilung mit Gewaltentrennung im Sinne Montesquieus beruhe, oder aber eine reine Wortspielerei im Sinne der Formulierung des Artikels 57 WSA darstelle. Gemeinschaftlichkeit der Ausübung eines Rechtes bedeute schließlich nichts anderes als Teilung in dieses Recht¹⁴⁸.

Rotteck stand mit dieser Argumentation nicht allein da. Auch Dahlmann vertrat ungeachtet der Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips die Ansicht, daß in einer konstitutionellen Monarchie die Staatsgewalt notwendig geteilt sei, „wie sehr man auch an dem Verhältnis künstle“¹⁴⁹. Die Regierung sei „höchste“, aber nicht „gesammte“ Staatsgewalt¹⁵⁰. Da sie die höchste Gewalt im Staate darstelle, gebühre ihr nicht nur die ausübende Gewalt, sondern auch die Inhaberschaft der gesetzgebenden. Die Untertanen aber seien „Mitinhaber“ der letzteren¹⁵¹. Einen Schritt weiter

146 Grundlinien des allgemeinen oder ideellen Staatsrechts, S. 525 Anm.

147 A. a. O. II, S. 244, und im Artikel „Monarchie“, a. a. O., S. 674.

148 Ebd. Vgl. noch 1863 Welcker, Der preußische Verfassungskampf, S. 15 Anm., zu der in Artikel 57 WSA zum Ausdruck gekommenen Auffassung: „Diese bloße Ansichtweise änderte nichts am Inhalt und der Selbständigkeit, nichts an der Gemeinschaftlichkeit der selbständigen Ausübung jener wesentlichsten umfassendsten Regierungsrechte für Fürst und Stände, wahrte nur den Alleinbesitz der Majestätslehre für den Fürsten und bekämpfte die doctrinäre Ansicht von einer materiellen mechanischen Teilung der Hoheitsrechte.“ Auf die Widersinnigkeit von Rechtsinhabung und -ausübung dort, wo das Recht gerade in der Ausübung besteht und die Teilnahme daran eine prinzipiell gegebene ist, macht später wieder Rehm aufmerksam (Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie, S. 397); vgl. auch o. 1. Kap. Anm. 78.

149 A. a. O., 2. Aufl., S. 83.

150 A. a. O., 1. Aufl., S. 78.

151 Dahlmann nennt auch den Anteil der Untertanen an der Gesetzgebung ausdrücklich „Staatsgewalt“. Allerdings ist auch die Regierung für ihn „Inhaberin der gesetzgebenden Gewalt“ (S. 79), und vom Monarchen wird gesagt, daß sein Anteil an der gesetzgebenden Gewalt nicht kleiner sein darf als der, welcher nicht in seinen Händen liegt (S. 82). Das ist offensichtlich anders als bei Montesquieu und in der französischen konstitutionellen Theorie gedacht, und zwar in einem promonarchischen Sinne davon unterschieden (a. A. Linnenkohl, Dahlmann und der Konstitutionalismus, S. 11 f., 90), auch wenn man nicht gleich wie Treitschke formulieren möchte: „Mit Montesquieu, als dessen Nachtreter ihn Bosheit und Einfalt schildern, hat Dahlmann nichts gemein“ (s. Historische und Politische Aufsätze I, 8. Aufl., S. 393). – Gegen die „mechanistische“ Auffassung von der Gewaltenteilung wenden sich auch die Organologen wie Ahrens (a. a. O. II, S. 307 ff., 421, auch Organische Staatslehre, S. 174 ff.) und Bluntschli (a. a. O. I, S. 457 ff.) unter Formulierung einer „organischen Theorie“ der „Gewalteneinheit und -gliederung“ zugleich, nach der Monarch und Stände zusammen als „gleich wesentliche Faktoren“ in „übereinstimmender Thätigkeit bei der Gesetzgebung“ wirken, die „eigentliche Staatsgewalt“ jedoch allein vom Monarchen ausgeübt wird und keine „Mitregierung“ der Volksvertretung stattfindet, sondern nur „indirekter Einfluß“ und „Mitwirkung“. – Unterscheidung von Gewaltenteilung und -trennung schon bei Pölitz, a. a. O. I, S. 181.

noch ging Rotteck, wenn er die „objektive“ Gewaltenteilung nach verschiedenen Bereichen durch die „subjektive“ verschiedener Gewaltenteilhaber ersetzte und den subjektiven Organen der Staatsgewalt, den „künstlichen“ (Regierung) und den „natürlichen“ (Landesgemeinde bzw. Landtag) sowohl an der Gesetzgebung, als auch an der Administration Anteil gab¹⁵². Anlaß zu dieser in seiner Zeit durchaus einzigartigen Konstruktion war für ihn die Feststellung, daß die mit dem Recht der Steuerbewilligung zusammenhängende Einflußnahme der Stände auf die Budgetgestaltung ihrem Wesen nach eine Teilhabe an administrativer Tätigkeit darstelle, wiewohl die Haushaltsrechnung als Gesetz verabschiedet werde¹⁵³.

Mit Entschiedenheit muß betont werden, daß das, was Rotteck formulierte, ein auf einen empirischen Befund gestütztes Verfassungsbild war, eine bestimmte Anschauung von den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten, keine daran vorbezielende vernunftrechtliche Idealkonstruktion oder verfassungspolitische Forderung eines demokratischen Ideologen. Rotteck ist alles andere gewesen als ein realitätsfremder, liberaler Doktrinär, ein flacher Aufklärer oder radikaler Demokrat Rousseauscher Provenienz, wie es bis heute immer wieder behauptet wird¹⁵⁴. Zwar setzte er als Vertragstheoretiker die Demokratie als staatliche Urform voraus, verlangte jedoch ihre Verbindung mit dem Prinzip der beschränkten Monarchie, da die reine Demokratie, die unumschränkte Herrschaft der jeweiligen Mehrheit, auf Despotie hinauslaufe. Radikale Egalität und Demokratie im Sinne von „Pöbelherrschaft“ lehnte er ab¹⁵⁵. Die Verfassung, die er deutlich bevorzugte, war die konstitutionelle Monarchie mit einer von selbständigen und unabhängigen Privateigentümern getragenen Repräsentation¹⁵⁶. Sein Bekenntnis zum Vernunftrecht und damit verbunden seine Ablehnung des Historismus stehen außer Frage. Aber das berechtigt nicht zu der Folgerung, daß seine staatsrechtlichen Konstruktionen um historisches Gewordensein und jegliche Empirie unbekümmerter doktrinärer Rationalismus gewesen seien. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, daß

¹⁵² Siehe Rottecks Gewaltenteilungslehre im 2. Bd. seines Lehrbuchs des Vernunftrechts, S. 204, 211 ff., besonders S. 226 ff., 235 ff. Ähnlich später Levita, Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung, S. 23 f. Zur Unterscheidung von „objektiver“ und „subjektiver“ Gewaltenteilung vgl. Rotteck, Artikel „Constitution“ im Staatslexikon, 3. Bd., S. 776 f., aufgenommen von Welcker in der 3. Aufl., 4. Bd., S. 100. Auch Rottecks Konzeption ist von der Montesquieus verschieden, obwohl er ihr grundsätzlich beipflichtet (S. 224), und zwar in einem die Volksvertretung begünstigenden Sinne.

¹⁵³ A. a. O. II, S. 255.

¹⁵⁴ Abwertung Rottecks vor allem durch Treitschke, den Dahlmann-Schüler, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert IV, S. 228. Um eine gerechte Würdigung bemüht dagegen jetzt Ehmke, Karl von Rotteck, 1964.

¹⁵⁵ A. a. O. II, S. 196, 201 f., und im Artikel über das „demokratische Prinzip“ im 4. Bd. des Staatslexikons, S. 252–263.

¹⁵⁶ A. a. O. II, S. 203 und 233 f. Die von Treitschke, a. a. O. IV, S. 299, Goeßler, a. a. O., S. 19, und H. Schmitt, Das vormärzliche Staatsdenken, S. 30, vertretene Ansicht, daß Rotteck eigentlich für die Republik und nicht die Monarchie optiert habe, beruht auf einem Mißverständnis der Passage im Lehrbuch des Vernunftrechts (II, S. 208 f.), in der Rotteck erklärt: „Nur die Republik ist gerecht; nur die Republik ist gut.“ Republik wird hier im Sinne Rousseaus der Despotie und Anarchie gegenübergestellt und nicht in der seit Macchiavelli üblichen Weise als Nicht-Monarchie verstanden.

Rotteck die Abhängigkeit der Staatsverfassungen vom geschichtlichen Zustand der Völker sehr wohl reflektiert hat, nur hatte es bei ihm nicht mit dem Konstatieren gottgewollter Abhängigkeiten und Zustände sein Bewenden, sondern er war imstande, auch die Verfassungsproblematik seiner Zeit als Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels, der Emanzipation der bürgerlichen Gesellschaft, zu begreifen¹⁵⁷. Dadurch erhielt seine Theorie eine historisch-kritische Perspektive, die seine Realitätssicht allerdings deutlich von einem opportunistischen Eingehen auf die Realitäten der politischen Reaktion seiner Zeit unterschied. Unbestreitbar wöhnte dieser Theorie ein Ideologien entlarvender Zug inne, so wenn Rotteck 1819 in seiner Schrift über die Landstände in verfassungspolitischer Absicht gegen die altertümliche Lehrstand-Wehrstand-Nährstand-Konzeption polemisierte und für die Einrichtung von Landständen die Ersetzung des ständischen durch das zensitäre Prinzip forderte¹⁵⁸, so aber auch, wenn er später im Wege der Verfassungsinterpretation gegenüber allen Vertuschungsversuchen im Namen des monarchischen Prinzips auf die Faktizität der Gewaltenteilung hinwies. Gewaltenteilung, wie er sie beschrieb, fand ja tatsächlich statt.

Diesen Widerspruch hat das Mohlsche Verfassungsbild nur verhüllt, wenn es ihn dahingehend zu vermitteln suchte, daß es die ständische Teilhabe an Mitwirkungskompetenzen im Wege der Interpretation auf den negativen Aspekt der Rechtszustandswahrung und Mißbrauchsverhütung verkürzte und die positive Seite daran, den Aspekt der staatlichen Wil-

157 Vgl. seine Gleichsetzung des Repräsentativsystems mit der politischen Mündigkeit des Volkes, a. a. O. II, S. 236, 238, und in den Ideen über Landstände. Das ist ganz im Sinne der Aufklärung gedacht. Diesen pragmatischen Zug besitzt auch erklärtermaßen seine neubändige Allgemeine Geschichte von den Anfängen bis auf unsere Zeiten, für denkende Geschichtsfreunde, 1812–1826. Die Absicht ist hier, ein liberal-bürgerliches Weltverständnis zu wecken, ähnlich wie durch das Staatslexikon liberale Rechtsvorstellungen verbreitet werden sollten, beide Male mit großem Erfolg (vgl. den Artikel „Rotteck“ im 29. Bd. der Allg. Deutschen Biographie, 1889, S. 385–389, von Weech). Galls Qualifizierung des Kampfes Rottecks für das gegenwärtige gegen das historische Recht als „naiv“ (s. Der Liberalismus als regierende Partei, S. 45) ist nicht recht verständlich. Naiv kann ja kaum das gewesen sein, was ein grundlegendes Politikum das ganze 19. Jahrhundert hindurch war, bis hin zu Jelineks „Kampf des alten mit dem neuen Recht“, 1907.

158 So vor allem in seinen Ideen über Landstände. Die lutherische „Lehrstand – Wehrstand – Nährstand“-Konzeption wurde insbes. von Görres im „Rheinischen Merkur“ vertreten (vgl. den Aufsatz über „Die künftige deutsche Verfassung“ dort). Sie wurde von der Neoromantik des 20. Jahrhunderts wieder aufgegriffen und dem nationalsozialistischen Gedankengut weitertradiert. Rotteck plädierte dagegen dafür, das Vermögen, und zwar nicht nur das Grundeigentum, sondern jedes dem Staat fruchtbringende Kapital, auch des Handels und des Gewerbes, zur Grundlage einer nach dem Vorbild der Aktiengesellschaft geordneten Stimmberechtigung zu machen. Er trat daher auch konsequent gegen das Zweikammersystem, für die unmittelbare und grundsätzlich auch für die öffentliche Wahl ein und neigte dazu, die Abgeordneten an Instruktionen zu binden. Seine Konzeption ging davon aus, daß Vermögensbesitz das Interesse am Gesamtwohl stärke (daher Zensus für das passive Wahlrecht). Im weiteren versuchte er, seine Konzeption mit den ständischen Prinzipien der Zeit zu vermitteln (dazu Brandt, a. a. O., S. 255 ff.). Die Berücksichtigung des Vermögensgesichtspunkts trifft man auch sonst in jener Zeit neben ständischen Gliederungsprinzipien der Volksvertretung an. So plädiert Ancillon, a. a. O., S. 63 ff., für eine Verbesserung der alten ständischen Verfassung durch eine Zweiständeteilung nach dem Kriterium des Besitzes von beweglichem und unbeweglichem Eigentum. (Über die zeitgenössischen Kriterien für die Bildung der Volksvertretung gibt eine sehr gute Übersicht Levita, Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staate der Gegenwart.)

lensbildung, der monarchischen Regierung vorbehielt. Dadurch wurde der Widerspruch ja keineswegs aufgehoben, sondern im Gegenteil vertieft; denn weit entfernt davon, daß nun die Regierungen allein die staatliche Willensbildung bestimmten, äußerte sich jetzt die verfassungsrechtlich unerläßliche Mitwirkung der Stände daran als Gegenwirkung, die in erster Linie an der Aufrechterhaltung der ‚Rechte‘, an der Hemmung der staatlichen Tätigkeit interessiert war, was die im Verfassungskompromiß angelegten Konfliktmöglichkeiten eher verstärkte als abschwächte; daher denn auch Mohls Klage, daß die Stände bei ihrer Mitsprache nie an den ‚Staat‘ und die politischen Notwendigkeiten, sondern stets nur an das ‚Recht‘ und seine Wahrung dächten. Die scheinbar promonarchische Auslegung der Verfassung wirkte insofern in praxi eher gegenteilig und drängte nach einer unverhüllten, expliziten Auflösung des Widerspruchs im monarchistischen Sinne, wie sie dann später insbesondere Stahl zu geben versucht hat¹⁵⁹.

Dagegen machte Rotteck nicht nur die in den Verfassungen angelegte Mitwirkungsproblematik deutlich, indem er sie beim Namen ‚Gewaltenteilung‘ nannte, sondern er löste darüber hinaus den Verfassungswiderspruch zugunsten der Stände auf. Er verkürzte mit Bedacht das monarchische Prinzip, das bei ihm nur noch als von vornherein beschränkte, aber nicht mehr prinzipielle monarchische Gewalthabe erschien, ließ die Rechtsvermutung für die Stände streiten und forderte – von seinem Ansatz her konsequent – ihre Beteiligung an allen grundlegenden Entscheidungen, wie z. B. der Kriegserklärung, sowie das Recht zu einer grundsätzlichen Verwaltungskontrolle¹⁶⁰. Man kann insofern zu Recht gegen ihn den Vorwurf erheben, daß damit seine Verfassungsinterpretation die positivrechtlich gezogenen Grenzen des Verfassungskompromisses überstieg, aber derselbe Vorwurf läßt sich auch der Gegenseite machen, wenn sie den Ständen etwa das Recht zur Steuerverweigerung nahm oder doch durch Interpretation in seinem Kern beschnitt oder später gar die Konfliktentscheidung in die Hände des Monarchen legte und ihm das Recht zum als ‚Staatsnotstand‘ deklarierten Staatsstreich vindizierte. Die Verfassungen selbst statuierten nur den Widerspruch. Seine Auflösung mußte daher notwendig das positive Verfassungsrecht überschreiten, es sei denn, man begnügte sich damit, den Widerspruch mit theoretischen Scheinlösungen zu verdecken. Unter diesen Umständen besaß eine kritische Theorie, die aufgrund ihres kritischen Ansatzes den Verfassungszustand transzendierte, unbestreitbare Vorzüge gegenüber denjenigen, die in scheinbar realistischerer Weise hinter den in den Verfassungskompromissen angelegten Ausdeutungsmöglichkeiten zurückblieben und dabei den Umstand negierten, daß diese Kompromisse selbst nur Fixierungen historischer Stationen im Prozeß der Emanzipation der bürgerlichen Gesellschaft darstellten. Dadurch, daß sie das nicht reflektierten, gerieten sie, auch wenn sie es sich zur Aufgabe stellten, die Widersprüchlichkeit

¹⁵⁹ Siehe dazu u. 4. Kap. I.

¹⁶⁰ A. a. O. II, S. 255 f.

des Verfassungskompromisses auf der Basis der gegebenen Zustände zu vermitteln, in Gefahr, kryptoreaktionär zu werden und ungewollt der Revolution Vorschub zu leisten, deren erste Anzeichen schon in den dreißiger Jahren sichtbar wurden.

Daß eine staatsrechtliche Interpretation der gegebenen Verfassungsverhältnisse im Sinne der Mohlschen Lehre unhaltbar war, zeigen nicht nur die scharfsinnigen Analysen Robert von Mohls selbst, der mehrfach schon vor der Revolution bezweifelte, ob der Grundgedanke der repräsentativen Monarchie ein richtiger sei¹⁶¹, sondern wurde nach 1848 auch von einem so hervorragenden Parteigänger der historischen Schule wie Georg Waitz bezeugt, der 1858 in den Preußischen Jahrbüchern feststellte, daß das monarchische Prinzip mehr verlange als es eigentlich fordern könne; denn ihm zufolge werde das Volk „dem König gegenübergestellt, als sei es etwas von dem Staat Verschiedenes“, seine Rechte würden dadurch „gewissermaßen zu privaten Rechten gemacht“ und sein Anteil am „Staatsleben“ in sinnwidriger Weise als „Geschenk“ des Königs dargestellt:

„Der König soll die ganze Staatsgewalt, das Volk keinen Antheil an derselben haben, aber gleichwohl Rechte besitzen, die für den Staat von der größten Wichtigkeit sind, deren Handhabung auf das engste mit dem ganzen übrigen Leben des Staats zusammenhängt, die gar nicht getrennt von der Staatsgewalt gedacht werden können¹⁶².“

Das liest sich wie eine späte Rechtfertigung Rottecks. Dennoch sollte noch fast ein weiteres halbes Jahrhundert vergehen, bis Otto Mayer verwundert feststellte, daß es ja tatsächlich so etwas wie Gewaltenteilung im deutschen Staatsrecht gäbe¹⁶³.

161 So in: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, S. 4 f., und im Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., S. 534 f.; vgl. i. e. u. 4. Kap. III.

162 Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung, S. 140 f. Dementsprechend hielten kritische Autoren wie Hänel (Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 1884, S. 149 f.) das Prinzip der Vereinigung aller Gewalt in einer Hand später für „Metaphysik“ bzw. (so Lukas, a. a. O., S. 74) für „rein doktrinär“.

163 Im Deutschen Verwaltungsrecht I, 1895, S. 67 ff. Die Verlegenheit der h. L. machte noch 1868 G. Meyer in seinen Grundzügen des norddeutschen Bundesrechts, S. 64, deutlich mit seinem nach detaillierter Prüfung des deutschen Verfassungsrechts gefällten Urteil, daß im konstitutionellen Staat die Staatsgewalt bei Monarch und Volksvertretung gemeinsam liege, der Satz von der Gewaltvereinigung beim Fürsten daher falsch sei, und der dennoch fortfährt: „Wie dem auch sein mag, so läßt sich doch nicht leugnen, daß bisher in Deutschland jene andere Auffassung nicht nur in der Theorie eine ausschließliche Geltung behauptet hat, sondern auch wirklich positives Recht gewesen ist.“ (Mit anderen Worten: Positives Recht war, was theoretisch gar nicht sein konnte.) Ähnlich Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 69: „Wir haben die Gewaltenteilung. Daran ist zunächst nichts zu vertuschen.“ Durch Otto Mayer sei die „Wiedereinsetzung des Prinzips der Gewaltenteilung in den ihm gebührenden Stand“ erfolgt. Es stehe „aller Verwahrungen ungeachtet bei uns in thatsächlicher Geltung“ (S. 9). Allerdings bezieht es sich bei Anschütz vor allem auf die funktionelle Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative und grenzt hier den Spielraum der Exekutive auf eine nur „intra legem“ wirksame Verordnungsgewalt ein. Zum monarchischen Prinzip bemerkt er dagegen (S. 11), daß es durch die Gewaltenteilung in keiner Weise tangiert werde; denn seine Forderungen und die der konstitutionellen Gewaltentrennung seien in gleicher Weise bewahrbar. Letztlich wird also der grundsätzliche Verfassungswiderspruch der deutschen konstitutionellen Monarchie auch hier einfach gelehnet.

IV. Zur Kompetenzverteilung zwischen Monarch und Ständen

Die Darlegungen im vorangehenden Abschnitt führten mitten in die Problematik der Rollenverteilung zwischen Monarch und Ständen hinein. Angesichts der verschiedenen Ansätze, einerseits Mißbrauchsvorkehrung, andererseits Mitwirkungsvorstellung, könnte man vermuten, daß daraus auch recht unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen gefolgt wurden. Das ist jedoch nicht der Fall gewesen; denn die Verfassungskonzeptionen in der Literatur stellten ja im wesentlichen nur verschiedene Interpretationsschemata der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Lage dar. Die Theorien über den Monarchen und die Landstände dienten in erster Linie der Legitimierung vorhandener Zustände, waren Versuche, sich diese im Medium der wissenschaftlichen Anschauung verständlich zu machen, und selbst dort, wo sich die Erörterung im Felde des allgemeinen Staatsrechts bewegte und – dem Stil der vorpositivistischen Epoche gemäß – auf ideale Verfassungsverhältnisse reflektierte, überwog das Bekenntnis zur konstitutionellen Monarchie als der wünschenswerten Staatsform und damit auch die Akzeptierung ihrer zeitüblichen Ausdrucksformen die Elemente freier Konstruktion bei weitem. Für diese grundsätzliche Fragestellung war es daher auch unerheblich, ob das Verfassungsverständnis der Zeit sich mehr historisch, unter Bezugnahme auf das englische Vorbild artikulierte, wie bei Dahlmann, oder auf dem Vernunftrecht gründete, wie bei Rotteck. Bei der Unterscheidung von ‚historischem‘ und ‚rationalistischem‘, von ‚englisch‘ und von ‚französisch‘ orientiertem Liberalismus in der Staatslehre darf nicht übersehen werden, daß es sich hierbei um Unterschiede innerhalb eines gemeinsamen Kontextes handelt, dessen Spielraum durch die spezielle Problematik der konstitutionellen Monarchie in Deutschland und die in ihr liegenden verfassungspolitischen Möglichkeiten von vornherein abgesteckt war¹⁶⁴. Das ließ freilich eine gewisse Variationsbreite in der Zuerkennung von Kompetenzen an die Stände durch die Theorie oder in der funktionalen Qualifizierung gegebener Kompetenzen auf dem Wege der Interpretation – und hier lagen die wirklich gravierenden Unterschiede – zu. Auch das positive Verfassungsrecht folgte ja keinem einheitlichen Schema, wie ein Blick auf die einzelnen Verfassungen zeigt. Man wird daher nicht nur Differenzen zwischen den verschiedenen Theorien, sondern auch zwischen Verfassungstheorie und positivem Verfassungsrecht feststellen können und überdies Spannungen zwischen ein und demselben theoretischen Ansatz und daraus gefolgter Kompetenzverteilung berücksichtigen müssen; denn das den im Verfassungsrecht angelegten Widerspruch meist nach einer Seite hin zu überwinden trachtende Legitimierungsbedürfnis eines Autors brauchte durchaus nicht immer den Folgerungen, die er unter Berücksichtigung der gegebenen Ver-

¹⁶⁴ Vgl. dazu Th. Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormärzliche Liberalismus, und Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte II, S. 371. Unterscheidung von „vernunftrechtlichem“ und „organischem“ Liberalismus bei Brandt, a. a. O., S. 197 ff. (vgl. auch Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung, S. 74 ff.).

hältnisse daraus zog, kongruent zu sein. Andererseits waren die Ausführungen, die eine Legitimierung der monarchischen und ständischen Position bezweckten, in der Regel so vage gehalten, daß sich daraus recht beliebige Konsequenzen für die Zuteilung konkreter Kompetenzen ableiten ließen. Der Überblick in den vorangehenden Abschnitten läßt jedenfalls Dahlmanns resignierenden Stoßseufzer – im Anschluß an die Diskussion der Frage einer richtigen Mischung von monarchischem, aristokratischem und demokratischem Prinzip in seiner ‚Politik‘ – verständlich erscheinen:

„Dunkel bleibt bei dem allen die Art des Zusammenwirkens mehrerer Gewalten, wofür Maß und Zahl auch wohl nicht anders als aus den lebendigen Beschaffenheitsverhältnissen zu gewinnen sein werden¹⁶⁵.“

Dunkel blieb das in der Theorie wohl, soweit es sich um die Diskussion nur solcher Fragen wie der Souveränität des Monarchen und der Repräsentationsqualität der Volksvertretung handelte. Erst die Stellungnahmen zu konkreten Kompetenzverteilungsproblemen geben hier einen präzisen Aufschluß über die in der Staatslehre vertretenen Ansichten.

1. Kompetenzen des Monarchen

Diesbezügliche Stellungnahmen finden sich in der Literatur unter den Rubriken „Rechte des Monarchen“ bzw. „Rechte der Stände“. Dabei fällt auf, daß auch dem Monarchen ein regelrechter Kompetenzkatalog, meist beginnend mit seinen Majestätsrechten i. e. S., mit seiner Heiligkeit und Unverletzlichkeit, gewidmet wurde¹⁶⁶. Aus dem monarchischen Prinzip folgte die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens nicht. Schon im 1. Kapitel wurde darauf hingewiesen, daß es für seine Wahrung im Gegenteil bedenklich sein konnte, die in ihm beinhaltete prinzipielle Zuständigkeit in eine Enumeration bestimmter Kompetenzen aufzulösen. Wenn dies dennoch auch strikte Anhänger des monarchischen Prinzips taten, so läßt sich das daraus erklären, daß sie einer wissenschaftlichen Tradition folgten, die ganz selbstverständlich weiter gepflegt wurde. Wie die Legitimationstheorien stammten auch die Kompetenzkataloge aus vorkonstitutioneller Zeit. Sie gehörten zum althergebrachten Bestandteil der staatsrechtlichen Literatur und sind nicht etwa erst aufgrund der prekären Situation für die Monarchie zu Beginn der verfassungsstaatlichen Ära, etwa als Reklamation gegenüber den sich erhebenden konstitutionellen Forderungen, aufgestellt worden.

Um was es sich hier handelt, macht wiederum ein Blick in Aretins ‚Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie‘ deutlich. Aretin zählt dort unter den Rechten des Monarchen außer den bekannteren wie: Repräsentanz nach außen (mit Kriegserklärung und Gesandtenernennung), Oberbefehl über das Kriegsheer, Beamtenernennung, Verordnungs- und Begnadigungsrecht, Gesetzessanktion, Titel- und Ehrenverleihung, auch

165 A. a. O., 2. Aufl., S. 18.

166 Beispiele bei Dahlmann, a. a. O. (1. Aufl.), S. 90 ff., Rotteck, a. a. O. II, S. 244 ff., Jordan, *Versuche über allgemeines Staatsrecht*, S. 340 ff., und in seinem *Lehrbuch* S. 69 ff., sowie Heeren, a. a. O., S. 442 ff.

auf: „Oberbefehl“ über das Erziehungswesen, Leitung von Feldbau, Handel, Gewerbe usw., Bestimmung von Maß, Gewicht und Münze, Oberaufsicht über die Staatsverwaltung u. ä. m. Die Rechte gegenüber der Volksvertretung werden gesondert herausgehoben und mit anderen, die ebenfalls über die vollziehende Gewalt hinausgehen, unter dem englischen Ausdruck „Prärogative“ zusammengefaßt¹⁶⁷. Offensichtlich trafen sich hier zwei Traditionsstränge. Bei dem einen handelte es sich um die über Locke in die konstitutionelle Theorie gelangte Prärogativ-Vorstellung, die dem Monarchen bestimmte Rechte gegenüber dem Parlament, wie Einberufung und Auflösung, vorbehielt und ihm überdies die Befugnis zuerkannte, nach Lage der Dinge und den speziellen Umständen eines konkreten Falles das allgemeine Recht durch Begnadigungs- und Dispensationsakte zu durchbrechen. Der andere Strang führte dagegen in die deutsche Vergangenheit zurück, in jene Zeit, in der die Landesfürsten ‚Regalien‘, wie z. B. die Münzhoheit, sammelten, um sie schließlich zu einer einheitlichen ‚Landeshoheit‘, der späteren ‚Staatsgewalt‘, zu integrieren¹⁶⁸. Diese Entwicklung wurde wiederum durch eine dritte Tradition gefördert, welche die aus Frankreich stammende Souveränitätslehre pflegte und die seit Bodins Aufstellung der „vraies marques de Souveraineté“ ebenfalls eine Reihe von Befugnissen, die sich teils mit der Prärogative, teils mit den Regalien deckten, als „iura majestatis“ für den Monarchen reklamierte¹⁶⁹.

In der auf Aretin folgenden Zeit wurden jedoch die Reminiszenzen an das alte Regalienrecht ausgeschieden, teils weil diese Rechte nunmehr als selbstverständlich zur (monarchischen) Staatsgewalt gehörig erachtet wurden, teils weil sie – wie die sogenannte oberaufsehende oder inspektive Gewalt – auf den Widerspruch einer bürgerlichen Gesellschaft stießen, die dem Staat das Recht zur Einsichtnahme und Einmischung in die Sphären der neuen Privatheit und des vom Staat getrennt gedachten bürgerlichen Erwerbs- und Geisteslebens bestritt¹⁷⁰. Übrig blieb ein typisch konstitutioneller Katalog, in dem dem Monarchen die Sphären des Auswärtigen und der Exekutive reserviert wurden sowie sein Anteil an der Gesetzgebung und die Rechte, die eine Abhängigkeit der Kammern begründen sollten, also deren Einberufung, Vertagung, Auflösung und die Ernennung des Präsidenten der 2. Kammer¹⁷¹.

Zwischen diesem konstitutionellen Katalog und dem gleichzeitigen Bekenntnis zum monarchischen Prinzip bestand jedoch eine gewisse Span-

167 A. a. O., S. 185 ff.

168 Vgl. den vorkonstitutionellen Katalog von Fürstenrechten bei Gönner, Teutsches Staatsrecht, 1804, S. 422 ff.

169 Bodin, *Six livres de la république* I, Kap. 10; ähnlich auch Christian Wolff (dazu Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, S. 26 ff. und 257 ff.). Zum Ganzen auch Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 462 f., 596 f., 602 f.

170 Vgl. dazu Rotteck, a. a. O. II, S. 217 f., und Schmitthenner, a. a. O., S. 294, 369, insbesondere auch Struve, *Grundzüge der Staatswissenschaft* I, S. 106, 117 ff.

171 Daneben finden sich auch weiterhin Hinweise auf seine Befugnis, Orden, Titel und Ehren zu verleihen, zu begnadigen und sein Anspruch auf eine Zivilliste. Auch wird zwischen diesen Rechten und seiner Ehrenstellung (Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit) unterschieden.

nung, die sich zunächst nur sprachlich bemerkbar machte: Wie bei Montesquieu wurde nämlich der Anteil des Monarchen an der Gesetzgebung vielfach als Vetorecht bezeichnet, oder – im Fall seiner Zustimmung – als Sanktion¹⁷². Das erweckt den Eindruck, als hätte sich die deutsche Staatslehre der Zeit zur *séparation des pouvoirs* im französischen Sinne bekannt, nach der die Kammern als Träger der Legislative galten und dem Fürsten lediglich ein Hinderungsrecht, eine *faculté d'empêcher*, eingeräumt war. Es ist jedoch im vorangehenden Abschnitt dargelegt worden, daß davon keine Rede sein kann. Wenn dennoch in der Literatur die Wendung vom ‚Veto‘ des Monarchen auftaucht, so ist dies als eine aus der konstitutionellen Theorie übernommene *façon de parler* zu werten, die nicht etwa einen Zweifel an der vollen legislativen Kompetenz des Fürsten begründen sollte¹⁷³. Allerdings verbarg sich hinter dieser sprachlichen Orientierung am westlichen Vorbild unverkennbar eine Unsicherheit in der Gewichtung des monarchischen und des ständischen Anteils an der Gesetzgebung, über die weiter unten bei Erörterung des ständischen Kompetenzkatalogs noch mehr zu sagen sein wird. In welcher Weise sich unter Ausnutzung des eingebürgerten Sprachgebrauchs antimonarchische Positionen aufbauen ließen, zeigt das Beispiel des hessischen Staatsrechtlers Murhard, der schon anfangs der dreißiger Jahre versuchte, die Gesetzgebungsmitwirkung des Monarchen unter Anlehnung an den berühmten Vetostreit in der französischen Nationalversammlung von 1791 als lediglich ‚suspensives‘ Veto zu interpretieren¹⁷⁴. Das war das erste Anzeichen einer Entwicklung, die schließlich zu der bekannten Regelung in der Reichsverfassung von 1849 führte¹⁷⁵. Diese Entwicklung blieb jedoch nicht nur Episode, sondern wurde von der deutschen Staatslehre, einschließlich ihrer liberalen Vertreter, vor und nach 1848 ganz überwiegend abgelehnt. Dahlmanns Verteidigung des absoluten Vetos als des Rechtes zur „rettenden Tat“ in der Paulskirche ist nicht das Votum eines Einzelgängers gewesen¹⁷⁶. Auch machte sich schon im Vormärz, lange vor der Verfestigung dieser Position

172 So Rotteck, a. a. O., S. 246, und Jordan, Versuche, S. 358. „Sanktion“ auch Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 445, „Veto“ auch Heeren, a. a. O., S. 444, und Dahlmann, a. a. O., S. 91.

173 Das geht z. B. bei Dahlmann (s. vorstehende Anm.) ganz deutlich aus dem Zusammenhang hervor. Auch bei anderen Autoren übersteigt die legislative Kompetenz des Monarchen dessen bloße Vetofunktion: Er besitzt das Recht zur Gesetzesinitiative, kann Vorschläge abändern und zurückziehen, sanktioniert und verkündet die Gesetze. Eher könnte man von den Ständen als einer Veto-Instanz sprechen. Bezeichnenderweise redet Weiß, System des deutschen Staatsrechts, S. 672, vom „wechselseitigen Veto“ von König und Volksvertretung. Damit ist jeweils nur ein markantes Merkmal ihrer Gesetzgebungstätigkeit charakterisiert. Unzutreffend daher Huber, a. a. O. II, S. 391.

174 Das königliche Veto, 1832 (vgl. vor allem das Vorwort). Die Haltung Rottecks in dieser Frage ist ambivalent (a. a. O. II, S. 130 und 231).

175 Siehe RV Art. 101. Zum Vetostreit in der Frankfurter Nationalversammlung vgl. Huber, a. a. O. II, S. 786 f. Auch verschiedene andere, 1848 entstandene, von der darauf folgenden Reaktion jedoch wieder aufgehobene Verfassungen räumten dem Monarchen nur ein *suspensives Veto* ein (Nachweise bei H. A. Zachariä, a. a. O. II, S. 162).

176 Vgl. Dahlmanns Rede am 14. Dezember 1848 (abgedruckt in seinen Kleinen Schriften und Reden, S. 447–452). Galls Ansicht, daß die meisten Liberalen im Vormärz für das *suspensive Veto* des Monarchen eingetreten seien, ist unbegründet und von ihm (Benjamin Constant, S. 282) auch nicht näher nachgewiesen worden. Im Nachmärz wird dann selbst der traditionelle Sprachgebrauch vom „Veto“ des Monarchen als dessen Gesetzgebungskom-

durch Laband, eine Gegenströmung bemerkbar, die die Sanktion des Monarchen als den Akt im Prozeß der Legislation zu bewerten trachtete, durch den ein Gesetz überhaupt erst „geschaffen“ werde, wodurch die ständische Mitwirkung daran den Charakter einer vor der eigentlichen Gesetzgebung liegenden, zwar verfassungsmäßig erforderlichen, aber eben nicht die Legislation selbst darstellenden Mitberatung über Projekte erhielt, die von der Regierung vorgelegt wurden und jederzeit zurückziehbar waren¹⁷⁷. Für den Vormärz läßt sich daher feststellen, daß die Reduzierung der monarchischen Teilhabe an der Gesetzgebung auf ein bloß suspensives Veto einerseits und deren Steigerung zum alleinigen Gesetzgebungsakt in Gestalt der Sanktion andererseits die beiden Extrempunkte darstellten, zwischen denen der interpretatorische Spielraum dessen lag, was nach Verfassungsrecht der konstitutionellen Monarchie nun eigentlich Gesetzgebungsrecht des Fürsten heißen konnte.

2. Kompetenzen der Ständeversammlung

In gesteigertem Maße werden die sich hier andeutenden Schwierigkeiten offenbar, wenn man die Kompetenzfrage von der anderen Seite, von den ‚Rechten der Stände‘ her angeht. Den hier üblichen Katalogen fehlte – verständlicherweise – der traditionalistische Einschlag, den der monarchische Rechtskatalog aufwies, waren es doch – für Deutschland – neue, konstitutionelle Forderungen, die sich hier niederschlugen. Das soll nicht heißen, daß es überhaupt keinen traditionellen Bezug gab; Anklänge an das altständische Steuerverwilligungsrecht z. B. sind unübersehbar, sogar im positiven Verfassungsrecht, wo die Württembergische Verfassungsurkunde, wie über zwei Jahrhunderte vorher schon Bodin, feststellte, daß der Staatsbedarf nur dann aus Steuern bestritten werden dürfe, wenn dazu die Erträge des Kammer-Guts nicht ausreichten¹⁷⁸. Im allgemeinen ist man sich jedoch sehr schnell darüber klargeworden, daß zwischen dem altständischen und dem neuständischen Steuerverwilligungsrecht fundamentale Unterschiede bestanden, die aus der Notwendigkeit resultierten, den erheblich angewachsenen Staatsbedarf aus Mitteln der Untertanen zu

petenz mißverständlich kennzeichnend gerügt und kommt außer Übung. (Vgl. z. B. Waitz, a. a. O., S. 150, und H. A. Zachariä, Artikel „Landtag“ im 6. Bd. des Staatswörterbuchs, S. 284).

177 Betonung der königlichen Sanktion schon bei Hardenberg in seinem Verfassungsplan von 1819 (s. o. 1. Kap. Anm. 15) und besonders bei Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 442. Zu Labands Identifikation von Gesetz als Akt der Staatsgewalt mit der monarchischen Sanktion s. sein Staatsrecht des Deutschen Reiches II, S. 4. Für die Unsicherheit der Lehre vor Laband ist Bluntschlis Stellungnahme bezeichnend. Bei ihm wird a. a. O., S. 441, von der „Beschränkung“ des Monarchen in der Gesetzgebung durch die Volksvertretung geredet, deren Rechte (S. 445) als „concurrierende“ bestimmt werden, während (S. 442) dem Monarchen das „Schaffen“ des Gesetzes allein vorbehalten bleibt durch die Sanktion, die Bluntschli (S. 445) als wesentlichen Bestandteil des monarchischen Prinzips charakterisiert.

178 Württembergische Verfassung § 109. Zu Bodin vgl. Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 32. Zur ständestaatlichen Verfahrensweise s. auch Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 96.

decken, welche deshalb auch periodisch – durch ein besonderes „Finanzgesetz“ – und nicht nur im Notfall zu bewilligen waren¹⁷⁹.

Schwieriger schien es dagegen, nicht zuletzt wegen der fehlenden Tradition, einen verbindlichen Grundsatz über das Ausmaß der ständischen Rechtsbeteiligung aufzustellen. Zeitgängige Formulierungen wie: „Der König kann nicht alles tun, was sich etwa wollen ließe, aber er ist nicht genöthigt, irgend etwas zu thun, was er nicht will“, oder: „Nichts ohne, nicht gegen den König“, gaben lediglich das Faktum der Bindung des Fürsten an einen anderen Willen wieder und bezeichneten allenfalls eine äußerste „Grenzlinie“, über die hinaus nicht gegangen werden durfte¹⁸⁰. So hätte diesen Formeln die Einführung eines nur suspensiven Vetorechts für den Monarchen widersprochen, weswegen sich dann auch Murhard explizit gegen sie wandte mit dem Argument, daß, wenn es schon mit der Idee der Souveränität und dem monarchischen Prinzip übereinstimmte, den Monarchen überhaupt zu beschränken, es auch keinen überzeugenden Grund dafür gäbe, ihn in seiner „negativen Wirksamkeit“ nicht noch stärker zu restringieren¹⁸¹. Das war so ohne weiteres nicht zu widerlegen und zeigt an, wie sehr diese scheinbar so plausiblen Formeln nur Verlegenheitslösungen darstellten, aus dem Zwang geboren, die monarchische Souveränität als fortdauernd zu erweisen und gleichzeitig als in irgendeiner Weise konstitutionell gebunden zu denken. Für die Feststellung positiver Rechte der Stände ergab sich daraus nichts, ebensowenig wie aus Artikel 57 WSA.

Dennoch ist man sich in der Literatur im großen und ganzen einig darüber gewesen, was zu den Rechten der Stände zu zählen sei. Immer wieder wurden genannt: Petition, Mitwirkung bei der Gesetzgebung, Steuerbewilligung, Beschwerde und Ministeranklage. Diese Kataloge sind offensichtlich unter dem Eindruck des positiven Verfassungsrechts aufgestellt worden¹⁸². Sie entsprachen dem, was nach Klübers Auskunft auch die Regierungen auf dem Wiener Kongreß den Volksvertretungen einzuräumen gedachten¹⁸³. Seltener sind darüber hinausgehende Forderungen wie bei Rotteck, der – wie bereits erwähnt – eine Mitbeteiligung bei grundlegenden Entscheidungen wie der Kriegserklärung und eine fortlaufende Verwaltungskontrolle, wenn auch kein spezielles Untersuchungsrecht, wünschte sowie – entgegen der Auffassung, daß sich einmal selbst versammelnde Stände für immer selbst versammeln und dem König die Regierung entwinden – eine Einberufung durch den landständischen Aus-

179 Über den Unterschied der alten zur neuen Steuerbewilligung s. Dahlmann, a. a. O., S. 145 f.

180 Vgl. dazu o. 1. Kap. VII und Anm. 112.

181 A. a. O., S. 35 und 69 f.

182 Beispiele bei Dahlmann, a. a. O., S. 145 ff.; Rotteck, a. a. O. II, S. 254 ff.; Jordan, Lehrbuch, S. 97 ff.; Heeren, a. a. O., S. 441 ff.

183 Siehe oben 1. Kap. Anm. 28.

schuß im Notfall vorsah, da man sich nicht völlig vom „guten Willen der Regierung“ abhängig machen dürfe¹⁸⁴.

Der allgemeine Konsens über den Umfang der ständischen Kompetenzen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß über das Ausmaß und die Funktion einzelner dieser Rechte beträchtliche Meinungsverschiedenheiten herrschten. Das galt insbesondere innerhalb der Mitwirkung an der Gesetzgebung für die Frage der Gesetzesinitiative (a) und im Bereich der Steuerbewilligung für ihr Korrelat, die Steuerverweigerung (b). Mit beidem verbunden ist schließlich die Problematisierung der Stellung der Minister und damit der Regierungsweise der konstitutionellen Monarchie überhaupt gewesen (s. u. V.). Dazu im einzelnen:

a) Zum Problem der ständischen Gesetzgebungsmitwirkung ist aus Perspektive der Literatur zu bemerken: Die Ansicht, daß eine Mitwirkung der Stände auf rein beratende Funktionen zu reduzieren sei, wurde nur selten, vor allem auf seiten der Hallerianer, vertreten¹⁸⁵. Selbst ein so konservativer Theoretiker wie Stahl warnte davor, die Kluft zwischen der „moralischen Wirksamkeit“ der Stände bei der Mitberatung und der „rechtlichen Bedeutsamkeit“ ihrer Mitwirkung aufzureißen. Es sei besser, „den Ständen bestimmte Rechte als ihnen eine Stellung einzuräumen, in der sie versucht sind, sich diese Rechte selbst zu erringen“¹⁸⁶. Die dem positiven Verfassungsrecht entsprechende Konzessionierung einer rechtlich relevanten Zustimmungsbefugnis ist – gleichsam beschwichtigend an den Monarchen gewandt – damit begründet worden, daß es die staatsmännische Klugheit gebiete, zwecks späterer reibungsloser Exekution das Volk an den Beschlüssen mitwirken zu lassen, deren Ausführung es in Mitleidenschaft zögen¹⁸⁷. Dergleichen lag noch ganz auf der Linie des Verfassungsverständnisses, dem es um die Wahrung und Verteidigung des verfassungsmäßigen Rechtszustandes ging. Problematisch aber wurde es, wenn zu dem Anteil der ständischen Mitwirkung an der Gesetzgebung auch das Initiativrecht gezählt werden sollte; denn hierbei handelte es sich offensichtlich um etwas anderes als die bloße Möglichkeit, staatlichen Eingriffsabsichten in Freiheit und Eigentum die Zustimmung zu ver-

¹⁸⁴ A. a. O. II, S. 282. Für ein Selbstversammlungsrecht der Stände auch Jordan, a. a. O., S. 96. Ein Debattierrecht über Fragen der auswärtigen Politik räumt den Ständen Heeren, a. a. O., S. 443, ein. Jordan, a. a. O., S. 97 f., gesteht ihnen ein Informationsrecht, verbunden mit einem Vorschlagsrecht in diesem Bereich, zu. Dahlmann, a. a. O., S. 151, läßt eine Mitwirkung bei auswärtigen Verträgen, die die innere Gesetzgebung berühren oder zu deren Erfüllung Geldmittel benötigt werden, gelten. Rotteck (a. a. O., S. 255) will schließlich Trupenerhebungen, Kriegserklärungen und Bündnisse von der Bewilligung durch die Stände abhängig machen, weil es sich hier nicht nur um Geldforderungen, sondern sogar um solche an Leib und Leben der Untertanen handele.

¹⁸⁵ Siehe Haller, a. a. O. III, S. 311. Gegen die Hallerianer Stahl, Das monarchische Prinzip, S. X. Weitere Autoren s. 1. Kap. Anm. 29, außerdem Zum Bach, Ideen über Recht, Staat, Staatsgewalt I, S. 73 f. (vgl. Brandt, a. a. O., S. 233 f.) und Solms-Lich, Deutschland und die Repräsentativverfassung (dazu Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 319). Rotteck rühmt dagegen die Befugnis der Volksvertretung, Regierungsentwürfe anzunehmen bzw. abzulehnen als ein „unermesslich kostbares Recht“ (a. a. O. II, S. 254 f.).

¹⁸⁶ Das monarchische Prinzip, S. XII, 23 f.; vgl. Die Philosophie des Rechts II, 2, S. 405 ff.

¹⁸⁷ Dahlmann, a. a. O., S. 79 f.; vgl. auch Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., S. 533.

sagen, d. h. ein Verteidigungsrecht zu behaupten. Dahlmann, der die Rechtsstellung der Stände auf die griffige Formulierung bringen zu können glaubte: „Die Kammern sollen mitgesetzgebend, gesetzwährend, aber eben darum nicht mitregierend, nicht mitsoverän sein“, wurde sich deshalb eigentlich selbst untreu, wenn er dennoch auch das Recht zur Gesetzesinitiative für sie reklamierte¹⁸⁸. Denn daß es sich beim Ergreifen der Initiative um einen ausgesprochenen Regierungsakt der Sache nach handelte, um einen der wesentlichen Akte des Regierens überhaupt, ist auch der damaligen Zeit nicht verborgen geblieben¹⁸⁹. Bei einer ständischen Gesetzesinitiative, die die Regierungspolitik durchkreuzte, ließ sich zwar aufgrund des Zustimmungsrechts des Monarchen ein entsprechender Gesetzesbeschluß verhindern. Dennoch war das Initiativrecht auch in diesem Fall nicht einfach illusorisch, wie Zöpfl meinte¹⁹⁰, da ein populärer Gesetzesantrag die Regierung aufgrund de-

unangenehme Situation versetzen konnte, überdies den Monarchen als Gesetzgeber in eine bloße Vetoposition hineindrängte, unter Umständen mit der Konsequenz, sein Vetorecht auf ein suspensives zu verkürzen, um eine dauernde Abblockung ständischer Initiativen unmöglich zu machen¹⁹¹. Auf diese Weise ließ sich das prekäre Gleichgewicht der konstitutionellen Monarchie im Bereich der Gesetzgebung schrittweise aus

188 A. a. O., S. 148. Dahlmanns Formulierung „mitgesetzgebend, nicht mitregierend“ (a. a. O., S. 151) war unter der Voraussetzung verständlich, daß Gesetzgebung nur „gesetzeswährend“, d. h. zum Schutz der Freiheits- und Eigentumssphäre der Untertanen stattfand; vgl. so auch Türckheim, a. a. O. I, S. 196, und Stahl, Philosophie des Rechts II, 2, S. 386. Problematisch mußte dagegen die Unterscheidung von Gesetzgebung und Regierung werden, wenn man unter Gesetz eine allgemeine, die Regierung grundsätzlich leitende Regel verstand, wie es Autoren wie Rotteck (a. a. O. II, S. 212) und vor allem K. S. Zachariä taten (in seinem Aufsatz über die erbliche Einheerrschaft mit einer Volksvertretung in den Allgemeinen politischen Annalen IX, 1823, S. 225, und in der 2. Aufl. seiner Vierzig Bücher vom Staate III, S. 237 f.). Im einzelnen vgl. zum Gesetzesbegriff jener Zeit Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt.

189 Murhard widmete der Gesetzesinitiative ein ganzes Buch, Die Initiative bei der Gesetzgebung, 1833, in dem er auf entsprechende Ausführungen französischer Autoren hinwies. Schon Rousseau stieß auf die Erkenntnis, daß das Initiativrecht ein wesentliches Regierungsrecht sei. In seinen *Lettres écrites de la Montagne* stellte er fest, daß die gesetzgebende Körperschaft in Genf, der *Conseil général*, entgegen der landläufigen Meinung gar nicht der Souverän der Stadt sei, „car si le conseil général a le ‚pouvoir législatif‘, il n’a pas le droit d’initiative, s’il a le droit ‚électif‘, il ne peut proposer pas les candidates . . . sans le petit conseil, qui seul a le droit d’initiative, et dont il n’élit pas les membres, le conseil général, ‚souverain conseil‘, ne peut rien discuter, il ne peut même pas s’assembler“ (nach E. J. Walter, Möglichkeiten einer formalen Theorie der Politik, in: *Probleme der Wissenschaftstheorie*, Festschrift für Viktor Kraft, hrsg. v. E. Topitsch, Wien 1960, S. 194). – In der Zeit der Restaurationsmonarchie ist die Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts bereits klar erkannt. Von der Julirevolution wird die parlamentarische Gesetzesinitiative durchgesetzt (Art. 25 Charte 1830). Karl His, *De la monarchie représentative*, 1829, bezeichnete die Lehre von der Gesetzesinitiative als die wichtigste der ganzen Staatslehre (vgl. Murhard, a. a. O., S. 11 f.). Sie sei im Repräsentativstaat „le gouvernail de ce vaisseau de construction moderne, qui aura tant de tempête à craindre, tant d’écueils à éviter“. Wer über die Gesetzesinitiative verfüge, habe „le principe et l’unité du gouvernement“. Die Gesetzesinitiative stelle den „pouvoir dominant“ dar. – In Deutschland ist man sich über die politische Relevanz dieses Rechts, abgesehen von den progressiven Liberalen, nicht ganz so im klaren. Zum Teil wird das Problem, ob die Volksvertretung ein Initiativrecht eingeräumt bekommen soll, für unbedeutend gehalten, weil sie ihre Wünsche ja in eine Petition kleiden könne (so K. S. Zachariä, a. a. O. III, S. 261 f., und vor allem Mohl, a. a. O., 2. Aufl., S. 617).

190 A. a. O. II, S. 372 f.

191 Murhard, a. a. O., S. 120 f.

den Angeln heben. Trotzdem gab es im Vormärz nur wenige, die den Ständen das Initiativrecht verweigerten, so vor allem die Theoretiker streng deutsch-konstitutioneller Observanz wie Bülow und Stahl¹⁹². Erst nach 1848, im Rückschlag auf die Einräumung eines parlamentarischen Initiativrechts und die Einführung des suspensiven Vetos für das Reichsoberhaupt durch die Reichsverfassung von 1849¹⁹³, mehrten sich die ablehnenden Stimmen in der Literatur¹⁹⁴ im Gegensatz zum tatsächlichen Trend in der Verfassungsrechtsentwicklung. Eine vermittelnde Position, die dem vormärzlichen Verfassungsrecht gerecht zu werden versuchte – die meisten Verfassungen kannten damals ja noch kein Initiativrecht der Stände –, bezog Heeren, der es den Volksvertretern anheimstellte, Vorschläge für Gesetzesentwürfe den Regierungen einzureichen¹⁹⁵. Ähnlich äußerten sich Hardenberg in seinem Verfassungsplan und Benzenberg schon vor 1820¹⁹⁶. Die überwiegende Mehrheit der Staatslehrer sprach sich hingegen für ein ständisches Initiativrecht aus, ob Ancillon oder Aretin, Cucumus oder Jordan, Pölitz oder Murhard¹⁹⁷. Ohne Bruch ließ sich diese Forderung jedoch eigentlich nur in ein Verfassungsbild wie das Rottecksche, das auf der Idee der Gleichberechtigung zweier an den Grundentscheidungen beteiligter Organe beruhte, einordnen. Rotteck forderte denn auch das Initiativrecht aus ähnlichem Mißtrauen gegenüber den Ratschlüssen der Regierung wie das Recht der Selbstversammlung: Man könne nicht wissen, ob die Regierungen von einer ihnen allein vorbehal-

192 Vgl. Bülow, *Der constitutionelle Staat*, S. 31, und Stahl, *Philosophie des Rechts II*, 2, S. 386. Weitere Angaben bei Murhard, a. a. O., S. 80.

193 Vgl. §§ 99, 101 RV.

194 Zum Beispiel Held, a. a. O. II, S. 445, Campe, *Die Lehre von den Landständen*, S. 406 f., und vor allem Gerber, a. a. O., S. 131, 149.

195 A. a. O., S. 444 f.

196 Benzenberg, *Über Verfassung*, S. 227. Zu Hardenberg s. o. 1. Kap. Anm. 15. Gegen eine ständische Gesetzesinitiative, aber für das Recht zur Motion Türckheim, a. a. O. I, S. 197 f.; Schmitthener, a. a. O., S. 583. Auch Dahlmann, a. a. O., S. 148 f., hält es für besser, wenn nicht die Stände, sondern ein Staatsrat den Gesetzesentwurf formuliert und die Minister ihn einbringen. – Im Vormärz haben die Stände häufig versucht, als Ersatz für das ihnen nicht zugestandene Initiativrecht Gesetzesvorschläge in Form einer Petition (sog. „Motion“) zu kleiden, was ihnen jedoch von den Regierungen verübelt wurde (vgl. dazu Huber, a. a. O. I, S. 363, 375). Murhard sieht, a. a. O., S. 20, daß selbst ein darauf bezogenes Petitionsrecht nicht ausreicht; denn im Gegensatz zu einer im Plenum eingebrachten Initiative, die dort diskutiert wurde, ließ sich eine unbequeme Petition von der Regierung aufs Eis legen und es sich so verhindern, daß sie Gegenstand der Kammerdebatte und des Augenmerks der Öffentlichkeit wurde. Die Ablehnung des Initiativrechts von konservativer Seite wurde daher auch damit begründet, daß es nur Spannungen erzeuge und die Regierung in eine prekäre Situation bringe, da ein von den Ständen verabschiedungsreif gemachter Vorschlag den Monarchen in eine reine Vetoposition abdränge, in der er der öffentlichen Meinung nur noch als ein lästiger „Hemmschuh“ erscheine (vgl. Murhard, a. a. O., S. 65 ff.; zu dieser Argumentation und später noch Rieker, a. a. O., S. 34). Es wird daher Wert darauf gelegt, daß die Regierung sich die Initiative nicht aus der Hand nehmen läßt, wemgleich auch dabei wiederum Bedenken dahingehend auftauchen, daß der Monarch dadurch zu stark in den Kampf der Parteien gezogen werde. Vgl. dazu auch u. Anm. 199.

197 Ancillon, a. a. O., S. 41; Aretin, a. a. O., S. 176; Cucumus, a. a. O., S. 340 Anm. 3; Jordan, *Ver-suche*, S. 356 (aber gegen die Initiative einzelner Abgeordneter), und im Lehrbuch, S. 96; Pölitz, *Das constitutionelle Leben*, S. 139 f.; Murhard, a. a. O., S. 114 f. Später auch Ahrens, a. a. O. II, S. 422; Waitz, a. a. O., S. 150; Kaltenborn, *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht*, S. 97; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 86 (mit dem Zusatz, daß die ständische Gesetzesinitiative unbedenklich für das monarchische Prinzip sei).

tenen Initiativbefugnis überhaupt Gebrauch machen würden, und wenn, ob es dann ein vernünftiger Gebrauch wäre¹⁹⁸.

Die Reklamation des Initiativrechts für die Stände ist das auffälligste Beispiel für die Spannung, die sich zwischen herrschender Lehre und positivem Verfassungsrecht (der Mehrzahl der Verfassungen im Vormärz), aber auch zwischen herrschendem Verfassungsbild und Kompetenzverteilung im einzelnen (Wahrung des Rechtszustandes – Initiative zu seiner Veränderung), wie endlich auch zwischen verschiedenen im Vormärz vertretenen staatsrechtlichen Ansichten ergeben konnte. Sie ist ein deutliches Zeichen für die verfassungsreformerischen liberalen Absichten in jener Zeit und für den Einfluß der westeuropäischen konstitutionellen Lehre zugleich. Auch Constant und vor ihm schon Montesquieu hatten das Initiativrecht für die Volksvertretungen gefordert, wie es 1830 in Frankreich endgültig positives Verfassungsrecht wurde. Entgegen der Ansicht Montesquieus und der von Constant vertretenen Version beharrte die Lehre in Deutschland jedoch grundsätzlich darauf, daß dieses Recht dem Monarchen in gleicher Weise zukomme¹⁹⁹.

b) Heikler noch als die Frage der ständischen Gesetzesinitiative mußte sich für ein Verfassungsverständnis, das die Aufgabe der Volksvertretung lediglich in der ‚Verteidigung der Volksrechte‘ sah und für das die Stände nur ‚mitgesetzgebend, nicht mitregierend‘ waren, das Problem des Steuerbewilligungsrechtes gestalten, obwohl dieses Recht im Gegensatz zur Initiative unbestreitbar zu den verfassungsmäßig zugestandenen Kompetenzen der Kammern gehörte. Formal ließ es sich in den theoretischen Bezugsrahmen dieses Verfassungsbildes auch gut einpassen, handelte es sich bei der Steuererhebung doch um einen klassischen Fall staatlichen Eingriffs in die vorbehaltenen Eigentumssphäre, also um einen Tatbestand, der für eine ‚Rechtswahrung‘ in Frage kam und der zudem in Gestalt des ‚Finanzgesetzes‘ scheinbar auch die den Ständen eingeräumte Sphäre der Mitgesetzgebung nicht überstieg. Aber dazu ist zweierlei zu bemerken: Erstens erfolgte die Steuerbewilligung nicht auf eine einfache Anforderung durch die Regierung, sondern aufgrund einer im Haushaltsplan vorgelegten Ausgabenkalkulation. Das hatte zur Folge, daß jede Änderung auf der Einnahmeseite sich auch auf der Ausgabenseite niederschlug und von den Ständen mit Rücksicht auf diese Seite des Budgets auch vorgenommen wurde; denn sie besaßen das Recht, für die Bewilligung von Steuern den gesamten Voranschlag zu prüfen. Zweitens hing von der Verabschiedung des Finanzgesetzes die Befugnis der Regierung, für eine

198 A. a. O. II, S. 231 (s. auch S. 254), ähnlich Murhard, a. a. O., S. 43 ff.

199 Vgl. die in Anm. 197 genannten Autoren. Zu Montesquieu s. *Esprit des lois*, 11. Buch, 6. Kapitel, zu Constant seine *Principes de politique*, S. 1158. In Deutschland neigt allerdings Murhard dazu, den Monarchen Gesetzesentwürfe nur billigen oder verwerfen zu lassen, um ihn nicht in den Streit der Verhandlungen gezogen zu sehen (a. a. O., S. VI). Zwar solle man die Regierungserfahrung beim Entwurf von Gesetzen nutzen (S. 135 ff.), aber auch Regierungsentwürfe sollten nur durch Abgeordnete eingebracht werden (S. 163 ff., vgl. S. 93 ff.). Das Argument, einfache Gesetzesentwürfe durch Abgeordnete einbringen zu lassen, um die Krone aus dem Kampf der Parteien herauszuhalten, bringt auch Dahmann (a. a. O., S. 148).

neue Periode Steuern zu erheben – auf welchem Rechtstitel sie auch immer beruhen –, überhaupt ab, d. h. die Stände hatten die Möglichkeit, durch Steuerverweigerung den Vollzug eines Budgets in toto zu inhibieren – auch dort, wo sie, wie in den vormärzlichen Verfassungen in der Regel, kein Budgetfeststellungsrecht i. e. S. besaßen. Das Finanzgesetz war, so gesehen, „Budgetvollzugsgesetz“, weswegen in der Literatur gelegentlich auch vom ‚Budgetrecht‘ der Stände schlechthin gesprochen wurde²⁰⁰.

Es ist offensichtlich, daß dieses Recht den Ständen eine außerordentlich starke Position gab, „eine den Sieg des wahren Gesamtwillens, mithin des Rechts, jederzeit verbürgende Waffe“, wie Rotteck formulierte²⁰¹; denn mit einer Verweigerung der Zustimmung zum Finanzgesetz ließ sich, wie Murhard argumentierte, die monarchische Regierung am „nervus rerum“ treffen, konnte sie doch nicht, wie bei der Verweigerung der Zustimmung zu anderen Gesetzen, ihren Entwurf einfach zurückziehen und auf ihren Absichten günstigere Zeiten hoffen; zumindest mußte sie in diesem Fall umgehend einen neuen Voranschlag vorlegen, wollte sie sich nicht selbst funktionsunfähig machen²⁰².

Das Problem der Budgetverweigerung ist von den Regierungen schon auf den Konferenzen des Jahres 1819 gesehen worden, ohne daß sie es damals zu lösen vermochten. Erst in den dreißiger Jahren rafften sie sich zu dem Versuch auf, durch Bundesbeschlüsse den Artikel 58 WSA, der verlangte, daß durch eine „landständische Verfassung“ die Fürsten nicht „in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen gehindert“ werden dürften, dahingehend zu interpretieren, daß daraus das Verbot der Verweigerung der „zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel“ folge, was wiederum Murhard im Staatslexikon zu der Frage veranlaßte, wie man denn die „zur Führung einer wohlgeordneten Regierung erforderlichen Steuern“, von denen die Motive zu den ‚6 Artikeln‘ von 1832 sprachen, nä-

200 Vgl. z. B. Rottecks Darstellung im 4. Bd. seines Lehrbuchs des Vernunftrechts. Rotteck behauptet daher auch (a. a. O., S. 255), daß das Steuerbewilligungsrecht seinem Begriff nach ein entscheidendes Stimmrecht über den gesamten Staatshaushalt beinhalte. Allgemein zu dieser Problematik vgl. den Überblick von Heckel, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts, im Handbuch des deutschen Staatsrechts II, S. 358–374. Grundlegend jetzt Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I. Zur Konnexität von Steuerbewilligung und Budgetfeststellung s. dort S. 93 ff.

201 A. a. O. IV, S. 446: „furchtbare Waffe“ auch Pfizer, Das Recht der Steuerverwilligung, S. 27. Erinnerung daran noch bei Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 281 („mächtigste Waffe“).

202 Murhard, Artikel „Budget“ im 3. Bd. des Staatslexikons, S. 49–69. Konsequenter tritt Murhard auch für eine Spezialisierung des Etats ein, um Haushaltsverschleierungen im Stile der sog. Erübrigungen zu verunmöglichen (a. a. O., S. 57). Vgl. demgegenüber die Gegenposition im Artikel „Budget“ in Wagners Staats- und Gesellschafts-Lexikon, 4. Bd., S. 585–600 (595). Daß das Steuerbewilligungsrecht der „nervus“ des Systems ist, wird auch von Jarcke, Die ständische Verfassung, S. 165, als allgemein bekannt angesprochen. Jarcke weist in dem Zusammenhang auf die Rolle der Steuerverweigerungsdrohung zu Beginn der Julirevolution 1830 hin. Budgetverweigerung als „nervus“ des parlamentarischen Systems: Wagener, a. a. O., S. 597.

her bestimmen wolle²⁰³. Tatsächlich war damit nur ein erneuter Anlaß zum Streit über ihrer Natur nach unbestimmte Ausdrücke wie „erforderlich“ oder „wohlgeordnet“ gegeben. Zwar hatten viele Landesverfassungen die Kautele eingefügt, daß die Stände an die Steuerbewilligung keine Bedingungen knüpfen dürften, aber unter solchen „Bedingungen“ konnten kaum die Herabsetzungen der Steuerquote, die von den Ständen in Ansehung bestimmter, von ihnen nicht gebilligter Ausgabenvoranschläge gemacht wurden, gerechnet werden, sondern nur sachfremde Forderungen – und selbst hier war die Rechtsfrage im Hinblick auf die sogenannten „politischen Forderungen“, d. h. den Versuch, Minister durch sie betreffende Streichungen zum Rücktritt zu zwingen, in Praxis und Theorie umstritten, wie die Kontroverse zwischen Mohl und Pfizer zeigt²⁰⁴. Abgesehen davon versagte die Vorschrift dann, wenn die Stände sich entschlossen, die Steuern ‚unbedingt‘ zu verweigern, etwa unter Hinweis darauf, daß sie die Regierung nicht an der verfassungsmäßigen Führung der Staatsgeschäfte hindern, sondern gerade deshalb um die Vorlegung eines anderen, hierfür geeigneteren Haushaltsplanes bäten. Gewiß war das ein rechtlich und politisch gleichermaßen bedenkliches Vorgehen. Aber daß dergleichen ernsthaft ventiliert werden konnte, zeigt doch eben an, welche Fülle brisanter Streitfragen im Steuerbewilligungsrecht beschlossen lagen.

Hier lag der entscheidende Punkt für das herrschende Verfassungsverständnis und für die Wahrung des monarchischen Prinzips in der herkömmlichen Auslegung, die dem Monarchen volle Bewegungsfreiheit im Bereich der Regierung zuerkannte – weniger dagegen in den von der Verfassungsgeschichtsschreibung bevorzugten, freilich auch wichtigen und häufig damit verquickten Fragen des Vetostreites und der Ministeranklage²⁰⁵. Hier lag auch der Kern des Verfassungswiderspruchs; denn Steuerbewilligung bedeutete, wie immer man sie interpretierte, stets auch

203 A. a. O., S. 58. Zur Stellungnahme des Bundes, insbesondere seit der Julirevolution, vgl. 1. Kap. VIII. Für die konservative Haltung ist charakteristisch Radowitz, Das constitutionelle System in Deutschland (Ges. Schriften IV, S. 185 ff.), der es begrüßt, daß nach der Absicherung der Zivilliste und des Militärwesens durch den Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 nun auch die Finanzen gesichert worden seien. Im übrigen könne die Opposition im Landtag ruhig Regierungsanträge verwerfen, dadurch geschehe der Krone nun kein Eintrag mehr. Zur liberalen Haltung vgl. Rotteck, a. a. O. IV, S. 446, der moniert, daß die Bundesgesetzgebung die Volksrechte verkümmere. Zum Streit zwischen den Regierungen und Landtagen, welche Ausgaben als „notwendige“ zu bezeichnen seien und in welcher Höhe sowie, wer darüber zu entscheiden habe, s. Friauf, a. a. O., S. 111 ff.

204 Pfizer, a. a. O., S. 69. Dagegen Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., S. 628. Mohl gibt (S. 623) zu, daß Theorie und Praxis vielfach auf Pfizers Standpunkt stünden. Gegen ihn Mohl auch in seiner Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II, S. 372.

205 Das Problem der Steuerverweigerung ist in der mehr dogmengeschichtlich interessierten Darstellung Friaufs als politische Frage ausdrücklich ausgespart worden (s. dort S. 110). Friauf kommt zum Schluß, daß der Uneinigkeit zwischen Regierung und Ständen im budgetären Bereich ein Widerspruch im Verfassungsrecht der damaligen Staaten zugrunde gelegen habe (S. 107 f.). Durch die Verfassungsregelungen sei ein Zwang zum Kompromiß statuiert worden (S. 227). Da Friauf selbst dazu neigt, das frühkonstitutionelle System wie Mohl im Sinne einer nur „negativen“ Beteiligung der Stände an den politischen Entscheidungen zu interpretieren (S. 199 ff.), erscheint eigenartigerweise gerade dessen Kernpunkt, der von Anfang an als „nervus rerum“ außer Frage stand, das Steuerverwilligungsrecht, als „Fremdkörper“ in ihm (S. 224). Diese Feststellung läßt ihn dann im Gegensatz zur

‚Mitregierung‘, wenn schon nicht im Sinne eines ‚Regierens‘ im engeren Verständnis des Wortes. Und so ist es auch zu verstehen, wenn gelegentlich in der Literatur von einer Mitregierung der Stände gesprochen wird. Damit sind Mittelbewilligung, Beschwerderecht und Ministeranklage gemeint²⁰⁶. Wenn Dahlmann dagegen, auf seine Formel: ‚mitgesetzgebend, aber nicht mitregierend‘ festgelegt, bei der Diskussion des Haushaltsrechts in seiner ‚Politik‘ meinte, daß die Stände trotz aller ihrer unbestreitbaren Rechte nicht mitregierten, sondern nur in der Rechnungskontrolle nach Ablauf eines längeren Zeitraums eine „Quote Regierungsrecht“ besäßen, so war das nach Lage der Dinge eine starke Untertreibung²⁰⁷.

Von konservativer Seite ist den Ständen das Recht, die Steuern unbedingt verweigern zu dürfen, konsequenterweise abgesprochen worden, da es sich mit dem „Wesen“ der konstitutionellen Monarchie nicht vereinbaren lasse, „sondern vielmehr die Aufhebung aller Monarchie“ bedeute²⁰⁸. Darüber hinaus fand auch Mohls Versuch, auf den §§ 110 und 124 der Württembergischen Verfassungsurkunde fußend zwischen „rechtlich und thatsächlich notwendigen Ausgaben“ und bloß „nützlichen“ zu unterscheiden und die Bewilligung der ersteren für eine Pflicht der Stände zu erklären, Anklang, ja man kann sagen, daß diese Unterscheidung zum festen Bestandteil der späteren deutschen Verfassungstheorie wurde²⁰⁹. Mohl ging es dabei darum, die Richtigkeit seiner Ansicht, daß die Stände nach Verfassungsrecht nicht Staatsgewalt selbst ausübten, sondern nur deren Mißbrauch verhinderten, nachzuweisen. Von dieser Prämisse ausgehend, war freilich ihre Zustimmung zu notwendigen Ausgaben nur formaliter – zur Feststellung eben dieser Notwendigkeit – erforderlich, doch dasselbe mußte dann eigentlich für die nicht mißbräuchli-

zeitgenössischen Literatur den Widerspruch im Verfassungsrecht durch einen Rekurs auf das monarchische Prinzip als einer Konfliktentscheidungsbefugnis bei budgetären Streitigkeiten aufheben (S. 244 und o. 1. Kap. Anm. 133)! – Für die geringe Aufmerksamkeit, die die Literatur dem hier zur Diskussion stehenden Problem bisher trotz preußischem Verfassungskonflikt und ähnlichen Kämpfen geschenkt hat, vgl. den Artikel von Th. Schott über Pfizer im 25. Bd. der Allg. Deutschen Biographie, in dem S. 674 zur Steuerbewilligungsfrage bemerkt wird, daß Pfizer damit eine „mehr locale Frage“ erörtert habe.

206 Vgl. Waitz, a. a. O., S. 150.

207 A. a. O., 2. Aufl., S. 160.

208 Artikel „Budget“ bei Wagener, a. a. O., S. 697, und entsprechend Stahl in der Philosophie des Rechts II, 2, S. 389, ferner Türckheim, a. a. O. I, S. 178 (Budgetverweigerung sei eine „Belagerung“ der Regierung, sie untergrabe das monarchische Prinzip). Zur Stellungnahme konservativer Autoren allgemein Friauf, a. a. O., S. 183 ff. Die Regierungen sorgten sich weniger um eine totale Steuerverweigerung, als um einen Streit wegen einzelner für notwendig gehaltener Posten. Auch sie hielten das Steuerverweigerungsrecht für den bedenklichsten Punkt des Systems, konnten sich aber trotz intensiver Bemühungen selbst 1834 nicht darüber einigen, welche Mittel gegen die Stände im Konfliktfall anzuwenden seien. Die schließlich vereinbarte Lösung, Bundeshilfe insbesondere durch die Einrichtung eines Bundesschiedsgerichts zu geben, war ineffizient (vgl. Weech, Correspondenzen und Actenstücke, S. 161, 173, 175 f., 180 und o. 1. Kap. VIII).

209 Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., S. 625; vgl. Stahl, a. a. O., S. 390. Für einen konsolidierten Etatteil nach englischem Vorbild ebd. und im Artikel „Budget“ bei Wagener, a. a. O., S. 598. Diese Lösung wurde 1834 von den Regierungen ebenfalls ventiliert, aber nicht zum Beschluß erhoben.

chen, wenn auch nur nützlichen Ausgaben gelten. Die Begründung rechtfertigte die Unterscheidung nicht.

Auf progressiver Seite hat man dagegen stets an dem Recht zur Steuer-
verweigerung als selbstverständlicher Konsequenz der Bewilligung fest-
gehalten²¹⁰. Selbst der soviel vorsichtigere Dahlmann meinte, daß ein
Verzicht darauf theoretisch zwar denkbar wäre, „im Leben“ aber nicht in
Frage käme²¹¹. Bemerkenswert für die progressive Haltung ist vor allem
Pfizers Stellungnahme: Während er die Steuerverweigerung in Einzelfäl-
len wie Mohl gerade mit Rücksicht auf die gesetzmäßigen Ausgabever-
pflichtungen der Regierung für unzulässig hielt, beharrte er auf dem Recht
zur generellen Steuerverweigerung als der „Grundbedingung und letzten
Schutzwehr“, dem „liberum veto“ der „konstitutionellen Freiheit“:

„Das Steuerwilligungsrecht ist für das Volk die Schutzwehr aller jener an-
deren Rechte, es ist ein Mittel, das ihm die Verfassung verleiht, um auf die
Schritte der vollziehenden Gewalt einzuwirken; es ist eine sichere Bürgschaft,
daß der Souverän, der die Vertreter des Volkes nach Gefallen entlassen kann, nie
daran denken wird, ohne ihre Mitwirkung zu regieren²¹².“

Daher müsse das Bewilligungsrecht auch die Verweigerung miteinbe-
schließen, „weil eine Einwilligung, die nicht verweigert werden darf, . . .
kein Recht, sondern eine Pflicht, eine Verbindlichkeit wäre“. Deutlich
ging es Pfizer bei seinem Festhalten am Recht der Verweigerung der Zu-
stimmung zur Haushaltsplanung im ganzen trotz gleichzeitiger Einräu-
mung einer Verpflichtung der Stände zur Bewilligung der zur Bestreitung
notwendiger Ausgaben erforderlichen Mittel im einzelnen nicht darum,
der Regierung irgendwo Steine in den Weg zu legen, sie hier und da ihre
Abhängigkeit von der Zustimmung der Kammern fühlen zu lassen oder
aus Sparsamkeit Abstriche an ihrem Programm vorzunehmen, sondern
darum, sie durch den Gebrauch der „furchtbaren Waffe“ der Verweige-
rung zu einer Abkehr von ihrer bisherigen Politik überhaupt, notfalls auch
unter Wechsel der personellen Zusammensetzung des Ministeriums, zu
zwingen. Diesen Zusammenhang zwischen der Verwerfung des Budgets
und der Verwerfung der darauf basierenden Administration hat auch
Rotteck klar herausgearbeitet und dazu die Ansicht geäußert, daß „hierin
. . . eigentlich die Idee oder die ganze Kraft des Repräsentativ-Systems in
Monarchien“ liege²¹³. Stärker als in diesen Formulierungen konnte der
Unterschied des Verfassungsverständnisses der progressiven Liberalen
vom herrschenden Verfassungsbild kaum zum Ausdruck kommen. Was
hier intendiert war, machte Murhard deutlich, wenn er im Staatslexikon

210 Vgl. die Stellungnahme Rottecks, Pfizers und Murhards im folgenden. Reklamation des Budgetverweigerungsrechts auch in Baden in den Verfassungskämpfen 1842 (vgl. Rückstuhl, *Der badische Liberalismus*, S. 166). Allgemein zur Einstellung liberaler Autoren Friauf, a. a. O., S. 179 ff., mit Verzeichnung der Position Rottecks (Rückgriff nur auf Aretin-Rotteck: *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, statt auch auf das spätere Lehrbuch des Vernunftrechts mit den Ausführungen im 4. Bd. dort).

211 A. a. O., S. 146. Vgl. auch seine Rede in der 1. preußischen Kammer am 16. Oktober 1849 (wiederabgedruckt in den Kleinen Schriften und Reden, S. 459–467) und dazu Stahls Entgegnung am gleichen Tag (abgedruckt in der *Philosophie des Rechts* II, 2, S. 710–721).

212 A. a. O., S. 64 f. Die dem Zitat vorangehenden Bemerkungen ebd. S. 25, das Folgende S. 23.

213 Lehrbuch des Vernunftrechts IV, S. 445.

darauf hinwies, daß gerade auf diese Weise die „Verantwortlichkeit“ der Minister in minder bedeutsamen Fällen geltend gemacht werden könne, während dafür sonst ja nur das formelle Mittel der Anklage zur Verfügung stünde²¹⁴. Damit war die Stellung der Minister im konstitutionellen Staat zur Debatte gestellt.

V. Zum Problem der Regierungsform. Stellung der Minister

Die im vorangegangenen Abschnitt wiedergegebenen Begründungen für eine Budgetverweigerung könnten den Eindruck erwecken, als habe man auf progressiver liberaler Seite durch Druck auf die Politik der Regierung schon im Vormärz den Übergang zum parlamentarischen System erzwingen wollen. So weit gingen jedoch die Überlegungen nicht. Dergleichen ist vor Mohl offenbar nicht erwogen worden, was nicht ausschließt, daß man sich bestrebt zeigte, mit allen legalen Mitteln einen Einfluß auf die Führung der Regierungsgeschäfte im Sinne der Ständemajorität zu erreichen. Die Vorstellung von einem parlamentarischen Regierungssystem fehlte dabei jedoch völlig. Das, was man mit diesem Begriff zu verbinden pflegt, gewann ja damals gerade erst in Ansätzen unter dem Bürgerkönigtum in Frankreich, stärker noch in der englischen Entwicklung seit der reform bill, insbesondere seit dem Streit um das Ministerium Melbourne, präzise Gestalt. Und erst allmählich wurde es wenigstens einem Teil der deutschen Theorie bewußt, wie das am Anfang dieses Kapitels gegebene Zitat von Bülow zeigt, daß sich in England eine neue Spezies von konstitutioneller Monarchie etabliert hatte²¹⁵. Sie wurde in klassischer Weise von Stahl definiert als die Regierungsform, in der der politische „Schwerpunkt“ beim Parlament liege, in der das Parlament „dem tatsächlichen Erfolge nach . . . die entscheidende und die gestaltende Gewalt für die gesamte Staatslenkung (Gesetzgebung, Verwaltung, Staatshaushalt)“ sei:

„Sie besteht in nichts anderem, als eben darin, daß die Minister die gesamte Regierung in ihre Hände gelegt bekommen und dieselbe ohne alle Rücksicht auf den Willen des Königs und mit unbedingter Rücksicht auf den Willen des Parlaments führen. Es ist nämlich vor allem eine politische Maxime, daß die Minister keine Einnischung des Königs dulden, weder im Einzelnen noch im Princip, und ist sodann eine andere politische Maxime, daß die Minister nicht im Amte bleiben, so wie sie das Vertrauen des Parlaments, insbesondere des Unterhauses,

214 Artikel „Budget“, a. a. O., S. 59.

215 Bülow, Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland, 1843. Vgl. damit Mohl, Über die verschiedenen Auffassungen des Repräsentativsystems in England, Frankreich und Deutschland, 1846, und Stahl, Das monarchische Prinzip, 1845. Hinweise auf ältere Autoren bei Brandt, a. a. O., S. 244 Anm. 361. Hegel meinte schon 1831 in seinem Aufsatz über die englische Reformbill, daß das monarchische Prinzip in England nun nichts mehr zu verlieren habe. Weitere Nachweise für die Literatur in den dreißiger Jahren bei Klink, Die Beurteilung der englischen Verfassung in Deutschland von Hegel bis Stahl, 1930.

nicht mehr besitzen, möge das durch ein ausdrückliches Votum sich kund geben, oder dadurch, daß sie bei einer Abstimmung nicht die gehörige Majorität für ihre Vorschläge haben²¹⁶.“

Der Wille des Königs komme dabei „gar nicht in Betracht“: „Die Nation in ihrer parlamentarischen Vertretung regiert sich selbst.“ Diese Charakterisierung stimmte mit den westlichen Vorstellungen von englischer ‚Parlamentssouveränität‘ überein. Schon vor Stahl hatte Duvergier de Hauranne von Schwerpunkt, von „*prépondérance parlementaire*“, gesprochen und dann in seiner großen ‚*Histoire du gouvernement parlementaire*‘ als entscheidendes Merkmal der parlamentarischen Regierung die Entscheidungsbefugnis des Parlaments im Konfliktfall bezeichnet²¹⁷.

Offensichtlich lief auch die deutsche Entwicklung, wie die Vorgänge im Bereich der Gesetzesinitiative und des Budgetrechtes beweisen, in diese Richtung. Dennoch konnte sich hier die Idee der monarchischen Regierung behaupten. Die Vorstellung einer parlamentarischen Regierung diente demgegenüber in der späteren Theorie lediglich als eine Art Kontrastfolie zur besseren Verdeutlichung der eigenen Regierungsform. Nicht einmal der vorsichtiger konstitutionelle Ansatz Constants, der Versuch, durch eine Überantwortung der Regierungsgewalt in die Hände der Minister, durch die Begründung ihrer selbständigen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament und durch die Interpretation des Monarchen als eines zwischen Ministern und Parlament vermittelnden *pouvoir neutre* die Schwerpunktsfrage zu umgehen und anstelle einer Entscheidung darüber ein System der Gleichgewichtigkeit der politisch maßgeblichen Faktoren zu konstruieren, wurde wirklich rezipiert²¹⁸. Das soll nicht heißen, daß die deutsche Staatsrechtslehre des Vormärz das Problem der Regierung in einer konstitutionellen Monarchie nicht auch in die sich allgemein abzeichnende Richtung fortentwickelt hätte, letztendlich blieb ihre Haltung in dieser Frage jedoch eigentümlich ambivalent. Das sei hier am Beispiel der Ministerstellung im konstitutionellen System näher dargelegt, bevor zum Abschluß des Kapitels der gesamte Entwicklungstrend einem kurzen Resümee unterzogen wird²¹⁹.

216 Das monarchische Prinzip, S. 7; vgl. die Philosophie des Rechts II, 2, S. 378 f. und S. 382: „... nicht der König (ist) die entscheidende und die gestaltende Gewalt für die gesamte Staatslenkung (Gesetzgebung, Verwaltung, Staatshaushalt), sondern dies ist das Parlament. Die Nation in ihrer parlamentarischen Vertretung regiert sich selbst, und der König steht nur darüber, indem er dieser Regierung (formell) die Sanktion erteilt und bez., so weit die Umstände ihn unterstützen, sie ermässigt. Dieß ist es, was wir das parlamentarische Prinzip nennen. Es ist das ganz unverkennbar ein Gravitieren zur Republik.“

217 Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, 1838, und *Histoire du gouvernement parlementaire en France de 1814–1848*, 1857. Dazu Beyme, *Der Begriff der parlamentarischen Regierung*, bei Kluxen, *Parlamentarismus*, S. 190 f.

218 Zu Constant vgl. u. 3. Kap. II und Gall, *Benjamin Constant*, bes. S. 177 (Verhältnis des deutschen Liberalismus zu ihm).

219 Zur Stellung der Minister in der Theorie vgl. die Arbeiten von Passow, *Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit*, und Frisch, *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*, sowie den Überblick bei Seydel–Piloty, *Bayerisches Staatsrecht I*, 2. Aufl., S. 329 ff. Zur Entwicklung der Ministerstellung in der Praxis vgl. Jellinek, *Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie*; Hintze, *Die Entwicklung der*

Minister galten zunächst einmal als ‚Diener‘ des Monarchen, wobei es in diesem Zusammenhang unerheblich ist, ob man mehr ihre persönliche Bindung an den Fürsten betonte, wie die Patrimonialtheoretiker der Hallerschen Richtung, oder ihre Staatsdienerschaft herausstellte, wie Stahl; denn dies änderte nichts an ihrer Abhängigkeit vom Monarchen, von seinem freien Ernennungs- und Entlassungsrecht²²⁰. Noch Gerber sprach von ihnen nicht anders als den „Gehilfen“ des Königs²²¹. Als dessen Ratgeber besaßen sie jedoch von Anfang an eine von der übrigen Beamtenschaft unterschiedene Stellung, die sie über die Position eines gehorsamen Befehlsempfängers heraushob. Als Leiter der neu installierten Fachressorts genossen sie eine durch das Fachbeamtentum vermittelte Autorität auch ihrem fürstlichen Herrn gegenüber, der durch die fortschreitende Modernisierung des Staates und das damit verbundene Anwachsen der administrativen Aufgaben in zunehmendem Maße die Möglichkeit verlor, alles noch selbst zu überblicken und dirigieren zu können. Dadurch erlangten sie auch im nicht-konstitutionellen Staat eine relative Selbständigkeit oder doch mindestens die Basis dafür, begründete Forderungen in dieser Richtung zu stellen, wie die Stellungnahmen Steins gegen die preußische Kabinettspolitik in der Reformära zeigen²²². Das alles hatte mit Konstitutionalismus noch nichts zu tun. Die Einführung von Verfassungen fügte dem lediglich das Recht der Stände hinzu, bei Verfassungsverletzungen Anklage gegen die Minister zu erheben, als „äußerstes Mittel“ oder „Schlußstein“ einer Verfassungskonstruktion, die die Aufgabe der Abgeordneten vornehmlich in der Wahrung der Volksrechte gegenüber der Staatsgewalt sah, ohne ihnen auf deren Ausübung einen weitergehenden Einfluß einzuräumen²²³. Wenn den Ministern außerdem in den Verfassungsurkunden der Zeit das Recht zugestanden wurde, an den Kammerverhandlungen teilzunehmen, ja in der Literatur darüber hinaus die Ansicht aufkam, daß sie sogar Kammermitglieder sein dürften oder sollten, so sollte dies keine parlamentarische Verantwortlichkeit begründen, sondern der Regierung eine verstärkte Einflußnahme auf die Volksvertretung

modernen Staatsministerien, und Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert; E. Klein, Funktion und Bedeutung des preußischen Staatsministeriums, und Schnabel, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden.

220 Vgl. Haller, *Restauration der Staats-Wissenschaft II*, S. 141 ff. („Diener“ bzw. „Gehilfe“), auch Jarcke, *Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen*, S. 197; Marenbrecher, *Die deutschen regierenden Fürsten*, S. 261; Radowitz, *Ges. Schriften IV*, S. 171; Stahl, *Philosophie des Rechts II*, 2, S. 308.

221 Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 110 f.; vgl. auch Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I*, 5. Aufl., S. 232. Gegen Gerber aber Schulze, *Über Prinzip, Methode und System des deutschen Staatsrechts*, in *Aegidi's Zeitschrift*, S. 445; s. auch Ahrens, *Naturrecht oder Philosophie des Rechts II*, S. 429.

222 Vgl. seine berühmte Denkschrift vom 26. April 1806 (*Briefe und amtliche Schriften II*, 1, S. 206–214).

223 „Äußerstes Mittel“ bei Dahlmann, a. a. O., S. 106, und Stahl, a. a. O., S. 396. „Schlußstein“: Aretin–Rotteck, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie II*, 2, S. 212; Welcker im Artikel „Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister“ im *Staatslexikon*, 15. Bd., S. 640; Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister*, S. V; Jarcke, a. a. O., S. 195 (Jarcke bezieht sich auf den allgemeinen Sprachgebrauch und weist darauf hin, daß der „Schlußstein“ auch als „Brücke“ zu weiteren „Metamorphosen“ des Systems dienen könne).

ermöglichen, um das Abgleiten der Abgeordneten in ein allzu oppositionelles Fahrwasser zu verhindern²²⁴.

Nun ging die Praxis in den Kammern aber von Anfang an in eine andere Richtung. In dem Maße, in dem die Volksvertreter sich nicht mit einer einfachen Zustimmung oder Ablehnung der Regierungsprojekte begnügten, sondern sich als mitgestaltende, die ihnen vorgelegten Projekte abändernde Mitgesetzgeber betätigten, wuchs die Nötigung auf der Regierungsseite, zu den eigenen Vorschlägen Stellung zu nehmen, sie zu verteidigen, mitzuberaten, auf ständische Initiativen einzugehen und überhaupt die offizielle Politik zu vertreten, wenn sie diese nicht dauernd von den ständischen Absichten durchkreuzt sehen wollte. Diesen Wandel reflektiert auch die Literatur. Die Minister wurden nun als „Vermittler“ zwischen dem Volkswillen und dem Willen des Monarchen apostrophiert²²⁵. Sie galten zwar auch weiterhin als „Vertreter“ ihres Fürsten, aber schon in dieser Bezeichnung offenbart sich die veränderte Sichtweise: Als Vertreter waren sie nicht mehr einfach Gehilfen des Monarchen, sondern selbständige Sachwalter seiner Interessen. Die Idee, von der sich Autoren wie Rotteck und K. S. Zachariä dabei in den dreißiger Jahren leiten ließen, ist die einer neuartigen Doppelrepräsentation gewesen:

„Das Volk wird von der Versammlung seiner Abgeordneten, der Fürst wird von seinen Ministern vertreten“ (Zachariä)²²⁶.

„Die beiden Hauptpersönlichkeiten im Staat, nämlich Regierung und Volk, erscheinen dergestalt in der landständischen Verfassung niemals oder nur ausnahmsweise in unmittelbarer, selbsteigener Thätigkeit. Beide handeln durch – frei ernannte oder gewählte – Stellvertreter und kommen dergestalt, was immer für Zwiespalt der Ansichten und Richtungen zwischen beiden obwalte, dennoch niemals in unmittelbare feindselige Berührung“ (Rotteck)²²⁷.

Dabei blieb den beiden Autoren nicht verborgen, daß die Abhängigkeit der Fürstenrepräsentanten größer war als die der Volksrepräsentanten; denn jene konnten jederzeit entlassen werden, diese aber nicht abgewählt²²⁸. Die gewählte Terminologie machte überdies deutlich, daß selbst progressive Autoren wie Rotteck und Zachariä davor zurückscheuten, die von ihnen konstatierte (relative) Selbständigkeit der Minister nach dem Vorbild Constants als einen eigenständigen „pouvoir ministériel“ zu qualifizieren. Da sie beide sonst keine Bedenken trugen, an der herkömmlichen Auffassung vom monarchischen Prinzip Abstriche vorzunehmen, zeigt ihre Zurückhaltung gerade in dem Punkt, wie stark die Stellung des Monarchen in Deutschland noch bewertet werden muß, wie – nebenbei bemerkt – auch, daß ihren Ausführungen nicht so sehr das Klischee der westeuropäischen konstitutionellen Doktrin zugrunde lag als ihre eigene

224 Deutlich bei Heeren, a. a. O., S. 445 f. Minister in den Kammern, um Spannungen abzubauen, auch bei Hegel, Rechtsphilosophie § 300; Dahlmann, a. a. O., S. 150; K. S. Zachariä, Vierzig Bücher III, 2. Aufl., S. 261, 266.

225 Darauf hebt insbesondere Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 375, ab.

226 A. a. O. III, S. 242.

227 A. a. O. II, S. 248.

228 Rotteck, a. a. O. II, S. 249; K. S. Zachariä, a. a. O. III, S. 243.

Erfahrung des Verfassungslebens als Abgeordnete in Baden. An ein Abschieben des Monarchen auf die Position eines *pouvoir neutre*, wie es in der Konsequenz des Verselbständigungsprozesses der ministeriellen Regierungsgewalt gelegen hätte, konnte jedenfalls damals niemand denken. Das führte zu einer bezeichnenden Unsicherheit in der Beschreibung der Ministerstellung bei Rotteck. Auf der einen Seite charakterisierte er Constants Theorie vom *pouvoir neutre* als „durchaus unhaltbar“. Ohne den Besitz der vollziehenden Gewalt „wäre der König ... eine bloße Schattengestalt, ein Gözenbild und keine Macht“²²⁹. An der Idee des regierenden Königs wird also festgehalten. Andererseits sprach aber auch Rotteck schon von „ministerieller Gewalt“, deren Bereich er näherhin als den der „allgemeinen Regierungsgewalt“ bestimmte. Ihre Ausübung, so fuhr er fort, sei jedoch „blos ein Dienst“, von des Monarchen „unmittelbaren Befehlen unterstehenden Dienern (Ministern) verrichtet“ –

„d. h. die Minister sind blos die unmittelbaren Werkzeuge des königlichen Willens oder die ernannten Stellvertreter des Königs“. Da aber diese Stellvertretung verfassungsrechtlich vorgeschrieben sei, „so ist – bei aller Abhängigkeit der einzelnen Minister vom König – dennoch eine eigene ministerielle Autorität, als ein integrierender Bestandtheil der constituirten Staatsgewalt in dem Sinne anzuerkennen, daß das Ministerium ... zwar nicht Inhaber im eigenen Namen, wohl aber grundgesetzlicher Depositär der im Namen des Königs auszuübenden, ... also in der Wesenheit königlichen Gewalt ist“²³⁰.

Das waren gewiß reichlich umwundene Ausführungen. Aber die mangelnde Präzision ist hier nicht einfach dem Autor anzulasten, sondern lag in der Sache selbst, der Eigenartigkeit der ministeriellen Position in jener Zeit, begründet.

Diese Feststellung wird durch einen Blick auf die sogenannte Ministerverantwortlichkeit bestätigt: Minister waren grundsätzlich dem Monarchen verantwortlich und nicht den Ständen, sahen sich jedoch der schon erwähnten Möglichkeit einer Anklage wegen Verfassungsverletzung durch diese ausgesetzt²³¹. Als Grund ihrer Haftung galt zunächst nur ihr Einstehenmüssen für die Tat eines anderen, des Monarchen. Die Theorie ging hier also von der Ansicht aus, daß der Monarch der in der Regierung eigentlich Handelnde sei. Da er aber für unverantwortlich gehalten wurde, mußte für ihn sein Diener-Minister als „Prügelknabe“ herhalten²³². Einen Schritt weiter ging demgegenüber eine auf Montesquieu rückführbare zweite Version, die den Minister als „schlechten Ratgeber“ haften ließ. Hier wurde zwar auch noch die inkriminierte Handlung als eine monarchische dargestellt, doch lag der Grund der Haftung nunmehr in

229 A. a. O. II, S. 219.

230 A. a. O. II, S. 248.

231 Eine deutliche Unterscheidung zwischen Ministerverantwortlichkeit (gegenüber dem Monarchen) und Ministeranklage (durch die Stände) trifft Maurenbrecher, a. a. O., S. 258 f.

232 Nach Buddäus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, 1833 („souffre-douleur“, S. 5). Jarcke, a. a. O., S. 196, erinnert in dem Zusammenhang an den Stuartschen whip-boy.

dem, was ministerieller Anteil an ihr war²³³. Noch weiter in dieser Richtung bewegte sich Rotteck, wenn er als Haftungsgrund das freiwillige Mithandeln des Ministers, seine „Mitschuld“ oder gar „Hauptschuld“ an einem Regierungsakt bezeichnete²³⁴. Aber damit war zugleich die Grenze der Reflexion erreicht. Constants Idee von der Haftung des Ministers für ihm eigene Handlungen wurde nicht rezipiert, konnte es auch nicht, weil die Auscheidung des monarchischen Elements als eine Realitätswidrigkeit empfunden worden wäre. Das Äußerste, was sich denken ließ, war der ‚Diener‘ als ‚Mitschuldiger‘ – ein ambivalentes Ergebnis auch hier.

Dasselbe läßt sich auch von anderen Versuchen, die sich wandelnde Position der Minister theoretisch in den Griff zu bekommen, sagen. Sie alle bewegten sich gleichsam auf Constants Konzeption hin, ohne sie je ganz zu erreichen. So z. B. der Versuch, das Ausmaß der ministeriellen Haftung zur Effektivierung der politischen Kontrolle durch die Stände zu erweitern. Was seine Politik betraf, so hatte sie ein Minister allenfalls in dem Sinne vor den Kammern zu ‚verantworten‘, als er ihnen, um die notwendige Unterstützung in Gestalt von Zustimmungshandlungen im Bereich der Gesetzgebung zu bekommen, Rede und Antwort stehen mußte. Das war ein Gebot der politischen Zweckmäßigkeit, keine Pflicht, jedenfalls keine verfassungsgesetzliche²³⁵. Und dementsprechend fehlte es an einer entsprechenden Sanktion. Ein Mißtrauensvotum, das zwangsläufig zum Rücktritt des Ministers führte, gab es nicht. Seine Einführung ist in der Literatur des Vormärz auch nicht diskutiert worden, obwohl mindestens seit Murhards Artikel über ‚England‘ im Staatslexikon bekannt war, daß man dort Mittel besaß, sich auch ohne Anklage von mißliebigen Ministern zu befreien²³⁶. Wer dagegen in Deutschland Minister wegen einer Politik, die sie betrieben, entfernen wollte, sah sich gezwungen, den Umweg über die Ministeranklage einzuschlagen und – wie z. B. Rotteck oder Welcker – eine Erweiterung des Klagekatalogs über die Verfassungswidrigkeit hinaus auch für Mißregierung nach Constants Vorbild zu fordern²³⁷. Dieses Vorgehen darf nicht als Verliebtheit juristischer Autoren in die rechtliche

233 Vgl. dazu den Überblick bei Seydel-Piloty, a. a. O.

234 A. a. O. II, S. 252. „Ratgeberhaftung“ im Artikel „Constitution“ im 3. Bd. des Staatslexikons, S. 783; Mohl, a. a. O., S. 127, hält das eigene Handeln des Ministers für den Grund seiner Haftung. Ähnlich wie bei den Stellungnahmen zur Gewaltenteilung sind die an die benutzten Begriffe gehefteten Unterscheidungen zum Teil für die einzelnen Autoren und ihre Problemsicht signifikant, zum Teil ist aber auch hier der Sprachgebrauch promiscue und mehr ein Zeichen für die ambivalente Problemlage als für eine dezidierte Entscheidung der anstehenden Fragen durch den betreffenden Autor.

235 Mohl, a. a. O., S. 10, spricht von allgemeiner politischer Verantwortlichkeit, die sich im „Rede stehen müssen“ äußere. Dahlmann, a. a. O., S. 99, setzt eine allgemeine politische Verantwortlichkeit gegenüber der öffentlichen Meinung der strafrechtlichen entgegen.

236 Vgl. Murhard, „Englands Staatsverfassung“ im 5. Bd. des Staatslexikons, S. 84–171 (98, 120) und seinen Budgetartikel im 3. Bd., S. 59. Explizite Ablehnung des Mißtrauensvotums (der „Unwürdigkeitserklärung“) als eigentlich gegen den Monarchen gerichtet, wie schon von Constant (s. u. Anm. 242), durch Mohl, a. a. O., S. 12 f.; auch bei Türkheim, a. a. O. I, S. 187. Davon zu unterscheiden ist das auch auf Minister beziehbare Beschwerderecht der Stände beim Monarchen.

237 Rotteck, a. a. O. II, S. 252. Zu Welcker vgl. Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormärzliche Liberalismus, S. 141. Zu Constant s. u. Anm. 242. Ausdrückliche Beschränkung der Haftung auf Verfassungsverletzung dagegen bei Stahl, a. a. O., S. 395, und Türkheim, a. a. O. I, S. 181.

Lösung politischer Probleme mißverstanden werden. Ein anderer Weg war vielmehr gar nicht gangbar, wenn man gleichzeitig an der Befugnis des Monarchen, über seine Minister zu disponieren, sie nach seinem Gutdünken zu ernennen und zu entlassen und ihnen politische Direktiven zu geben, festhielt. Unter diesen Voraussetzungen ließ sich eine Intervention der Volksvertretung nur als ‚äußerstes Mittel‘ mit dafür strikt festgelegten Regeln denken. Zwar konnte auch unter diesen Umständen über die Regierung ein gewisser Druck auf den Fürsten ausgeübt werden, etwa indem man ihren Gesetzesvorhaben nicht zustimmte oder sie durch Mittelverweigerung lahmzulegen versuchte – Methoden, deren Anwendung die liberalen Theoretiker durchaus für zulässig hielten, wie dargelegt –, aber das ging eben nie so weit, daß man das personelle Dispositionsrecht des Monarchen anzutasten wagte. Nur unter Berücksichtigung dessen lassen sich Ausführungen wie die Dahlmanns verstehen, der wohl einerseits konstatierte, daß die „politische Verantwortlichkeit“ der Minister „vor dem Richterstuhl der öffentlichen Meinung ... uneingeschränkt“ sei, daß „Misträuen des Volkes“ und „Misfallen des Königs“ ein Ministerium ohne Anklage stürzen könnten, doch auf der anderen Seite das uneingeschränkte Ernennungs- und Entlassungsrecht des Monarchen betonte, der selbst einem Ministerium, das die Majorität des Parlamentes hinter sich habe, den Abschied geben könne und dem man kein anderes Ministerium „setzen“ dürfe; denn dieses wäre dann ein „Hausmeyer“ oder „Mit-König“²³⁸. Und selbst als um das Jahr 1840 die Forderung aufkam, daß die Minister aus ‚Vertrauensleuten‘ des Volkes rekrutiert werden sollten, was ja eine empfindliche Beeinträchtigung der monarchischen Befugnis zur Festlegung der Politik im Falle eines Dissenses zwischen seinen Ansichten und denen seiner Minister zur Folge gehabt hätte, wurde das als eine Forderung an den Monarchen, an seine vermittelnde Disposition, verstanden und nicht als eine Ersetzung seiner Personalhoheit durch parlamentarische Wahl, durch eine Kompetenzerweiterung für die Stände²³⁹. Auch hier blieb die Lösung eigentümlich ambivalent.

Der sich auch in der Literatur bemerkbar machende zunehmende Druck des Parlamentes führte auf diese Weise, so paradox das klingen mag, in erster Linie nicht zu einer verstärkten Abhängigkeit der Ministerien von der Volksvertretung, sondern im Gegenteil zu ihrer größeren Selbständigkeit. Der „praktische Wert“ der juristischen Ministerverantwortlichkeit gegenüber den Ständen läge darin, so meinte Zachariä, daß sich die Minister auf sie gegen die Krone berufen könnten, um unbillige Zumutungen von dieser Seite abzuwehren²⁴⁰. Ergänzend läßt sich dazu

238 A. a. O., S. 99 f.

239 Vgl. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht II, S. 92. Aufkommen der Forderung nach Vertrauensleuten in den Badischen Verfassungskämpfen 1841/42, z. B. bei Hecker (vgl. Ruckstuhl, a. a. O., S. 108 ff., 123, 169, 172). In der Theorie en passant bei K. S. Zachariä, a. a. O. III, S. 266. „Confiance“ für die Minister verlangt Constant (s. u. Anm. 242), Forderung schon in England 1641 (nach Dolmatowsky, Der Parlamentarismus in der Lehre Benjamin Constants, S. 582), entsprechend von Mirabeau in der Französischen Revolution (nach Gall, Benjamin Constant, S. 262).

240 A. a. O. III, S. 268 f.

sagen, daß es sich dabei nicht nur um anklagebegründende Tatbestände zu handeln brauchte, weil auch der Hinweis auf die Unmöglichkeit, für eine vom Monarchen gewünschte Politik eine gegebenenfalls notwendige Unterstützung in den Kammern zu erhalten, genügen mochte. Allerdings blieb dabei eine Unklarheit: Das Ansinnen, eine Verfassungsverletzung zu begehen, konnte ein Minister unter Hinweis auf die Anklagedrohung ablehnen; bei der Forderung, eine den Kammern mißfallende Politik zu verfolgen, traten hingegen Beamtengehorsam und ministerielle Ratgeberverantwortlichkeit miteinander in Konflikt. Die Lösung, die das deutsche Staatsrecht für diesen Fall schließlich gefunden hat, ist bezeichnenderweise nicht die Auflösung des Dilemmas nach der parlamentarischen Seite hin, die Einführung des Mißtrauensvotums, gewesen, sondern bestand in der Zuerkennung einer beamtenrechtlich einzigartigen Befugnis, dem Recht zur Demission²⁴¹.

Mit den Forderungen nach einer Anklagemöglichkeit der Minister wegen Mißbrauchs der Staatsgewalt und nach einer Besetzung der Ministerposten durch Vertrauensleute des Volkes sowie der Reklamation des Demissionsrechtes hatte die deutsche Staatslehre gegen Ende des Vormärzes auf ihrem progressiven Flügel zur westeuropäischen konstitutionellen Theorie, wie sie schon am Anfang jener Epoche von Benjamin Constant entwickelt worden war, aufgeschlossen²⁴². Aber es blieb eine Differenz:

241 Klassische Formulierung in Art. 17 des bayerischen Gesetzes über Ministerverantwortlichkeit vom 4. Juni 1848 (Passow, a. a. O., S. 13). Hinweise auf diese Konsequenz in der Literatur bei Dahlmann, a. a. O., S. 99; Rotteck, a. a. O. II, S. 252; Welcker, a. a. O., S. 641. Das Problem des Verhältnisses von ministeriellem Beamtengehorsam und zur Eigenständigkeit führenden Verantwortlichkeit hat die Literatur auch später vielfach beschäftigt (vgl. Seydel-Piloty, a. a. O., S. 334 ff., und die Formel bei Bluntschli, a. a. O. II, S. 153 f.). Vom Contrasignaturgebot behauptete Jarcke, a. a. O., S. 197, es stelle das natürliche Verhältnis von Monarch und Minister auf den Kopf, indem es den Monarchen von seinen Ministern abhängig mache. Die bedeutsamste Darlegung des prekären Verhältnisses von Minister und Monarch enthält die für Friedrich Wilhelm IV. bestimmte Denkschrift des preußischen Ministerpräsidenten Otto von Manteuffel aus dem Jahre 1856, in der im Sinne des traditionellen Beamtengehorsams die Untergebenheit des Ministers betont und jede Ministerverantwortlichkeit außer der gegenüber Gott und dem König und damit (!) gegenüber dem Lande verneint, gleichzeitig aber auf die besondere Ratgeberstellung des Ministers abgehoben wird, die ihn in ein spezifisches Vertrauensverhältnis zum Monarchen setze (entsprechend dem „Leibarzt“). Daraus wird gefolgert, daß der Monarch nur die Richtlinien (die Richtung) der Politik bestimmen, die Ausführung en detail aber den Ministern überlassen solle und daß es unendlich sei, bei aller Freiheit in der Wahl seiner Ratgeber, gleichzeitig Exponenten verschiedener politischer Couleur in die Regierung zu berufen (wie es Fr. W.s „divide et impera“-Politik entsprach), wie auch sich anstelle des ministeriellen Rates des von Kabinettsräten zu bedienen. (Vgl. die Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Freiherr von Manteuffel III, S. 97–109.) Gegen die Nebenregierung nicht-verantwortlicher Ratgeber schon Stein, o. Anm. 222. Auch dieses Problem ist alt, wie die Ausfälle F. K. Mosers gegen das „Nachministerium“ und das „Heckenkabinet“ und Burkes Polemik gegen das „doppelte Kabinet“ im 18. Jahrhundert zeigen (s. Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 462, 483); vgl. auch Hartung, Verantwortliche Regierungen, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preußen 1848–1918. Zum Problem der Solidarität des Ministeriums gegenüber dem Monarchen vgl. außer Hartung Schnabel, a. a. O., S. 37 f., und Hintzes Abhandlung über das preußische Ministerium (s. o. Anm. 219).

242 Auch Constant, *Principes de politique*, S. 1160, verlangt eine sich auch auf „abus“ erstreckende Ministerverantwortlichkeit und spricht auf S. 1179 davon, daß „confiance“ des Parlaments die Minister trage, lehnt aber ein Mißtrauensvotum als „attentat“ auf die Personalhoheit des Fürsten ab (S. 1177). Die Minister haben auch bei ihm die Möglichkeit der Demission (S. 1119).

Auch die so weit verselbständigte ministerielle Gewalt wurde nicht als ein vom Monarchen separierter, eigenständiger *pouvoir* aufgefaßt. Diesen Schritt hat die deutsche Staatslehre nicht vollzogen. Die Gewalteneinheit blieb ihr, gerade im Bereich der Regierung, unantastbar. Das hatte immerhin die Konsequenz, daß hier das Recht zur Gesetzesinitiative auch weiterhin als dem Monarchen zustehende Befugnis galt, während es von Constant dem *pouvoir ministériel* zugerechnet wurde²⁴³. Eine Ausnahme scheint dabei nur Hegel zu machen, der in seiner Rechtsphilosophie neben der gesetzgebenden Gewalt auch zwischen einer fürstlichen und Regierungsgewalt unterschied²⁴⁴. Aber was Hegel meinte, läßt sich mit den Vorstellungen Constants schlechterdings nicht in Übereinstimmung bringen. Es zeigt allerdings, daß das Problem der Regierungsform der konstitutionellen Monarchie noch etwas differenzierter entwickelt werden muß als bislang. Dazu folgendes:

Hegels Darstellung des Fürsten unterschied sich von der bisherigen Schilderung insofern, als der Fürst nach den Ausführungen in der ‚Rechtsphilosophie‘ dann, wenn die grundlegenden politischen Entscheidungen gefallen waren, die Konstitution feststand, eigentlich nichts weiter zu tun hatte, als die Ergebnisse der Ministerberatungen durch seine Unterschrift zu sanktionieren. Auf ihn kam es nach vollendeter Organisation des Staates nicht mehr an, da er nur die „Spitze“ der „formellen Entscheidung“ darstellte, nur ‚ja‘ zu sagen und den „Punkt aufs ‚i‘ zu setzen“ brauchte²⁴⁵. Diesem Bild eines über der Regierung schwebenden Fürsten ist nun zwar eine gewisse oberflächliche Ähnlichkeit mit dem „*être à part au sommet de l'édifice*“ Constants nicht abzusprechen²⁴⁶, jedoch war der Kontext, in dem die beiden Vorstellungen eines konstitutionellen Oberhauptes standen, ein völlig anderer. Während Constant von einer echten Gewaltenteilung – mit verschiedenen Trägern der einzelnen *pouvoirs* – ausging, trug sie für Hegel nur den Charakter einer sachlichen („substantiellen“) Unterscheidung, die in der „Subjektivität“ des fürstlichen Gewaltträgers zu einer „individuellen Einheit“ zusammengefaßt wurde. Indem so die fürstliche Gewalt selbst die „drei Momente der Totalität“ der Staatsgewalt in sich enthielt und auch deren Äußerungen in Form der „letzten Entscheidung“ selbst bestimmte, unterschied sie sich deutlich von einem *pouvoir neutre*, der die öffentliche Ordnung lediglich durch eine Vermittlung zwischen den anderen Gewalten, durch ihre Harmonisierung in personeller Hinsicht, nicht durch Sachentscheidung aufrechtzuerhalten hatte. Der Fürst blieb bei Hegel daher selbst Gesetzgeber, wohingegen ihm Constant nur ein Vetorecht – eine Art einstweiliger Verfügung – zugestand, um das Geschäft der Vermittlung der Gegensätze zu beginnen. Wenn dennoch auch in der Hegelschen Konzeption der Monarch als durch seine Minister mediatisiert erscheint, so lag das im Gegensatz zu Constant nicht in deren

243 S. o. Anm. 199.

244 Rechtsphilosophie, § 273.

245 Vgl. dazu die Zusätze zu den §§ 279 und 280; s. auch Stahl, a. a. O., S. 244 Anm.

246 Vgl. Constant, a. a. O., S. 1118.

Verantwortlichkeit gegenüber den Ständen begründet. Die Stände spielten bei Hegel ja nur eine höchst untergeordnete Rolle als zwischen Volk und Regierung vermittelndes Organ in der Gesetzgebung. In dieser Funktion vertraten sie das Volk als den Teil des Staates, „der nicht weiß, was er will“ gegenüber der „tieferen und umfassenderen Einsicht“ der „höchsten Staatsbeamten“²⁴⁷. Und hier liegt der entscheidende Punkt. An dieser Stelle in der Rechtsphilosophie wird deutlich, daß die bedeutende Rolle, die nach ihr den Ministern in einem konstitutionellen System zugedacht war, nicht aus der Erfahrung eines zunehmenden parlamentarischen Drucks herrührte, der die ministerielle Eigenständigkeit aus der ursprünglich einheitlichen monarchischen Regierung gleichsam herauspreßte, sondern aus einer früheren Schicht der Entwicklung stammte, nämlich der relativen Verselbständigung der Minister als Ressortspezialisten im modernisierten vorkonstitutionellen Staat. Es war die Autorität des Sachverständigen, die hier, nachdem die grundsätzlichen politischen Entscheidungen gefällt waren, zur Geltung gebracht wurde, wobei diese Tätigkeit in Fortsetzung der gesetzesstaatlichen Vorstellungsweise der Aufklärung nicht sehr zutreffend als „Subsumption“ oder „Anwendung“ von Gesetzes- bzw. fürstlichen Entscheidungen umschrieben wurde²⁴⁸. Doch soviel ist klar: Soweit sich die grundsätzlichen, die eigentlichen politischen Entscheidungen als gefällt ansehen ließen, konnte das monarchische Element zurücktreten und sich auf die Kontrolle der ministeriellen Tätigkeit durch Einverständniserklärung per Unterschrift, auf die nur noch formelle Entscheidung beschränken, ohne damit seine bestimmende Position einzubüßen oder gar zum *pouvoir neutre* degradiert zu werden. Von einer Mitbestimmung, Mitkontrolle der Stände war hier ohnehin nicht die Rede. Das Ganze läßt sich als eine Idealisierung des preußischen Beamtenstaates, ausgedrückt mit Hilfe einer konstitutionellen Terminologie, begreifen, was schon bald von liberaler Seite – nicht ohne Mißbilligung – vermerkt wurde²⁴⁹. Immerhin ist es interessant, daß auch von diesem Ansatz her der Monarch depossediert werden konnte, sogar bis zu dem Ende, daß schließlich in der weiteren Entwicklung die Verwaltung als eigentlicher Souverän, der Fürst jedoch nur noch als „Souveränitätsrepräsentant“ apostrophiert wurde²⁵⁰.

247 A. a. O., § 301.

248 A. a. O., § 287.

249 Vgl. Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, S. 609. Zur Abwendung des deutschen Liberalismus von Hegel allgemein Hock, a. a. O., S. 9 f., mit Einzelnachweisen; s. auch Böckenförde, *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung*, S. 97. Die Einschätzung Hegels schwankt in der Literatur beträchtlich. Abwegig ist die These vom preußischen Staatsphilosophen im reaktionären Sinne, was Hegels beamtenstaatlichem Ideal widerspricht. Unzutreffend aber auch die Ansicht, daß Hegels Staatsphilosophie einen Vorgriff auf den preußischen Konstitutionalismus nach 1848 darstelle; denn dies übersieht die beschränkte Funktion, die nach Hegel der – ständisch gegliederten – Volksvertretung zukommt. (Vgl. dazu auch Brandt, a. a. O., S. 158 Anm. 140, gegen Lübke; Huber, a. a. O. II, S. 329 f., sowie Hocevar, *Stände und Repräsentation beim jungen Hegel*, und Scheuner, *Hegel und die deutsche Staatslehre des 19. und 20. Jahrhunderts*).

250 So bei Bülow-Cummerow, *Preußen, seine Verfassung, seine Verwaltung, sein Verhältnis zu Deutschland*, 3. Aufl., 1842, S. 187. (Hinweis bei Koselleck, *Staat und Gesellschaft in Preußen*, a. a. O., S. 87.)

Der in Deutschland im Vormärz absolut herrschenden Lehre entsprach diese Auffassung jedoch ebensowenig wie Constants Version vom *pouvoir neutre*. Sosehr man hier unter dem Eindruck der Verfassungswirklichkeit am ursprünglichen Konzept Abstriche vornahm, so sehr hat man doch an der Idee des selbst regierenden Königs im Grundsätzlichen festgehalten. Das zeigt die Ablehnung, die Constants *pouvoir neutre* allenthalben fand und die sich nach 1830 in einer fast stereotypen Polemik gegen Thiers' „*roi, qui règne, mais ne gouverne pas*“ fortsetzte²⁵¹. Das zeigen aber auch die Stellungnahmen gegen Hegels Vorstellung vom nur formell noch entscheidenden, den Punkt auf das ‚i‘ setzenden Monarchen²⁵². Ob die einzelnen Kritiker mehr konservativ oder mehr liberal eingestellt waren, spielte dabei keine Rolle, ebensowenig, welches Ausmaß an Mitwirkung am staatlichen Geschehen sie den Ständen zubilligten. Ihre Wendung gegen Constant, Thiers und Hegel betraf nicht deren Ansichten über das Verhältnis zwischen Regierung und Kammern, sondern das zwischen dem Monarchen und seinen Ministern.

Wenn man aufgrund dieses Überblicks eine Klassifizierung der im Vormärz vertretenen Ansichten über die Regierung der konstitutionellen Monarchie vornehmen will, wird man wie folgt schematisieren können:

Zu einer ersten Gruppe sind alle die Ansichten zu rechnen, für die die Minister im wesentlichen die Entscheidungen ihres Herrn vollstreckende Diener darstellen, während die Stände jenseits des eigentlichen Regierungsbereiches der Aufgabe der Rechtszustandswahrung und Mißbrauchsabwehr nachgehen. Eine zweite Gruppe machen die Autoren aus, die aufgrund der verstärkten Einwirkung der Stände auf den Regierungssektor den Ministern als Stellvertretern oder Repräsentanten des Monar-

251 Polemik gegen Constants *pouvoir neutre* bei Aretin, a. a. O., S. 202 f., und Rotteck, a. a. O. II, S. 219; Stahl, a. a. O., S. 381 (gegen die französische Theorie der absoluten Neutralität des Königs, der dort nur noch die „Erhabenheit eines Kirchturmknopfes“ besitze), später Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums, S. 131; Seydel, Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht, S. 757, und Bornhak, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 18 f. (Constants Konzeption sei unvereinbar mit dem monarchischen Prinzip). Gegen Thiers' Diktum: Dahlmann, a. a. O., 2. Aufl., S. 167; K. S. Zachariä, a. a. O. III, S. 543; Ahrens, a. a. O. II, S. 422; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 438, ebenso Kaltenborn, a. a. O., S. 108; H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 83 f., und Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen (Handbuch, S. 44). Murhards Vorstellung (Die Initiative bei der Gesetzgebung, S. VI) vom nur zuschauenden und nicht selbst eingreifenden Monarchen ist Ausnahme. – Neben der die ganze deutsche Staatslehre des 19. Jahrhunderts in seltener Einmütigkeit durchziehenden Polemik gegen Thiers bzw. Constant finden sich auch Ablehnungen des Ansinnens, das Sieyès an Napoleon gestellt haben soll, wonach der Monarch eine ruhende Stellung im Staat einzunehmen habe. Beifällig wird in dem Zusammenhang Napoleons Verwahrung dagegen zitiert, ob man sich denn einbilden könne, daß ein Mann von einigem Talent und Ehrgefühl sich dafür hergeben werde, als „*cochon engraisé à trois millions*“ sich durchfüttern zu lassen (vgl. Ahrens, a. a. O. II, S. 421; Bluntschli, a. a. O. I, S. 436; Jellinek, a. a. O., S. 132). Der Vorfall wurde durch Las Casas Memoiren in Deutschland bekannt.

252 Dazu: Dahlmann, a. a. O., S. 84; Stahl, a. a. O., S. 244 Anm.; Ahrens, a. a. O. II, S. 421; Bluntschli, a. a. O. I, S. 438; Schulze, a. a. O., S. 43. Gegen Hegels Äußerung, es komme auf die Person des Monarchen nicht an, polemisieren Ahrens, a. a. O. II, S. 421, und Bluntschli, a. a. O. I, S. 436 f. Bluntschli stellt (S. 441 f.) ausdrücklich fest, daß der Monarch und nicht die Minister nach deutschem Staatsrecht die Entscheidungen treffen. Diese durchaus herrschende Ansicht wurde auch für das Reich aufrechterhalten von Laband, a. a. O. I, S. 232. Weitere Belege s. o. 1. Kap. Anm. 116 und 118 (mit abweichender Ansicht von Huber) und o. Anm. 107.

chen eine größere Selbständigkeit zuerkennen, ohne daß sich dabei am Grundschema der monarchischen Regierung: regierender Herr – gehorsamer Diener, etwas ändert; denn die Gehorsamsverweigerung durch Demissionsangebot bleibt ein Grenzphänomen. Als dritte Gruppe lassen sich die Parteigänger einer eigenständigen Beamtenregierung zusammenfassen, denen – eine 4. Klasse repräsentierend – Constant mit seinem neutralen Königtum und seiner eigenständigen Ministerregierung gegenübertritt. Eine 5. Klasse wäre dann noch für die parlamentarische Theorie zu reservieren, womit allerdings schon das Meinungsspektrum der deutschen Staatslehre im Vormärz überschritten würde.

Es soll nun nicht behauptet werden, daß sich die Theorien der einzelnen Autoren in jedem Fall präzise einer der skizzierten Gruppen zuordnen ließen. Natürlich sind auch Konzeptionen mit Übergangscharakter feststellbar. So hat z. B. schon 1816 der Vertraute Hardenbergs, Benzenberg, in seiner Konzeption einer Kanzlerregierung den beamtenstaatlichen Ansatz unter Entlehnung des Constantschen Arguments, daß der König nicht selbst sein erster Minister sein könne, weil er selbst nicht verantwortlich sei, in Richtung der Constantschen Ministerregierung weiter entwickelt²⁵³. Andererseits konnte in den vorangehenden Darlegungen gezeigt werden, daß sich auch die auf progressiver Seite vorgetragene Forderungen in Deutschland inhaltlich letzten Endes mit der Konzeption Constants fast deckten. Und schließlich wäre noch daran zu erinnern, daß es auch vom System Constants zur parlamentarischen Regierungsform einfache Übergänge gab, so wenn man, wie schon Chateaubriand in seiner ‚monarchie selon la charte‘, den Monarchen verpflichtete, quasi automatisch das Ministerium beim Verlust des Vertrauens der Kammermajorität in deren Sinne zu wechseln und damit seine vermittelnde Funktion praktisch überflüssig machte²⁵⁴. Ja, mehr noch: In gewissem Sinne sind alle erwähnten Theorien, auch die gruppentypischen, nur ‚Übergänge‘ gewesen, insofern nämlich, als sie selbst nur Positionen, Fixierungsversuche von Standorten innerhalb einer Entwicklung darstellten, die durch eine zunehmende Opposition des demokratischen Elements und eine allmähliche Erosion des monarchischen gekennzeichnet war; wobei man sich ihre Abfolge freilich nicht so schematisch vorstellen darf, wie es die gegebene Klassifikation nahelegen könnte. Das verbietet schon ein Blick auf die Chronologie: Die Gruppen 1–5 folgen nicht einfach zeitlich aufeinander²⁵⁵. Dennoch wird man ihre zunächst unter sachlichen Gesichtspunkten erfolgte Aneinanderreihung auch als Ausdruck einer Entwicklung oder besser: zweier Entwicklungslinien in der Theorie der konstitutionellen Monarchie im

253 Über Verfassung, S. 212 ff.

254 Chateaubriand, *De la monarchie selon la charte*. (Dazu Gall, Benjamin Constant, S. 263.)

255 Constants Theorie vom *pouvoir ministériel* stammt von 1815, die Rezeption durch Benzenberg aus dem Jahre 1816, die Weiterentwicklung durch Chateaubriand ebenfalls aus diesem Jahr. Hegels Ausführungen datieren aus dem Jahr 1821, die Überlegungen zum *pouvoir parlementaire* in Frankreich aus den dreißiger Jahren. In Deutschland hält sich dagegen die Dienertheorie trotz rechtlicher Wandlung der Ministerstellung bis gegen das Ende der Monarchien. Entgegnungen und die Repräsentanten- und Vermittlervorstellung, die in den dreißiger Jahren aufkommt, setzen sich nicht durch. Die Forderung nach ‚Vertrauensleuten‘ spielt seit den vierziger Jahren, um die Jahrhundertmitte, eine Rolle.

vormärzlichen Deutschland deuten können – unter Berücksichtigung des Umstandes, daß es auch hier Sprünge, Regressionen und kontemporäre Behauptungen verschiedener Entwicklungsstufen gegeben hat. So lassen sich die Theorien der Gruppe 1 als Fixierungen des ältesten Standpunktes einer rein monarchischen Regierung, halb noch vorkonstitutioneller Art, halb konstitutionell verbrämt, ansehen, gegen die die Betonungen des ministeriellen Elementes durch die Gruppen 2 und 3 nebeneinander, die einen aus einem mehr parlamentarischen, die anderen aus einem mehr beamtenstaatlichen Denken heraus, entwickelt wurden, wobei beide den Prozeß einer Entmonarchisierung widerspiegeln, als deren Endpunkt Constants Vorbild eines *pouvoir neutre* und die beginnende Parlamentarisierung erscheinen.

VI. Konstitutionelle Theorie und Verfassungswirklichkeit

Die Entwicklung der Ministerstellung in der Theorie ist nur ein, wenn auch ganz zentraler Aspekt der Entwicklung der für die konstitutionelle Monarchie des vormärzlichen Deutschlands konstitutiven Fragestellung nach Möglichkeit und Art der Vermittlung von monarchischem Prinzip und konstitutioneller Form der Monarchie gewesen. Diese Frage ist in diesem Kapitel von verschiedenen Aspekten her behandelt worden. Es konnte dabei gezeigt werden, daß der ihr zugrunde liegende Widerspruch in keinem der erörterten Bereiche eine zufriedenstellende Lösung fand. Den verschiedenen Vorschlägen, die hierfür angeboten wurden, lagen theoretische Ansätze zugrunde, die die Widersprüchlichkeit ihres Objektes nur einseitig aufzulösen vermochten. Aber nicht nur dadurch kam eine Verschiedenheit der Ansichten zustande, sondern – und das ließ sich besonders im letzten Abschnitt zeigen – auch durch den Wandel des Objektes in seinem geschichtlichen Entwicklungsgang selbst. Der damit entstehende Zwang für die einzelnen Theorien, sich mit einer veränderten Sachlage auseinandersetzen zu müssen, potenzierte die Schwierigkeiten, das Problem einer Lösung zuzuführen.

Am Anfang dieses Prozesses konnte Aretin noch hoffen, daß die Einführung des monarchischen Prinzips in die konstitutionelle Theorie, anders ausgedrückt: seine Behauptung auch beim Übergang zur konstitutionellen Monarchie (die verschiedenen Versionen spiegeln nur die unterschiedliche Situation der deutschen Theorie, die eine konstitutionelle Lehre schon vorfindet, und der praktisch-politischen Wirklichkeit, die konstitutionelle Formen in Deutschland erst schafft, wider), die neue Staatsform gegenüber allen Gefahren ihrer Zerreißen durch eine Trennung der Gewalten stabilisieren werde. Sowohl für Aretin als auch – *mutatis mutandis* – für Hegel stellte das monarchische Prinzip bzw. die fürstliche Gewalt das Zusammenhaltende, das die verschiedenen Gewalten-Mitträger Überwölbende, ihre Gegensätze Aufhebende dar, aber eben nicht in Gestalt eines neutralen, im Konfliktsfalle intervenierenden, die

Gegensätze balancierenden Königs, sondern durchaus noch als ein sie bestimmendes Herrscherkönigtum. Es war das Bild des absoluten, über den gesellschaftlichen Interessen stehenden und ihnen eine zu ihrer Existenz notwendige politische Ordnung gebenden Monarchen, das hier in die konstitutionelle Zeit hinüber gerettet wurde. Darüber schiebt sich die mehr liberale Vorstellung von der durch verfassungsmäßig verbürgte Volksrechte eingeschränkten Staatsgewalt, die zwar als solche noch in den Händen des Monarchen liegt, die aber ohne Zustimmung der Betroffenen ihre Grenzen nicht überschreiten darf – das Bild des konstitutionell gefesselten Leviathan. Am Ende der Periode jedoch überwiegt eine dritte Vorstellung, von der die konservative Besorgnis schon von Anfang an erfüllt war: das monarchische Prinzip als Gegenfaktor zum demokratischen in einem dualistisch aufgefaßten Staatsgefüge, als Hemmung, sei es, daß man diese Hemmung, mehr konservativ gestimmt, als Ordnungsgarantie im Fluß der Entwicklung empfand und daher für die Aufrechterhaltung und praktische Durchsetzung des Prinzips eintrat, sei es, daß man, mehr progressiv gewandt, sie als Hindernis bei der notwendigen Reformierung der gesellschaftlichen Zustände ansah und aus diesem Grunde auf eine Zurückdrängung des Prinzipes bedacht war. Die Gemeinschaftsseligkeit des konstitutionellen „Unschuldalters“²⁵⁶ der Anfangsjahre, in denen man von Regierung und Parlament als „Mann und Frau“²⁵⁷ sprach und hoffte, daß ihre Hochzeit durch die einzuführende konstitutionelle Verfassung die gesellschaftlichen Probleme auf einen Schlag lösen würde, war gründlich verfliegen. Damals – anno 1814 und 1815 – hatte man noch arglos davon träumen können, wie Arndt in seinen „Fantasien zur Berichtigung der Urteile über künftige deutsche Verfassungen“ oder Görres im Rheinischen Merkur, daß die deutschen Fürsten wie einst im Mittelalter im Kreise der Weisen des Volkes Rat pflegen und Gesetze geben würden, der Kaiser im erhofften Reich, die Fürsten in ihren Landen, denn:

„Wie des Reichs erlauchte Stände also gewappnet unter der alten heiligen Eiche um die Obergewalt des Reichs sich sammeln, so werden sie zu Hause selbst in Mitte eines solchen Rundes ihre Stelle haben, wo die Stimmführer ihres Volkes, seine Erwählten und Erlesenen sie umstehen“²⁵⁸.

Damals konnte man selbst als konservativer Autor noch arglos von „geteilter Souveränität“ sprechen, wie Ancillon, oder die konstitutionelle Monarchie eine „Demokratie“ nennen, wie Aretin, und von monarchischer „Prärogative“ und monarchischem „Veto“ reden, ohne die Fußangeln zu bemerken, die in einer solchen sprachlichen Verständigung nach westlichem konstitutionellem Vorbild für die deutschen Verhältnisse und das monarchische Prinzip steckten. Doch die „Flitterwochen“²⁵⁹ des konstitutionellen Systems dauerten nicht lange. Schon die ersten Ständever-

256 So Dahlmann im Vorwort zur 2. Aufl. seiner Politik; entsprechend Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 292.

257 So Adam Müller (nach Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 558). Die Vergleiche aus dem Eheleben sind überraschend häufig.

258 Artikel „Die künftige deutsche Verfassung“ im Rheinischen Merkur vom 18. bis 24. August 1814 (in der Ausgabe von Duch S. 69).

259 So Mohl, Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, S. 421.

sammlungen in Bayern, Baden und den anderen zum Konstitutionalismus übergehenden Staaten zeigten die Verschiedenheit der politischen Interessen und Ansichten zwischen Regierung und Ständen, führten zu Vertagungen und Auflösungen durch die erschrockenen Monarchen. Die „Ehe“²⁶⁰ zwischen Regierung und Parlament wurde zunehmend unglücklich. Und wenn trotzdem weiterhin behauptet wurde, daß das Verhältnis zwischen den beiden kein oppositionelles sei, da die Regierung ja nicht „Partei“ sei und es doch nicht um verschiedene Interessen, sondern um das Auffinden der einen gemeinsamen „Wahrheit“ gehe²⁶¹, so gleichen diese Aussagen mehr Beschwörungen des einstigen harmlosen Ideals, als daß ihnen irgendein Realitätsgehalt zuzumessen war.

Spätestens seit den dreißiger Jahren gewannen die Stellungnahmen in der Literatur an Schärfe. Die Ansichten polarisierten sich – eine Folge der Klärung der Positionen, die auch der begrifflichen Präzision zugute kam²⁶². An die Stelle der Begeisterung und des Gemeinschaftsglaubens der Zeit der Freiheitskriege trat der oppositionelle Geist, trat die kämpferische Haltung der Rotteck und Welcker, aber auf der anderen Seite auch so vieler Minister dieser Jahre, der Blittersdorff und Hassenpflug, traten Demagogieverfolgung und die Resignation, wie sie aus dem „Briefwechsel“ Pfizers spricht, aber auch die tiefe Skepsis bei so grundverschiedenen Geistern wie Mohl und Metternich, ob die konstitutionelle Monarchie überhaupt eine funktionsfähige Staatsform sei²⁶³. Dabei konnte sich die ständische Opposition in zwei ganz verschiedenen Formen äußern: Einmal als eifersüchtiges Bedachtsein, die Rechte des Volkes zu wahren und alle Übergriffe der Staatsgewalt abzuwehren, in der Gewißheit, daß die Ausübung der Staatsgewalt ja nicht eigene Sache sei, sondern Aufgabe der Regierung, die einen Ausweg schon finden werde – so hat Mohl „Begriff und Zweck der Ständeversammlung“ beschrieben –²⁶⁴, zum andern als der Versuch, Einfluß auf die politischen Entscheidungen zu gewinnen, um eine Staatsführung im Interesse der ständischen Majorität zu gewährleisten. In beiden Fällen aber ist der Dualismus Regierung – Landstände das kennzeichnende Moment gewesen, und es erscheint daher wenig sinnvoll, zwischen einer nachmärzlichen dualistischen „konstitutionellen

²⁶⁰ So Dahlmann, a. a. O. (1. Aufl.), S. 115.

²⁶¹ Regierung nicht „Partei“: Hegel, a. a. O., § 301 Zusatz; „Wahrheit“ als Ziel: Dahlmann, a. a. O., S. 152.

²⁶² Polarisierung in den dreißiger Jahren: a. A. Neumeister, Romantische Elemente im Denken der liberalen Führer des Vormärz, S. 100 (Hambacher Fest als linksradikale Ausnahme) wohl unter dem Eindruck von Wahls Beiträgen zur deutschen Parteiengeschichte, der die Geschichte des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert als ein immer weitergehendes Abgehen von den Ideen von 1789, mit einzelnen Rückfällen, darstellt (bes. S. 561). Vgl. dagegen Goebler, a. a. O., S. 4, und Brandt, a. a. O., S. 56. Charakteristisch für diesen Vorgang ist die Entwicklung Welckers, dargestellt von seinem Biographen Wild, S. 319 ff., von einer „teutonischen Epoche“ in Kiel zur Franzosenfreundlichkeit und Distanzierung von Arndt und Dahlmann seit der Julirevolution. Zur Bedeutung der Julirevolution für die Entwicklung des Liberalismus s. auch Schieder, Das Problem der Revolution, S. 14.

²⁶³ Für Metternich vgl. die Biographie von Srbik I, S. 366 f., für Mohl Einzelnachweise im 4. Kap. III. Entsprechende Befürchtungen finden sich in der damaligen Literatur konservativer Provenienz häufig.

²⁶⁴ Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., § 97 (S. 531).

Monarchie“ in Deutschland und nichtdualistischen Staaten des monarchischen Prinzips im Vormärz zu unterscheiden²⁶⁵. Hier täuscht das leicht Fetischcharakter annehmende Schlagwort vom monarchischen Prinzip eine Einheit vor, die eben schon damals prinzipiell nicht gegeben war. Zeitübliche Vergleiche, wie der konstitutionellen Monarchie mit einem „doppelt gespannten Wagen“ machen dagegen den obwaltenden Dualismus und die daraus resultierende Zerreißprobe, der diese Staaten unterworfen waren, viel deutlicher²⁶⁶. Recht glücklich ist auch das Bild, das Jellinek zur Kennzeichnung des Verhältnisses gewählt hat, wenn er vom „natürlichen Kriegszustand zwischen Regierung und Volk“ im Vormärz sprach²⁶⁷. Man könnte es weiterführen und von den zugeteilten Kompetenzen als den jeweils erreichten Stellungen in diesem Kampfe sprechen, aus denen heraus nach kriegsrechtlichen Regeln, nämlich den Regeln, die nach konstitutioneller Übereinkunft für den Verkehr von Monarch und Regierung mit den Ständen galten, operiert wurde, sowie von den Interpretationen, die der Sinngebung der jeweiligen Kompetenzverteilung galten, und den mit ihnen verknüpften Legitimationstheorien als Strategien, sei es zur Verteidigung und Behauptung der monarchischen Position, sei es zur Verteidigung der Volksrechte bzw. zum Angriff auf die letzten Reservate des monarchischen Prinzips. Das macht auch deutlich, warum alle juristischen Lösungen des Konflikts, die die Staatslehre anbot, scheitern mußten; denn sie gaukelten die Möglichkeit eines Friedenszustands mit einer zum Still-

265 A. A. Carl Schmitt und F. Schnabel (s. o. Anm. 10 und 11). – Ein Beispiel oppositioneller liberaler Haltung bietet Welcker in der badischen 2. Kammer 1831 und 1842 (vgl. dazu Wild, a. a. O., S. 134, 193 f.). Mohl charakterisiert a. a. O., S. 534, die liberale Einstellung treffend dahingehend, daß für sie die repräsentative Monarchie die Staatsform der „Mittelstände“ sei, die nicht selbst regieren könnten, aber wünschten, daß auf sie dabei Rücksicht genommen werde; denn gerade bei ihnen sei die geistige und materielle Kraft (des beweglichen Eigentums). – Goehler macht a. a. O. den dualistischen Denkanatz der Liberalen zwar grundsätzlich deutlich, kommt aber von seinem Erklärungsansatz (das dualistische Denken als Tradition aus dem vorkonstitutionellen Ständestaat überkommen) nicht dazu, neben dem Aspekt der Verteidigung der Volksrechte im Liberalismus auch den einer grundsätzlichen Mitbestimmung der Richtung (des Programms, nicht der Personen) der Regierung in ihrem auf gesellschaftliche Reformen bedachten Sinne zu sehen (s. dazu o. Anm. 144). Für ihn ist daher gerade Mohls den Intentionen der progressiven Liberalen zuwiderlaufende Darstellung des Verhältnisses von Regierung und Ständen ein wesentliches Zeugnis liberaler Vorstellungsweise (S. 54). Das politische Konzept der Steuerverweigerung bei den Progressiven wie Rotteck, Pfizer, Murhard, wird von ihm nicht erkannt (S. 50), die Frage, wie in diesem System Konflikte regulierbar sind, zwar gestellt, aber – außer dem Hinweis auf die in dem Zusammenhang gerade nicht in erster Linie relevante Ministeranklage – nicht beantwortet (S. 21). Vgl. dagegen das folgende Kapitel im Text. Grundsätzlich auch Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition im Deutschen Frühliberalismus.

266 Das Bild bringt schon Sismondi in seinem Examen de la constitution française, 1813 (vgl. Aretin, a. a. O., S. 86). Es scheint sich hierbei um einen zeitüblichen Topos konservativer Konstitutionismuskritik gehandelt zu haben. Auch Jarcke kennt es (vgl. Brandt, a. a. O., S. 83 Anm. 141). Ursprünglich hat es wohl Benjamin Franklin geprägt, und zwar im Hinblick auf das Zweikammersystem (vgl. Stahl, a. a. O., S. 430).

267 Jellinek, Regierung und Parlament, S. 10. Auch diese Vorstellung hat ihre Tradition. So spricht z. B. Türckheim, a. a. O. I, S. 174 ff., von der Steuerverweigerung als einer Belagerung der Festung der Monarchie, die damit sturmreif geschossen werden könne. Zum konstitutionellen „Kriegszustand“ Beispiele o. 1. Kap. Anm. 143. Außerdem: Auszug der Minister aus der 2. Kammer in Baden 1823 (Huber, a. a. O. I, S. 380), Mandatsniederlegung der Abgeordneten in Hessen-Nassau 1832 (Huber, a. a. O. II, S. 46), Selbstversammlung der Abgeordneten in Württemberg, um die ausbleibende Einberufung durch den Monarchen zu erzwingen (Huber, a. a. O. II, S. 37).

stand gekommenen, ein für allemal ‚richtigen‘ politischen Gewichtsverteilung vor, die nach Lage der Dinge allenfalls vorübergehend, gleichsam als Waffenstillstand, gegeben war, und sie reflektierten dabei ihre eigene Position als politische Stellungnahme ungenügend, wenngleich die Einsicht in die politische Bedingtheit ihrer Rechtsansichten den Staatslehrern des Vormärz in einem ungleich höheren Maße beschieden war als ihren positivistischen Nachfahren, die jene gerade wegen dieses Bewußtseins tadelten. Dennoch fehlt auch den ‚politischen Professoren‘ des Vormärz, selbst Rotteck, eine tiefere Einsicht in die gesellschaftliche Bedingtheit ihrer Stellungnahmen, wie sie zu der Zeit in Frankreich erarbeitet und dann in Deutschland von Marx weiter entwickelt wurde – mit vielleicht der einzigen Ausnahme Lorenz von Steins, der jedoch bezeichnenderweise die allgemeine Problematik der konstitutionellen Monarchie am französischen Beispiel darlegte.

Gegen Ende des Vormärz – im Übergang zur zweiten Hälfte des Jahrhunderts – schien nun der Sieg in diesem Kampfe sich den Ständen zuzuneigen, die aus der Position des Steuerverwilligungsrechtes heraus in vielfachen Budgetkonflikten trotz gescheiterter Revolution neue Stellungen eroberten, wie die rechtliche Anerkennung der Gesetzesinitiative, stärkere Anteilnahme am Budgetrecht und im Baden der sechziger Jahre sogar eine Regierungsbildung nach ihrem Gusto erreichten²⁶⁸. Daß die Entwicklung gegen Ende des Vormärz einen so eindeutigen Verlauf zugunsten der Stände nahm, findet ihre Erklärung in der – leider für die Zeit noch längst nicht zur Genüge erforschten – Sozialgeschichte, in der Emanzipation der bürgerlichen Gesellschaft im Verlauf der industriellen Revolution²⁶⁹. Sie führte zum einen zu einer verstärkten Abhängigkeit des Staates von den finanziellen Ressourcen eben der Volksklassen, deren Vertreter in den Ständeversammlungen saßen. Diese Abhängigkeit war bekannt, wie nicht nur die zitierten Äußerungen Rottecks oder Murhards zeigen, sondern auch die selbstbewußte Bekundung des rheinischen Bankiers Hansemann, der 1847 im Vereinigten Landtag, als die konstitutionelle Welle endlich auch Preußen erreichte, äußerte: „Bei Geldfragen hört die Gemütlichkeit auf“²⁷⁰. Zum andern aber äußerte sie sich in einem verstärkten Initiativwerden der Abgeordneten, die ihren Ausdruck in der Reklamation der Gesetzesinitiative fand. Die doch wohl mehr konservative als liberale, jedenfalls nicht progressiv-liberale Trennung von Staat und Gesellschaft²⁷¹ im Denken des 19. Jahrhunderts läßt den Umstand übersehen, daß es auf ständischer Seite nicht einfach um eine von staatlichen Eingriffen freie bürgerliche Gesellschaft ging, deren Ordnung von der

268 Vgl. dazu Gall, *Der Liberalismus als regierende Partei*, S. 80 ff.

269 Ansätze dazu in der programmatischen Aufsatzsammlung *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848*, hrsg. von W. Conze 1962. Für das vorkonstitutionelle Preußen vgl. jetzt Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, 1967.

270 Aufgenommen unter Büchmanns „Geflügelte Worte“.

271 Zu ihrer Entstehung im 18. Jahrhundert vgl. Angermann, *Das Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft im Denken des 18. Jahrhunderts*.

Schutzmacht des in gleicher Weise gesellschaftsfreien Staates garantiert werden sollte, sondern um eine kontrollierende Mitbestimmung bei der staatlichen Ordnungsfunktion und darüber hinaus um einen initiativen Einfluß auf die Staatsgewalt, um die gesellschaftlichen Zustände im freiheitlichen Sinne erst einmal überhaupt zu reformieren. Gerade auf diesem Gebiet war das Versagen der monarchischen Regierung eklatant, der einst so tätige Reformgeist des Beamtenstaates erlahmt, das Gesetz des Handelns zur „Bewegungspartei“ übergegangen²⁷². Die Alternative ‚Beamtenstaat‘ oder ‚Repräsentativsystem‘ konnte zwar noch gestellt werden, aber es überwog doch das Urteil, daß es mit der bürokratischen Staatsleitung zu Ende sei²⁷³. Lahmen Verteidigungen der Beamtenregierung²⁷⁴ standen kühle Konstatierungen des Verlustes an Achtung der Beamenschaft im Publikum und ihres Einflusses auf die Krone in Preußen, ja blanke Verachtung des Standes gegenüber²⁷⁵.

Mit einigem Anspruch auf Ernsthaftigkeit ließ sich Hegels Argument vom Volk als dem Teil des Staates, der nicht weiß, was er will, im Gegensatz zu der tieferen und umfassenderen Einsicht der Staatsbeamten, nicht mehr vortragen. Rückblickend notierte dann auch Bluntschli, daß die Entwicklung über Hegels Beamtenstaat endgültig hinweggegangen sei²⁷⁶. So standen die Zeichen für die Parlamentsherrschaft in der politischen Praxis eher noch deutlicher als in der Theorie. Auch Deutschland schickte sich offenbar an, dem englischen und französischen Beispiel zu folgen. Die Besorgnis der Konservativen, sich mit der Einführung des Verfassungswesens überhaupt auf eine schiefe Ebene begeben zu haben²⁷⁷ und die Partie, die nun einmal angefangen war, bis zum bitteren Ende durchspielen zu müssen, ob es bei dem Ende nun zur Demokratie oder Pöbelherrschaft, Anarchie oder Tyrannis käme, schien sich zu erfüllen. Schon seit Anfang der dreißiger Jahre meldeten sich aus Frankreich Stimmen, die die konstitutionelle Monarchie lediglich für eine vorübergehende Staatsform hielten²⁷⁸. Wenn dann doch in Deutschland die Entwicklung einen anderen Verlauf genommen hat, aus der Revolution und

272 Vgl. dazu Conze, Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, S. 223.

273 Das Schwinden der Achtung vor dem Beamtenstaat in Preußen konstatiert 1846 Struve, a. a. O. II, S. 86. Treitschke, Das constitutionelle Königthum, S. 546 ff., stellt etwas später ebenfalls das Schwinden der Bedeutung dieses hochverdienten Standes fest und prognostiziert ein weiteres Absinken seines Ansehens.

274 Vgl. Bülow, Der constitutionelle Staat, S. 36 (studierte Männer, die des Guten eher zuviel tun), auch Stahl, a. a. O., S. 418.

275 Droysen bezeichnete den „Beamtenstaat“ als „die dürrste, unwürdigste und geistestötendste Form der beschränkten Monarchie“ (bei Hock, a. a. O., S. 63).

276 Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 620.

277 Vgl. Metternichs Warnung an Friedrich Wilhelm IV. anfangs der vierziger Jahre (bei Huber, a. a. O. II, S. 488). Auch die „schiefe Ebene“ scheint ein zeitgängiger konservativer Topos gewesen zu sein.

278 Darüber berichtet Kolb im Artikel „Repräsentatives, constitutionelles und landständisches System“ im Staatslexikon, 12. Bd., S. 686 f. (Äußerung im „National“ 1833); vgl. auch Bé ranger in einem Brief an Chateaubriand (am 4. Oktober 1831): „Depuis longtemps j'ai dans l'esprit que les monarchies représentatives n'ont qu'une forme transitoire“ (nach Held, Zur Lehre vom Constitutionalismus, S. 98). Eine ähnliche Einschätzung durch Macaulay erwähnt Stahl, a. a. O., S. 428. Schon Saint Simon hielt den Gouvernement représentatif für „transitoire“ (vgl. Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung II, S. 159).

den Verfassungskonflikten die konstitutionelle Monarchie wie ein Phönix aus der Asche stieg, die Liberalen zur „Selbstkritik“ schritten und eine neu formierte Staatslehre energischer als vordem für das monarchische Prinzip und gegen ihre Politisierung im Vormärz Front machte, so ist das wohl nicht einfach mit der in Deutschland, besonders in der preußischen Vormacht, noch immer weitaus beträchtlicheren Stärke der Monarchie und der noch zu geringen Kraft der Bourgeoisie im Vergleich mit den westeuropäischen Verhältnissen zu erklären, auch nicht nur mit der Zerreibung der Kräfte bei der doppelten Aufgabe, die nationale Einigung zu schaffen und gleichzeitig im Reich und in den Ländern die konstitutionellen Verhältnisse einzuführen bzw. zu reformieren, sondern es ist dabei auch in Betracht zu ziehen, daß sich zur selben Zeit der 4. Stand, das moderne Proletariat, meldete, als Feind im Rücken empfunden, der den Impetus im Kampf gegen die monarchische Herrschaft lähmte und zugleich Bereitschaft zum Einlenken erzeugte, wie die Ausnahmezustands-Arrangements gerade jener Jahre zeigen, in denen ein aufgeschrecktes Bürgertum für den Ernstfall der monarchischen Staatsgewalt die Barrieren des Rechtsstaats freigab²⁷⁹. Damit blieb aber gerade in Deutschland die einer Lösung so nahe erschienene Frage der Regelung der typisch konstitutionellen Konfliktssituation weiter bestehen. Konnte die konstitutionelle Monarchie etwas anderes sein als ein System des gegenseitigen Mißtrauens, der Verdächtigungen und Friktionen, eines andauernden Kampfes zwischen Regierung und Parlament, nur daß eine generelle Lösung sich nun auch am Horizont nicht mehr abzeichnete? Sollte die Zuspitzung des Konfliktes nun auch in Deutschland – wie schon in Frankreich unter dem Bürgerkönigtum – vollends zu einem „gouvernement du mensonge, de la fraude et de la corruption“ führen, der ‚Lüge‘ der überparteilichen Regierung, dem ‚Betrug‘ der Budgetverschleierungen, der ‚Korruption‘ der Wählerschaft und der Abgeordneten – Urteile über die konstitutionelle Monarchie, die in auffälliger Einmütigkeit der russische Zar Nikolaus, der Liberale Robert von Mohl und der Sozialist Ferdinand Lassalle fällten?²⁸⁰

279 Vgl. darüber meine Arbeit zum Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Berlin 1967.

280 Zu Lassalle (Auseinandersetzung mit Victor Aimée Huber) vgl. J. Ziekursch, *Politische Geschichte des neuen Deutschen Kaiserreichs I*, 1925, S. 14, und G. Mayer, *Lassalleana*, S. 191. Dort auch die diesem Kapitel als Motto vorangestellte Äußerung von Nikolaus I. Sie wurde überliefert durch Marquis de Custine, *La Russie en 1839*, II, 1843, S. 129 (nach Hartung, *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie*, S. 224). Für Mohl vgl. seine Kritik des Repräsentativsystems von 1852 mit Hinweisen auf die Korruption in Deutschland (S. 421). Hinweise auf die Wahlbeeinflussungstechnik auch schon in seiner vergleichenden Abhandlung über das Repräsentativsystem von 1846 (S. 468 f.). Zur Theorie der Wahlbestechung in der deutschen Staatslehre s. vor allem K. S. Zachariä (u. 4. Kap. II). – Das Thema der Korruption ist seit dem Regime Walpoles in der Literatur virulent. Bedenken gegen diese (englische) Regierungsweise im 18. Jahrhundert bei Filangieri und Destutt de Tracy (vgl. Bluntschli, a. a. O., S. 331, und Wilhelm, a. a. O., S. 26 f.), im 19. Jahrhundert z. B. noch bei Aretin, a. a. O., S. 256 ff. Die Problematik erweitert und wandelt sich von der anfänglichen einfachen, mit dem Patronagesystem verbundenen Form der Abgeordnetenbestechung zu der (amtlichen) Wahlbeeinflussung, die, soweit sie mit Lockmitteln arbeitet, ebenfalls als Spielart des Korruptionssystems begriffen wird (von K. S. Zachariä und Mohl). Dagegen wird von der liberalen Opposition die Forderung nach „freien“, d. h. unbeeinflussten Wahlen erhoben (s. dazu das folgende Kapitel). Wünschenswert wäre eine stärkere Berücksichtigung dieser Aspekte in der Verfassungshistorie, in der bislang nur das System Louis Philippe in dem Zusammenhang genannt wird. Hinweise auf die be-

trächtliche Wahlbeeinflussung in Baden 1825 und 1842 geben Huber, Wild und Ruckstuhl. Die Bewunderung des Systems Louis Philippe durch deutsche Potentaten wird von Bismarck in Erinnerung und Gedanke (Ges. Werke XV, S. 474) erwähnt (L. Philippe habe eine ähnliche Bedeutung für die deutschen konstitutionellen Staaten erlangt wie die Pariser Moden für die deutsche Damenwelt). Stahl, a. a. O., S. 351, schiebt die Schuld an der Korruption in den deutschen Staaten mit monarchischem Prinzip den „Menschen“, nicht der „Einrichtung“ zu. Auffällig ist diese Praxis in der preußischen Reaktionszeit nach 1850 und im Verfassungskonflikt, wo sie schließlich von Bismarck unter dem Eindruck der fortgeschrittenen Praxis in Frankreich (plebiszitäre Technik Napoleons III.) modernisiert wird.

3. Kapitel

Deutscher oder wahrer Konstitutionalismus?

„Die teutschen Stände können den Minister in den zu ihrer Competenz 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.“
Friedrich Bülow

I. Das Problem der Vermittlung

Im Jahre 1843 rezensiert Friedrich Bülow, bekannt durch seine Darstellung des sächsischen Staatsrechts, in den ‚Neuen Jahrbüchern der Geschichte und Politik‘ den 1. Band der ‚Betrachtungen auf dem Gebiete der Verfassungs- und Staatenpolitik‘ des konservativen Standesherrn Johann von Türkheim und bricht, nachdem er sich sehr lobend über das Werk ausgesprochen und die „jungen Leute“ und „Parteimänner“ abgekanzelt hat, die das große Wort auf dem Markte führen, ohne die Dinge zu kennen, in den Ausruf aus: „Wahrlich, das ist ein Wort der Verständigung, der Vermittlung!“¹ Die Emphase, mit der diese Feststellung getroffen wird, ist bezeichnend. Sie spiegelt deutlich das Suchen nach einer Versöhnung der in der konstitutionellen Monarchie angelegten und gegen Ende des Vormärzes sich immer stärker zuspitzenden Gegensätze wider, das Frohlocken darüber, eines Vorschlages gewahr zu werden, der eben das in vernünftiger Weise zu leisten verheißt. „Vermittlung“: Das ist eines der Schlüsselwörter für jene Epoche, nicht nur im politischen Bereich, wie Ancillons „Zur Vermittlung der Extreme in den Meinungen“ zeigt, ein zweibändiges Werk, 1828 erschienen und ein Jahrzehnt später in zweiter Auflage vorgelegt, das auch die gesamte kulturelle Welt in die Betrachtung einbezieht.

Aber es ist auch – und in besonderem Maße – ein politisches Schlüsselwort, gilt die konstitutionelle Monarchie ihren Interpreten doch geradezu als „in Wahrheit ein System der Verständigung, der Mäßigung und des

¹ A. a. O., S. 262 f.

Vertrauens von beiden Seiten“ und „zugleich ein Mittleres und Vermittelndes“². Worum handelt es sich dabei, präziser gefaßt?

Schon im 1. Kapitel wurde darauf hingewiesen, daß das Kernproblem der Verfassungsgebung die Frage der Vermittlung von monarchischem und demokratischem Prinzip gewesen ist, wobei nach der Vorstellung der Regierungen das monarchische nach Möglichkeit aufrechterhalten und in seiner Vorrangstellung bewahrt werden sollte. Die Theorie hat diese Fragestellung aufgegriffen und sie in Anlehnung an die traditionelle Staatsformenlehre als Problem der richtigen Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie behandelt. Damit geriet die Problematik zwar in Gefahr, aus ihrem politischen Zusammenhang gerissen und zum akademischen Lehrstück zur Beantwortung der alten Preisfrage nach dem ‚besten‘ Staat ideologisiert zu werden, doch ist andererseits nicht zu verkennen, daß die Berücksichtigung auch des aristokratischen Elementes im Deutschland des beginnenden 19. Jahrhunderts durchaus noch Ausdruck einer realen Einschätzung der politischen Machtverhältnisse sein konnte, was erklärt, daß Rottecks Versuch, das aristokratische Prinzip zu negieren und durch Einführung eines Einkammersystems zu überspielen, grundsätzlich ohne Erfolg blieb³.

Wenn man jedoch die besagten Elemente miteinander vermitteln wollte, so konnte das offenbar nur dadurch geschehen, daß man ein zusätzliches Prinzip fand, das angab, in welcher Weise sich die angestrebte Versöhnung bewerkstelligen ließ. Das war für die theoretische Meisterung der Problematik unerläßlich, besaß aber auch für die politische Praxis insofern eine gewisse Relevanz, als auch ein Kompromiß der verschiedenen Interessen bei der Verfassungsgebung – und um einen Kompromiß handelte es sich hierbei der Sache nach immer, selbst dort, wo er formell einseitig durch Oktroi des Monarchen erfolgte – sich als ein ‚vernünftiger‘ und damit für die Beteiligten akzeptabler rechtfertigen lassen mußte.

Von ihrer grundsätzlichen Einstellung zu dieser Problematik her lassen sich nun die verschiedenen zeitgängigen Theorien unterscheiden. Sie versuchten entweder ‚historisch‘ (unter der Voraussetzung, daß die historisch-organische Entwicklung der Lösung vernünftig und gerecht sei) oder

2 So bei Welcker im 6. Bd. des Staatslexikons S. 744. Ähnlich auch Hegel, Rechtsphilosophie, § 302 Zusatz: „Die Verfassung ist wesentlich ein System der Vermittlung.“ Zu vergleichen auch Bluntschli, Artikel „Monarchie“ im 6. Bd. des Staatswörterbuchs, S. 715. Auf eine konservative Quelle des Vermittlungsdenkens und ihren gesellschaftlichen Hintergrund weist Mannheim in seinem Aufsatz über das konservative Denken hin (s. Wissenssoziologie, S. 495). Dort heißt es von Adam Müller, daß das „Vermitteln“ für ihn eine „Kategorie der ständisch-romantischen Synthese“ gewesen sei, eine Bindung und Versöhnung von als Polaritäten aufgefaßten Gegensätzen, was dem Sich-Sträuben ständischer Denkungsart gegen die Subsumtion unter das Allgemeine, dem Gegensatz von patrimonialer Gerichtsbarkeit zur bürokratischen entsprochen habe.

3 Zur Bedeutung des aristokratischen Elements vgl. für Baden H. Schmitt, Das vormärzliche Staatsdenken, S. 18; zu Rotteck s. o. 2. Kap. Anm. 158. Zur Tradierung der antiken Lehre von der Staatsformenmischung (Polybios) in den modernen konstitutionellen Staat und ihrer Verbindung mit der Gewaltenteilungslehre durch englische Autoren (Harrington, Bolingbroke) vgl. Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 197; Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 203. Übernahme der Idee der Staatsformenmischung z. B. durch Hegel (a. a. O., § 273); Dahlmann in seiner Politik, 2. Aufl., S. 18; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht I, S. 402.

‚philosophisch‘ (von einem vernunftrechtlichen Ansatz her operierend) die Gegensätze, die einen mehr zugunsten der monarchischen, die anderen mehr zugunsten der ständischen Seite, zu vermitteln, wobei von den kaum vertretenen ‚reaktionären‘ oder ‚revolutionären‘ Extrempositionen beider Richtungen hier abgesehen werden kann, da sie das Problem der konstitutionellen Monarchie dadurch zu lösen trachteten, daß sie die konstitutionelle Monarchie überhaupt ‚aufhoben‘. Zu beiden gesellte sich schließlich noch eine weitere, zwischen ihnen wiederum historisch-philosophisch vermittelnde Richtung, getragen von der Vorstellung, unter Vermeidung der Einseitigkeiten der beiden anderen die obwaltenden Widersprüche auf ein nun wirklich ‚mittleres‘ Ergebnis hin vermitteln zu können⁴. Das Ganze fand schließlich seinen sinnfälligen Ausdruck in der seit der Juli-Revolution in Frankreich Epoche machenden, auch in Deutschland Anhänger besitzenden Theorie des ‚juste milieu‘ und Guizots Inthronisierung der ‚Vernunft‘ als ‚Souverän‘, was ja nichts anderes hieß, als daß die Vernunft die Ansprüche des monarchischen und des demokratischen Prinzips versöhnen, die ‚Grenzlinien‘ zwischen beiden festlegen sollte⁵.

Für die deutsche Theorie entstand dadurch folgende Schwierigkeit: Wenn man hier auch für die konstitutionelle Monarchie am monarchischen Prinzip i. S. der monarchischen Souveränität festhielt, dann war es offenbar nicht angängig, ein anderes Prinzip als vermittelndes zu bestimmen; denn als vermittelndes, jedem der Kontrahenten das Seine zuteilende, wäre es ein Höheres, eben selbst ‚souverän‘ gewesen. Das monarchische Prinzip ließ sich im Grunde genommen nur unter Wahrung des Hobbeschen Diktums ‚auctoritas, non veritas facit legem‘ halten. Gerade auf das Gegenteil zielte jedoch die Idee der Vermittlung. Andererseits: Wenn

⁴ Vgl. dazu den Überblick über die „drei Hauptssysteme der neuesten Staatslehre“ bei Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 40 ff.

⁵ Vgl. dazu Carl Schmitt, a. a. O., S. 7 f., 201 (zu Guizot), und Angermann, Robert von Mohl, S. 194. Zur Kritik am Juste milieu Radowitz, Über das juste milieu, 1830 (Ges. Schriften IV, S. 30) und schärfer noch in seinem Aufsatz „rechts und links“, 1850 (ebd., S. 215). – Es ist grundsätzlich zwischen dem um ein neues, positives Resultat bemühten dialektischen Vermittlungsdenken und dem mehr aus einem Skeptizismus heraus getriebenen zu unterscheiden. Bei Ancillon (s. o.) heißt es im Vorwort, daß nach Leibniz keine Wahrheit ohne Irrtum sei in dem, was sie übersähe. Das gelte insbesondere für Geschichte und Politik. Extreme Meinungen seien hier mehr als anderswo fehl am Platze. Doch gerade gegenwärtig seien solche einseitigen Ideen die Lieblingstheorien der Zeit. – In diesen und den weiteren Ausführungen kommt eine vorsichtig vermittelnde Haltung zum Ausdruck, wie sie auch die Autoren der Staatssouveränitätslehre kennzeichnet, die die „einseitigen“ Legitimationstheorien ablehnen, weil an jeder von ihnen etwas „Wahres“ sei (s. o. 2. Kap. Anm. 80). Die politische Notwendigkeit, zwischen monarchisch-aristokratischer Rechtsbehauptung und bürgerlich-demokratischen Forderungen vermitteln zu müssen, wird hier reflektiert als ein Problem der Wahrheitskenntnis, die eher in Skepsis umschlägt, als zu einer (scheinbaren?) Aufhebung der Gegensätze in einem neuen Dritten, zur Staatsmetaphysik, führt. Die Konsequenz dieser Haltung ist dann die Reduktion auf den Rechtspositivismus. Der Radikalismus der Rechten wie der Linken (Donoso Cortes bzw. Karl Marx) hat beide Vermittlungsversionen stets abgelehnt. Ranke steht in seinem Politischen Gespräch der Position Hegels näher, wenn er sich dagegen wendet, die Wahrheit als eine Resultante, als die Mitte von zwei Extremen zu bestimmen, so als könne man aus dem Vergleich von Ketzereien das wahre Christentum ermitteln. Verkehrt sei daher der Versuch des juste milieu, zwischen absoluter und konstitutioneller Monarchie ein Mittleres zu finden. Die Regierung sei weder Partei, noch stehe sie einfach zwischen diesen, sondern sie solle ein „positiv“ Wirkendes, Selbständiges sein.

der Monarch sich tatsächlich als Souverän gerierte, als selbständige und über die konstitutionellen Forderungen bei der Verfassungsgebung nach seinem Gutdünken befindende Instanz, so mußte das seine Gegner auf den Plan rufen, die sich von einer Vermittlung der Gegensätze durch die andere Partei kaum einen gerechten Ausgleich erhoffen konnten und daher dann auch tatsächlich – von ihrem Standpunkt aus ebenfalls konsequent – gegen die Theorie der Verfassung als ‚Gnadengeschenk‘ oder freiwillige ‚Selbstbeschränkung‘ des Fürsten polemisierten. Damit war freilich das Problem, einerseits an der monarchischen Souveränität, die sich selbst bestimmte, festhalten und andererseits nach einem vermittelnden Prinzip, das deren Ausmaß festlegte, suchen zu müssen, nicht gelöst. Es war auch nicht lösbar; denn es handelte sich hierbei um einen echten Widerspruch. Man konnte es allenfalls umgehen, indem man entweder formell an der Fürstensouveränität festhielt und sie dennoch aufgrund anderer Prinzipien an das positive Recht band, oder etwas anderes zum Souverän erklärte, sei es die Vernunft oder ihre Synonyma: das Recht, den Staat oder die Verfassung, den Monarchen aber zum ‚Träger‘ oder ‚Repräsentanten‘ dieser Souveränität machte, d. h. die Entscheidung doch wieder in seine ‚Vernunft‘ legte aufgrund der Unterstellung, daß sie eine ‚überparteiliche‘ sei, was dem ursprünglichen Ansatz der Vermittlungsidee jedoch strikt widersprach; denn danach war der Monarch, war das monarchische Prinzip, ‚Partei‘⁶.

Dazu kam aber noch eine weitere Schwierigkeit: Der Anspruch, daß sich der Monarch dem Richterspruch der Vernunft zu unterwerfen habe, ließ sich theoretisch zwar als ein Appell an die Vernunft schlechthin ausgeben, tatsächlich aber handelte es sich um eine ‚veritas‘ liberal-bürgerlicher Konvenienz. Was hier als überparteiliche Instanz angerufen wurde, stellte also bis zu einem gewissen Grade – nämlich soweit es sich um konkrete Forderungen nach einer Gestaltung der bürgerlichen Freiheit und Partizipation am Staat und nicht um Freiheit und Mitbestimmung an sich handelte – das Gewissen der einen Partei selbst dar, dessen Anspruch auf Allgemeingültigkeit freilich die monarchische Seite solange einem Druck aussetzte, als es der nicht gelang, diese Behauptung als das falsche Bewußtsein des Gegners zu denunzieren. Das ist vollends erst der maixi-

6 Das geht schon aus der Entstehungsgeschichte des „monarchischen Prinzips“, als zu vermittelnden Gegensatzes zum demokratischen, hervor: s. o. 1. Kap. I. Für das Bewußtsein der liberalen Opposition im Vormärz, daß ihr die Regierung und „Reaktionspartei“ gegenüberstünden, vgl. Conze, Staat und Gesellschaft im Vormärz, S. 230. Zur Unterscheidung von „Bewegungspartei“ und „Stillstandspartei“ und ihre Beziehung auf Regierung und parlamentarische Opposition vgl. Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus, bes. S. 157 ff. Vgl. auch die Stellungnahme Murhards in seinem England-Artikel im Staatslexikon (5. Bd., S. 124): In England stünden Monarch und Minister nicht an der Spitze eines vom Volk gesonderten Beamtenapparates, so daß sie dem Volk und seinen Repräsentanten gegenüber nicht als „Partei“ erscheinen könnten. Die h. L. versuchte demgegenüber daran festzuhalten, daß der Monarch gerade durch seine Absonderung von Volk und Repräsentanten keine Partei darstelle, und ihn durch seine Überparteilichkeit zu legitimieren (s. o. 2. Kap. II). Typisch dafür Hegel, a. a. O., Zusatz zu § 301 (Die Regierung sei keine Partei). Dementsprechend auch Ranke (s. o. Anm. 5). Die Bezeichnung der Regierung als einer „Partei“ durch Heinrich v. Gagern gelegentlich einer Kammerdebatte in Hessen führte 1834 zu entrüsteten Zurückweisungen dieser Unterstellung (s. Artikel „Gagern“ im 6. Bd. des Staatslexikons, S. 217).

stisch-sozialistischen Kritik gelungen. Aber schon Stahl hat in einer glänzenden Darlegung im Anschluß an die Hegel-Kritik in seiner Philosophie des Rechts nachgewiesen, daß die Begründung des Staates auf die Vernunft die Abhängigkeit des Monarchen vom „menschlichen Bewußtseyn“, d. h. vom Willen der Untertanen und damit die Akzeptierung der (demokratischen) Vertragslehre impliziere⁷. Allerdings hat er zur Reklamation des monarchischen Standpunkts dem nur das ‚seid unternan der Obrigkeit‘, bzw. den durch irrationale göttliche Fügung inthronisierten Fürsten entgegensetzen vermocht.

Die Problematik der Vermittlung tauchte nun aber nicht nur im Bereich der Verfassungsgebung auf, sondern setzte sich auch in der Frage der Verfassungsinterpretation fort. Die Erhebung der Verfassung zum ‚Souverän‘ löste auch dieses Problem nicht, weil die Verfassungen lediglich eine bestimmte Kompetenzverteilung treffen konnten – und damit auch eine Regelung für ihre Änderung –, aber nicht selbst über Streitfragen entscheiden, die sich in dem von ihnen gezogenen Rahmen ergaben. Schon die durch sie vorgenommene Kompetenzverteilung setzte für die zu vermittelnden Prinzipien nur unscharfe Grenzlinien. Die zur Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips erfundenen Verfassungsformeln gaben ja nur eine formelle Regelung, aus der sich allenfalls für nicht positiv geregelte Kompetenzen eine Vermutung der Zuständigkeit des Monarchen ableiten ließ. Dies schloß Unklarheiten über das Ausmaß der ständischen Mitwirkungsberechtigung nicht aus. Diese konnten nicht einseitig vom Monarchen beseitigt werden: denn die Befugnis zur authentischen Interpretation der Verfassung wurde als Recht aller an der Gesetzgebung (und Verfassungsänderung) beteiligter Faktoren angesehen⁸. Der Versuch der Theorie, hier vermittelnd einzugreifen, indem sie die ständische Mitwirkungsbefugnis auf Rechtszustandswahrung und Mißbrauchabwehr beschränkte, stellte nur ein mögliches Verfassungsverständnis dar, dem mit gleicher Berechtigung das andere Verfassungsbild von der Mitwirkung der Stände bei der Gesetzgebung und Steuerbewilligung als politischer Grundsatzentscheidung entgegengehalten werden konnte, wie im vorangegangenen Kapitel näher dargelegt wurde.

Welches Interpretationsschema man aber auch immer an die Verfassung anlegte und in welcher Weise man dabei die Stellung des Monarchen und der Volksvertretungen legitimierte, in keinem Falle wurde dadurch die

⁷ A. a. O., S. 185 Anm.

⁸ Vgl. Aretin, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, S. 252 (einseitige Auslegung durch den Monarchen sei Verfassungsverletzung), entsprechend Jordan im Lehrbuch, S. 97 f. Auf entsprechende Verfassungsbestimmungen weisen Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts II, S. 370, und H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II, S. 158, hin; vgl. z. B. die württembergische Verfassungsurkunde § 88. In absolutistischer Zeit galt die Gesetzesinterpretation als Majestätsrecht des Monarchen (vgl. Bluntschli, Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 257, unter Bezugnahme auf Chr. Wolff). Versuche, den monarchischen Interpretationsvorbehalt in die konstitutionelle Zeit hinüberzueretten, bei Stahl (s. u. 4. Kap. I). Der Interpretationsvorbehalt ließ sich jedoch nicht mehr aufrechterhalten; s. dazu die Diskussion auf der Wiener Konferenz von 1834 (Weech, Correspondenzen und Actenstücke, S. 149 ff., S. 153 und passim). Grundsätzlich a. A. offenbar Huber, Bismarck und der Verfassungsstaat, S. 193 ff. Zum Versuch, einen Ausweg über die Bundesschiedsgerichtsbarkeit zu finden, s. o. 1. Kap. VIII.

Möglichkeit des Auftretens eines Dissenses bei der Regelung eines der Mitwirkung bedürftigen Gegenstandes verhindert, noch eine verbindliche Auskunft darüber gegeben, wie ein solcher Konfliktfall innerhalb einer unbestrittenen Mitwirkungskompetenz, wo der Dissens also nicht über die Frage des ‚Ob‘ der Mitbestimmung, sondern über den ihr zweifelsfrei unterliegenden Gegenstand herrschte, zu lösen sei. Es muß hier von vornherein dem Irrtum entgegengetreten werden, daß ein einfacher Rekurs auf das monarchische Prinzip in diesem Falle möglich gewesen wäre. Das monarchische Prinzip war in den Verfassungen des Vormärz nur durch die Art der Kompetenzverteilung berücksichtigt und in seinem Vorrang vor dem demokratischen durch Feststellung der grundsätzlichen Allzuständigkeit des Fürsten und die Restrangierung der Stände auf jeweils bestimmte Befugnisse, bewahrt worden. Ein Recht zum Stichtentscheid bei einem Dissens in einer Mitwirkungsangelegenheit für den Monarchen folgte daraus nicht. In der Absicht der vormärzlichen Verfassungen lag es ja gerade, den Monarchen an die Zustimmung der Stände bei der Ausübung wesentlicher Funktionen zu binden. Es sollte eben nichts ohne deren Genehmigung bei einer Verfassungsänderung, bei der Gesetzgebung oder bei der Steuererhebung geschehen können. Ein Veto der Stände legte insofern die staatliche Initiative lahm, wie das Veto des Monarchen die ständische im umgekehrten Fall. Man mag eine solche Regelung, die den Konflikt prinzipiell ermöglichte, ohne gleichzeitig für seine Beilegung von verfassungswegen zu sorgen, für politisch unklug halten. Das ändert nichts daran, daß sie nun einmal so getroffen war. Nur dadurch wird ja überhaupt erst verständlich, warum die Frage der Konfliktregelung in diesen Verfassungen zu einer grundlegenden Problematik werden konnte.

Auch die Theorie jener Zeit ist an dem Problem nicht vorbeigegangen. Sie hielt für eine Regelung solcher Konflikte eine Anzahl von, wenn nicht rechtlichen, so doch politischen Lösungsvorschlägen parat. So ziemlich alle Faktoren, die im politischen Kräfteverhältnis eine Rolle spielten, sind von ihr als vermittelnde Instanzen benannt worden. So wurde es etwa als Aufgabe der 1. Kammer betrachtet, zwischen monarchischer Regierung und 2. Kammer zu vermitteln⁹, oder als Aufgabe der 2. Kammer, dieses Geschäft zwischen Regierung und Volk zu besorgen¹⁰, oder als Aufgabe der Minister, zwischen Monarch und Ständen vermittelnd aufzutreten¹¹, ja es fehlte sogar die Version nicht, die es geradezu als Wesen des monarchischen Amtes ansah, bei einem Konflikt zwischen Regierung und Kammern vermittelnd einzugreifen. Sie ist allerdings nicht in Deutschland vertreten, sondern bekanntlich von Benjamin Constant entwickelt worden¹².

9 Vgl. Hegel, a. a. O., § 305 (Majoratsherren), und Welcker (bei H. Schmitt, a. a. O., S. 49). Hier ist z. T. der Gedanke an die schiedsrichterliche Stellung des Oberhauses bei einer Ministeranklage noch lebendig. Zur Funktion der 1. Kammer vgl. auch Levita, Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung, S. 36 ff.

10 Vgl. Hegel, a. a. O., § 302.

11 Siehe oben 2. Kap. V.

12 Siehe den folgenden Abschnitt im Text.

Schließlich fehlte auch die Vorstellung von einer gerichtlichen Entscheidung derartiger Fälle nicht¹³. Einem typischen, den Standpunkten beider Kontrahenten gerecht werden wollenden Vermittlungsdenken mochte gerade der Weg über den Gerichtsentscheid als die adäquate Lösung erscheinen. Diesbezügliche Überlegungen konnten an die Zuständigkeit des alten Reichsgerichts anknüpfen. Sie kamen im Bundesbeschluß von 1834 zum Tragen. Auch verschiedene Verfassungen hatten derartige Regelungen getroffen¹⁴. Endlich ist auch das allgemein vorgesehene Ministeranklageverfahren wegen Verfassungsverletzung im Grunde nichts anderes gewesen als der Versuch, einen Konflikt über Kompetenzgrenzen auf dem Rechtswege auszutragen¹⁵.

Die angedeuteten Lösungsvorschläge mögen freilich mehr wohlmeinend als in einem tatsächlichen Konflikt wirksam gewesen sein. Es ist überdies sicherlich richtig, daß das Bewußtsein von der in den Verfassungen angelegten Konfliktsproblematik erst allmählich heranreife, hatte man ursprünglich doch geglaubt, gerade durch den Erlaß von Konstitutionen die bestehenden Spannungen beseitigen zu können. Andererseits hat es jedoch, vor allem durch Constant beeinflusst, auch in Deutschland Autoren gegeben, die schon sehr früh die Bedeutung dieser Fragestellung erkannten. Da sie offenbar eine zentrale für das Verfassungsleben jener Zeit gewesen ist, erscheint es sinnvoll, die Staatslehren gerade unter dem Gesichtspunkt ihrer Beitragsleistung zu diesem Problem zu untersuchen. Das soll im folgenden durch eine Darstellung der daraufhin befragten Systeme verschiedener Autoren getan werden. Dabei wird es sich als zweckmäßig herausstellen, die betreffenden Theoretiker in zwei Gruppierungen unter den Stichwörtern „wahrer“ und „deutscher“ Konstitutionalismus abzuhandeln, wobei die Erörterung einiger weiterer wichtiger Autoren, die ihren Standpunkt jenseits dieser Gruppierung beziehen, einem gesonderten 4. Kapitel vorbehalten bleibt.

II. Wahrer Konstitutionalismus

Den meisten Staatslehrern des Vormärz ist es klar gewesen, daß die Kompetenzregelungen der Verfassungsurkunden nicht ausreichten, um ein geordnetes Verfahren zwischen Regierung und Ständen zu gewährleisten. Der ‚Körper‘ der Verfassungsvorschriften war ihrer Ansicht nach da-

13 Gerichte als Schiedsrichter, da es die Gerechtigkeit erfordere, daß keine der beiden Parteien im Konfliktfall Richter in eigener Sache sei: H. A. Zachariä, a. a. O. I, S. 622. Zur Rolle der Gerichte bei Rotteck und Welcker vgl. Goeffler, *Der Dualismus zwischen Volk und Regierung*, S. 37.

14 Vgl. z. B. die kurhessische Verfassungsurkunde § 154 und die sächsische § 153.

15 Vgl. Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheerstaaten mit Volksvertretung* (s. dazu auch u. 4. Kap. III). – Bei Rotteck (Ges. und nachgelassene Schriften III, 1841, S. 266 f.) gilt die Nation als das Vermittelnde. Das entspricht der im folgenden Abschnitt im Text dargestellten Ansicht des progressiven Liberalismus in Deutschland. Kritischer Kommentar zu der Lehre, wonach jeder Faktor des Systems jeden anderen mit allen anderen vermittele, bei Marx, *Kritik der Hegelschen Staatsphilosophie* (Frühschriften, S. 105 f.).

her mit ‚Leben‘ zu erfüllen, das ‚konstitutionelle Recht‘ durch eine ‚konstitutionelle Moral‘ zu ergänzen¹⁶. Was man hierfür an Auskünften anbot, ist teilweise recht allgemein und vage gewesen. So hieß es häufig, daß die Partner im politischen Leben sich Mäßigung bei ihren Forderungen auferlegen sollten, daß sie sich stets versöhnungsbereit verhalten sollten, um eine Einigung in Gesetzgebungs- und Budgetangelegenheiten nicht unmöglich zu machen u. ä. m. Wie aber auch immer diese Ratschläge im einzelnen aussahen, sie sind meist mehr als nur politischer Natur gewesen. Auch Ratschläge solcher Art kamen vor, wie z. B.: Ein Fürst solle nicht selbst ein Veto gegen Gesetzgebungsprojekte der 2. Kammer einlegen und sich dadurch in eine gespannte Situation zur Volksvertretung bringen, sondern dieses Geschäft möglichst der 1. Kammer überlassen. Doch die meisten Regeln gingen darüber hinaus. Wenn sie auch angesichts des Schweigens des positiven Rechts der Verfassungen nicht einfach als ‚rechtlich‘ i. e. S. bezeichnet werden konnten, so galten sie doch als mehr denn als einfache ‚Klugheitsregeln‘ im traditionellen Sinne des Begriffs von ‚Politik‘, denen zu folgen zwar ratsam war, aber doch eben dem jeweiligen Belieben anheimgestellt. Am ehesten kommt man ihrem Verständnis nahe, wenn man berücksichtigt, daß in jener Zeit in der Staatslehre zwischen Recht und Politik noch ein weiteres Gebiet gepflegt wurde, das der sog. ‚Staats sittenlehre‘¹⁷. Wenn deren Regeln auch nicht gesetzlich sanktionierte Gebote waren, so wurden sie dennoch als zu befolgende angesehen. Und in diesem Gebiet wird man auch am ehesten die Lösungsangebote für die Regulierung von Konflikten zwischen den Verfassungspartnern anzusiedeln haben. Für uns heute, nachdem der Positivismus die radikale Alternative ‚Recht‘ (Gesetz) oder ‚Macht‘ (Politik) aufgestellt hat, mag es nicht ganz einfach sein, diese Dinge zu begreifen, ja sie überhaupt zu sehen, wie etwa die Schwierigkeit, Konventionalregeln des englischen Rechts richtig zu deuten, beweist. Dennoch hat es auch im älteren deutschen Verfassungsrecht Ansätze dieser Art gegeben und war die Ergänzungsbedürftigkeit der Verfassungsurkunden gerade in dieser Hinsicht recht allgemein anerkannt.

In diesem Punkte scheint nun der Einfluß der westeuropäischen konstitutionellen Theorie besonders weit gegangen zu sein. Ihre Vorstellungen stellten ja das gegebene Leitbild für die Interpretation der neuen Verfassungsverhältnisse dar. Doch wie bei jeder Rezeption ist auch hier sorgsam zwischen einfacher Übernahme fremden Gedankengutes, seiner eigenständigen Anverwandlung und der bloß verbalen Übersetzung eigener Lösungen in das angenommene Begriffssystem zu unterscheiden. So läßt sich – um das an dem im 2. Kapitel Erörterten zu exemplifizieren – die Vertragsfigur wohl als der typisch konstitutionelle Ansatz zur Begründung der monarchischen Staatsgewalt ansehen. Aber sie ist nicht einfach von der deutschen Theorie im Vormärz neu übernommen worden, sondern hat hier

16 Vgl. z. B. Ahrens, *Naturrecht oder Philosophie des Rechts* II, S. 422.

17 Vgl. z. B. K. S. Zachariä, *Vierzig Bücher vom Staate* I, S. 146, und Mohl, *Enzyklopädie der Staatswissenschaften*, 2. Aufl., S. 504 ff. (von der Staats sittenlehre dort S. 540 ff. unterschieden die „Staatskunst“ oder „Politik“).

eine eigenständige, weit in die vorkonstitutionelle Zeit zurückreichende Entwicklung gehabt. So ist gewiß der Gedanke des Repräsentativcharakters der Volksvertretung maßgeblich von Sieyès und Burke formuliert worden, doch seine Adaption in Deutschland fand eigene Formen in der Vorstellung der Untertanenrepräsentation. Ebenso hatte das Zweikammersystem westeuropäische Vorbilder, gleichwohl ist der Übergang zu ihm aus dem Dreikuriensystem durch die deutsche Entwicklung: Wegfall der Geistlichkeit als selbständigen Faktors, mitbedingt gewesen, wie auch die Zusammensetzung der Kammern sich aus den speziell in Deutschland zu lösenden Problemen ergab. In welchem starkem Maße das Prinzip der Gewaltenteilung hier modifiziert, wenn nicht überhaupt negiert wurde, konnte ebenfalls im 2. Kapitel gezeigt werden. Die Bezeichnung der monarchischen Gesetzgebungsbefugnis als Vetorecht stellte schließlich nur eine verbale Angleichung dar, und auch die Übernahme der Forderung nach einer ständischen Gesetzesinitiative läßt sich kaum als ein bloßes Nacheifern westlicher Vorbilder deuten, sondern ergab sich aus den Verfassungsverhältnissen der deutschen konstitutionellen Staaten selbst.

Schwieriger ist dagegen die Frage für das hier anstehende Problem der Konfliktregulierung zu beantworten. Diese Problematik ist zunächst im Umkreis der Ideenwelt des sog. ‚wahren Konstitutionalismus‘ erörtert worden. Daraus ergab sich eine Kontroverse, die wesentlich zur Formulierung eines eigenständigen ‚deutschen Konstitutionalismus‘ beitrug und schließlich zu einem betont monarchischen Lösungsvorschlag bei Stahl führte, während eine andere, durch K. S. Zachariä und Mohl repräsentierte Meinung die Lösung in Richtung auf das parlamentarische System vorantrieb.

Beim ‚wahren Konstitutionalismus‘ und seinem Gegensatz, dem ‚Scheinkonstitutionalismus‘ handelte es sich um ein Begriffspaar, das – noch im Vormärz geprägt – die ganze Epoche der konstitutionellen Monarchie über im Gebrauch blieb, wenn es auch zu verschiedenen Zeiten in unterschiedlicher Weise gebraucht wurde¹⁸. Ein gewisser Schlagwortcha-

¹⁸ Vgl. Struve, Grundzüge der Staatswissenschaft II, S. 90, und Pfizer im 14. Brief seines Briefwechsels zweier Deutschen, sowie Welcker im Staatslexikon, 6. Bd. (2. Aufl.), S. 18. Lorenz von Stein definiert in seiner Geschichte der sozialen Bewegung II, S. 47, den ‚wahren Konstitutionalismus‘ im Gegensatz zum ‚Scheinkonstitutionalismus‘ angesichts der von ihm behandelten französischen Zustände schon parlamentarisch als das System, nach dem die Minister kein anderes System der Verwaltung haben, als es der Majorität der Kammern genehm ist, und sie sofort abtreten, wenn sie in Widerspruch zu ihr geraten. Entsprechend auch ders., Zum preußischen Verfassungskampf, S. 3. Zum Scheinkonstitutionalismus-Vorwurf auch Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 292. Die Forderung nach ‚wahrhaft konstitutionellen Zuständen‘ vertritt noch die Fortschrittspartei im preußischen Verfassungskonflikt. Sie wird dann abgelöst durch die von Stahl geprägte Alternative: monarchisches oder parlamentarisches Regiment. Aber noch in seinem Programm vom 5. März 1884 verlangt der Freisinn die ‚Entwicklung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens‘, wobei ein gesichertes Zusammenspiel von Regierung und Volksvertretung sowie die gesetzliche Einrichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums gemeint sind. Vom ‚fortwurstelnden Scheinkonstitutionalismus‘ spricht auch der Abgeordnete Müller-Meinungen im Zusammenhang mit den Forderungen nach einer Verfassungsrevision anläßlich der Daily-Telegraph-Affäre 1908 (vgl. Deuerlein, Der Reichstag, 1963, S. 70).

rakter ist ihm sicherlich nicht abzusprechen. Doch würde man es sich zu einfach machen, wenn man sich mit dieser Konstatierung begnügen wollte¹⁹. Für die Zeit des Vormärz jedenfalls – und darüber hinaus bis mindestens in die Jahre des preußischen Verfassungskonfliktes – läßt sich eine präzisere Bedeutung angeben. Die Forderungen nach wirklich konstitutionellen Verhältnissen stellten hier eine Antwort auf die restaurative Regierungspolitik seit den zwanziger Jahren (bzw. auf die preußische Reaktionspolitik der fünfziger Jahre) dar. Sie zielten bei Unterschieden im einzelnen auf eine Verwirklichung der in den Verfassungen gegebenen Freiheitsverbürgungen, wie die Freiheit von diskriminierenden polizeilichen Einschränkungen, die Aufhebung der Zensur, Wahlfreiheit, freies bürgerliches Leben in einer freien Selbstverwaltung, Abschaffung der Relikte des Feudalwesens, wirkliche Unabhängigkeit der Richter, Einführung von Geschworenengerichten, Vereidigung des Militärs auf die Verfassung, zuweilen gar Volksbewaffnung anstelle eines stehenden Heeres, Ausdehnung der Gesetzgebungsbefugnis der Stände, Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes, Aufhebung der Ausnahme Gesetze des Bundes und schließlich auf die Einführung wahrer konstitutioneller Regierungsverhältnisse durch Besetzung des Ministeriums mit Vertrauensleuten des Volkes²⁰. Es handelte sich in den meisten Punkten also um Vorstellungen von einer Verfassungsreform, die nicht durch Verfassungsänderung, sondern durch Erfüllung der Verfassungen mit ‚wahrem konstitutionellem Geist‘ bewirkt werden sollte.

In diesen Katalogen spielte nun die Regelung des Verhältnisses zwischen Regierung und Ständen, ausgedrückt durch die Forderung nach ‚Vertrauensleuten‘, eine ausschlaggebende Rolle. Sie wurde geradezu als „Schlußstein“, dessen Bewilligung erst die Erfüllung der anderen Ansprüche garantierte, betrachtet²¹. Und insoweit läßt sich diese Forderung als Folge der deutschen Entwicklung, als Reaktion auf eine ‚scheinkonstitutionelle‘ Regierungspolitik, die in zunehmendem Maße durch Druck auf die Wahlen und die Abgeordneten, durch Vertagungen der Ständeversammlungen und Auflösungen, durch Rückzug der Minister aus den Kammern, durch Budgetmanipulationen und Verlangsamung der Gesetzgebungstätigkeit auf die ständischen Initiativen reagierte, begreifen²². Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, die eine Fortführung dieser Konfliktsituation verhinderten.

19 Dazu neigt Hartung, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie, S. 209.

20 Vgl. Struve, a. a. O. II, S. 91 ff. Was hier von ihm vorgetragen wird, entspricht den Märzforderungen von 1848.

21 Im Gegensatz zur Ministeranklage bisher! Vgl. den Abgeordneten Baum in der Debatte über den diesbezüglichen 12. Punkt der badischen Märzforderungen in den Verhandlungen der 2. Kammer vom 2. März 1848 (Protokolle S. 81). Der Forderungskatalog (ebd., S. 63 f.) lautete in Punkt 12: „... daß das Staatsministerium und die Stelle eines Gesandten des Großherzogthums bei der Bundesversammlung nur mit Männern besetzt werden, welche das allgemeine Vertrauen des Volkes genießen“. (Der Passus über den Bundestagsgesandten richtet sich gegen Blittersdorff.) Zu dieser Forderung s. auch o. 2. Kap. V und weiter u. Anm. 69 sowie Welcker im Staatslexikon, 6. Bd., 2. Aufl., S. 18: Das „echt-konstitutionelle System“ verlange, daß Patrioten und berühmte Männer der Nation Minister würden.

22 Zur Praxis der Regierungen s. die Hinweise im 1. Kap. VIII.

Das zum einen.

Die Art und Weise aber, in der man sich in der Theorie des Vormärz oder in den parlamentarischen Verhandlungen während des preußischen Verfassungskonfliktes auf progressiver liberaler Seite des näheren die Einkerkehr echter konstitutioneller Verhältnisse, die Vermittlung zwischen Regierung und Volksvertretung vorstellte, ist dagegen nicht einfach Produkt der Zeitsituation gewesen, sondern von vornherein aus der französischen Theorie tradiert, wenn auch dann auf die speziellen deutschen Umstände abgewandelt worden. In Frankreich hatte sich ja zu Beginn der letzten Bourbonischen Ära dasselbe Problem ergeben, nämlich die Frage, wie die restaurative Charte von 1814 mit dem ‚Geist‘ des Konstitutionalismus versöhnt werden konnte, was Constant dazu veranlaßte, seine Weiterentwicklung älterer konstitutioneller Lehren als Mittel zur richtigen Interpretation dieser Verfassung anzubieten, mit dem Erfolg, daß schließlich die Revolution des Juli 1830 nicht in eine neue Verfassungsgebung umgemünzt zu werden brauchte, sondern die neue Charte als Revision der alten aufgefaßt werden konnte; denn es ging nun weniger darum, neue Kompetenzregelungen zu treffen, als das Alte mit neuem, bzw. mit dem ‚richtigen‘ Geist zu erfüllen, so wie es Louis Philippe versprach: „La charte sera désormais une vérité!“²³

Es erscheint daher angebracht, der Behandlung der deutschen Theoretiker, die sich in der Frage der Konfliktregulierung an Constant orientierten, eine eingehendere Analyse der von diesem vertretenen Auffassung voranzuschicken. Damit wird zweierlei bezweckt: Erstens soll ein grundsätzlicher Ansatz für das Verständnis der Vorstellungen der ‚wahrhaft Konstitutionellen‘ von der wünschenswerten Regierungsform in konstitutionellen Staaten gewonnen werden; zweitens sollen die Unterschiede zwischen der Konzeption Constants und der der deutschen Theoretiker deutlich gemacht werden. Es wird sich herausstellen, daß man hier zunächst von einer deutlichen Rezeption Constants, wenn auch in einer von vornherein auf die deutschen Verhältnisse zugeschnittenen Anverwandlung sprechen kann, daß aber etwa ab 1830 die deutsche Theorie eine größere Eigenständigkeit gewinnt. Die direkte Auseinandersetzung mit der Problematik konstitutionell-monarchischer Regierungen nimmt zu, auch wo man sich zur Verdeutlichung seiner Absichten noch weiterhin des englischen ‚Musterstaates‘ bedient. Das läßt sich in drei auf Constant (1.) folgenden Abschnitten zeigen, die Benzenberg und Aretin (2.), Rotteck (3.) und Pfizer und Murhard (4.) gewidmet sind.

²³ Ganz in diesem Sinne sprach Rotteck im Staatslexikon, Artikel „Constitution“, 3. Bd., S. 786, davon, daß die badische Verfassung 1831 eine „Wahrheit“ gewesen sei, als ein liberales Preßgesetz unter grundsätzlicher Aufhebung der Zensur aufgrund eines durch die 2. Kammer mit der Drohung der Steuerverweigerung ausgeübten Druckes erlassen worden war.

1. Benjamin Constant.

Wahrer Konstitutionalismus oder parlamentarische Regierungsform?

Constants Beitrag zur konstitutionellen Theorie, wie er ihn vor allem in seinen „Principes de Politique“ von 1815 unter Aufnahme älterer, aber nicht näher explizierter Ideen geliefert hat, läßt sich als eine Weiterentwicklung dieser Lehre begreifen durch den Versuch, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie in einem solchen System der Gewaltentrennung und -hemmung politische Prozesse ablaufen können, ohne in einer gegenseitigen Lahmlegung zu enden²⁴. Der einfache Gedanke der Gewaltenteilung – das ist auch von den deutschen Autoren immer wieder dagegen eingewandt worden – betonte ja lediglich das Moment der gegenseitigen Kontrolle, legte dar, in welcher Weise eine freiheitsschädliche Machtbalung verhindert werden konnte, ohne Auskunft darüber zu geben, wie sich der dadurch erzielte Effekt der Hemmung im Konfliktfall wieder neutralisieren ließ, um eine politische Entscheidung gerade auch in dieser Situation zu ermöglichen. Die Lösung dieses Problems durch Constant bestand darin, daß er nun nicht wieder unter Aufhebung der einmal gesetzten Gewaltenteilung auf einen der Gewaltträger i. e. S. zurückgriff, sondern die Entscheidung einer neutralen Instanz überantwortete.

„Le vice de presque toutes les constitutions a été de ne pas avoir créé un pouvoir neutre, mais d'avoir placé la somme totale d'autorité dont il doit être investi dans l'un des pouvoirs actifs²⁵.“

Aufgabe dieser neutralen Instanz sollte es sein, in dem Falle, daß sich die verschiedenen pouvoirs gegenseitig behinderten, einen unparteiischen Ausgleich zwischen ihnen zu finden. Die Installierung eines solchen Faktors schien ihm der „Schlüssel“ für eine funktionierende politische Organisation überhaupt zu sein²⁶.

Für die Betreuung mit diesem Amt aber bot sich der Monarch an; denn durch die Einführung des konstitutionellen Systems hatte er nach Constants Ansicht die eigentliche Regierungsgewalt verloren:

„Notre constitution, en établissant la responsabilité des ministres, sépare clairement le pouvoir ministériel du pouvoir royal²⁷.“

Diese Ministerverantwortlichkeit, von Constant nicht nur als Anklagemöglichkeit wegen Verfassungsverletzung, sondern auch wegen „abus“ oder „mauvais emploi“ der ministeriellen Kompetenz begriffen, führte bei ihm nach der Logik des Satzes, daß verantwortlich für etwas nur der sein könne, der seine Handlungen selbst frei bestimme, zur Konsequenz der Verselbständigung der ministeriellen Gewalt. Andernfalls sei die Ver-

24 Siehe dazu besonders seine *Principes de politique*, 1815 (Euvres, prés. par A. Roulin, S. 1099–1250). Zu Constant jetzt: P. Bastid, *Benjamin Constant et sa Doctrine*, 1966. Als Vorläufer gilt Clement-Tonnère (dazu Gall, *Benjamin Constant*, S. 169). Angermanns Ansicht (a. a. O., S. 396), daß Constant am Konfliktproblem weniger interessiert gewesen sei, ist nicht recht verständlich. Neue Übersetzung von Constants Werken in 4 Bänden, Berlin, 1970 f.

25 A. a. O., S. 1114.

26 Vgl. Gall, a. a. O., S. 174.

27 A. a. O., S. 1112.

antwortlichkeit „injuste“ und „absurde“²⁸. Der auf diese Weise sozusagen gleichsam stellungslos gewordene König hingegen fand eine neue Aufgabe als Moderator, für die gerade er als erbliches Oberhaupt, als „*sommet de l'édifice*“ geeignet war²⁹. So schien sich aus der Anlage des konstitutionellen Systems gleichsam von selbst die Lösung des Konfliktsproblems zu ergeben, wenn man nur bereit war anzuerkennen, was unter den gegebenen Bedingungen Ministerverantwortlichkeit bzw. Unverantwortlichkeit und Überparteilichkeit des Monarchen sinnvollerweise bedeuten konnten und welche Konsequenzen sich daraus für die Stellung der einzelnen Faktoren ergab.

„Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de l'ordre, et le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à toutes les passions que cette condition fait naître, et à toutes celles que la perspective de s'y retrouver nourrit nécessairement dans le cœur des agents investis d'une puissance momentanée“³⁰.

Als neutrale Instanz hatte sich der König der Tätigkeit eines „*pouvoir actif*“ zu enthalten: „*il n'ordonne pas*“, sofern es nicht von seinen Ministern durch Gegenzeichnung akzeptiert worden war³¹, deren Selbständigkeit auch in dieser Hinsicht durch ein freies Demissionsrecht gewährleistet wurde³²; ihm kam insbesondere das Recht zur Gesetzesinitiative nicht mehr zu³³. Constant räumte zwar ein, daß man auch das Bild eines aktiveren Monarchen entwerfen könne, doch lehnte er dessen Akzeptierung mit der Begründung ab, daß aktive Monarchen unter obwaltenden Umständen den Fortschritt der Zivilisation durch ihre Tätigkeit nur hemmen würden. „*On ne fait pas une monarchie constitutionnelle avec des souvenirs et de la poésie*“³⁴.

„*Il reste aux monarques, sous une constitution libre, de nobles, belles, sublimes prérogatives*“³⁵, was ihnen offensichtlich die schmerzliche Aufgabe des Regierungsrechtes, die ihnen hier angesonnen wurde, erleichtern sollte. Zu diesen Prärogativen nun zählte er traditionsgemäß das Begnadigungsrecht und eben jene Befugnisse, mit denen der neutrale König Konflikte unter den anderen Gewaltträgern beilegen, also seine eigentliche Aufgabe wahrnehmen konnte.

28 Ebd.

29 A. a. O., S. 1118.

30 A. a. O., S. 1116.

31 A. a. O., S. 1122.

32 A. a. O., S. 1129.

33 Vgl. a. a. O., S. 1158.

34 A. a. O., S. 1123. „Poetisches“ Königtum dagegen noch bei Novalis (über ihn H. Kuhn, *Der Apokalyptiker und die Politik*, 1961).

35 Ebd.

Es wäre falsch, aus der dem Monarchen angesonnenen Neutralität folgern zu wollen, daß ihm jede Tätigkeit versagt blieb. Jedoch:

„Le pouvoir royal n'intervient que pour mettre fin à toute lutte dangereuse et pour préserver l'harmonie menacée³⁶.“

Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde ihm ein freies und in seinen Konsequenzen doch recht weitgehendes Eingriffsrecht zuerkannt in Form der Befugnis, die anderen Gewaltträger zu ernennen.

„Quand il est question de nominations, le monarque décide seul; c'est son droit incontestable³⁷.“ Und: „L'essence de la royauté dans une monarchie constitutionnelle c'est l'indépendance des ces nominations, qui lui sont attribuées.“ – „Placé au sommet de tous les pouvoirs, il crée les uns, modère les autres, dirige ainsi l'action politique, en la tempérant sans y participer³⁸.“

Doch ist damit nur der Kern seiner Interventionsmöglichkeiten, zu einer Vermittlung durch personelle Ausgleichung zu kommen, umschrieben. Teils ging seine Funktion darüber hinaus, teils blieben seine Vermittlungsmöglichkeiten dahinter zurück. Um das des Näheren zu erörtern, ist es notwendig, auf Constants Gewaltenteilungsschema kurz zurückzugreifen.

Bekanntlich unterschied er nicht mehr, wie es in der Tradition lag, drei Systemfaktoren (Gewalten), sondern fünf: Monarch, Minister, 1. Kammer, 2. Kammer, Gerichte³⁹. Diese Unterscheidung, insbesondere die vom herkömmlichen Schema abweichende zwischen der 1. und 2. Kammer, ergab sich konsequent aus seinem konfliktstheoretischen Ansatz; denn davon ausgehend war es zweckmäßig, 1. und 2. Kammer als zwei selbständige Faktoren zu betrachten und sie nicht als einen einheitlichen pouvoir législatif aufzufassen. Auffällig aber ist, daß eine weitere, sozusagen ‚6. Gewalt‘, in der Aufzählung fehlt, nämlich die Wählerschaft, der in diesem System eine erhebliche Bedeutung zukam; denn die Konfliktssteuerung ließ sich nicht ohne ihre Hilfe vollbringen.

Die Mittel, die Constant dem konstitutionellen Monarchen zur Erfüllung seiner Aufgabe an die Hand gab, waren der hier als Vorbild fungierenden englischen Verfassungspraxis entlehnt: in erster Linie das Recht, die Minister zu ernennen, daneben der Pairsschub und die Auflösung der 2. Kammer. Durch die Ernennung von Pairs und Ministern ließ sich eine Harmonisierung zwischen den Faktoren Exekutive und 1. Kammer erreichen, wie auch deren Angleichung an die in der 2. Kammer herrschenden Interessen. Anders jedoch gestalteten sich die Dinge, wenn der Monarch dazu neigte, eine Neubesetzung der 2. Kammer in Betracht zu ziehen, um einen Konflikt zu Gunsten der anderen Beteiligten zu lösen. Gegenüber den Beschlüssen der 2. Kammer konnte er zwar sein Veto geltend machen, damit war jedoch allenfalls eine Vertagung des Konfliktes erzielt. Dessen

36 Vgl. Gall, a. a. O., S. 202.

37 A. a. O., S. 1121.

38 A. a. O., S. 1179.

39 A. a. O., S. 1113 f.

endgültige Bereinigung durch Neubesetzung der Kammer ließ sich dagegen nur durch Auflösung und einen Appell an die Wählerschaft erreichen.

Die Möglichkeiten, die dem Monarchen offenstanden, um als Schiedsrichter im Streitfall zu wirken, sind also durchaus unterschiedlich zu bewerten. Theoretisch konnte er sich gegen jede der im Streit befangenen Parteien wenden, praktisch dagegen war nur eine Änderung in der Besetzung des Ministeriums einfach; denn Minister konnten jederzeit entlassen werden.

Schwieriger schon gestaltete sich der Versuch, sich gegen die 1. Kammer zu wenden. Ein Pairsschub ließ sich nicht ohne weiteres vornehmen, auch blieben die dissentierenden Pairs bei Erblichkeit ihrer Würde in ihrer Funktion. Ganz problematisch aber war die Auflösung der 2. Kammer, da sie die Entscheidung in die Hände eines weiteren, unabhängigen Schiedsrichters legte, auf den der Monarch nur kraft seiner Autorität Einfluß hatte, dessen Interessen Constant jedoch, mit Bedacht, die letzte Entscheidung überantwortete:

„La dissolution des assemblées n'est point . . . un outrage aux droits du peuple, c'est au contraire, . . . un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts“⁴⁰.

Entsante die Wählerschaft wiederum eine oppositionelle Majorität in die 2. Kammer, so war der Streit entschieden – gegen den Monarchen. Ihm blieb nun nichts mehr übrig, als sich dem Schiedsspruch der Appellationsinstanz zu beugen und das Ministerium zu wechseln.

Aufgrund dieser Konsequenz hat man immer wieder die Ansicht vertreten, Constants Darlegungen stellten eine Theorie des sog. parlamentarischen Regierungssystems dar⁴¹. Constant selbst hat diesen Begriff nicht verwandt, was natürlich nicht ausschließt, daß er dieselbe Sache gemeint haben könnte. Aber es ist doch eben sehr die Frage, ob es sich so einfach sagen läßt, wie noch jüngst formuliert wurde: Er habe eigentlich nicht die ‚konstitutionelle Monarchie‘ beschrieben, sondern die ‚parlamentarische‘, obwohl er dauernd von ‚konstitutioneller‘ spreche, was darin seine Erklärung finde, daß ihm die Terminologie noch nicht geläufig gewesen sei⁴². Hier scheint es sich zunächst nur um ein terminologisches, ein definitives Problem zu handeln. Aber das scheint nur so. Dahinter steckt eine prinzipielle Problematik, die mit dem hier zu erörternden Thema der Konfliktregulierung in engstem Zusammenhang steht, alldieweil die Unterscheidung ‚konstitutionell‘ oder ‚parlamentarisch‘ gerade je nach Konfliktregulierungszuständigkeit getroffen wird. Es muß daher etwas grundsätzlicher ausgeholt werden.

Bei der Unterscheidung ‚konstitutionell‘ bzw. ‚monarchisch‘ oder ‚parlamentarisch‘ wird vorausgesetzt, daß alle Theorien, die nicht in einem sehr eng begrenzten Sinne ‚konstitutionell‘ sind (die nicht den politischen

⁴⁰ A. a. O., S. 1128.

⁴¹ So Gall, a. a. O., besonders S. 162, 169; vgl. auch Dolmatowsky, Der Parlamentarismus in der Lehre Constants, S. 603; Schmitt, Verfassungslehre, S. 327, und Angermann, a. a. O., S. 395.

⁴² So Kimminich, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, S. 44.

Schwerpunkt in den Monarchen legen und ihm die Zuständigkeit zur Konfliktentscheidung übertragen), als ‚parlamentarisch‘ deklariert werden können, obwohl ‚parlamentarisch‘ nicht einfach negativ als ‚nicht-konstitutionell‘ definiert wird, sondern selbst wiederum positiv (nämlich im Sinne von: politischer Schwerpunkt, Konfliktentscheidung beim Parlament). Dennoch wird die Dichotomie durchgehalten, und zwar mit Hilfe des Kunstgriffs, nach dem alle vom Schema abweichenden (weder – noch) Theorien als kryptoparlamentarisch gelten, d. h. es wird unterstellt, daß der betreffende Autor ‚eigentlich‘ doch das ‚parlamentarische Regierungssystem‘ im Sinne dieser Unterscheidung gemeint habe oder aber sein Ansatz wenigstens ‚im Ergebnis‘ darauf hinauslaufe. Ein solches Vorgehen ist nun aber nicht nur aus auf der Hand liegenden logischen Gründen anfechtbar, sondern es erhebt sich die Frage, ob damit nicht auch die Möglichkeit verstellt wird, einer differenzierteren Wirklichkeit angemessene Erkenntnisse zu gewinnen. Es könnte sein – das läßt sich als Hypothese formulieren –, daß ein so gewählter Bezugsrahmen Alternativen unterschlägt, die nicht nur logisch denkbar, sondern auch historisch von Bedeutung gewesen sind. Und es spricht einiges dafür, daß dies nicht nur von Constants Ansatz, sondern auch von dessen Abwandlung durch den ‚wahren Konstitutionalismus‘ im Deutschland des Vormärz und später in der Zeit des preußischen Verfassungskonfliktes gilt. Das wird hier im weiteren näher begründet werden müssen. Zunächst zu Constant:

Von Beyme hat erst kürzlich in einer begriffsgeschichtlichen Analyse dargelegt, daß der Ausdruck ‚parlamentarische Regierung‘ (‚gouvernement parlementaire‘) und ihm verwandte Bezeichnungen – von einzelnen kaum relevant gewordenen früheren Wortprägungen abgesehen – erst in den dreißiger und vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts auftaucht und hier zur Charakterisierung der jüngsten westeuropäischen Entwicklung diene, Präponderanz des Parlaments bei der Regierungsbildung, Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit und weitgehende parlamentarische Kontrolle meinte⁴³. In diesem Sinne hat sich der Begriff später in der deutschen Literatur im Anschluß an Stahl durchgesetzt⁴⁴. Offenbar ist nun aber das, was Constant meinte, etwas anderes gewesen. Schon die Grundidee seines Systems ist von der parlamentarischen Regierung deutlich verschieden: Nicht um eine Schwer-

43 Der Begriff der parlamentarischen Regierung, bei Kluxen, *Parlamentarismus*, S. 188 f.

44 *Philosophie des Rechts* II, 2, S. 378 f., 382 (s. o. 2. Kap. Anm. 216); vgl. auch Mohl, *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel*, S. 400. Später vor allem Seydel, *Constitutionelle und parlamentarische Regierung*, S. 122, und Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, S. 359. Zum Ganzen vgl. H. Maier, *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie*, S. 2 ff. Neben der Vorstellung, daß im parlamentarischen System die Minister aus der Parlamentsmajorität stammen, daß sie dem Mißtrauensvotum ausgesetzt sind und daß ein Majoritätswechsel jedesmal einen Ministerwechsel zur Folge habe sowie daß die letzte Entscheidung beim Parlament liege, hält sich ein weiterer Begriff von „Parlamentarismus“, der im Sinne der älteren Unterscheidung von wahren und Schein-Konstitutionalismus lediglich auf die unverkürzte Berücksichtigung der Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung zielt. Im weiten Sinne wird der Begriff z. B. von L. Bergsträßer gebraucht (s. *Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland*, bei Kluxen, a. a. O., S. 138–160: „Staatsvolk mit Anteil an der Regierung“, *Parlamentarismus* habe es daher in Deutschland schon im Vormärz gegeben).

punktsbildung beim Parlament geht es hier, sondern um die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen den einzelnen Verfassungsfaktoren, den ‚pouvoirs actifs‘. Daraus ergibt sich die Verneinung der Abhängigkeit der ministeriellen Regierung von den Kammern; die Einführung eines Mißtrauensvotums wird von Constant ausdrücklich abgelehnt, von einer Bildung der Regierung durch die Majorität der 2. Kammer ist überhaupt nicht die Rede. Im Falle eines Konflikts, begriffen als Störung des erwünschten harmonischen Gleichgewichts zwischen den Gewalten, bedarf daher das System eines besonderen, vermittelnden Faktors, eben des *pouvoir neutre*. Es reguliert sich nicht selbst dadurch, daß das Parlament den Ausschlag gibt. Zwar sollen Ministerium und Kammermajorität miteinander harmonieren – und das führt letzten Endes dazu, daß ein Ministerium mit Rücksicht auf die Kammermajorität gebildet wird –, aber weder ist die Harmonisierung eine Aufgabe der Majorität selbst, noch erfolgt bei einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse die Umbildung der Regierung unmittelbar:

„Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est une nécessité indispensable, dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire, un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministère ne pourra se maintenir, s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors, ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministère“⁴⁵.

Die Konfliktentscheidung bleibt bei der vom vermittelnden *pouvoir royal* angerufenen Wählerschaft.

Wie wenig ‚parlamentarisch‘ das gedacht ist, erhellt aus der Vorgeschichte dieser Idee eines „appel au peuple“. Schon in der französischen Nationalversammlung 1790/91 war die Forderung aufgetaucht, daß im Falle eines Konfliktes zwischen Legislative und Exekutive dem König erlaubt sein solle, das Volk als Schiedsrichter anzurufen. Die Nationalversammlung stellte sich damals dagegen; denn sie faßte diesen Appell als Korrektur ihres Willens durch den des Volkes auf oder – mit Fraenkel gesprochen – als „plebiszitäre“ Durchbrechung des parlamentarisch-„repräsentativen“ Prinzips⁴⁶. Das aber war auch ganz im Sinne der Befürworter jener Forderung, die sich an der englischen Verfassungsentwicklung orientierten, wo Bolingbroke, einer der ersten Vertreter des Gleichgewichtsgedankens, schon 1730 in seinen berühmten Artikeln im ‚*Craftsman*‘ den „public spirit“ des Volkes für die Tory-Opposition gegen die Majorität der Whigs angerufen und damit eine Entwicklung in Gang gesetzt hatte, die schließlich zur praktischen Aufhebung des parlamentari-

⁴⁵ A. a. O., S. 1157.

⁴⁶ Vgl. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 81–119. Zur auch von der deutschen Literatur (Murhard!) beachteten Diskussion in der französischen Nationalversammlung vgl. ders., S. 99, 103 (Antrag Cazalès, daß im Falle eines Konflikts zwischen Exekutive und Legislative der König das Volk als Schiedsrichter anrufen solle. Dagegen drang Sieyès mit seiner Repräsentationsvorstellung durch.) Zur Debatte über die Appellationsfrage im einzelnen vgl. Löwenstein, Volk und Parlament in der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung, S. 225–278.

schen Privilegs der geheimen Verhandlung führte und das Parlament der dauernden Kontrolle der Wählerschaft unterwarf⁴⁷.

Soviel zum historischen Hintergrund, auf dem Constants Konzeptionen ruhen. Seine Berücksichtigung macht es auch wenig wahrscheinlich, daß – wenn schon nicht seine Systemdarstellung dem strengen Begriff nach als ‚parlamentarisch‘ gelten kann – er sie doch immerhin als „Etappe“ auf dem Weg zur parlamentarischen Regierungsreform verstanden wissen wollte, so daß man sie zu den krypto-parlamentarischen Ansätzen zählen müße, die ‚eigentlich‘ ein parlamentarisches System intendierten. Gall hat das mit einer gewissen Abschwächung seiner Grundthese, daß Constants Konzeption die einer parlamentarischen Regierungsform sei, für dessen Einschätzung des Ministeranklagerechts behauptet⁴⁸. Es ist klar, daß bei einem Übergang zum parlamentarischen System konsequenterweise die Ministeranklage dem Mißtrauensvotum weichen müßte – wie auch der monarchische *pouvoir neutre* einer Selbstregulierung von Konflikten ohne seine Mithilfe. Daß aber gerade das nicht intendiert war, zeigt Constants Stellungnahme gegen den Versuch einer Weiterentwicklung seines Ansatzes in eben diese Richtung durch Chateaubriand, der ein Jahr nach Erscheinen der ‚*principes de politique*‘ in seiner ‚*monarchie selon la charte*‘ als Parteigänger der Ultras vom König verlangte, er solle die Regierung sofort bei Verlust des Kammervertrauens entlassen, um einem Konflikt schon präventiv zu begegnen. Constant widersprach dem mit dem Hinweis, daß dieses Ansinnen den Monarchen zum passiven „spectateur“ stempelt⁴⁹. Tatsächlich blieb dem Monarchen in der Konsequenz dieses Gedankenganges nichts anderes mehr übrig, denn als verlängerter Arm der Kammermajorität das Ministerium nach deren Vorstellungen zu wechseln. Im Gegensatz dazu hat jedoch Constant die Freiheit des Königs bei der Wahl der Minister emphatisch betont und jede Beeinträchtigung als „attentat“ auf seine Prärogative zurückgewiesen⁵⁰. Die besondere Betonung, mit der das geschah, zeigt allerdings, daß hier ein – von ihm selbst wohl bemerkter – problematischer Punkt in seiner Gedankenführung vorlag; denn diese Freiheit war ja systembedingt eingeschränkt. Und zwar auf zweierlei Weise:

Zwar hat Constant eine ausdrückliche „*déclaration que les ministres sont indignes de la confiance publique*“ durch die 2. Kammer ausgeschlossen, da sich ein solches Mißtrauensvotum gegen den Monarchen, der die Minister ausgewählt habe, richte, und gemeint, daß eine tatsächlich vorliegende „*défiance*“ ein Ministerium nur „*l'abandonne*“⁵¹, d. h. der Dispositionsgewalt des Königs preisgäbe. Das bedeutete jedoch umgekehrt, daß eine bestehende „*confiance*“ der Majorität ein Ministerium auch gegen den königlichen Willen zu halten imstande war, was in der Konsequenz

47 Vgl. dazu Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, S. 72 ff., 102 ff. (106).

48 A. a. O., S. 261.

49 Vgl. Dolmatowsky, a. a. O., S. 608.

50 A. a. O., S. 1177.

51 A. a. O., S. 1179.

der monarchischen Systemposition lag, nur im Konfliktfall intervenieren zu dürfen. Das war die eine Einschränkung. Dazu kam jedoch eine weitere insofern, als er im Fall einer „*défiance*“, verbunden mit einem Appell an die Wählerschaft, gezwungen wurde, deren Entscheidung dadurch zu respektieren, daß er nun nur noch Vertrauensleute der neugebildeten Majorität ins Ministerium berief, und zwar ratsamerweise – um die zu erreichende Harmonisierung wirklich zu gewährleisten – „*pris dans le sein des assemblées*“. „*Confiance*“ der Majorität hemmte folglich seine Nominationsfreiheit, von ihm mißbilligte „*défiance*“ schränkte sie auf den Spielraum, den ihm das Votum des Volkes ließ, ein. Von hier bis zu einem direkt wirksamen Mißtrauensvotum der Kammermehrheit und einer Regierungsbildung wenigstens de facto durch diese selbst war es offenbar nur ein Schritt, und es liegt insofern eine gewisse Berechtigung in dem Argument, daß Constants Konzeption, wenn schon nicht in der Intention ihres Verfassers, so doch ‚im Ergebnis‘ auf eine parlamentarische Regierungsweise hinauslaufe, mithin ihre Besonderheiten de facto vernachlässigt werden könnten. Um das abschließend zu beurteilen, ist jedoch eine Erörterung der Systembedingungen, die aufgestellt wurden, um einen Ablauf der Prozesse im beschriebenen Sinne zu gewährleisten, notwendig:

Ausschlaggebender Faktor bei einem Konflikt zwischen Ministerium und 2. Kammer – und auf diesen Konflikt kommt es bei der ganzen Fragestellung im wesentlichen an – ist in diesem System die Meinung der Wählerschaft. Diese Meinung wird zwar durch die 2. Kammer als „*pouvoir représentatif de l'opinion*“ verkörpert⁵², das schließt aber nicht aus – und hier folgt Constant ganz deutlich der weiter oben erwähnten Tradition –, daß die Kammermajorität sich über die wahre öffentliche Meinung täuscht. Daher kann Constant behaupten:

„*La dissolution est une sauvegarde contre les erreurs des députés, comme l'augmentation de la pairie est une contre les erreurs de pairs*“⁵³.

Durch Appell an das Volk werden diese Irrtümer wieder richtiggestellt. Das heißt: Es wird 1. davon ausgegangen, daß es eine mehrheitsbildende öffentliche Meinung gibt oder daß sie doch zustande kommen kann⁵⁴, 2. wird ihr Inhalt für so wesentlich gehalten, daß danach verfahren werden soll, 3. wird angenommen, daß sie sich im Zweifelsfall durch die Wählerschaft äußert und nicht durch die Kammermajorität. Aus diesen Annahmen folgen weitere Bedingungen, nämlich: 4. muß die Wählerschaft sich über die Vorgänge in der Kammer informieren können. Sie muß in der Lage sein, Abweichungen von ihrer Meinung zu kontrollieren. Das bedeutet: a) Öffentlichkeit der Kammerverhandlungen, b) Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle. Das wiederum erfordert eine Einräumung der Presse-

52 A. a. O., S. 1113.

53 Vgl. Gall, a. a. O., S. 268.

54 Zu den folgenden Systembedingungen, die in Form von Forderungen an die Regierung auch in Deutschland immer wieder aufgestellt werden, s. auch Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, 1851, T. II, S. 10 f. (*discussion, publicité, liberté de la presse*). Zu beachten ist in Frankreich (auch bei Constant) der hohe Zensus, an den die Wahlberechtigung geknüpft wird.

freiheit, durch die 5. es der Wählerschaft vermittle einer Diskussion der verschiedenen Ansichten überhaupt erst möglich wird, eine öffentliche Meinung zu bilden. Und 6. und letzter bedarf es freier Wahlen; denn nur „quand les élections sont libres“⁵⁵, kann eine Transformierung der so ermittelten Ansichten in die 2. Kammer gelingen. Nur unter diesen Bedingungen wird eine ‚richtige‘ Majoritätsbildung gewährleistet, die es rechtfertigt, daß die Harmonisierung der anderen Verfassungsfaktoren auf sie hin erfolgt.

Es interessiert in diesem Zusammenhang nun nicht das Problem einer öffentlichen Meinung, deren prätendierte Maßgeblichkeit sich in einer Atmosphäre von Freiheit durch das Votum einer besitzbürgerlichen Schicht von Wählenden bilden soll, sondern lediglich die Konsequenzen, die dadurch für eine Rollendefinition des pouvoir neutre entstehen, da das der entscheidende Punkt für die aufgeworfene Fragestellung ist. Unter den angegebenen Voraussetzungen reduziert sich die Stellung des Monarchen offenbar auf eine Art Treuhänderschaft für die öffentliche Meinung: Systemadäquat verhält er sich nur dann, wenn er im Fall der Vermutung eines Dissenses zwischen Kammermajorität und Wählermeinung die 2. Kammer auflöst. Sonst tut er besser daran, sein Ministerium gleich zu wechseln. Der Monarch muß aber, um seine treuhänderische Aufgabe wahrzunehmen, stark genug sein, sich allen Forderungen einer ‚falschen‘ Kammermehrheit widersetzen zu können, weswegen ihm Constant ein absolutes Vetorecht gegen deren Beschlüsse einräumt⁵⁶. Er muß andererseits schwach oder hochherzig genug sein, um im Fall eines Appells an das Volk Neutralität gegenüber der vor sich gehenden Willensbildung zu wahren und eine seinen etwaigen Hoffnungen konträre Kammerneubildung zu akzeptieren. Er soll zwar „Autorität“ genug besitzen, um einen Appell, wenn er ihn schon zum Besten des Staates für notwendig hält, nachdrücklich zu gestalten. Er soll aber keine ‚Macht‘ haben oder ausüben, die die Freiheit der Wahlentscheidung beeinträchtigen und damit die öffentliche Meinung verfälschen könnte. – Und das dürfte eine kaum realisierbare Bedingungskonstellation sein. In erster Linie hat sich daher die Kritik an Constants Systementwurf gegen dieses Konzept eines überparteilichen Königtums gerichtet, gegen die Setzung eines pouvoir royal, von dem Constant behauptet:

„(Il) est au milieu, mais au-dessus des quatre autres, autorité à la fois supérieure et intermédiaire, sans intérêt à déranger l'équilibre, mais ayant au contraire tout intérêt à le maintenir“. – „... n'ayant d'autre intérêt, que ... le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à tous les passions que cette conditions fait naître ...“⁵⁷.

55 A. a. O., S. 1128.

56 A. a. O., S. 1125. Es ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß in der französischen Terminologie als (absolutes) Veto auch das mit einer Auflösung verbundene, aufschiebende verstanden wurde („absolut“ also nur gegenüber ein und derselben Kammer); vgl. Löwenstein, a. a. O., S. 231 f. In diesem Sinne spricht in Deutschland später Murhard von „suspensivem“ Veto (s. o. 2. Kap. Anm. 174).

57 A. a. O., S. 1114.

Die Realisierung dieses Konzepts scheiterte denn auch gerade an dem Punkte, als man sich 1830 in Frankreich anschickte, die Charte zu ‚verifizieren‘. Sogleich tauchte eine Meinungsverschiedenheit über die Stellung, die dem König einzuräumen sei, auf, das Programm Thiers‘ und das Programm Guizots. Louis Philippe löste die Frage, indem er der parlamentarischen Tendenz des Systems als Antwort sein „gouvernement personnel“ entgegensetzte, die Herrschaft mit dem Minister Guizot durch Korruption: Druck auf die Wahlen und Bestechung der Abgeordnetenschaft. Auf diese Weise nützte er die Machtchancen, die das System dem pouvoir neutre gab, aus, wenn auch unter Verfälschung der vorausgesetzten Bedingungen⁵⁸. Aber diese Feststellung erlaubt es, auf die gestellte Frage, ob das System, wenn es schon nicht in seiner Konzeption ‚parlamentarisch‘ war, es dies bei seiner Durchführung doch wenigstens ‚im Ergebnis‘ sei, eine Antwort zu geben: Es darf wohl angenommen werden, daß dieser Versuch einer Balancierung der Gewalten unpraktikabel war, weil er an die Person des Balancierenden Voraussetzungen knüpft, deren Realisierbarkeit unwahrscheinlich erscheint. Das bedeutet jedoch nicht, daß ein solches System notwendigerweise in parlamentarische Richtung aus dem Gleichgewicht geraten müsse, so daß es gerechtfertigt wäre, es in eine erweiterte Definition des parlamentarischen Regierungssystems aufzunehmen; das historische Beispiel zeigt, daß seine Transzendierung nicht nur durch eine Stärkung des parlamentarischen Faktors möglich ist, sondern auch durch eine Forcierung des monarchischen, der sich die im System vorausgesetzte Diskrepanz zwischen Parlament und Wählerschaft zunutze macht. Schon Fox hat das seinerzeit (1784) gesehen, als er gelegentlich einer unter Berufung auf den Volkswillen erfolgten Parlamentsauflösung durch Georg III. bemerkte, daß das bedeute, eine Monarchie auf emotional begründeter Popularität zu errichten, die vom Parlament unabhängig sei und von ihm nicht mehr kontrolliert werden könne⁵⁹. Mochten die Versuche Georgs III. und Louis Philippes, die Parliamentsherrschaft mit einem persönlichen Regiment zu konterkarieren, auch bald fehlgeschlagen sein, so war damit jedoch nicht ausgeschlossen, daß in anderer Zeit, unter anderen Umständen und mit einem anderen Gespann als Louis Philippe – Guizot eine politische Gleichgewichtslage nicht einmal auch zum monarchischen Schwerpunkt hin umkippte.

2. *Deutscher ‚wahrer Konstitutionalismus‘.* *Benzenberg, Aretin*

Constants Konstruktion einer Konfliktregulierung im konstitutionellen System und das dahinterstehende englische Verfassungsbild sind in der deutschen Staatslehre des Vormärz besonders in der Aufzählung der mon-

⁵⁸ Dazu Chevallier, *Histoire des institutions politique*, S. 217 f., und Bastid, *Les institutions de la monarchie parlementaire française 1814–1848*, 1954.

⁵⁹ Vgl. dazu Fraenkel, a. a. O., S. 103. Die Ereignisse von 1784 in England sind das maßgebliche historische Vorbild für die Appellationstheoretiker schon in der französischen Nationalversammlung wie dann später im deutschen Vormärz gewesen (vgl. Murhards *England-Artikel im Staatslexikon*, 5. Bd., S. 105).

archischen Prärogativen spürbar. Auch hier werden in diesem Zusammenhang Ministerentlassung, Pairsschub und Auflösung der 2. Kammer genannt, auch wenn die Funktion des Auflösungsrechts dabei häufig nicht weiter diskutiert wird; denn für Autoren, die mehr zu einer Betonung der monarchischen Stellung neigen, ist die Vorstellung eines an das Volk appellierenden Fürsten eher suspekt als betonenswert. Wie klischeehaft die Aufzählung der Prärogativen zuweilen übernommen wurde, zeigt die Erwähnung des Pairsschubs, eines angesichts der deutschen Verhältnisse wenig Erfolg versprechenden Mittels, weil die dem Monarchen vorbehaltenen Zuernennungsquote für die 1. Kammer in den meisten Verfassungen recht beschränkt war. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, daß die deutschen Theorien in einem wesentlichen Punkt von Constant bewußt und nachdrücklich abwichen: Die dem Regulierungsschema zugrunde liegende Idee der Gewaltenteilung wurde nicht rezipiert. Es gab keine Trennung zwischen königlicher und ministerieller Gewalt. Der Monarch wurde nicht in die Position eines *pouvoir neutre* abgeschoben, sondern blieb Herrscherkönig: Regierungschef und Gesetzgeber in einem⁶⁰. Man kann diese Abwandlung nicht einfach für eine Folgerung aus der realistischen Einschätzung der andersartigen deutschen Verfassungsverhältnisse erklären, als eine notgedrungene Rücksichtnahme auf die stärkere Machtstellung der deutschen Fürsten, die eine Neutralisierung des Königtums verbot – hier wäre vielmehr erst einmal im einzelnen zu untersuchen, wie groß das Machtpotential der Potentaten in den verschiedenen Ländern tatsächlich gewesen ist –, sondern es scheint, daß die deutschen Theoretiker von vornherein dazu neigten, dem Monarchen eine machtvollere Position zuzubilligen aus der realistischen Einsicht heraus, daß derjenige, der normalerweise nur eine schwache, passive Rolle spielt, kaum in der Lage sein dürfte, gerade im Konfliktfall ausgleichende Funktionen mit Erfolg wahrzunehmen⁶¹. Daraus ergaben sich jedoch einige Konsequenzen, auf die hier zunächst ganz allgemein hingewiesen sein soll:

Aus der Idee des Herrscherkönigs folgte, daß es dem Monarchen gestattet sein mußte, ein Ministerium nach seinem Regierungswillen zu bilden, unter Umständen sogar gegen die Majorität der Ständeversammlung⁶². Bei einem sich auf diese Weise ergebenden Dissens rief nun nicht eine neutrale Instanz die Wählerschaft zum Schiedsspruch auf, sondern eine Partei. Das aber wiederum hatte zur Folge, daß das Postulat der freien Wahl, verstanden als eine Äußerung der sich von der Regierung unbeein-

60 Siehe dazu im einzelnen die Ausführungen im 2. Kap. II und Gall, a. a. O., bes. S. 177 (Abweichungen der deutschen Liberalen von Constant wegen des monarchischen Prinzips. Dennoch entsteht bei Gall der Eindruck, als hätten die deutschen Liberalen Constants System nicht recht verstanden und seien eher „links“ von ihm als Vertreter der Volkssouveränität und Gegner des monarchischen Prinzips und des absoluten Vetos einzuordnen, vgl. S. 161 und *passim*).

61 Nachweise Anm. 251 im 2. Kap. Angermann, a. a. O., S. 398, ist dagegen der Ansicht, daß die deutschen Staatslehrer im Vormärz dem Monarchen eine stärkere Position zuerkannt hätten, als dieser tatsächlich besessen habe.

62 Vgl. Dahlmann, a. a. O., S. 99.

flußt bildenden öffentlichen Meinung⁶³, mit der Absicht des Monarchen, einen seinem Regierungswillen gemäßen Wahlerfolg zu erzielen, in Widerspruch trat. Unter diesen Prämissen mußte es notwendigerweise im Interesse des Monarchen liegen, die Wahlen im Regierungssinne zu beeinflussen und unter Umständen sogar durch mehrmalige Auflösung der 2. Kammer ein ihm genehmes Ergebnis herbeizuführen⁶⁴. Der Anreiz, angesichts der gegebenen Verhältnisse durch Druck auf die öffentliche Meinung – wenn nicht gar durch direkten Eingriff in die Wahlen – und durch Druck auf die Abgeordneten à la Louis Philippe zu regieren, war beträchtlich⁶⁵. Dennoch ist in der Theorie ganz überwiegend an dem Postulat der freien Wahl festgehalten worden. Daß bei einer Aufgabe des *pouvoir neutre*-Konzeptes sich gerade hier die Probleme potenzieren mußten, wurde nicht genügend reflektiert⁶⁶. Vielmehr herrschte die Ansicht vor, daß auch in einem so konzipierten konstitutionellen System dem Fürsten hinreichend Spielraum zur Entfaltung einer eigenen Regierungstätigkeit blieb. Der König, so ist etwas naiv dargelegt worden, brauche sich ja nur an die Spitze der Meinung der Majorität im Lande zu stellen, um in Frieden selbst regieren zu können⁶⁷. Er solle eine volkstümliche Regierung bilden aus „wahren National- oder Staatsministern“, d. h. aus den geachtetsten „Patrioten, aus den genialsten, praktisch bewährtesten Männern der Nation“ und nicht aus „Zufallsministern“, die ihre Berufung nicht „staatsmännischen Vorzügen“, sondern „Hofintriguen“ verdankten – beschwörende Worte Welckers, geäußert im 6. Bande der 2. Auflage des Staatslexikons im Jahre 1847, als die Forderung: ‚Vertrauensleute des Volkes in die Regierung‘ schon die kommende Revolution ahnen ließ⁶⁸. Aber auch hier war noch nicht die Rede davon, daß die Kammermajorität dem Monarchen die betreffenden Vertrauensleute vorschlage, sondern es genügte, daß sich ein Minister des Vertrauens des Volkes, d. h. der Wählerschaft würdig erwies. Mitglied der Ständeversammlung mußte er nicht sein⁶⁹. In dem dadurch abgesteckten Rahmen hatte der Monarch freie Dispositionsbefugnis

63 Zur Hochschätzung der öffentlichen Meinung und zu ihrer Beziehung auf das Bürgertum bei den deutschen Liberalen s. die Nachweise bei Hock, *Das liberale Denken*, S. 44 ff. (bes. Fr. v. Gagern: „Was ist öffentliche Meinung?“ 1825, S. 26). Allgemein auch Habermas, a. a. O., bes. S. 102 ff.; Fraenkel, a. a. O., S. 142 ff. (148) und Gall, Benjamin Constant.

64 Die mehrmalige Auflösung wird dem Monarchen von Murhard, *Das königliche Veto*, S. XXX, zugestanden; denn der Fürst soll sich nicht nach einem Zufallsergebnis, sondern nach dem „beharrlichen Willen“ der Volksmeinung richten. Das ist auch die Ansicht Rottecks (s. u. Anm. 103). „Beharrliche Forderung der Nation“ auch Pfizer (u. Anm. 113). Mehrmalige Auflösung: Benzenberg (u. Anm. 72). Allgemein bekundet Pfizer im Artikel „Liberales, Liberalismus“ im 9. Bd. des Staatslexikons, S. 719: „... auch sind die heutigen Liberalen wohl der großen Mehrzahl nach darüber einig, nicht unmittelbare Volksherrschaft, sondern einen solchen Zustand zu erstreben, in welchem eine dem entschiedenen Volkswillen und Volksinteresse beharrlich widerstrebende Regierung nicht mehr möglich ist.“

65 Siehe oben 2. Kap. Anm. 280.

66 Siehe aber K. S. Zachariä u. 4. Kap. II.

67 So Murhard im Artikel „Englands Staatsverfassung“ im Staatslexikon, 5. Bd., S. 103 f.

68 Artikel „Grundgesetz“ im 6. Bd. des Staatslexikons, 2. Aufl., S. 181 f.

69 Übereinstimmung mit der „Nationalvernunft“ fordert Welcker, a. a. O., S. 182. Der König soll nur Minister bestellen, die den Interessen des Volkes „zugetan“ seien, verlangt Murhard, a. a. O., S. 120 (vgl. auch o. Anm. 21).

und vermochte er selbsttätig zwischen Volk, Kammermajorität und Ministerium zu vermitteln – nach Ansicht der Verfechter der Idee des ‚echt-konstitutionellen Systems‘.

Was hier zunächst allgemein dargelegt wurde, läßt sich mit Hilfe von Äußerungen verschiedener Autoren näher charakterisieren. Als erster in dieser Reihe kommt Benzenberg in Betracht, der – Hardenberg nahestehend – schon 1816 in seiner Schrift ‚Über Verfassung‘ einen Verfassungsentwurf für Preußen vorlegte, welchen er mit einer längeren, vorweggeschickten historischen Erörterung – er beginnt zeittypisch bei den alten Germanen – begründete⁷⁰. In dieser Schrift optiert er für ein Kanzlersystem, das er mit einem Constantschen Argument rechtfertigt: Der König könne nicht selbst sein erster Minister sein, da er nicht verantwortlich sei. Im weiteren legt er die Vorzüge des Zweikammersystemes dar, die er vor allem darin sieht, daß in ihm der Kanzler mit Rückendeckung durch die 1. Kammer auch gegen die „Kammer der Gemeinen“ regieren könne. Stellten sich jedoch beide Kammern gegen ihn, so sei das ein Zeichen dafür, daß das Ministerium abtreten müsse. Ob dies freilich auch wirklich der Ansicht des Volkes entspreche, sei durch die „öffentliche Meinung“, über die Presse, insbesondere durch Auflösung der Kammer der Gemeinen zu erfahren.

„Die öffentliche Meinung entscheidet, und darin liegt eben das Erhaltende im gesetzmäßigen Königthume, daß die Regierung sich nicht von der öffentlichen Meinung entfernen darf, und daß mit Hilfe der Verfassung die öffentliche Meinung immer auf eine schickliche und gesetzmäßige Weise auf die Regierung wirken kann.“ – „Hat bey der neuen Kammer der Canzler wieder die Mehrzahl gegen sich, so muß er und das ganze Ministerium abgehen und der König einen Canzler ernennen, der dem Volke angenehmer.“ Wenn freilich beide Kammern sich auch dem neuen Kanzler versagten, dann sei das unverständlich und nicht zu sehen, was in dieser „Krankheit des Staats“ die Verfassung noch retten könne⁷¹.

Was in diesen Ausführungen zum Ausdruck kommt, ist eine eigenartige Mischung von 1. autoritärem Ansatz: der König kann die Kammer der Gemeinen, „so oft es ihm gutdünkt“(!)⁷², auflösen, die Kammern haben keine Gesetzesinitiative, die Gesetze entwirft ein vom König ernannter Staatsrat, die Regierung wird durch die 1. Kammer abgedeckt⁷³ – mit 2. dem Konzept der öffentlichen Meinung: „die öffentliche Meinung entscheidet“, Aufgabe der Kammern ist es, daraufhin zu wirken, daß in Übereinstimmung mit ihr regiert wird⁷⁴ – und 3. beamtenstaatlichen Elementen: Kanzlerregierung anstatt monarchischer Selbstregierung⁷⁵. Die dadurch gesetzten Widersprüche bleiben letztlich unvermittelt: Bleibt der Dissens zwischen Kanzler und Kammern auch nach Neubesezung der Organe, so ist das eine – für die Verfassung tödliche – Krankheit des Staates.

70 Näheres zu Benzenberg bei Brandt, a. a. O., S. 188.

71 Über Verfassung, S. 235.

72 A. a. O., S. 279.

73 A. a. O., S. 216, 226, 227.

74 A. a. O., S. 239.

75 A. a. O., S. 212.

Benzenbergs Vorstellungen haben keinen weiteren Widerhall gefunden, von dem Beifall, den Constant ihnen zollte und der sie wiederum in preußischen Kreisen verdächtig machte, abgesehen. Sie blieben reine theoretische Rezeption. Mit Aretin dagegen beginnt die Erörterung innerhalb des sich nun ausbildenden ‚Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie‘, was freilich nicht bedeutet, daß alle sich damit beschäftigenden Autoren dieser wichtigen Frage ihr Augenmerk zugewandt hätten. Sie scheint, wie gesagt, vielmehr erst durch die Zuspitzung der politischen Verhältnisse im Laufe des Vormärz und vor allem durch die englische und französische Entwicklung seit 1830 stärker beachtet worden zu sein. Auch Aretin widmet ihr nur eine kurze Passage, die gleichwohl für die Einstellung deutscher Autoren zu ihr recht charakteristisch ist.

Wie bereits im 2. Kapitel dargelegt, geht es Aretin vor allem um einen Einbau des monarchischen Prinzips als systemstabilisierenden Faktors in die Theorie der konstitutionellen Monarchie, wobei er sich ganz im Sinne des Artikels 57 WSA die Vermittlung zwischen (unumschränkter) monarchischer Souveränität und Gewaltenteilungsprinzip als eine Kompetenzregelung denkt, für die freilich noch kein allgemeiner Grundsatz gefunden sei⁷⁶. Fest steht für ihn nur, daß die Gewaltentrennung, wie sie schon Montesquieu propagiert und später Constant weiter ausgeführt habe, abgelehnt werden müsse. Sein besonderes Mißfallen findet dabei die Idee eines königlichen *pouvoir neutre*, gegen die er einwendet, daß sie lediglich die Theorie der Gewaltenteilung widerlege, indem sie zeige, zu welchen unhaltbaren Konsequenzen diese Auffassung führe. Denn wie könne ein König in solcher Position, wenn sein Eingreifen erforderlich wird, Gewalt ausüben, wo doch rein persönliche Befehle von ihm gerade nicht gültig wären? Und wie könne man sich ihn als Schiedsrichter über die anderen Verfassungsfaktoren denken, ohne daß man ihn damit nicht letztlich doch als höchsten Gesetzgeber qualifizieren müßte? Durch eine solche Stellung werde dem König – konsequent durchdacht – sowohl mehr als auch weniger beigelegt, als ihm staatsrechtlich gebühre⁷⁷.

Die Ablehnung der *pouvoir neutre*-Konzeption hindert Aretin nun aber nicht, alle die Mittel, die Constant seinem Moderator-König zur Konfliktregulierung vorbehielt, auch seinerseits dem konstitutionellen Monarchen zuzuschreiben, und zwar mit einer ‚konstitutionell‘ durchaus korrekten Begründung. So preist er das Recht des Monarchen, die Minister ernennen und absetzen zu können, nicht etwa wie spätere deutsche Autoren als letztes Reservat, in dem der Fürst noch seiner freien Entscheidung folgen könne, sondern – mit einem Blick aufs Volk – als „vorzüglichstes konstitutionelles Hilfsmittel“ zur Verhinderung gewaltsamer Ausbrüche der Volksseele⁷⁸. Daneben zählt er die Möglichkeit des Pairsschubs und der Auflösung der Ständeversammlung auf, letztere wiederum mit dem typischen Argument verbunden, daß es sich hier um ein für die bürgerliche

⁷⁶ Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, S. 159.

⁷⁷ A. a. O., S. 202 f.

⁷⁸ A. a. O., S. 211.

Freiheit vorteilhaftes Majestätsrecht handele, da es sich gegen die ‚Wildheit und Ungezügeltheit‘ der Repräsentanten richte⁷⁹. Und dann folgt praktisch eine Übersetzung Constants: Die Auflösung der Ständeversammlung stelle keine Beleidigung für das Volk dar, sondern – wenn die Wahlen frei seien – einen Appell an seine Rechte. Durch einen derartigen Appell steuere der Monarch der Gefahr, in eine hilflose Lage gegenüber der Ständeversammlung zu geraten⁸⁰. – Soviel zu diesem Versuch, Monarchenrechte konstitutionell zu motivieren. In eine eigenständige Theorie der konstitutionellen Monarchie vermochte sie, wie es scheint, erst Rotteck einzubauen.

3. Karl von Rotteck

Es ist noch nicht allzu lange her, daß ein sich mit Rotteck beschäftigender Autor feststellte, die Literatur über ihn befriedige nicht, insbesondere habe sie den Kerngedanken seiner Staatslehre bislang nicht genügend herausgearbeitet⁸¹. Diese Feststellung dürfte auch zur Zeit noch ihre Gültigkeit besitzen, da es dem betreffenden Autor in seiner eigenen Arbeit zwar gelang, den Einfluß der rechtsstaatlichen Tradition, insbesondere Kants, auf Rotteck deutlich zu machen, aber nicht bis zu dem politischen Kernproblem vorzustoßen, das Rotteck bewegte, wie nämlich die zur Erhaltung des Rechtsstaats (d. h. einer „Republik“) notwendige „Herrschaft des wahren Gesamtwillens“ gewährleistet werden könne⁸². Insoweit blieb es auch in dieser Darstellung bei einer bloßen Wiedergabe der von Rotteck vorgeschlagenen Kompetenzverteilung zwischen Monarch und Ständen, bei der Konstatierung eines Dualismus. Angesichts dieser Sachlage erscheint es erklärlich, daß noch in der neuesten Literatur die widersprüchlichsten Ansichten über Rotteck kursieren, so etwa die, daß er „praktisch den Parlamentarismus anstrebte“, der gegenüber fast gleichzeitig behauptet wurde, er habe als Gegner der parlamentarischen Regierungsform seine Unterstützung dem „deutsch-konstitutionellen System“ à la Gentz und Stahl geliehen⁸³. Hier zeigen sich die Auswirkungen jenes weiter oben kritisierten dichotomischen Ansatzes, der dazu zwingt, einen Autor entweder als Parteigänger eines deutschen Konstitutionalismus oder des englischen Parlamentarismus einzustufen. Das Mißliche eines solchen Vorgehens wird bei Rotteck besonders deutlich.

Angelpunkt des Rotteckschen Systems ist die Idee des „Gesamtwillens“, dessen Existenz und Entscheidungsfähigkeit in politischen Fragen

79 A. a. O., S. 212.

80 A. a. O., S. 216 f.

81 Jobst, Die Staatslehre Karl von Rottecks, 1955.

82 Jobst hebt den Einfluß der deutschen Theorie des 18. Jahrhunderts hervor. Damit läßt sich deutlich machen, daß R. nicht einfach ein Rousseauschüler gewesen ist, was schon Wahl in seinen Beiträgen zur Parteiengeschichte, S. 572 f., gesehen hat. Es kommt aber nicht nur darauf an zu zeigen, daß neben den Gesamtwillensvorstellungen bei R. auch eine dezidierte Gewaltenteilungstheorie steht, sondern in welcher Weise beide systematisch miteinander verbunden sind. Das Zitat im Text bei Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 208.

83 Zur ersteren Ansicht vgl. Angermann, a. a. O., S. 396, zur letzteren Gall, a. a. O., S. 271.

vorausgesetzt wird und der sich als öffentliche Meinung äußert, wobei deren Artikulation in zeittypischer Weise den durch ihr Vermögen Selbständigkeit besitzenden Bürgern vorbehalten bleibt. Diese Artikulation kann entweder im „natürlichen Organ“ der „Landesgemeinde“ geschehen, oder bei größeren Staaten in dem „nicht rein natürlichen Organ“ eines gewählten, repräsentativen „Ausschusses“, des Landtags bzw. der Ständeversammlung⁸⁴.

Insoweit handelt es sich um einen rein demokratischen Ansatz – Rotteck gehört denn auch, wie die „wahrhaft Konstitutionellen“ ganz generell, zu den engagierten Vertragstheoretikern –, der jedoch sogleich eine wesentliche Korrektur erfährt, als es notwendig ist, dem „natürlichen“ ein „künstliches Organ der Regierung“ beizugesellen, und zwar nicht nur, um die Geschäfte zu besorgen, an deren Ausführung das natürliche Organ durch seine „Unbehilflichkeit“ gehindert ist, also laufende Dinge zu erledigen, schnelle Entschlüsse zu fassen und dergleichen mehr⁸⁵, sondern auch um ein mögliches Abirren des natürlichen Organs vom Gesamtwillen zu verhindern. Das künstliche Organ dient daher auch „zur Controlle oder Hemmung des natürlichen Organs in den Fällen, wo aus dem Inhalt der Beschlüsse eine Unlauterkeit oder Verirrung der Stimmgebenden hervorgeht“. – „Für solche Fälle . . . ist das künstliche Organ gewissermaßen der . . . Richter, welcher hier nicht eigentlich den Willen der Gesamtheit auszusprechen, sondern . . . bloß ein Veto einzulegen (hat)⁸⁶.“

In diesen, noch zum allgemeinen Teil des Rotteckschen Vernunftrechts gehörenden Passagen äußert sich ein tiefgehendes Mißtrauen gegenüber den Repräsentanten der öffentlichen Meinung, das aus der Erfahrung einer Diremption von Abgeordnetenmeinung und Wählerwillen entspringt. Der Gedankengang wird dann in dem speziell dem konstitutionellen Staatsrecht gewidmeten Teil des Werkes wiederaufgenommen und weitergeführt: Um ihren Kontrollzweck erfüllen zu können, bedarf die Regierung einer Eigenständigkeit, die es unmöglich macht, sie – wie es in der traditionellen Weiterentwicklung des demokratischen Ansatzes gelegen hätte – lediglich als einen von den Direktiven der Abgeordnetenversammlung abhängigen Ausschuß zu begreifen. Eine solche Eigenständigkeit aber wird am besten in einer Monarchie mit Unabhängigkeit garantierender Erbllichkeit der Oberhauptswürde gewahrt, weswegen Rotteck sich denn auch – bei größeren Staaten – für die konstitutionelle Monarchie ausspricht⁸⁷(und behaupten kann, daß das monarchische Prinzip dem demokratischen befreundet sei!)⁸⁸.

Aus dem ganzen Ansatz heraus wird klar, daß es sich hier nicht einfach um die Akkommodation eines Demokraten an die herrschenden Verhältnisse seiner Zeit handelt. Es geht vielmehr um die Zählung der reinen

⁸⁴ A. a. O., S. 224, 226.

⁸⁵ A. a. O., S. 92, 126 f.

⁸⁶ A. a. O., S. 129 f.

⁸⁷ A. a. O., S. 203, 233 f.

⁸⁸ Artikel „Demokratisches Prinzip“ im 4. Bd. des Staatslexikons, S. 255. Vgl. dazu auch die Angaben über Rotteck im 1. und 2. Kapitel.

Demokratie, die ohne Kontrolle (durch eine monarchische Regierung) zur „Despotie“ würde⁸⁹. Und aus diesem Grunde erklärt sich auch die Ablehnung der Constantschen *pouvoir neutre*-Konzeption. Wie Aretin erklärt auch Rotteck sie für „unhaltbar“. Sie mache aus dem König „eine bloße Schattengestalt, ein Götzenbild . . .“ und beraube ihn eben der Macht, deren er bedarf, um seine Funktion gegenüber dem *Contrepart* der Ständerversammlung zu erfüllen⁹⁰.

Im Gegensatz zu Aretin schließt das bei ihm eine Ablehnung des Gewaltenteilungsprinzips überhaupt jedoch nicht ein; denn dies hätte ein der Durchsetzung des Gesamtwillens ebenfalls hinderliches Übergewicht, nunmehr auf der monarchischen Seite, zur Folge. Die Kontrolle des ständischen Organs muß daher durch eine Kontrolle der monarchischen Regierung ergänzt werden, sie muß wechselseitig sein, am besten durch eine Gewaltenteilung, die der Regel folgt:

„Das Volk oder der Volksausschuß soll stark genug seyn, die Regierung in der seinem Gesamtwillen gemäßen Richtung zu erhalten; und die Regierung soll Kräfte genug haben, um den über den Kreis des Gesellschaftskontrakts, oder über jenen des Rechts tretenden Willen der Volksmehrheit zu hemmen oder zu vereiteln“⁹¹.

Rotteck hat das in einem Kompetenzverteilungsvorschlag näher dargelegt, dem zufolge monarchische Regierung und Stände bei allen grundsätzlichen politischen Entscheidungen zusammenwirken, nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch z. B. bei einer Kriegserklärung, die Regierung ihrerseits selbständig den Bereich der Administration versieht (was bei ihm mehr als bloße Gesetzesvollziehung ist), während hier wiederum die Stände kontrollierend mitwirken. Diese Kontrolle gipfelt juristisch in der Möglichkeit, Minister anzuklagen, politisch in der Chance, eine Grundsatzentscheidung über die Richtung der Administration durch Budgetverweigerung zu beeinflussen.

Hätte es nun mit diesem Kompetenzverteilungsschema bei Rotteck sein Bewenden, so wäre es tatsächlich gerechtfertigt, ihn unter die frühkonstitutionellen Theoretiker zu zählen, die „ein Gleichgewicht zwischen Krone und Volksvertretung . . . konstruieren und sich dann auf sein reibungsloses Funktionieren . . . verlassen“⁹². Aber Rotteck ist sich bewußt, daß die von ihm intendierte „Wechselwirkung“ der Gewalten⁹³ nur dann funktioniert, wenn sie nicht in einem gegenseitigen, fruchtlosen Sich-Blockieren, in der zeittypischen Oppositionshaltung von Regierung und Ständen erstarrt. Das Gegenüberstehen des Landtags in Ansehung der Regierung soll „mit nichten ein feindliches, sondern vielmehr ein nach freundlicher Vereinigung sich sehndendes“ sein⁹⁴. Die Gefahr der gegenseitigen Hemmung wird dadurch ausgeschaltet, daß beiden Teilen eine kooperative Aufgabe

89 Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 202.

90 A. a. O., S. 219.

91 A. a. O., S. 223.

92 So Angermann, a. a. O., S. 407.

93 A. a. O., S. 223.

94 A. a. O., S. 240.

gestellt ist: „Beiden, der Regierung und den Landständen, ist ein gemeinsames Ziel gesetzt: Das öffentliche Wohl⁹⁵.“ In der gemeinsamen Bezogenheit auf den Gesamtwillen wird ihr Dualismus aufgehoben und der Dialektik von Zusammenarbeit und Kontrolle ein operabler Sinn gegeben⁹⁶.

Das hat unmittelbar praktische Folgen für den Fall eines Dissenses über politische Zielvorstellungen. Hier ist das Kompetenzschema durch ein Konfliktregulierungssystem ergänzt⁹⁷. Auch bei Rotteck wird ein Konflikt zur öffentlichen Meinung hin aufgelöst – durch Auflösung des Landtags. Sie ist auch für ihn „eine Art Appellation“, keine „Verwerfung“ des ständischen Votums durch den souveränen Fürsten. Sie soll vielmehr zur Feststellung führen, welche Seite „vom Pfad des wahren Gesamtwillens“ abgewichen ist⁹⁸. Dies wiederum bedingt Öffentlichkeit der Ständeverhandlungen, Pressefreiheit und freie Wahlen; denn nur

„wenn die neue Wahl frei ist, und wenn das Volk hinreichende Kenntniß von dem zwischen seinen Ständen und seiner Regierung obwaltenden Zwiespalt oder Mißverständnis hat, und demnach seine Deputirten in Gemäßheit seines Urtheils darüber wählen und instruieren kann“⁹⁹,

wird das Votum des neuen Landtags zuverlässiger sein als das seines Vorgängers.

An dieser Stelle, nicht etwa bei einem angeblichen ‚mechanistischen Dualismus‘, kann die Kritik ansetzen. Sie wird sich zum einen gegen die Voraussetzung eines nicht nur als abstrakter Bezugspunkt gedachten, sondern von einer bestimmten, wahlberechtigten Volksschicht¹⁰⁰ zur Erscheinung zu bringenden Gesamtwillens richten müssen, zum anderen gegen das Postulat der Wahlenthaltbarkeit der monarchischen Regierung. Als Partei verstanden, wie sie in diesem System konzipiert ist, verlangt das mehr von ihr als zumutbar. Rotteck hat das Problem der Wahlbeeinflussung gesehen und an mehreren Stellen in seinem ‚Vernunftrecht‘ dazu ablehnend Stellung genommen¹⁰¹. Insofern blieb jedoch die Funktionsgarantie seines Systems auf einen Appell an den Fürsten, nicht zu korrumpierenden Mitteln zu greifen, und auf die Behauptung, daß das wahre Interesse des Monarchen mit dem des Volkes identisch sei, reduziert.

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ Vgl. dazu Bernbach, Über Landstände, S. 250.

⁹⁷ Das ist gegen die Behauptung Goefflers und Angermanns von einem einfachen, undurchdachten Dualismus von Regierung und Volksvertretung bei Rotteck zu betonen.

⁹⁸ Zitate, a. a. O., S. 259.

⁹⁹ Ebd.; Forderungen nach Öffentlichkeit der Verhandlungen und Preßfreiheit, S. 277; s. auch Artikel „Constitution“ im 3. Bd. des Staatslexikons, S. 767, 772. In den Verhandlungen der badischen 2. Kammer (1839/40, Protokolle, S. 105) äußert Rotteck: „Da wo keine Wahlfreiheit und keine freie Presse ist, da ist jede Verfassung ein Gräuelspiel, und es ist ein Hohn, wenn man dem Volke sagt: Du hast eine Konstitution.“ (Nach Ruckstuhl, Der badische Liberalismus, S. 12.)

¹⁰⁰ Vgl. dazu Bernbach, a. a. O., S. 255. Rottecks Darlegungen im Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 259 ff.; s. auch seine Ideen über Landstände von 1819, und Brandt, a. a. O., S. 255 ff.

¹⁰¹ Vgl. a. a. O., S. 241, 259 f., 280.

Man kann dieses System wohl kaum als ‚deutsch-konstitutionell‘ i. S. der Gentz und Stahl qualifizieren, soviel dürfte deutlich geworden sein. Aber auch ‚parlamentarisch‘ oder ‚praktisch parlamentarisch‘ ist es nicht gewesen, genauso wenig wie das Benzenbergs oder Aretins. Es so zu klassifizieren, verbietet schon der Umstand, daß es von einem Gegensatz Regierung-Volksvertretung und nicht von einem Gegensatz der Parteien innerhalb der Volksrepräsentation ausgeht. Zwar soll eine „Harmonie des Regierungswillens mit dem wahren Gesamtwillen“¹⁰² bestehen, und insofern besitzt die Repräsentation dieses Willens durch die Volksvertretung auch bei Rotteck eine grundsätzliche Verbindlichkeit für die Regierung, das bedeutet nun aber nicht, daß sich diese jeder Kammermajorität von vornherein zu fügen hätte. Nur dem „beharrlichen Volkswillen“, d. h. dem appellierten, muß der Monarch sich beugen¹⁰³. Mehr hat Rotteck nicht gefordert; mehr wäre auch systemwidrig gewesen; denn:

„Der Tod der landständischen Verfassung oder des Geistes, welcher allein ihr einen Sinn und Werth gibt, wird demnach die unmittelbare Folge jeder Einsetzung oder jedes Verhältnisses seyn, welches jene wesentliche Entgegensetzung aufhebt, und eine Identität der beiden Persönlichkeiten, oder eine Unterjochung der einen durch die andere hervorbringt. Die Landstände sollen identisch seyn mit dem Volk, mit der Regierung aber nur befreundet. Wo sie identisch sind mit der Regierung (also zumal wo die Regierung sie etwa durch Wahlbeherrschung erennt, oder durch Corruption sie zu willenslosen Werkzeugen macht), da stehen sie dem Volk gegenüber, mit welchem sie gerade identisch seyn sollen, und werden aus einer edlen und herrlichen Einsetzung zum erbärmlichen Zerrbild. Aber auch wo sie die Regierung unterjochen, hören sie auf, wahre Landstände zu seyn; denn alsdann sind sie selbst Regierung, und stehen nun gleichfalls dem Volk gegenüber, anstatt desselben Stellvertreter gegenüber der Regierung zu seyn“¹⁰⁴.

Nach Parlamentarismus klingt das gerade nicht, und es erscheint auch sehr fraglich, ob es darauf hinauslaufen muß; denn immerhin gibt dieses System der Regierung die reelle Chance, d. h. nicht nur die „plump“ erscheinende Möglichkeit eines „Rettungssprunges“¹⁰⁵, ihre von der Kammermajorität abweichenden Ansichten vor dem Forum der Wählerschaft zur Geltung zu bringen. Zwar mag Rottecks Resümee:

„Es ist also nicht wahr, daß von zwei nebeneinanderstehenden Gewalten die

102 A. a. O., S. 224.

103 Artikel „Constitution“, a. a. O., S. 786 f.: „Wahr ist's, der constitutionelle König wird sich in der Notwendigkeit sehen, dem beharrlichen Willen der Nation, d. h. der unter den vollberechtigten Bürgern vorherrschenden öffentlichen Meinung, sich endlich zu fügen, wenn alle constitutionellen Mittel des Widerstandes fruchtlos erschöpft wurden.“ – Vgl. auch das Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 130.

104 Lehrbuch des Vernunftrechts II, S. 241. Aufgrund dieser Konstruktion kann Rotteck sich auch gegen die erste Voraussetzung eines parlamentarischen Systems, die Parteienbildung, aussprechen. Sie hätte eine Schwächung des der Regierung entgegengesetzten Faktors zur Folge und würde jene nur durch willfähige Parteigänger stärken, Rottecks Gewaltenteilungskonzeption aber, in der ebenfalls sich (bürgerlich-liberale) Volksvertretung und (monarchische) Regierung als „Parteien“ im weiteren Sinne gegenüberstehen, zum Einsturz bringen. Zu der aus der typisch vormärzlichen Situation der liberalen Opposition geborenen Antiparteienhaltung R.s vgl. Goeßler, a. a. O., S. 90; Conze, a. a. O., S. 230, und vor allem Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus, bes. S. 158 f., 165.

105 So versteht Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormärzliche Liberalismus, S. 127, Rottecks Konzeption.

eine notwendig die andere überflügeln und daher in der konstitutionellen Monarchie entweder die königliche oder die parlamentarische Macht im Streite unterliegen und zur bloßen Scheinmacht herabsinken müsse"¹⁰⁶,

als eine auf Dauer bezogene Aussage gewertet, etwas zu optimistisch ausgefallen sein. Aber wer in diesem Streite letztlich die Oberhand behalten muß, ist damit noch nicht gesagt. Zunächst hätte eine Akzeptierung dieses Konzeptes unter den Bedingungen des Vormärzes zu einer volksfreundlichen, d. h. einer den Wünschen der damaligen oppositionellen Kammermehrheiten willfährigen Regierung geführt. Ob es diesen Majoritäten jedoch gelungen wäre, das System in ein parlamentarisches zu transformieren, läßt sich mit gleicher Sicherheit nicht mehr beantworten.

4. Pfizer, Murhard

In einem so konzipierten konstitutionellen System, das mit der Möglichkeit eines Konfliktes zwischen Regierung und Ständemajorität rechnet, ohne zu seiner Beilegung ein einfaches Mißtrauensvotum zuzulassen, spielt verständlicherweise das Mittel der Steuerverweigerung eine ausschlaggebende Rolle, und zwar nicht als Möglichkeit, irgendwelche Volksrechte zu verteidigen, oder aus einem simplen oppositionellen Geist heraus der Regierung Steine in den Weg zu legen, sondern weil es den Ständen praktisch die einzige Handhabe bietet, einen Konflikt offenzulegen und die Regierung zur Stellungnahme zu zwingen; denn in diesem Fall kann sie sich nicht mit einer Vertagungs- und Verschleppungstaktik aus der Affäre retten und sich auf sich selbst zurückziehen. Das hat vor allem Murhard deutlich gemacht¹⁰⁷. Die Steuerverweigerung, d. h. die totale Ablehnung des Steuervorschlages und damit die Blockierung des gesamten Haushalts ist in diesem System gewissermaßen das funktionale Äquivalent für das Mißtrauensvotum im parlamentarischen: nicht, weil damit auch hier ein unmittelbarer Ministerwechsel herbeigeführt werden sollte, sondern weil sie das einzige Mittel für die Stände darstellt, von ihrer Seite her einen Volksentscheid zur Konfliktvermittlung herbeizuführen, zu dessen Inszenierung sie ja nicht selbst imstande sind, sondern die Regierung irgendwie nötigen müssen. Aus diesem Grunde muß der wahre Konstitutionalismus am Recht zur totalen Steuerverweigerung unbedingt festhalten, trotz aller wohlmeinenden und vordergründig einsichtigen Gegenargumente, daß dergleichen doch den ‚Staat‘ gefährde und wenigstens die Mittel für die notwendigen Ausgaben gewährleistet werden sollten, über die weniger bedeutenden könne man sich ja dann beliebig weiter streiten.

Diesen Zusammenhang hat Pfizer in seiner Monographie über die Steuererwilligung klar herausgearbeitet. Er führt dort aus, daß das Steuererwilligungsrecht nicht nur als Schutzwehr für die Volksrechte diene, sondern auch eine sichere Bürgschaft dafür darstelle, „daß der Souverän,

¹⁰⁶ Artikel „Constitution“, a. a. O., S. 786. Dem schließt sich das in Anm. 103 wiedergegebene Zitat direkt an.

¹⁰⁷ Artikel „Budget“ im Staatslexikon, 3. Bd., S. 58.

der die Vertreter des Volkes nach Gefallen entlassen kann, nie daran denken wird, ohne ihre Mitwirkung zu regieren"¹⁰⁸. Aus diesem Grunde könne es gegebenenfalls erforderlich sein, auch die als notwendig anerkannten Steuern zu verweigern, allerdings „bloß einem bestimmten Ministerium oder für die Dauer gewisser Umstände"¹⁰⁹. Die Regierung sei nicht befugt, in diesem Falle die notwendigen Steuern einseitig weiter zu erheben, selbst dann nicht, wenn das Verweigerungsrecht durch die Stände mißbräuchlich angewandt worden sei; denn die Verfassung stelle einen Vertrag dar, für dessen Auslegung es keinen Richter gäbe. „Nur gütliche Übereinkunft (wohin auch das Compromiß gehört) oder Selbsthilfe des Stärkeren kann den Streit zu Ende bringen"¹¹⁰.

Gegen die letztere Konsequenz lasse sich doch eine verfassungskonforme Vorsorge treffen: Die Auflösung der Stände, verbunden mit einem Appell an das Volk zur Neuwahl. Dieser Weg sei der von den Verfassungen offengelassene, andere Verfassungsauslegungen seien abzulehnen¹¹¹. Auf diese Weise könne es zwar zu einer erneuten Verweigerung kommen, aber dann müsse der Monarch halt nachgeben. Er werde dadurch nicht abhängig, weil seine verfassungsmäßige Position (das Recht zur Ämterbesetzung, der Oberbefehl, die Verwaltung aller öffentlichen Gelder usw.) ein „mehr als hinreichendes Gegengewicht gegen das demokratische Element"¹¹² darstelle. Letztlich gäbe zwar das Volk den Ausschlag, aber es habe auch ein Recht auf eine seinen Bedürfnissen entsprechende Regierung:

„Was die herrschende Überzeugung einer ganzen Nation verwirft oder die überwiegende Mehrheit beharrlich fordert, das muß auch die Regierung von Rechts wegen abstellen oder zum Gesetz erheben"¹¹³. „Das monarchische Prinzip werde dadurch nicht beschädigt, denn: „Das eigentliche monarchische Prinzip liegt . . . nicht in den Buchstaben der Verfassung, sondern außerhalb derselben in dem Volkerglauben an die Unentbehrlichkeit der Monarchien"¹¹⁴.

Ähnlich äußert sich zu diesem Problem auch Murhard, dessen Themenwahl in seinen fast durchweg anfangs der dreißiger Jahre publizierten Büchern und Artikeln (Budget, Gesetzesinitiative, monarchisches Vetorecht, englische Verfassung) ein selbst für die Staatslehre der damaligen Zeit ungewöhnliches Gespür für politisch relevante Fragestellungen zeigt. Seine Schnell- und Vielschreiberei, verbunden mit einem weitschweifigen Stil und belastet durch zahllose Wiederholungen, scheint ihn – wie

108 Das Recht der Steuerverwilligung, S. 64 f. Zu seiner Budgettheorie s. auch o. 2. Kap. III.

109 A. a. O., S. 69.

110 A. a. O., S. 72 f.

111 A. a. O., S. 85.

112 A. a. O., S. 86 f.

113 A. a. O., S. 91.

114 A. a. O., S. 95. Pfizer meint zwar, daß der „vernünftige Liberalismus“ keineswegs verlange, daß über Staatsangelegenheiten jedesmal unmittelbar durch „allgemeine Stimmgebung“ entschieden werde, meist genüge vielmehr die Übereinkunft von Regierung und Volksvertretung (vgl. Artikel „Liberale“, a. a. O., S. 719), aber diese Distanzierung von plebiszitären Ideen genügt angesichts seiner charakteristischen Haltung in der Frage eines appel au peuple doch wohl nicht, um behaupten zu können, er habe in seiner Systemkonstruktion „plebiszitäre Modifikationen“ verworfen (so jedoch Brandt, a. a. O., S. 270).

Mohls Urteil beweist —¹¹⁵ um die an sich verdiente Anerkennung gebracht zu haben; denn „große Unbedeutendheit eigener Gedanken ohne selbständigen Wert“ (so Mohl) kann man gerade ihm nicht vorwerfen. Murhard repräsentiert so etwas wie die äußerste Position der hier erörterten Richtung in der Staatslehre des Vormärz. Das kommt vor allem insbesondere in seinem Staatslexikon-Artikel über England zum Ausdruck, dessen Verfassung er, trotz Ablehnung des von Montesquieu tradierten Bildes und trotz Erwähnung des Wandels durch die Parlamentsreform von 1832, ganz im Lichte der Konzeption des wahren Konstitutionalismus sieht, was jedoch rückwirkend dieser wiederum eine deutliche Neigung zum Parlamentarismus hin gibt¹¹⁶. Das sei hier zum Abschluß dieses Abschnittes näher dargelegt.

Auch der englische König wird von Murhard grundsätzlich noch als selbst regierender Fürst aufgefaßt. Insbesondere ernenne und entlasse er die Minister nach seinem Gutdünken¹¹⁷. Gleichwohl besitze das Parlament außer der Ministeranklage auch andere, „organisch“ wirkende Schutzmittel gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt¹¹⁸. Die Ministeranklage gelte zwar nach wie vor auch dort als „unentbehrlichster Schlußstein des ganzen constitutionellen Gebäudes“¹¹⁹, doch sei man in neuerer Zeit dazu übergegangen, durch zweckmäßige Einrichtungen einen Machtmißbrauch durch den Monarchen von vornherein zu verhindern. Bezeichnenderweise wird dafür von Murhard in erster Linie die jährliche Budgetbewilligung genannt¹²⁰. Das führe dazu, daß der englische König „freiwillig-gezwungen“ Personen zu Ministern zu ernennen pflege¹²¹, die den Interessen des Volkes „zugetan“ seien, d. h. vornehmlich solche, die bereits einen ausgezeichneten Platz im Parlament einnehmen und auf die Unterstützung der Majorität rechnen können¹²². Freilich könne es sich dabei ereignen, daß der König Ministern gegen seine persönliche Neigung Vertrauen schenken müsse, aber das sei schließlich besser, als wenn das Volk kein Vertrauen zu ihnen besäße, populäre Minister seien immerhin auch für den König vorteilhaft¹²³. Die Stellung des Königs sei mithin schwächer als die der deutschen Fürsten, doch dafür werde das Parlament nicht auf eine rein „negative“ Tätigkeit beschränkt, sondern vermöge der

115 Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 309.

116 Siehe „Englands Staatsverfassung“, a. a. O., S. 84–171. Ablehnung Montesquieus S. 91, zur Reformbill von 1832 S. 92 und 147 ff. Zu deren Einschätzung vgl. auch Dahlmann, Politik, S. 99, mit Bezug auf die Entlassung des Ministeriums Melbourne 1834: Es werde nun häufig vorkommen, daß der König ein von der Majorität des Parlaments gestütztes Ministerium entlassen werde. Dahinter steht offenbar die traditionelle Vorstellung, daß die Demokratisierung des Wahlrechts eine stärkere Abhängigkeit des Parlaments von der Wählerschaft und damit auch von dem an diese appellierenden Monarchen haben werde. Vgl. dagegen die Ansicht Hegels dazu (o. 2. Kap. Anm. 215).

117 A. a. O., S. 98.

118 A. a. O., S. 120.

119 A. a. O., S. 122.

120 Neben der parlamentarischen Gesetzesinitiative, a. a. O., S. 98.

121 A. a. O., S. 99.

122 A. a. O., S. 120 und 90.

123 A. a. O., S. 123.

Krone die Waage zu halten. Und dies sei wesentlich für ein freies öffentliches Leben:

„Wo die Beschlüsse der Kammern keinen Einfluß, keinen unmittelbaren Einfluß auf das Bleiben oder Abgehen der Minister haben . . . , da mag füglich der ganze Apparat der Ständeversammlung gespart werden¹²⁴.“

Die Frage liegt nahe und wird von Murhard auch gestellt, ob man darin andererseits nicht eine unziemliche Beschränkung der königlichen Freiheit erblicken müsse. Augenscheinlich geht die Beschränkung in dieser Darstellung des englischen Verfassungssystems weiter, als es der wahre Konstitutionalismus im allgemeinen gutheißt. Murhards Antwort fällt dementsprechend schwach aus: Die Auswahl, die der König auf diese Weise treffe, sei doch besser als die, welche die deutschen Fürsten vornehmen, welche auch die „untauglichsten Subjekte“ zu Ministern ernennen könnten, während jener unter denen wähle, die ihre Fähigkeiten wie in Schlachten erprobte Generäle schon bewiesen hätten¹²⁵. (Damit wird das Problem der Ministerauslese angeschnitten, daß – wie das Beispiel Max Webers zeigt – die Gemüter in Deutschland bis zum Ende der konstitutionellen Monarchie bewegt hat). An der Möglichkeit für den englischen König, selbst zu regieren, ändere sich dadurch nichts. Er brauche nur nicht selbst zu regieren, wenn er keine Lust dazu verspüre. Habe er dagegen den Willen und die Fähigkeiten, und befinde er sich in Übereinstimmung mit der Majorität, so führe er die Nation¹²⁶. Unter solchen Umständen könne auch in einer konstitutionellen Monarchie so etwas wie eine Alleinherrschaft entstehen. Einflußmöglichkeiten besäße der König dafür genug wie das Recht zur Ämtervergabe und dergleichen mehr. Auch sei das Zweikammersystem ihm günstig¹²⁷.

An dieser Stelle fehlt dann auch nicht die Aufzählung der Mittel, über die ein konstitutioneller Monarch verfügt, um seinen Willen durchzusetzen: die Ministerwahl, der Pairsschub und die Auflösung des Unterhauses, letztere verbunden mit dem Hinweis auf das Vorgehen Georgs III. 1783, das für die Lehre vom wahren Konstitutionalismus überhaupt den historischen Bezugspunkt darstellt und zugleich als Hauptargument für die Realisierbarkeit der Theorie dient, leider hatte es inzwischen seit 1834 – für England – an Beweiskraft erheblich eingebüßt¹²⁸. Das hindert Murhard nicht zu formulieren:

„Und immer hat der König durch das ihm unbedingt zustehende Recht, die Auflösung des Parlaments anzuordnen, das Mittel in den Händen, zur Behauptung von Ministern, die das Parlament gegen sich haben, an die Nation zu appellieren und durch diese Maßregel ein Parlament in's Leben zu rufen, auf dessen Zustim-

124 A. a. O., S. 116, s. auch S. 161.

125 A. a. O., S. 99 f.

126 A. a. O., S. 103 f.

127 A. a. O., S. 108 f.

128 A. a. O., S. 98, 105, 109.

mung dann seine Minister, wenn sie das Vertrauen der Nation genießen, werden zählen dürfen¹²⁹."

Folgerichtig ist wiederum der Schluß, den Murhard aus dieser Sachlage zieht: Die Staatsklugheit verbiete es dem König, ein eingelegtes Veto aufrechtzuerhalten, wenn der Appell an das Volk für ihn negativ verlaufen sei. Praktisch besitze er unter diesen Umständen daher nur ein suspensives Veto¹³⁰.

Diesen Gedankengang hat Murhard früher schon an anderer Stelle, in seinem Buch über das ‚königliche Veto‘, ohne Berücksichtigung der englischen Verhältnisse näher dargelegt. „Ein völlig unbedingtes Veto in den Händen des Regenten“ – so sagt er dort schon einleitend – „scheint mit dem Geiste eines ächten Repräsentativsystems nicht angemessen¹³¹“. Im Falle einer „Kollision“ zwischen Nationalrepräsentation und Monarch, habe dieser die Möglichkeit, die Versammlung aufzulösen, auch das Recht, sie unter Umständen mehrmals aufzulösen, aber bei „beharrlichem Widerstand“ müsse er einlenken. Die Regierung dürfe keinen vom Volk verschiedenen Willen haben. Nur darüber, wie der Volkswille zu ermitteln sei, könne man verschiedener Meinung sein. In erster Linie komme hier eine Befragung des Repräsentanten in Betracht. Bestünde jedoch ernstlicher Zweifel daran, daß sie die Ansicht des Volkes wiedergäben, müsse durch ihre Auflösung dessen Meinung direkt eingeholt werden. Das aber bedeute, daß gegebenenfalls das Veto des Monarchen nur suspensiv wirke.

Die Folgerichtigkeit dieses Gedankenganges läßt sich kaum bestreiten. Ein so verstandenes suspensives Veto ergibt sich notwendigerweise aus dem Systemansatz des wahren Konstitutionalismus seit Constant, auch wenn frühere Autoren diese Konsequenz nicht gezogen haben¹³². Nicht verwechselt werden freilich darf diese Art von ‚suspensivem Veto‘ mit dem im strengen Sinne, das – wie z. B. im § 101 der Reichsverfassung von 1849 – eine aufschiebende Wirkung lediglich der Beschlußfassung ein und derselben Repräsentantenschaft gegenüber äußert. Ihr gegenüber blieb auch in dieser Konzeption das Veto des Monarchen absolut. Aber es ist doch unverkennbar, daß die Stellung des Fürsten bei Murhard beträchtlich reduziert wird. Auch der fürstlichen Gesetzesinitiative gegenüber äußert er sich skeptisch und sieht überhaupt den Monarchen lieber sich ganz aus

129 A. a. O., S. 105. Zur tatsächlichen englischen Staatspraxis und der Möglichkeit des Königs, sich gegen das Unterhaus per Auflösung an das Volk zu wenden, vgl. dagegen das Urteil Bagehots in seiner Einleitung zur französischen Ausgabe seines Buches über die englische Verfassung: *La Constitution Anglaise*, 1869, S. VIII (s. Fraenkel, a. a. O., S. 116).

130 A. a. O., S. 109.

131 Vorrede S. VII. Das Folgende im Text gibt den weiteren Gedankengang der Vorrede wieder.

132 Auch Rotteck spricht im allgemeinen Teil seiner Staatslehre (*Lehrbuch des Vernunftrechts* II, S. 130) von der Beschränkung des Vetorechts des „künstlichen Organs“ z. B. auf eine nur dreimalige Wiederholung. Im konstitutionellen Teil seiner Abhandlung (S. 231) drückt er sich hingegen zurückhaltender aus. Dem konstitutionellen Monarchen vindiziert er die Gesetzesinitiative, die Sanktion und das Veto, letzteres hier offenbar ohne Beschränkung, wie sich aus dem Zusammenhang ergibt (vgl. auch S. 246). Zu Constant s. o. Anm. 56.

der Regierung heraushalten, damit er nicht in den Parteikampf gezogen wird. Daß auch bei einem Eingreifen des Fürsten nicht dieser, sondern die Minister die Verantwortung für das Regierungsverhalten tragen, hat für ihn wenig Bedeutung; denn jeder wisse ja, daß hinter den Ministern der fürstliche Wille stehe. Als Parteiwille untergrabe er jedoch das monarchische Ansehen¹³³.

Murhard steht, wenn man das so sagen darf, innerhalb des Spektrums des wahren Konstitutionalismus ganz ‚links‘. Sein Versuch, diese Theorie noch in den dreißiger Jahren am Beispiel Englands zu exemplifizieren, zeigt zugleich, daß es zumindest nun nicht mehr angängig war, sich dafür auf die englischen Verhältnisse zu berufen und das Vorbild des „constitutionellen Urstaates“ oder „Musterstaates“ anzuempfehlen¹³⁴, wenn anders die Konzeption selbst nicht Schaden erleiden und das intendierte System in ein parlamentarisches umkippen sollte. Die Verflechtung mit einem überholten Englandbild mußte Gegner auf den Plan rufen, die ‚nachweisen‘, daß eine so exemplifizierte Theorie trotz aller gegenteiligen Beteuerungen auf Parlamentsherrschaft hinauslaufe.

III. Deutscher Konstitutionalismus

Die Wende von 1830, das heißt: Julirevolution und Übergang zum Bürgerkönigtum in Frankreich, englische Parlamentsreform und Beginn der Epoche der sog. Parlamentsouveränität, belgische Revolution und Herausbildung eines neuen konstitutionellen Musterstaates dort, hat in der deutschen Entwicklung stärkere Spuren hinterlassen, als es in der neuen Verfassungswelle anfangs der dreißiger Jahre und selbst beim Hambacher Fest, dem ersten Wetterleuchten einer noch fernen Revolution, bemerkbar wird¹³⁵. Die Ereignisse schufen eine Kluft zwischen der bislang aufgrund der Verwandtschaft der Charte von 1814 mit den süddeutschen Verfassungen als einheitlich konstitutionell begriffenen deutschen und französischen Verfassungsentwicklung und machten vor allem auch die Andersartigkeit der englischen Entwicklung endgültig deutlich. Das führte im Erkenntnisprozeß des folgenden Jahrzehntes zu einem Bewußtsein von der Eigentümlichkeit der deutschen Verhältnisse und schließlich zu einem Begriff von einem eigenen deutschen Konstitutionalismus, der sich in der Absetzung von der französischen Praxis, aber auch von der bis-

133 Vgl. Die Initiative bei der Gesetzgebung, S. VI und 163 ff.

134 „Urstaat“: Murhard im England-Artikel, a. a. O., S. 171. „Musterstaat“: Welcker (nach Wilhelm, a. a. O., S. 113).

135 Zum Hambacher Fest vgl. Trautz, Das Hambacher Fest und der süddeutsche Liberalismus, Heidelberger Jahrbücher II, 1958, S. 14–52, der den Unterschied zwischen der progressiven Richtung von Rotteck u. a. zu dem sich dort meldenden Radikalismus hervorhebt. – Zum „wahren Liberalismus“ seit Beginn der dreißiger Jahre vgl. auch den Versuch von H. Rosenberg, Theologischer Rationalismus und vormärzlicher Vulgärliberalismus, HZ 141, 1933, S. 497–541.

herigen englischen Mustergültigkeit artikuliert, obwohl dabei zunächst durchaus noch die westeuropäischen Zustände als das ‚Normale‘ empfunden wurden¹³⁶.

Praxis und Theorie in Deutschland polarisierten sich. Zum einen: Reaktionsbeschlüsse des Bundes und sich versteifende Regierungspolitik in den Einzelstaaten versus auf liberale Reform und wahre konstitutionelle Zustände drängende oppositionelle Mehrheit in den 2. Kammern. Zum anderen: Konservative Verteidiger der monarchischen Vorherrschaft, ja eines patrimonialen Königtums, und liberales Einlenken auf die gegebenen Zustände versus konstitutionelle Kritik der progressiven Staatslehre. Daß dabei das Problem der Vermittlung mehr und mehr in den Vordergrund trat, berechtigt nicht zu der Annahme, der Vorgang sei gerade umgekehrt als zunehmender Verzicht auf oppositionelle Haltung und generelle Akkommodation von liberaler Seite aus zu interpretieren¹³⁷; denn die steigende Beschäftigung mit dieser Problematik zeigt ihr Bewußtwerden infolge der sich zuspitzenden Konfliktslage, nicht aber das Finden einer allgemein akzeptierten Lösung an.

Unter diesen Umständen geriet der wahre Konstitutionalismus in eine eigenartige Lage. An sich handelte es sich ja auch bei ihm um eine deutsche Version der konstitutionellen Theorie, somit um einen ‚deutschen Konstitutionalismus‘, nicht um eine, die deutschen Besonderheiten mißachtende, einfache Übernahme westeuropäischer Gedanken, wie man es etwa seinem zeitgenössischen Pendant, dem ‚wahren Sozialismus‘ vorgeworfen hat¹³⁸. Zwar wandten sich seine Vertreter gegen die Betonung des monarchischen Prinzips, das sie nur vertraglich eingeschränkt, durch seine Ausrichtung auf den ‚Gesamtwillen‘ legitimiert, oder nur als eine vage Bekenntnisformel gelten lassen wollten. An der Verfassungsgegebenheit des Herrscherkönigs, des Monarchen als Regierungschefs und Mitgesetzgebers zugleich, haben sie jedoch unter Ablehnung weitergehender französischer Vorstellungen festgehalten¹³⁹. Das Besondere ihrer Konzeption lag nicht hierin, sondern in dem Vorschlag, einen Dissens zwischen Regierung und Volksvertretung durch einen Appell ans Volk zu bereinigen. Da das monarchische Prinzip in den Verfassungen nur im Wege der Kompetenzregelung berücksichtigt, die Frage der Konfliktsentscheidung bei sich überschneidenden Kompetenzen von Regierung und Volksvertretung aber offen gelassen und zudem dem Monarchen bei Unzufriedenheit mit den Beschlüssen der 2. Kammer gerade das mit Neuwahlen verbundene Auflösungsrecht als verfassungsmäßiges Mittel zuerkannt worden war, konnte der Vermittlungsvorschlag des wahren Konstitutiona-

136 Auch der konservative Autor Türckheim weist noch 1843, Betrachtungen I, S. 173, auf die „gemeinsamen englisch-französischen Normalgrundlagen“ des konstitutionellen Systems hin.

137 So Neumeister, Romantische Elemente im Denken der liberalen Führer des Vormärz, S. 100 (s. dazu o. 2. Kap. Anm. 262).

138 Marx im Kommunistischen Manifest. Auf die Bodenständigkeit des südwestdeutschen Liberalismus verweist Trautz, a. a. O.

139 Mit Ausnahme Murhards, s. o. II, 4.

lismus nicht einfach als verfassungswidrig gelten. Er wahrte den dualistischen Ansatz des Systems und gab dem Fürsten die Chance, sich gegen die Volksvertretung unter Anrufung jener Instanz durchzusetzen, die in einem auf die Verwirklichung des Gemeinwillens hin konzipierten System diesem am nächsten zu stehen schien. Allerdings blieb dabei der vorausgesetzte Dualismus letztlich nur auf dem Niveau des monarchischen und parlamentarischen Prinzips erhalten, im Appell an die Wählerschaft aber trat diesen beiden das demokratische als ihnen überlegenem entgegen. Da nun ursprünglich das monarchische Prinzip gerade vor dem demokratischen die Vorhand hatte behalten sollen, lag hierin eine bedenkliche, wenn auch aus dem einmal konzidierten System heraus plausible Konsequenz. Was anders sollte der Monarch machen, als die 2. Kammer auflösen und neu wählen lassen, wenn er sich mit ihrer gegenwärtigen Besetzung nicht vertrug? Wie aber konnte er noch, selbst wenn er als ‚Sieger‘ aus diesem Kampf gegen das Parlament hervorging, als Souverän gelten, wenn er Sieger nur von Volkes Gnaden war?

Das Bedenkliche dieser Konzeption mußte in dem Moment besonders deutlich hervortreten, in dem ihre Berufungsgrundlage, der Verweis auf eine allgemein anerkannte konstitutionelle Doktrin, angesichts der davon abweichenden westeuropäischen Entwicklung fragwürdig wurde. In dem Augenblick, in dem die englischen Verhältnisse sich nicht mehr als ‚wahrhaft konstitutionelle‘ in dem hier angegebenen Sinne interpretieren ließen, wurde der wahre Konstitutionalismus selbst ‚unwahr‘, seine bisherige Rechtfertigungsbasis entfiel, und er setzte sich bei einem Festhalten daran dem Verdacht aus, daß er tatsächlich etwas anderes meine, als er prätendierte, d. h. ‚in Wahrheit‘ krypto-parlamentarisch sei. Der Versuch Murhards, den wahren Konstitutionalismus noch in den dreißiger Jahren am englischen Beispiel zu demonstrieren, macht diese Problematik deutlich. Die Theorie hätte sich nunmehr unter Veränderung ihrer bisherigen Legitimationsbasis nur als eine speziell deutsche aufrecht erhalten lassen. Für ein solches Umschalten bot die deutsche Verfassungsentwicklung in den vierziger Jahren, etwa in Baden, auch recht gute Ansätze. Doch widersprach das dem Selbstverständnis dieser Lehre.

So kam es, daß die Gegenseite nicht nur mit Erfolg das Vorhandensein einer allgemeingültigen konstitutionellen Doktrin bestreiten, sondern auch unter prononciertem Absetzung von den neueren englischen und französischen Verfassungsverhältnissen die Idee eines ‚deutschen Konstitutionalismus‘ propagieren konnte, die jetzt gerade in der Betonung der Elemente in den deutschen Verfassungen bestand, welche die westeuropäischen nicht (mehr) enthielten. Der deutsche Konstitutionalismus wurde so besehen weniger aufgrund tatsächlicher eigenartiger deutscher Verhältnisse als durch Orientierung an einem ehemals als Vorbild geltenden Gegenbild formuliert, was die Chancen für eine Entwicklung in westeuropäischer Richtung, auch wenn sie aus den durchaus eigenen Bedingungen und Bedürfnissen des in Deutschland ebenfalls voranschreitenden politischen Lebens resultierte, beträchtlich zu vermindern drohte. Fortschrittlich galt von nun an leicht als ‚undeutsch‘.

Das bekannteste Beispiel hierfür liefert Stahls Aufsatz über das ‚monarchische Prinzip‘ von 1845. Aber schon vor ihm hat Bülow den Reigen der Verfassungsvergleiche zur Rechtfertigung des deutschen Systems mit einer Abhandlung über den ‚constitutionellen Staat in England, Frankreich und Teutschland‘ 1843 in den Neuen Jahrbüchern der Geschichte und Politik eröffnet. Da gerade hier die eigentümliche Argumentationsweise der Deutsch-Konstitutionellen gut zum Ausdruck kommt, sei darauf zunächst näher eingegangen (1). Es läßt sich jedoch feststellen, daß es neben der Lehre Stahls und, in modifizierter Weise, Bülaus auch eine gemäßigt liberale Version von deutschem Konstitutionalismus gab, die einen Staatsgedanken pflegte, der schon um 1815 in Ansätzen vorhanden war (2), dann insbesondere von Dahlmann weiter tradiert wurde (3), doch auch bei anderen Theoretikern der Zeit spürbar ist und noch nach 1848 im sog. Altliberalismus mit deutlicher Spitze gegen Stahl vertreten wurde (4).

1. Friedrich Bülow

Bülow beginnt in dem genannten Aufsatz mit der schon im 2. Kapitel zitierten Feststellung, daß sich unter dem Namen der konstitutionellen Monarchie eine Anzahl von höchst verschiedenen Verfassungssystemen verberge, die man nur auf einen recht formalen gemeinsamen Nenner bringen könne: die Idee eines Einflusses des Volkes auf das Staatsleben, der Mäßigung der Staatsgewalt und der Geltendmachung und Versöhnung verschiedener Gesichtspunkte¹⁴⁰ – eine Konstatierung, die er in einer etwas späteren Abhandlung noch desselben Jahres wieder aufnimmt¹⁴¹ und hier gegen die konstitutionelle Theorie selbst wendet mit dem Bemerkung, daß es ihr „Gedankending“ eines „constitutionellen Staates an sich“, eines „constitutionellen Systems“ überhaupt, nicht gäbe. Weder besäßen die als ‚konstitutionell‘ bezeichneten Staaten mehr als formale Übereinstimmungen, noch sei die konstitutionelle Doktrin selbst einheitlich. – Mit diesen Konstatierungen ist Raum geschaffen für eine Analyse, die gerade die Besonderheiten der interpretierten Systeme hervorhebt. Dabei ist bemerkenswert, daß Bülow nicht nur den Gegensatz der deutschen Verhältnisse zu den ‚englisch-französischen Normalgrundlagen‘ herausstellt¹⁴², sondern, wie ihm folgend Mohl, auch zwischen englischem und französischem System scharf unterscheidet.

„In England“ – so vermag Bülow in Kenntnis der Entwicklung des letzten Jahrzehntes nunmehr scharf zu formulieren – „steht nicht eine Volksvertretung einer Regierung gegenüber, sondern die Regierung steht dem Parlamente zu, was aus dem Könige und den beiden Häusern besteht und dessen Schwerpunkt wesentlich im Unterhause, als dem hauptsächlichsten Medium, durch welches regiert wird, beruht. England ist der Staat der parlamentarischen Herrschaft und längst

140 Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland, S. 1.

141 Constitution und Constitutionelle, Neue Jahrbücher II, S. 519–533.

142 Siehe oben Anm. 136. Von Vertretern des deutschen konstitutionellen Systems ist schon 1839 bei Maurenbrecher, Die deutschen regierenden Fürsten, S. 74 Anm. 1, die Rede.

schon ist nicht mehr die Beschränkung der königlichen Gewalt, oder die Überwachung der Staatsverwaltung dort der Zweck der Verfassung¹⁴³''.

König und Minister hätten dem Parlamentswillen zu folgen. Im Parlament liege alle Initiative und schon deshalb müßten die Minister Parlamentsmitglieder sein. Doch beschränke sich die Tätigkeit des Parlaments nicht nur auf die Legislation, sondern auch alle Verwaltung, soweit sie nicht selbständigen Trägern anvertraut sei, nähme von hier ihren Ausgang. Es gäbe in diesem System keine Gewaltentrennung, das Parlament sei kein „Gegengewicht“; denn ihm stünde ja gar keine andere Gewalt gegenüber. Gewiß, eine „großartige Verfassung“, jedoch sie „würde nicht bestehen und am wenigsten wohlthätig bestehen können, wenn nicht gewisse, England eigenthümliche Bedingungen statt fänden¹⁴⁴''.

Unter diesen nennt Bülow vor allem: Erstens werde in England weniger regiert als auf dem Kontinent; es gäbe dort keine Staatsverwaltung und Bürokratie in dem hier bekannten Ausmaße, was aus dem „urgermanischen Grundzug“ der englischen Verfassung herrühre. Zweitens (und das sei ja wohl „weniger im Geschmack der Liberalen“) müsse man berücksichtigen, daß „das Regieren in England ein aristokratisches Geschäft ist“. Die Aristokratie stelle einen mit dem Volk verbundenen politischen Stand dar, aus dem sich auch das Unterhaus rekrutiere, woraus Geschultheit, Unabhängigkeit und ein gewisses Vorherrschen eines konservativen Interesses bei den englischen Parlamentariern folge. Freilich weise dieses System auch Schattenseiten auf. Der politische Wettstreit zeige sich häufig mehr „durch das Ringen nach dem Besitze der Gewalt, als durch das öffentliche Wohl geleitet“, und der Monarch trete doch sehr zurück, obwohl – hier folgt Bülow der älteren Ansicht – er durchaus auch selbst regieren könne, es nur nicht brauche, wenn er nicht wolle, und nicht dürfe, wenn er es nicht zum Besten seines Landes täte. Dies alles jedenfalls sei zu bedenken, wenn man nicht ein konstitutionelles „Dach“ errichten wolle, das „in der Luft schwebt“, weil es „vor den Mauern“ erbaut worden sei.

Davon setzt Bülow nun das französische System scharf ab¹⁴⁵: Die Franzosen hätten sich den englischen Staat zum Muster genommen, zuerst in der Theorie, dann in der Praxis. Dabei hätten sie es besser machen wollen als ihre Vorbilder, aber doch nur Mißverständnisse zuwege gebracht, indem sie nicht beachteten, daß die englische Verfassung nicht nur auf dem Parlament beruhe, sondern das ganze Leben des Staates durchdringe. Vor allem aber sei es falsch gewesen anzunehmen, daß in England der alte Gedanke von einer Mischung der verschiedenen Staatsformen in Gestalt der Gewaltenteilung verwirklicht worden sei. Das habe in Frankreich zu einem falschen Aufbau der Verfassungen geführt; insbesondere sei die Charte von 1814 von diesen Überlegungen geprägt worden. Dabei habe man jedoch übersehen, daß es in Frankreich gar keine den englischen

143 Der constitutionelle Staat, S. 3. Zu Bülaus Interpretation der englischen Verfassung schon in den dreißiger Jahren vgl. Klenk, Die Beurteilung der englischen Verfassung, S. 21 ff.

144 A. a. O., S. 5. Zum Folgenden s. dort S. 3–12.

145 A. a. O., S. 13 ff.

Verhältnissen vergleichbare Aristokratie gäbe. In der 2. Kammer habe man durch Einführung eines hohen Zensus eine solche künstlich einzuführen versucht. Vor allem aber sei die Stellung des französischen Königs – seit jeher „Gipfel“ einer eigenständigen, hierarchisch geordneten Administration mit „gewaltigen Befugnissen“ – eine andere. Das allein schon verhindere ein mit der Gewaltenteilung intendiertes Gleichgewicht der Gewalten und die Verlagerung des Schwerpunktes in das Parlament. Um so realitätsfremder nähme sich demgegenüber die französische Doktrin aus, die – noch in Überbietung der englischen – von einem konstitutionellen Monarchen verlange, daß er überhaupt nicht regiere. Tatsächlich gäbe es aber gar niemand, der in Frankreich an seiner Stelle regieren könne, obwohl das Königtum inzwischen deutlich geschwächt worden sei. Alles Wichtige jedenfalls werde nicht im Parlament beschlossen, sondern nach wie vor in der Regierung, die ja auch über die Initiative verfüge. Zwar habe man das Initiativrecht 1830 auch den Kammern gegeben, doch die vermochten davon kaum Gebrauch zu machen. So komme es, daß man zwar die parlamentarischen Usancen beobachte, Ministerwechsel stets nach Maßgabe des Wandels der Majorität in der Deputiertenkammer stattfänden, der König sich dem auch füge, aber dennoch herrsche „immer nur dasselbe System und das (sei) Seines“. Der König sei aufgrund der eigentümlichen französischen Verhältnisse geradezu gezwungen, selbst zu regieren. Der ganze Parlamentarismus sei daher hier lediglich ein „Formenspiel“ und könne aufgrund der eigentümlichen französischen Verhältnisse nichts anderes sein. Das System funktioniere nur dadurch, daß die Regierung es verstünde, eine ihr genehme Majorität in der Deputiertenkammer

„theils durch künstliche Herbeiführung günstiger Wahlen, theils durch Bearbeitung der Gewählten zu gewinnen“, indem sie „wohlhabende Wähler und reiche Deputirte ... auf Kosten des Staats ...“ durch Zuschancen von Vorteilen sich „erkaufe“¹⁴⁶.

Bülau läßt keinen Zweifel an seiner Ablehnung eines solchen Systems. Mit seiner Beschreibung hat er sich einen besseren Ausgangspunkt für die Schilderung der deutschen Verfassungsverhältnisse verschafft, als es bei ihrer direkten Gegenüberstellung zu den englischen der Fall gewesen wäre, und kann nun wie folgt überleiten:

„Da ist denn doch das teutsche constitutionelle System den Verhältnissen entsprechender, wahrer, offener, reiner. Hier ist es offen ausgesprochen, daß das Land durch die Regierung regiert wird, diese aber dabei an verfassungsmäßige Bestimmungen gebunden ist und die Stände das mäßigende Gegengewicht zu bilden, auf die Beobachtung der verfassungsmäßigen Grenzen zu halten, die verfassungsmäßigen Rechte des Volks und alle seine rechtlichen Errungenschaften zu vertheidigen, die Wünsche und Bedürfnisse des Volks vor dem Throne des Regenten auszusprechen und auf eine weise Befriedigung derselben hinzuwirken haben, ohne eine entscheidende Kraft zu besitzen, außer im Veto, ohne ihren Willen der Regierung aufdringen zu können, außer in der Verhinderung. Sie sind nicht Mitregenten des Fürsten. Niemand theilt mit diesem die höchste Gewalt,

146 A. a. O., S. 20 f.

vielmehr vereinigt er alle Rechte der Staatsgewalt, als souveraines Staatsoberhaupt, in sich; aber sie sind die Vertheidiger der gewährleisteten Rechte des Volks und die Fürsprecher für die Wünsche und Bedürfnisse der Gesamtheit¹⁴⁷“.

Was Bülow hier bietet, ist das bekannte Bild von der konstitutionellen Monarchie, wie es vor ihm schon Mohl, auf den er ausdrücklich in diesem Zusammenhang verweist, formuliert hat, und das nunmehr als ‚deutsch-konstitutionelles System‘ firmiert wird. Im weiteren ergeht er sich in zahlreichen Einzelheiten zu seiner näheren Kennzeichnung. So legt er dar, daß die Stände kein Recht zur Budgetverweigerung hätten, ihnen aber die Kontrolle des Haushaltes zustünde, daß ihnen zwar die Gesetzesinitiative fehle, sie jedoch den Regierungen Gesetzesvorschläge unterbreiten dürften, sie der Regierung nichts aufdrängen, diese aber immerhin hemmen könnten. Er rechtfertigt diese Verhältnisse nun nicht nur mit einem Hinweis auf das Bundesrecht oder die bestehenden Landesverfassungen, sondern auch aus der deutschen Eigenart: „Wiefern das teutsche System den teutschen Verhältnissen entsprechender sey, . . . wird für den, der den Charakter und die Verhältnisse und Richtungen des teutschen Volks- und Staatslebens mit unbefangenen Blicke geprüft hat, keiner Erörterung bedürfen¹⁴⁸“.

Bülow gibt zu, daß eine Gleichgewichtigkeit in diesem Dualismus nicht besteht, weder im Hinblick auf die Initiative, noch in Ansehung der Vetomöglichkeit; denn unbeschadet der Mitsprache der Stände in der Legislation besäßen die Regierungen durch ihr (gesetzesfreies) Verordnungsrecht ein starkes Übergewicht in der ihnen reservierten Administration. Er räumt auch ein, daß eine solche Kompetenzverteilung für Reformbestrebungen nicht günstig sei, da die Stände, die sich „hauptsächlich zum Organ dieses Bedürfnisses machen, da sie den ganzen Nachtheil jener Verhältnisse, zuweilen weit mehr, als die Regierung, empfinden . . .“ mit ihrer Initiative „ . . . immer wieder an der Weigerung der Regierung scheitern“, so daß sich eine „Verstimmung gegen die Regierung“ natürlicherweise einstelle¹⁴⁹. Dennoch erklärt er sich gegen eine Änderung des Systems mit folgender Begründung:

Zunächst sei es falsch, aufgrund der erwähnten Umstände zu meinen: „mit dem Ständewesen ist es nichts, denn die Stände können doch nichts durchsetzen“¹⁵⁰. Wenn auch das Ständewesen nicht alles vermöge, dürfe man doch nicht behaupten, daß es gar nichts nütze. (Das ist deutlich gegen Murhard gewandt). Die Begründung, die Bülow dafür gibt, ist die, daß die Stände ja immerhin die Regierung in manchen Fragen mit ihrem Veto blockieren könnten.

Außerdem trete die „segensreiche Wirksamkeit der Stände . . . nicht bloß in dem was sie thun, sondern auch in dem was sie thun können, hervor“, was die Re-

147 A. a. O., S. 24.

148 A. a. O., S. 29.

149 A. a. O., S. 32.

150 Ebd.

gierung zwingt, auf sie von vornherein Rücksicht zu nehmen: „Und wäre es, daß ein Landtag nur eben ja zu sagen und gutzuheißen und zu loben fände, es würde nicht so gewesen seyn, wenn der Landtag nicht gewesen wäre, wenn die Regierung nicht bei allen ihren Schritten an diese Prüfung zu denken gehabt hätte und nicht schon auf früheren Landtagen von dem Rathe der Stände unterstützt worden wäre¹⁵¹“.

All das mochte zutreffen, zeigte aber eigentlich nur die bescheidene Rolle, die die Stände in diesem System spielen sollten und umging den Kern der gegnerischen Argumentation, die das Fehlen einer ausreichenden Initiativmöglichkeit beklagte. Hier allerdings sah sich Bülow außerstande, eine Abhilfe zu nennen. Wenn man nämlich verlange, daß die Stände ihren Willen gegenüber der Regierung durchsetzen können sollten, so sei dies nur auf zweierlei Weise denkbar, dem „mechanischen“ (gewaltenteilenden) oder dem „organischen“ (parlamentarischen) Weg¹⁵². Beide seien jedoch nicht gangbar. Ersterer setze voraus, daß die Regierung Herrin der Exekutive bleibe, ihr Vetorecht gegenüber der ständischen Gesetzgebung jedoch verliere. Einen solchen, durch Gewaltenteilung provozierten Zustand abhängiger Dienerschaft aber würde die Regierung nicht ertragen. Die Stände ihrerseits würden bald auch auf die Art der Vollziehung ihrer Gesetze Einfluß nehmen wollen, und in diesem Streit müsse notwendig einer der beiden Kontrahenten den Kürzeren ziehen, das System sich mithin selbst aufheben. Abgesehen davon jedoch sei es ja auch gar nicht ausgemacht, daß die Stände immer besser wüßten, was dem Volke nützt. Im Gegenteil, es gelte die Präsomption, daß die Staatsbeamten die Bedürfnisse und Aufgaben des Staates am besten kennen – eine deutliche Anknüpfung an Hegel, die in eine längere Apologie der Bürokratie gegen ihre gerade in den vierziger Jahren vermehrt auftretenden Verächter mündet:

„Man schreibt jetzt viel wider die Beamtenherrschaft und in dem Eifer, den Beamten keine Allweisheit zuzuschreiben, möchte man ihnen lieber alle Fähigkeit absprechen und obendrein sie sich in permanenter Verschwörung gegen das Volk denken. Das ist Unsinn¹⁵³“.

Die Beamten seien studierte und mehrfach examinierte, mit der Praxis vertraute Männer, denen man eher ein „Zuvielthun des Guten“ als ein zu wenig vorwerfen könne. Dies abzustellen aber sei für die Stände ein leichtes . . .

Bleibt der zweite Weg zu prüfen. Auch er führt nach Bülow zu keiner Besserung. Werde nämlich der Gegensatz von Regierung und Ständen zugunsten der Stände dadurch aufgehoben, daß die Minister nunmehr aus ihren Reihen hervorgehen, so würde das eine unpassende Besetzung der Ministerposten zur Folge haben; denn die deutschen Minister müßten administrieren können, ihre Haupttätigkeit lasse sich nicht in die Kammerverhandlungen verlagern und man werde auf diese Weise

„eine Masse von gegenseitigen Intriguen, einen Kampf auf Leben und Tod bei

¹⁵¹ A. a. O., S. 43.

¹⁵² A. a. O., S. 34, 38.

¹⁵³ A. a. O., S. 35 f.

jeder Wahl, ein allgemeines Bestechungs- und Einschüchterungssystem, ein rastloses Schwanken und Wechseln in der Verwaltung herbeiführen“¹⁵⁴

– kurz, zu den vorher geschilderten französischen Verhältnissen gelangen.
Resümee:

„Die teutschen Stände können den Minister in dem zu ihrer Kompetenz gehörigen Angelegenheiten an jedem Schritte behindern, . . . sie können ihn zwingen, Verfassung und Gesetz zu beobachten; sie haben manche Gelegenheit, sein ganzes Verfahren einer öffentlichen Kritik . . . zu unterwerfen; sie können . . . ihn anklagen . . . Aber Minister schaffen und stürzen können sie nicht, am wenigsten so direct, wie in England und Frankreich geschieht. Bei wenig Punkten sind die teutschen Verfassungen so entschieden dem englisch-französischen Verfahren entgegengetreten, wie hierin . . .“¹⁵⁵.

Die Genugtuung, die in dieser Feststellung mitschwingt, ist deutlich, gleichzeitig aber auch, daß die ursprüngliche Ebene der Argumentation, das politische Raisonement über das, was besser sei, verlassen und der Rückzug hinter das Schutz gewährende positive Verfassungsrecht angetreten wird mit dem Hinweis: So ist es nun einmal!

Noch eins ist zu dieser Art der Argumentation zu bemerken: Sie lebt davon, die gegnerische Position mit kräftigen Strichen herauszuheben. Ein schroffes Gewaltenteilungsschema und das parlamentarische System werden bemüht, um verderbliche Konsequenzen eines angeblichen ‚alles oder nichts‘-Standpunktes darstellen zu können. Bülow ist sich freilich bewußt, daß er die tatsächlichen Intentionen seiner Widersacher damit nicht trifft. Das bezeugt die Wiederaufnahme der Diskussion nach Abschluß des hier wiedergegebenen Gedankenganges mit der Frage nach den ‚Vertrauensleuten‘:

„Aber, sagt man, sollen denn die Stände einen Minister, der das Vertrauen des Volkes nicht hat, nicht stürzen können? Nun hier wäre erst viel zu fragen, was man unter Volk, was unter Vertrauen des Volkes versteht. Ein unfähiger und unredlicher Minister wird sich auch unseren Ständen gegenüber . . . nicht lange halten können. Doch denkt man gemeinlich an einen unpopulären Minister, und zwar an einen solchen, der unpopulär geworden ist, weil man ihn nicht für einen Freund der Verfassung hält. Aber vielleicht strebt im Lande jene politische Meinung zur Herrschaft, welche das Regiment in die Wahlkammern verpflanzen möchte und von den Verfassungen nur die Seite mit Vorliebe ansieht, welche diesem Plane günstiger ist, dagegen für die Rechte des Fürsten nur in Worten eifert, für die weiteren conservativen Theile Kälte und Abneigung, in allen Theilen der Verfassung nur für die Auslegung ein Ohr hat, die der Partei entspricht“¹⁵⁶.

– Ein Minister könne dem nicht folgen, wolle er nicht „zum Verräther an seinem Herrn“ werden. Er müsse daher dieser Richtung entgegengetreten auch auf die Gefahr hin, unpopulär zu werden, weil die öffentliche Meinung in solchen Fällen eben von jener Partei gelenkt zu werden pflege. Er sei nun aber populär oder nicht, bleibt er nur in den Bahnen der Verfassung,

154 A. a. O., S. 38.

155 A. a. O., S. 39.

156 A. a. O., S. 39 f.

„so wird ihm der Beifall seines Gewissens und aller einsichtsvollen, unabhängigen Vaterlandsfreunde nicht entgehen, so wird er den Dank seines Fürsten und des Landes verdienen und wenigstens ein nachfolgendes Geschlecht wird den Mann ehren, der fest und unbestechlich eine dem Volke verderbliche Umgestaltung der Verfassung verhütet hat“¹⁵⁷.

Ein solches System werde „blühen und erstarken . . . , wenn es sich in seiner Reinheit erhält . . . “. Die „schlimmste Gefahr“ aber drohe den Verfassungen

„nicht von ihren Gegnern, sondern von denen, die neue, andere Verfassungen wollen . . . “ – „Sie sind es, die über Reaction schreien, wenn auch das erhaltende Princip sich in den Verfassungen geltend macht und über Stillstand klagen, wenn nicht alle Tage neue Verfassungen hervorschießen“¹⁵⁸.

Fassen wir zusammen: Bülow gelingt es schon vor Stahl und Mohl, die gemeinhin als ihre deutschen Entdecker gefeiert werden, die Parliamentsherrschaft als wesentlichen Zug der englischen Verfassung klar herauszustellen. Auch die französischen Eigentümlichkeiten: parlamentarischer Formalismus und königlicher ‚gouvernement personnel‘, miteinander verbunden durch ein ausgedehntes Korruptionssystem, sind gut erfaßt – besser als von vielen späteren Autoren, die das Bürgerkönigtum unbedenklich in die Rubrik ‚parlamentarisches Regierungssystem‘ einordnen. Beidem wird das Bild eines deutschen konstitutionellen Systems gegenübergestellt, das ungeachtet der verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und der verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten einheitlich nach dem Interpretationsschema: Fürst hat Staatsgewalt, Stände verteidigen nur Volksrechte, konzipiert ist, was die mit dem hier vorgenommenen Systemvergleich beabsichtigte Kontrastwirkung erbringt. Von dieser Position aus lassen sich dann die Gegner bekämpfen, d. h. diejenigen, von denen die eigentliche Gefahr droht: die nicht das Verfassungswesen überhaupt angreifen, sondern es verbessern wollen, die nur für eine bestimmte Auslegungsweise ein Ohr haben, von den Ministern verlangen, daß sie das Vertrauen des Volks besäßen, und den konservativen Teilen der Verfassung nur „Kälte und Abneigung“ entgegenbringen. Unschwer ist zu erkennen, wer gemeint ist: die progressiv Liberalen mit ihrer Idee vom richtigen Konstitutionalismus. Geschickt weiß Bülow die Schwächen ihres Konzeptes aufzudecken: den Glauben an eine allgemein-europäische Idee von Konstitutionalismus angesichts einer sich mehr und mehr differenzierenden Wirklichkeit, die problematische Einstellung gegenüber den Rechten des Fürsten (für die man sich nur „in Worten“ ereifere) und den Zwang, in Einzelfällen von der Verfassungsinterpretation zur Verfassungsänderung fortschreiten zu müssen, also z. B. das Recht auf Gesetzesinitiative dort zu fordern, wo es noch nicht gewährt wurde, um am Konzept der richtigen Verfassung festhalten zu können. Dabei wird die Gegenposition in übersteigter Form dargestellt,

157 A. a. O., S. 40 f.

158 A. a. O., S. 44 f.

so als ob dort ‚alles oder nichts‘, schematische Gewaltenteilung nach französischer Theorie oder Parlamentarismus nach englischer Praxis gefordert würde.

Aufgrund der Erkenntnis der Eigenart des englischen Systems beginnt die neue Dichotomie: englisches, parlamentarisch-konstitutionelles System versus deutsches, monarchisch-konstitutionelles System, die ältere Unterscheidung von einem mehr progressiv und einem mehr konservativ getönten Verfassungsbild zu überlagern. Die Rechtfertigung des deutschen Systems ist dabei sichtlich der schwächste Part der ganzen Ausführungen, eine unsichere Verteidigung problematisch gewordener Positionen mit Hilfe der Ideologie vom wohlmeinenden und besserwissenden Beamtentum, mit der Beteuerung, daß die Stände doch auch eine Funktion hätten, indem sie die Regierung hemmen könnten, und schließlich mit dem Rückzug auf das juristisch-kategorische: so ist es nun einmal Rechts, anders geht es daher nicht. Aber wie es geht, wie dieses verteidigte System eigentlich funktionieren kann, wird auch nicht gesagt. Die Vorstellung ist offenbar die, daß eine wohlmeinende Bürokratie schon für eine gute Politik und die notwendigen Reformen sorgen werde, daß sie höchstens „zuviel des Guten“ tun würde und es insofern genüge, wenn die Stände lediglich hemmend in Aktion träten.

An anderer Stelle ist Bülow deutlicher geworden¹⁵⁹. In Deutschland habe man, so sagt er dort, Verfassungen eingeführt, um eine Mäßigung der Regierungsgewalt zu erreichen, eine Vermittlung ihrer Gesichtspunkte mit denen der Bürger und ein Vertrautmachen der Regierung mit den Wünschen und Ansichten des Volkes, genaue Abgrenzung der gegenseitigen Rechte und Pflichten, Kontrolle, Zügelung, Ansporn und Vertrauen, doch keine Abhängigkeit, wohl Ordnung und Sparsamkeit des öffentlichen Haushalts, doch keine Volksherrschaft. Daß aber gerade ein solches System angesichts der konträren Rechtsverteilung zu einer Reihe von Friktionen führen muß, daß die Prämisse von der initiativen Regierung zu seiner Zeit gar nicht mehr stimmte und daß gerade deshalb die ständische Opposition darauf drängte, eigene Initiativen entfalten zu können, wird nicht reflektiert, wird wohl am Rande erwähnt, sogleich aber nach einem Minister gerufen, der den Mut zur Unpopularität besitzt und allen Weiterungen von vornherein die Spitze abbricht, aus Treue zum König und im Kampf gegen das Parlament, was ihm den Beifall der „Vaterlandsfreunde“ und die Ehrung durch ein „nachfolgendes Geschlecht“ eintragen werde – ein Bismarck, 1843 als Retter des deutschen Systems erhofft.

2. Zum deutschen Staatsgedanken

Das Wertvollste an Bülaus Darlegungen dürfte der Versuch sein, die Unterschiede der von ihm vorgeführten Verfassungssysteme nicht einfach als Besonderheiten ihrer Regelungen zu beschreiben, sondern aus ihren verschiedenen historisch-gesellschaftlichen Grundlagen abzuleiten. Das

¹⁵⁹ Constitution und Constitutionelle, S. 534.

deutet sich hier nur in Ansätzen an, ist später vor allem von Hintze¹⁶⁰ weiter ausgeführt worden, stellt aber auch bei Bülow schon einen Fortschritt gegenüber früheren Bemühungen dar. Die Idee einer auf deutsche Verhältnisse zugeschnittenen Verfassungsgestaltung ist an sich älter, stammt bereits aus der Zeit der ersten Verfassungsüberlegungen um 1815. Es handelt sich dabei um ein im Gegensatz zu Frankreich, zur napoleonischen Herrschaft, aber auch zu den rationalistisch begründeten liberalen Ideen der Französischen Revolution entwickeltes Programm, das an eine eigene Freiheitstradition anzuknüpfen versucht. Arndt, Fries, Görres wären hier zu nennen und der Freiherr vom Stein, der 1816 formuliert:

„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 entwickeln¹⁶¹.“

Diese Richtung äußert sich in der Ständeromantik vom „Wehrstand, Lehrstand und Nährstand“¹⁶², wie auch in Uhlands Beschwörungen des „guten, alten Rechts“ und in der schon erwähnten Gemeinschaftsgläubigkeit, die sich der „alten Eiche“¹⁶³ erinnert, unter der Fürst und Volk einst Rat pflogen. Sie wird auch von den Regierungen der Zeit grundsätzlich beifällig aufgenommen, da sich damit in angenehmer Weise die in einer reinen Rezeption der konstitutionellen Theorie liegenden Gefahren umgehen lassen, weswegen sie dann auch empfehlen, bei der Erläuterung des Artikels 13 BA

„nicht von allgemeinen Theorien oder fremden Mustern, sondern von deutschen Begriffen, deutschem Rechte und deutscher Geschichte . . .“ auszugehen¹⁶⁴.

Die gemeinsame Beziehung auf die deutsche Vergangenheit verdeckt allerdings einen erheblichen Dissens. Während es den Regierungen dabei um die Stärkung der monarchischen Position ging, stand bei den Deutsch-Konstitutionellen ein liberales Programm zur Debatte: Zwar Ablehnung der antimonarchischen Volkssouveränität und der französischen Gewaltenteilung, aber doch – im Gegensatz zu einer Reduzierung der Volksrechte auf reine Verteidigungsrechte gegenüber der Staatsgewalt

160 In seinem Aufsatz über Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, S. 539. Kritik am historischen Ansatz des deutschen Konstitutionalismus bei H. Maier, a. a. O., S. 3 ff.

161 Denkschrift vom 20. August 1816 (s. Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung, S. 80). Zur antifranzösischen Tendenz der öffentlichen Meinung im Deutschland jener Zeit vgl. Hagen, Über die öffentliche Meinung in Deutschland (dazu Brandt, a. a. O., S. 166 f.). Signifikant ist die häufig anzutreffende Wendung gegen den „Jakobinerterror“ und die „napoleonische Tyranney“ (z. B. bei Adam Müller und Welcker). Zum Versuch der Verfassungsgeschichtsschreibung, an der „eigenen“, altgermanischen Volksfreiheit im Gegensatz zu den Freiheitsideen der Französischen Revolution anzuknüpfen, vgl. Böckenförde, a. a. O., S. 84 ff. Zur Wirkung der Französischen Revolution allgemein auch A. Stern, Der Einfluß der französischen Revolution auf das deutsche Geistesleben, 1928, und J. Ritter, Hegel und die französische Revolution, 1957.

162 Siehe oben, 2. Kap. Anm. 158.

163 Siehe oben 2. Kap. Anm. 258.

164 Siehe oben 1. Kap. Anm. 34.

wie bei Mohl – Gewaltenteilung, gleichberechtigtes „Zusammenwirken“ von Regierung und Volksvertretung¹⁶⁵.

Der spätere deutsche Konstitutionalismus, wie er ab der vierziger Jahre formuliert wird, unterscheidet sich davon deutlich, indem er von den inzwischen gegebenen Zuständen ausgeht, sie im Gegensatz zu den ebenfalls inzwischen veränderten westeuropäischen Verhältnissen und jetzt auch den englischen interpretiert und weniger programmatisch als bewahrend auftritt. Die Grundtendenz ist jedoch dieselbe geblieben, die antifranzösische Haltung, die Abwehr der Konfliktsproblematik, das Anschlußsuchen an die eigene Vergangenheit. So schält sich schon im Vormärz heraus, was dann bis ins 20. Jahrhundert hinein dominant bleiben wird: die Idee eines spezifisch deutschen Staates. Dieser deutsche Staatsgedanke läßt sich ganz allgemein mit Hilfe folgender, sich überschneidender Aspekte beschreiben: Er ist national, antiwestlich, positiv, irrational, historisch, organisch und setzt die Ordnung vor die Freiheit¹⁶⁶.

„National“ bedeutet dabei hier die Behauptung eines eigentümlichen deutschen Konstitutionalismus, die alle anderen verfassungspolitischen Absichten von vornherein als ‚undeutsch‘ abstempelt¹⁶⁷. ‚Antiwestlich‘ besagt: Wendung gegen die (französische) Gewaltenteilung und den (englischen) Parlamentarismus¹⁶⁸. ‚Positiv‘ meint: von den gegebenen Zuständen und dem vorhandenen Verfassungsrecht ausgehen, wobei deren Antiwestlichkeit vorausgesetzt ist und die sich zum Beleg dafür anbietenden Elemente in den Verfassungen besonders betont werden, heißt aber auch: ‚nicht-negativ‘ im Sinne eines Verbotes einer kritischen Wendung gegen diese Elemente. ‚Irrational‘ ist die Einstellung insoweit, als sie die Anwendung eines rational-kritischen Maßstabes an die Verfassungsgegebenheiten und die Konstruktion des Staates mit Hilfe eines derartigen Ansatzes, insbesondere mit Hilfe des Vertragsmodells, ablehnt. Die Verfassungsgegebenheiten werden nicht rational durchdacht; denn obwohl ein bestimmtes Verfassungsverständnis vorhanden ist, sogar ein grundsätzlich dualistisches: hier die Staatsgewalt ausübende monarchische Regierung – da die Volksrechte wahren Stände, wird die darin liegende Konfliktsmöglichkeit kaum ins Auge gefaßt, geschweige denn einer rationalen Lösung zugeführt. Die vorhandenen Widersprüche werden nicht beseitigt, nicht einmal zugunsten des Monarchen, sondern von vornherein

165 Siehe dazu o. 2. Kap. Anm. 144 und grundsätzlich Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus.

166 Vgl. P. Joachimsen, Zur historischen Psychologie des deutschen Staatsgedankens, 1922, und Huber, F. C. Dahlmann und die deutsche Verfassungsbewegung, 1937. Allgemein auch Meinecke's Werke, insbesondere Weltbürgertum und Nationalstaat, 1908.

167 Vgl. Treitschkes Urteil über Rotteck o. 2. Kap. Anm. 154.

168 Die Wendung gegen den englischen Parlamentarismus datiert freilich erst aus späterer Zeit. Für die erste Jahrhunderthälfte ist dagegen die Hinwendung liberaler und konservativer Autoren zum englischen Verfassungswesen typisch, um auf diese Weise den Anschluß an einen nicht-revolutionären, stark aristokratisch bestimmten Verfassungstaat und die gemeinsame germanische Freiheitsgrundlage zu gewinnen; vgl. Valjavec, Die Entstehung der politischen Strömungen in Deutschland 1770–1815, S. 244 ff., 251 ff.; Christern, Deutscher Ständestaat und englischer Parlamentarismus am Ende des 18. Jahrhunderts, S. 219, und Hock, a. a. O., S. 156 f.

vom Gemeinschaftsgedanken überspielt¹⁶⁹. ‚Historisch‘ geprägt erscheint der Ansatz deshalb, weil er nicht von den präsenten Bedürfnissen ausgeht, von den eigenen Bedürfnissen der Gegenwart, sondern sie sich nur durch die Vergangenheit vermittelt zu denken vermag und damit zu deren prinzipieller Bejahung neigt als dem Wegweiser, von dem eine hinzunehmende Entwicklung – das Schicksal – ablesbar ist, wobei das Vergangene wohlgemerkt auf die eigene nationale Geschichte und deren unerforschliches Walten – den Volksgeist – verkürzt wird¹⁷⁰. ‚Organisch‘ aber, wie das schillernde Modewort der Zeit lautet, ist diese Konzeption bezogen einmal auf das staatliche Gebilde, den ‚Organismus‘, im Ganzen¹⁷¹, der im Gegensatz zur ‚mechanischen‘ Gewaltenteilung eine gegliederte Einheit darstellt, in der jeder Teil seinen auf die anderen abgestimmten Platz hat und in dem der Monarch, später die Staatsgewalt, als die den Zusammenhang wahrende und das Ganze bewegende „Seele“ fungiert, zum anderen auf die nicht numerisch ausgezählte, sondern ständisch gegliederte Wählerschaft, drittens aber auch auf die Vermittlung der Gegensätze zwischen Monarch und Volksvertretung als nicht von außen, durch eine zusätzliche Instanz erfolgend, sondern sich aus dem Eingebettetsein in die umgreifende Gemeinschaft von selbst ergebend. ‚Organisch‘ bezieht sich schließlich auch auf das Bekenntnis zur Geschichte als einer allmählichen, nicht sprunghaft-revolutionären Entwicklung aus der Vergangenheit in die Zukunft, wie es Rankes ‚Politisches Gespräch‘ widerspiegelt oder Dahlmans Warnung vor der Einführung von „Treibhausverfassungen“. ‚Ordnung‘ endlich steht vor Freiheit in dem Sinne, in dem Dahlmann die Monarchie verteidigt hat:

„Wer in diesem unter der Last so manches unabwendbaren Wechsels fast erliegendem Welttheile noch die Monarchie entwurzeln möchte, der vergißt, daß

¹⁶⁹ Hagen, a. a. O., S. 632, für die Zeit der Befreiungskriege: „Man identificierte sich Fürsten und Völker . . .“ Nachweise im 2. Kap. VI. Dieser Gemeinschaftsgedanke bestimmt auch noch im preußischen Verfassungskonflikt die Politik der Rechtsliberalen. Welcker betont aus diesem Anlaß das „Zusammenwirken“ von Fürst und Volk (Der preußische Verfassungskampf, S. 17 f.). Die Richtung wird in der Staatsrechtslehre von H. Schulze fortgesetzt (s. u. Anm. 173). In der Soziologie schließlich: F. Tönnies, Gemeinschaft und Gesellschaft, 1887.

¹⁷⁰ Charakteristisch hierfür ist Savignys bekannte Ablehnung des Kodifikationsgedankens. Allerdings ist bei der Bezugnahme auf die Geschichte zu Beginn des 19. Jahrhunderts zwischen verschiedenen Spielarten der historischen Schule zu unterscheiden: dem Patrimonialismus Hallers und den späteren Versuchen z. B. von Schmalz und Maurenbrecher, die Eigenart des deutschen Systems als „patrimonial“ zu definieren (vgl. o. 2. Kap. Anm. 19), demgegenüber der Ständeromantik eines Adam Müller und schließlich der antifeudalen und antiabsolutistischen Orientierung an der germanischen Volksfreiheit z. B. bei Welcker. Der Patrimonialismus der Hallerianer kommt den Regierungsintentionen bis zu einem gewissen Grad entgegen, der Teutonismus Welckers steht ihnen kritisch gegenüber. Später wird vor allem die Historizität der preußischen Staatsidee zwecks Ableitung der Überlegenheit des preußischen Monarchen über die Verfassung, andererseits aber auch zum Nachweis seiner Verfassungsgebundenheit betont. Vgl. auch u. Anm. 173.

¹⁷¹ Vgl. die „organische“ Richtung in der Staatslehre mit ihren Hauptvertretern Ahrens und Bluntschli, später Gierke. Dazu Kaufmann, Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts, 1908. Zum „organischen“ Liberalismus vgl. auch Böckenförde, a. a. O., S. 74 ff., und Brandt, a. a. O., S. 199 ff.

zwar oftmals aus der Ordnung die Freiheit, niemals aber aus der Freiheit die Ordnung hervorgegangen ist¹⁷²."

Natürlich lassen sich gegen eine solche Klassifizierung auch Einwendungen erheben wie gegen alle historischen Generalisierungen. So erscheint manches von dem hier Aufgezählten später prononcierter, oder in anderer Beleuchtung abgewandelt, wie die spätere machtstaatlich gefärbte Betonung des Nationalen oder wie die Verschiebung der Gemeinschaftsidee, die zunächst das Verhältnis der Regierung zu den Ständen beherrscht und die später namhaft gemacht wird zur Überbrückung von Klassenspaltungen innerhalb des Volkes. Auch ist zuzugeben, daß Stahl und andere, wie später Seydel, das Konfliktsproblem stärker sehen und zu seiner Lösung im strikt monarchischen Sinne neigen, doch muß man berücksichtigen, daß es sich dabei um konservative Anverwandlungsversuche handelt, die nicht einfach als repräsentativ für die deutsch-konstitutionelle Richtung überhaupt gelten können.

„Deutsches Recht“ und deutsche Geschichte: Was ursprünglich einen Anknüpfungspunkt für ein gemäßigt liberales Reformprogramm darstellt, dient schon in der Reaktionszeit der zwanziger Jahre reaktionär-patrimonialen Versuchen, sich auf historisch-positive Weise von der allgemeinen konstitutionellen Theorie abzusetzen, wie dann in den vierziger Jahren der Artikulation einer, nun nicht mehr altständisch-patrimonialen, sondern konservativen Version von deutschem Konstitutionalismus. Daneben läuft seine liberale Spielart weiter¹⁷³. Allerdings gewinnt auch diese Richtung von ihrem programmatischen Beginn um 1815 an über die dreißiger und vierziger Jahre hinweg selbst eine immer stärkere konservative Färbung, was mit ihrer verfassungsmäßigen Etablierung und daraus folgenden Absage an weitergehende Forderungen zusammenhängt. Man kann das am Beispiel Dahlmanns näher exemplifizieren, dessen Werk das Verbindungsstück zwischen dem programmatischen Anfang und dem späteren Liberalismus, dem Altliberalismus der Jahrhundertmitte, darstellt.

3. Friedrich Christoph Dahlmann

Es mag auffällig erscheinen, daß in diesem Zusammenhang gerade auf Dahlmann abgehoben wird, der doch gemeinhin als Wortführer und

172 Politik, S. 107. Gegen „Treibhausverfassungen“ in: Ein Wort über Verfassung, S. 66. Vgl. dagegen die Bemerkung von Karl Marx, daß man den Übergang zu neuen Produktionsformen (und damit den gesamten Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung) auch „treibhausmäßig“ beschleunigen könne (Kapital I, 1932, S. 791).

173 Das zeigt die Polemik gerade der gemäßigt liberalen Richtung in der Staatslehre gegen Stahl durch Waitz, Bluntschli, H. A. Zachariä und Treitschke (s. u. 4. Kap. I). – In gewisser Weise sorgte auch die Lehre vom „gemeinen deutschen Staatsrecht“ für eine Hervorhebung und Generalisierung gerade der Bestimmungen in den einzelstaatlichen Verfassungen, die als spezifisch „deutsch“ und „historisch“ galten, unter Ablehnung der an westeuropäischen konstitutionellen Vorstellungen orientierten „philosophischen“ Interpretation, mit patrimonialem Vorzeichen z. B. bei Schmalz, mit liberalem z. B. bei H. A. Zachariä. Vgl. dazu Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II, S. 286 ff. So ist z. B. das monarchische Prinzip auf diese Weise ganz allgemein zum Grundsatz jedes einzelstaatlichen Staatsrechts von Schulze (Deutsches Staatsrecht I, S. 186) erklärt worden, auch dort, wo es nicht ausdrücklich formuliert worden sei.

Protagonist eines am englischen Vorbild orientierten Liberalismus gilt. Allein, obschon Dahlmanns Anknüpfung an das englische Vorbild unübersehbar ist, sei es 1815 in seiner Schrift zur Verfassungsfrage, sei es 20 Jahre später in seiner ‚Politik‘, erscheint es doch recht zweifelhaft, ob hier mehr vorliegt, als eine kategoriale Orientierung in den Grundzügen, die davon absieht, aufgrund detaillierter Analysen der englischen Verhältnisse politische Empfehlungen für das deutsche Verfassungsleben zu geben. Daran wurde Dahlmann schon durch sein Verständnis für die eigenhistorische Bedingtheit jeder staatlichen Entwicklung gehindert und durch sein Bestreben, die Politik „auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände“ zurückzuführen – in einer Zeit, in der die progressiven Liberalen immer stärker auf eine ‚Verwirklichung‘, d. h. eine Reform des gegebenen Konstitutionalismus drängten. So lesen sich die einschlägigen Passagen seiner ‚Politik‘ denn auch mehr wie eine Paraphrase zu den Besonderheiten der deutschen konstitutionellen Monarchie, mit einigen Anglizismen versetzt, die jedoch eher das Verständnis seiner Ausführungen erschweren, als daß sie unter Zuhilfenahme des englischen Vorbildes etwa klären würden, wie das konstitutionelle Leben in Deutschland funktionieren könnte. Der Unterschied zu den Intentionen des fast gleichzeitigen ‚England‘-Artikels Murhards ist unübersehbar.

Anglizismen und eine Kürze, die trotz mancher griffiger Formulierungen gerade an den heiklen Stellen des konstitutionellen Systems merklich an Präzision verliert, erklären auch die notorischen Interpretationsschwierigkeiten, in die die ‚Politik‘ die Verfassungshistorie gestürzt hat. Schon ein zeitgenössischer Kritiker nannte das Werk: „gedrungen, knapp und einigemale fast rätselhaft“¹⁷⁴.

Die deutsch-konstitutionelle Richtung wird schon am Anfang des Werkes offenbar, wenn Dahlmann damit einleitet, daß der Staat „kein Vertrag“, „keine Erfindung“, auch „keine Actiengesellschaft“ sei, sondern „uranfänglich“ und daß die „Urfamilie“ den „Urstaat“ darstellte¹⁷⁵. Das sind patrimoniale Anklänge, und Dahlmanns Biograph hat auf ähnliche Formulierungen in der deutschen Romantik, bei Adam Müller, hingewiesen, bei dem es heißt: „Der Staat ist keine Manufactur, Meierei, Assecuranz-Anstalt oder mercantilistische Societät“¹⁷⁶.“ Allerdings ist die Funktion dieses Ansatzes hier eine andere geworden als bei den Patrimonialtheoretikern und Romantikern. Er dient nun nicht mehr dazu, ein Patrimonialkönigtum positiv zu begründen, sondern soll – negativ – einer Verwechslung des neuen Staatskönigtums, zu dem sich auch Dahlmann bekennt, mit einem konstitutionellen Kontrakts-König vorbeugen. „Staatskönig“ heißt dabei, ganz in dem Sinne, den auch Albrecht in jener Zeit intendiert, ein Monarch, der mit dem Staat nicht mehr wie mit seinem Privateigentum schaltet und waltet, sondern sich an dessen Vorgegebenheit,

¹⁷⁴ Gervinus (nach Springer, Friedrich Christoph Dahlmann I, S. 405). Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit Rücksichtnahmen auf die Zensur bei Dahlmann eine Rolle gespielt haben könnten.

¹⁷⁵ Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände gebracht, S. 1.

¹⁷⁶ Springer, a. a. O. I, S. 391 (vgl. Ad. Müller, Elemente der Staatskunst, S. 40 und 51).

an den überkommenen Bestand und an die überkommene Ordnung gebunden weiß.

„Es tritt die Idee eines Gemeinwesens, in welchem der Staat sein Selbstbewußtsein sucht, über den König hinaus . . .“¹⁷⁷.

Darin ist keine Absage an das Herrscherkönigtum enthalten – weitere Restringierungen, wie Dahlmann sie bei Hegel und Thiers findet¹⁷⁸, werden von ihm vielmehr ausdrücklich abgelehnt –, wohl aber eine Bindung an die Verfassung des wohlgeordneten Staates, den unter Berufung auf das traditionelle Prinzip der Staatsformenmischung die ‚Politik‘ entwirft¹⁷⁹.

Das geschieht dann im weiteren ganz auf herkömmliche Art und Weise durch Aufstellung eines monarchischen und eines ständischen Rechtskataloges und mündet schließlich in die Erörterung des Repräsentativcharakters und der Organisation der Stände aus. Alles Fragestellungen, wie sie zu der Zeit gerade deutsche Gemüter bewegten, und Antworten, die die gegebenen Zustände berücksichtigen. Allerdings wird mit Schärfe betont, daß die Kompetenzverteilung zwischen Monarch und Ständen, „wie sehr man auch an dem Verhältnisse künstle“, eine Gewaltenteilung darstelle insofern, als die gesetzgebende Gewalt beiden Partnern zukomme¹⁸⁰. Aber das ist sichtlich keine einfache Reproduktion Montesquiescher Gedanken¹⁸¹; denn deutlich wird die Regierung als Inhaberin sowohl der ausführenden als auch der gesetzgebenden Gewalt apostrophiert. Die Untertanen sind nur „Mitinhaber“ der letzteren.

„Die Kammern sollen mitgesetzgebend, gesetzwährend, aber eben darum nicht mitregierend, nicht mitsouverän sein“¹⁸².

Nur einmal wird auch das Problem der Gesetzesinitiative erwähnt. Gelegentlich der Erörterung der Rechte der Stände erklärt Dahlmann, daß es jeder Kammer unbenommen bleiben müsse, auch Gesetzesentwürfe vorzulegen. Aber deren vollständige Ausarbeitung sollten sie doch lieber der Regierung bzw. dem dafür zuständigen Staatsrat überlassen. Legt die Regierung andererseits eigene Entwürfe vor, so soll ihr das Recht unbenommen bleiben, sie wieder zurückzuziehen, „wenn die Verbesserungsvorschläge der Kammern allzutief eindringen“¹⁸³. In dem Zusammenhang fehlt auch nicht der Rat, einfache Anträge nicht durch die Minister des Königs, sondern durch Kammermitglieder einbringen zu lassen, um das Ansehen der Krone im Kampfe der Meinungen nicht zu trüben. – Alles das

177 A. a. O., S. 107.

178 A. a. O., S. 84 (gegen Hegel) und in der 2. Aufl. S. 167 (gegen Thiers).

179 A. a. O., 2. Aufl., S. 18.

180 A. a. O., 2. Aufl., S. 83.

181 Auf Montesquieu verweist Linnenkohl, *Dahlmann und der Konstitutionalismus*, S. 10. Anders aber schon Treitschke, s. o. 2. Kap. Anm. 151.

182 A. a. O., S. 151; vgl. auch S. 77 (Einheit der Entscheidung beim König), S. 82 (monarchischer Anteil an der gesetzgebenden Gewalt nicht kleiner als der, der nicht in seiner Hand liegt).

183 A. a. O., S. 148 f.

hält sich durchaus im Rahmen des Üblichen, ist vorsichtig nach beiden Seiten hin formuliert.

Ähnliches läßt sich auch von der Erörterung des Steuerverweigerungsrechts, eines der brennendsten Probleme der Zeit, sagen, wo der Leser auf die Frage, ob man darauf verzichten könne, mit einem knappen: „Theoretisch ja, im Leben nein“, abgespeist wird¹⁸⁴. Das Steuerverweigerungsrecht wird von Dahlmann interessanterweise nie im Zusammenhang mit der Frage nach seiner Systemfunktion diskutiert. Auch 1849 in der 1. preußischen Kammer, wo er sich unmißverständlich zu ihm bekennt, wird es dem absoluten Veto des Königs nur schematisch als Pendant gegenübergestellt, als äußerstes Mittel für extreme Notfälle, die Dahlmann in einem reichlich bemessenen, in die Vorgeschichte der Verfassungsstaaten zurückgreifenden, historischen Exkurs aufzählt¹⁸⁵. Die Problematik seines Gebrauches als eines politischen Druckmittels wird jedoch mit der Beteuerung umgangen, daß der Eintritt solcher extremen Notstände für die Volksvertretung bei modernen Regierungen unwahrscheinlich sei und das Recht zur Steuerverweigerung daher unbesorgt zugestanden werden könne; denn zu seiner Anwendung komme es ja aller Voraussicht nach nicht.

Auch die Behandlung der Stellung der Minister, des dritten kritischen Problems der konstitutionellen Monarchie jener Zeit, ist voller entsprechender vorsichtiger Andeutungen. Die Ausgangsposition scheint zunächst klar zu sein: Der Monarch wählt sich seine Minister selbst. Ein Ministerium darf ihm von dritter Seite nicht „gesetzt“ werden¹⁸⁶. Der König kann das Ministerium auch gegen die Kammermajorität bilden. Dann aber folgt ein in diesem Kontext merkwürdiger Anglizismus: Die Minister müssen Kammermitglieder sein, da das Recht zur Teilnahme an den Verhandlungen auf diese beschränkt sei. Das hat zu der Auffassung geführt, Dahlmann plädiere eigentlich für ein parlamentarisches Regierungssystem, wobei ihm allerdings der Widerspruch zwischen dem Recht der freien Wahl durch den König und dem Zwang für diesen, seine Minister aus dem Parlament entnehmen zu müssen, nicht bewußt geworden sei¹⁸⁷. Tatsächlich liegen die Dinge aber doch wohl etwas anders. Pointiert ausgedrückt: Bei Dahlmann sollen nicht Kammermitglieder Minister sein, sondern umgekehrt Minister Kammermitglieder, d. h. es geht ihm nicht um eine Abhängigkeit der Minister vom Parlament, sondern um die Möglichkeit, daß auch ein Minister an den Kammerverhandlungen teilnimmt, damit er seiner politischen Aufgabe, zwischen Kammern und Krone zu vermitteln, nachkommen kann. Aus diesem Grunde soll er auch nicht einfach aus der

¹⁸⁴ A. a. O., S. 146.

¹⁸⁵ Rede am 16. Oktober 1849 (Kleine Schriften und Reden, S. 459–467). Auf die eigenartige Scheu Dahlmanns, in konsequenter Weise für das Budgetverweigerungsrecht einzutreten, weist schon Linnenkohl, a. a. O., S. 54, hin.

¹⁸⁶ A. a. O., S. 99; vgl. o. 2. Kap. V.

¹⁸⁷ Wilhelm, a. a. O., S. 121, meint, daß D. seine Option erst 1848 zugegeben habe, daß er aber schon in der Politik für eine Art Mißtrauensvotum eingetreten sei (S. 145 f.); s. dagegen Linnenkohl, a. a. O., S. 67–70, der die Entwicklung der Stellungnahme D.s von 1835 bis 1848 nachzeichnet. Zu D. selbst s. seine Politik in 2. Aufl., S. 162.

Kammermajorität entnommen werden, sondern sich selbst in einem Wahlbezirk zur Wahl stellen. Was allerdings wird, wenn der hohe Kandidat durchfällt, bleibt ungesagt¹⁸⁸.

Entsprechend auch die Behandlung der Ministerverantwortlichkeit: Grundsätzlich wird an der Ministeranklage, als dem „äußersten“ Mittel der Stände festgehalten¹⁸⁹. Wenn darüber hinaus auch eine uneingeschränkte politische Verantwortlichkeit der Minister betont wird, so ist das wiederum nicht in einem strikt parlamentarischen Sinne gemeint, sondern es wird ganz allgemein festgestellt:

„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 ist¹⁹⁰.“

Das ist offenbar nur eine generelle Beschreibung politischer Eventualitäten, keine Konstatierung von Verantwortlichkeitsfolgen, seien sie juristischer Art oder dem parlamentarischen Regelspiel entnommen. Einige Seiten vorher weist Dahlmann zwar auf die Möglichkeit der Kammerauflösung hin und erklärt apodiktisch:

„Die auflösende Regierung befragt durch Neuwahlen die Meinung des Landes über den Gegenstand, der Ursache der Auflösung war¹⁹¹.“

Über die Folgen dieser Befragung, ob daraus nicht etwa doch unter Umständen personelle Konsequenzen für die Besetzung des Ministeriums zu ziehen seien oder ob dadurch das absolute Veto des Fürsten, an dem er festhält, den Charakter eines nur noch suspensiv wirkenden erhält, schweigt er sich aus. Noch 1848 verteidigt er mit Vehemenz das absolute Vetorecht des Monarchen als „rettende Tat“ im Rahmen eines projektierten Verfassungssystemes, in dem – wie er selbst ausführt – das Ministerium fürderhin aus der Kammermajorität hervorgehen wird¹⁹². Daß unter solchen Voraussetzungen das absolute Veto systemwidrig geworden ist, weil es die intendierte Verbindung zwischen Majorität und Regierung unterbricht, ohne daß angegeben wird, wie die sich hier ergebende Kluft wieder geschlossen werden kann, ja daß es darüber hinaus auch gegenstandslos geworden sein dürfte, weil man nicht annehmen kann, daß sich ein Majoritätsminister zur Gegenzeichnung eines gegen die Majorität gerichteten Aktes bereit finden wird, scheint Dahlmann gar nicht aufgegan-

188 A. a. O., S. 150.

189 A. a. O., S. 106.

190 A. a. O., S. 99 f. und 107.

191 A. a. O., S. 91.

192 Vgl. seine Reden in der Paulskirche am 8. Dezember 1848 (Kleine Schriften und Reden, S. 444–447: Ministerien gehen fortan aus der Majorität des Parlaments hervor) und am 14. Dezember 1848 (A. a. O., S. 447–452: Das absolute Veto als „rettende Tat“ gepriesen). Eine ähnliche Ambivalenz zeigt später der Dahlmann-Schüler Treitschke in seinem Aufsatz über Das constitutionelle Königthum in Deutschland, S. 560, in dem er für eine starke Monarchie und das parlamentarische Mißtrauensvotum zugleich eintritt, dessen Relevanz nicht einzugestehen bislang das „preußische Ministerfieber“ hervorgerufen habe, welches zum Abgang des parlamentarisch angegriffenen Ministers „aus Gesundheitsrücksichten“ führe.

gen zu sein. Ein merkwürdiger Mangel an politischem Problembewußtsein, was Bluntschli Urteil über die „Dürftigkeit“ der ‚Politik‘ bestätigt¹⁹³.

Aber gerade das ist typisch für deutsch-konstitutionelle Ansätze jener Zeit: die Aussparung des Konfliktsproblems als eines heißen Eisens, vorsichtiges Lavieren und die Ersetzung seiner Analyse durch Harmonie-Prämissen, des Appells ans Volk durch den Appell zur Versöhnung. Auch bei Dahlmann haben die Abgeordneten das Recht zur Opposition, aber sie soll der gemeinsamen Wahrheitsfindung dienen, nicht „systematisch“ sein, nicht auf Systemwechsel zielen, „measures, not men“¹⁹⁴. Gefordert wird „keine Scheidung der Ehe“ zwischen Fürst und Volk als Bedingung der Möglichkeit einer derartigen harmonistischen Konzeption¹⁹⁵. Von daher mag es verständlich werden, weshalb die ‚Politik‘ gerade den Beifall eines Mannes wie Heinrich Leo finden konnte, ein so engagierter Liberaler wie Welcker hingegen aufgrund ihrer Lektüre bedauerte, daß Dahlmann nun „illiberal“ geworden sei¹⁹⁶. Offenbar hat die Bezeichnung ‚liberal‘ in jener Zeit progressiveren Konzeptionen als der Dahlmanschen gegolten. Auch Dahlmann selbst hat es 1831 abgelehnt, als Liberaler eingestuft zu werden¹⁹⁷, und ein konservativer Zug ist ihm trotz der Wirkung, die die Ereignisse der Jahre 1837 und 1848 auf ihn gehabt haben¹⁹⁸, nicht abzusprechen. Sein Auszug aus der Nationalversammlung bestätigt das ebenfalls. Ältere Interpreten wie Bluntschli, Treitschke, Springer, Wahl haben ihn denn auch als ‚konservativ‘ oder ‚konservativ-liberal‘ eingestuft und Huber hat ihn später zu einem der Protagonisten der „deutschen Verfassungsbewegung“ erklärt¹⁹⁹. Dem ist durchaus zuzustimmen. Eine solche Bewegung hat es um 1815 ja tatsächlich gegeben und die ‚Politik‘ trägt deutlich die Grundzüge jener Aufbruchphase in die Zeit explizierter Formulierungen eines deutschen Konstitutionalismus hinüber.

Wenn dennoch Dahlmann allmählich von der Verfassungshistorie zum „Wortführer des Liberalismus“²⁰⁰ hochstilisiert wurde und sich deren Sympathie gerade ihm zuwandte, so bietet sich dafür als plausible Erklärung

193 Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 638.

194 A. a. O., S. 152.

195 Das ist S. 115 gegen den altständischen Dualismus gesagt. Auch hier wiederum ein Berührungspunkt mit dem romantischen Konservativismus: Adam Müller vergleicht das Verhältnis von Regierung und Volksvertretung mit dem zwischen Mann und Frau (siehe Bluntschli, a. a. O., S. 558).

196 Zu Welcker s. Wild, a. a. O., S. 140 f., zu Leo Springer, a. a. O. I, S. 406.

197 Springer, a. a. O. I, S. 325, 329.

198 Linnenkohl, a. a. O., S. 84 f.

199 Neben dem Freiherrn vom Stein und Ernst Moritz Arndt. Die Stellungnahme Dahlmans 1848 wird dagegen von Huber, a. a. O. (s. o. Anm. 166), als Fehlentwicklung interpretiert. Zur Einschätzung D.s in der Literatur vgl. Linnenkohl, a. a. O., S. 74 ff. Auch Rosenberg wirft a. a. O., S. 511, die Frage auf, ob D. als Konservativer oder Liberaler einzustufen sei. Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung, S. 247, rückt ihn in die Nähe Rottecks.

200 Christern, Fr. Chr. Dahlmans politische Entwicklung, S. 223, trotz der Einsicht, daß sich D. gegen die Liberalen seiner Zeit gewandt habe. Seit Treitschkes Aufsatz über D. aus dem Jahre 1864 greifen liberale Staatslehrer wie H. Schulze gern auf D. zurück. In dieser Tradition steht auch noch der Aufsatz Heimpels über D. in dem Sammelwerk Die großen Deutschen, 5. Bd., 1957, S. 236–248. Dort (S. 244) D.s Mahnung wiedergegeben: „Sogleich und alles, was die konstitutionelle Monarchie ausmacht, aber keinen Fußbreit weiter.“

rung die Situation im deutschen liberalen Lager nach dem preußischen Verfassungskonflikt in der Ära Bismarck an. Es ist verständlich, daß dem geschlagenen, von ‚Selbstkritik‘ geschüttelten und akkommodationswilligen Liberalismus jener Jahre mit einer Besinnung auf die antigouvernemental-progressiven Rotteck, Welcker oder Murhard nicht gedient war, sondern er eine Tradition benötigte, an der sich sein verändertes Selbstverständnis bestätigen konnte²⁰¹. Insofern lag es nahe, am ersten großen Akkommodationsprogramm, Dahlmanns Rückführung der liberalen Forderungen ‚auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände‘ anzuknüpfen, zumal die eine zur Selbstachtung notwendige Unabdingbarkeit, die feine Grenzlinie zwischen Akkommodation und Opportunismus, zwischen politischer Angepaßtheit und Protest gegen den Rechtsbruch, dem furchtlosen Eintreten für Freiheit, Verfassung und Vaterland, gerade durch Dahlmann beachtet zu sein schien. So konnte sein Licht als einsichtsvoller Realpolitiker in Treitschkes Propaganda um so heller erscheinen, je mehr sich das Rottecks, als des ‚weltfremden Doktrinärs, der das blühende deutsche Verfassungsleben mit seinen aus Frankreich erborgten Schablonen zu ersticken drohte‘, verdunkelte. Und am Ende bestand dann kein Zweifel, „daß Dahlmann der größere, stärkere und geistvollere“, von beiden, kurz: der wahre Liberale gewesen sei²⁰². Noch Stadelmann sah in seiner Säkularbetrachtung zur Revolution 1848 mit sichtlicher Begeisterung den „Römerkopf“ Dahlmanns in der Paulskirche auftauchen²⁰³, wohingegen Mohl, der Dahlmann 1848 wirklich dort gesehen hat, berichtet:

„Meine Meinung von ihm ist eine gar kleine geworden, (da ich nie eine große von ihm hatte;) er ist ein peinlicher, kleinlicher Kopf und begreift überdies sehr langsam²⁰⁴.“

– Mohls Charakterisierungen sind zwar häufig recht bissig gewesen, aber gerade in diesem Fall verständlich. Dem scharfsinnigen Analytiker der deutschen vormärzlichen Verfassungszustände scheint der problemlose „Doktrinarismus“ seines Paulskirchen-Kontrahenten auf die Nerven gegangen zu sein.

4. Pölitz und Waitz

Zwei Namen mögen das Spektrum des deutschen Konstitutionalismus vervollständigen: Pölitz und Waitz. Letzterer, weil er den Übergang vom Vormärz zu einer späteren Epoche repräsentiert und dabei mit seiner Stellungnahme gegen Stahl beweist, daß man die Problematik des deutschen Konstitutionalismus nicht – auch später nicht – auf Stahl und seine konservativen Nachfolger reduzieren darf; ersterer, weil er die Eigenart des deutsch-konstitutionellen Vermittlungsdenkens im Vormärz vielleicht am

201 Zu diesem Problem auch Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 70 (Anm. 4).

202 Wahl, *Beiträge zur deutschen Parteiengeschichte*, S. 571.

203 *Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848*, S. 121, mit überströmendem Lob für Dahlmanns Verfassungsentwurf.

204 Zitat nach Angermann, a. a. O., S. 63. Zum Doktrinarismus Dahlmanns auch Linnenkohl, a. a. O., S. 89.

deutlichsten wiedergibt und gleichzeitig deutlich macht, daß eine strikte Scheidung zwischen „organischem“ und „vernunftrechtlichem Konstitutionalismus“ nicht möglich ist²⁰⁵; denn Pölitz war Vertragstheoretiker, was seinen staatsrechtlichen Ansatz anlangt, aber dies nur in einer bewußt historisch vermittelnden Weise²⁰⁶.

Es steht hier nicht sein fünfbändiges Kompendium, ‚Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit‘, zur Debatte, dem er seine Berühmtheit verdankt, sondern ein kleineres Werk: ‚Das constitutionelle Leben, nach seinen Formen und Bedingungen‘, mit dem er 1831 seinen Beitrag für die in diesem Jahrzehnt aufflammende Verfassungsdiskussion leistete. Der Titel der Schrift klingt verheißungsvoll. Er erweckt die Erwartung, daß angesichts der weder die Konservativen noch die Liberalen befriedigenden Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Deutschland, angesichts der zunehmenden Spannungen im Verfassungsleben, nach den Bedingungen der Möglichkeit des Funktionierens eines solchen Systems gefragt wird, ein kritischer Beitrag zu der Frage, ob und inwieweit sein Funktionieren nach einer als allgemeingültig ‚wahren‘ Theorie von Konstitutionalismus oder aber einem an den besonderen deutschen Verhältnissen orientierten Verfassungsbild möglich ist. Offenbar hat Pölitz auch etwas in der Art vorgeschwebt; denn es wird von ihm das entscheidende Problem dieser Fragestellung, wie eine ‚Vermittlung‘ der Gegensätze möglich sei, ausdrücklich thematisiert²⁰⁷. Wie aber wird es gelöst?

Der Ausgangspunkt der Pölitzschen Verfassungskonstruktion ist der „Staatsgrundvertrag“, begriffen als „Mittelweg“ zwischen dem fürstlichen Verfassungsoktroi und einer aus den Beratungen einer konstituierenden Nationalversammlung resultierenden Verfassungsgebung²⁰⁸. Hier wird sowohl der Version des Vertragsgedankens, die den Vertrag auf die Idee der Volkssouveränität gründet, als auch ihrer, von Pölitz früher selbst vertretenen, monarchistischen Umbiegung in einen Unterwerfungsvertrag eine Absage erteilt. Die Idee des „Staatsgrundvertrages“ ist die einer gegen „Volkssouveränität“ und „Gottesgnadentum“ zugleich gerichteten bzw. sie vermittelnden Vereinigung zwischen Regent und Volk mit „gegenseitigen Rechten und Pflichten“²⁰⁹. Hinter dieser Konstruktion der Verfassungsgebung steht ein staatsrechtlicher Ansatz, der schon selbst als eine Verbindung, nämlich von „Theorie“ und „Praxis“, konzipiert ist; denn Pölitz sieht die Aufgabe der Staatslehre darin, zwischen dem philosophischen Staatsrecht (dem Staatsideal) und der Staatswirklichkeit zu vermitteln, die er – und das lenkt ihn in die Bahnen des deutschen Konstitutionalismus hinüber – als „Geschichte“ begreift²¹⁰.

205 So die Unterscheidungen bei Brandt, a. a. O., S. 199 und 214.

206 Pölitz steht in Vertragsansatz und Vermittlungsabsicht Jordan nahe (vgl. dessen Versuche über allgemeines Staatsrecht, 1828).

207 A. a. O., S. V f.

208 A. a. O., S. 73.

209 A. a. O., S. 57.

210 A. a. O., S. VI, 50 f.

Daher stellt sich ihm hier denn auch der Staatsvertrag nicht als Einigung dar, die – historisch voraussetzungslos gedacht – auf der Willensübereinstimmung einer Anzahl von Individuen beruht, sondern als eine Vereinbarung zwischen dem schon vorhandenen Volk oder seinen gewählten Vertretern und dem gleichfalls bereits existenten Regenten, der diese seine Stellung schon qua Historie besitzt und deshalb nicht erst aufgrund eines Kontraktes eingesetzt zu werden braucht, sondern lediglich einen neuen Abschluß tätigt²¹¹.

Der Vermittlungsgedanke zieht sich dann als Leitfaden die ganze weitere Verfassungskonstruktion hindurch. Auch die Organisation der Stände ist als eine solche Vermittlung konzipiert zwischen dem „ständischen System“, hier als der historischen Komponente der alten Feudalstände verstanden, und dem „repräsentativen“, als seiner philosophischen Idee, wobei das beide vermittelnde „System der politischen Interessen“, wie es Pölitze nennt, auf eine eigenartige neuständische Amalgamierung von Grundbesitz, städtischem Gewerbe und Intelligenz (Gelehrte, Beamte und Künstler) hinausläuft²¹². Schließlich wird auch das Verhältnis zwischen Monarch und Volksvertretung ganz unter diesem Aspekt gesehen und daraus ein beiderseitiges Recht zur Gesetzesinitiative deduziert²¹³. Das ist aber auch schon alles. Zur Frage, wie ein aufgrund der beiderseitigen Teilhabe an der Gesetzgebung entbrennender Konflikt vermittelt werden soll, zur Frage der Steuerverweigerung – kein Wort. Das Problem wird gar nicht bewußt, was sich auch bei der abschließenden Behandlung der Frage der Öffentlichkeit von Ständeverhandlungen zeigt: Als Begründung wird hier nicht etwa die Notwendigkeit einer Information der öffentlichen Meinung angegeben, für die Informiertheit Bedingung dafür ist, daß sie gegebenenfalls als Konfliktregulativ funktionieren kann, sondern bezeichnenderweise der Umstand, daß dadurch auf den „Geist des Volkes“ „beruhigend“ und „bildend“ eingewirkt werden kann²¹⁴.

Mit anderen Worten: Was hier als Idee der Vermittlung für das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie propagiert wird, ist der Versuch, ein Mittleres zwischen der historischen Rechtsposition des Monarchen und den politischen Forderungen der progressiv Liberalen zu finden, wobei auch bei Pölitze das Maß der Vermittlung grundsätzlich – von einigen progressiven Retuschen abgesehen – die gegebenen Zustände darstellen. Nicht nach den Funktions-„Bedingungen des constitutionellen Lebens“ wird gefragt, sondern ein gutgemeinter Vergleichsvorschlag gemacht, auf den insbesondere Murhards Polemik gegen eine Richtung gemünzt gewe-

211 A. a. O., S. 57 und 59. Vertrag mit selbständigem Regenten auch bei Jordan, a. a. O., S. 74 f., 112 und passim.

212 A. a. O., S. 80; dagegen Dahlmann in seiner Politik, S. 130; im einzelnen s. Brandt, a. a. O., 214 ff. Pölitze ist selbstverständlich auch für ein vermittelndes und ausgleichend wirkendes Zweikammersystem.

213 A. a. O., S. 139.

214 A. a. O., S. 161.

sen sein mag, die „fort und fort zwischen zwei entgegengesetzten Extremen schwankt und schaukelt . . .“²¹⁵

Interessant ist nun festzustellen, daß auch bei späteren Autoren, die wie Bülow explizit einen ‚deutschen Konstitutionalismus‘ unter Berücksichtigung der deutschen Pekuliaritäten propagieren oder mit entsprechender Absicht die deutsche geschichtliche Entwicklung auslegen, obwohl sie, zumindest ab den vierziger Jahren, ein geschärftes Problembewußtsein besitzen, die Auskunft in dieser, nunmehr höchste politische Relevanz besitzenden Fragestellung mager bleibt. Das zeigt das Beispiel Waitz, dessen vielbändige ‚Deutsche Verfassungsgeschichte‘ und dessen ‚Grundzüge der Politik‘ in besonderem Maße als Ausdruck der Richtung im deutschen Liberalismus gelten dürfen, die dem Gedanken einer ‚organischen‘ Entwicklung der Verhältnisse aus der deutschen Vergangenheit heraus huldigte²¹⁶. Waitz äußerte sich 1858, also nach der Revolution, am Ende der preußischen Reaktionsära in einem Aufsatz in den ‚Preußischen Jahrbüchern‘ über „Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung“ wie folgt: Ausgangspunkt ist für ihn das „wahre Königtum“, das, wie bei Dahlmann, als nicht-patrimoniales definiert wird. „Das Königtum ist eine wahrhaft staatliche Institution“²¹⁷. Aber diese Bindung an den Staat bedeute nicht, daß der König seine Stellung als ein staatliches Amt habe, wie es etwa bei Rousseau der Fall sei, sondern die Wahrheit des Königtums bestehe in der „Selbständigkeit“ seiner Gewalthabe – was eine Absage an den Gedanken der Volkssouveränität: alle Gewalt geht vom Volke aus, impliziert. (Trotz Absage an das Königtum von Gottes Gnaden kann daher von Waitz auch die Gottesgnadentumsformel als Demutscharakter in dem Sinne, daß der König seine Gewalt Gott verdanke, aufrechterhalten werden.) Auf der anderen Seite heißt Selbständigkeit der königlichen Gewalt für Waitz jedoch nicht, daß damit alle Gewalt vom Monarchen ausgehen soll. Auch die Verfassungsformel des monarchischen Prinzips wird abgelehnt. Eine Verfassung sei kein „Geschenk“ des Königtums; denn mag auch der König „persönlich den Anlaß“ zur Einführung einer Verfassung geben, „so thut er doch nichts anderes als daß er die Ordnung herstellt, welche fehlte“²¹⁸. Die verfassungsmäßig gewährte Freiheit ist mithin nichts anderes, als die in ihr Recht gesetzte Geschichte. Das Wesen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ besteht deshalb darin, daß König und Volk an ihr selbständig Anteil haben. Und zwar dürfe man den Anteil des Volkes dabei nicht auf eine Rechtsbehauptung jenseits der Staatsgewalt reduzieren; denn seine verfassungsmäßigen Befugnisse seien ja derart, daß sie „gar nicht getrennt von der Staatsgewalt gedacht werden können“²¹⁹. Das ist eine deutliche Absage an das vormärzliche Verfassungs-

²¹⁵ Nach Brandt, a. a. O., S. 217. Brandt macht auf die literarische Gegnerschaft von Murhard und Pöhlitz aufmerksam.

²¹⁶ Zu seiner Verfassungsgeschichte vgl. Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung, S. 99 ff.

²¹⁷ A. a. O., S. 131.

²¹⁸ A. a. O., S. 141 f.

²¹⁹ A. a. O., S. 140.

verständnis, wie es Mohl artikuliert hat. Andererseits bedeutet das jedoch wiederum keine Anerkennung des Prinzips der Gewaltenteilung; denn der König soll auch weiterhin die ganze Staatsgewalt besitzen, nur, daß das Volk eben auch Teil daran hat. „König und Volk zusammen sind der Staat²²⁰.“ „Zusammenwirken des Königs und Volks, das ist das Wesen der verfassungsmäßigen Ordnung.“ Damit ist auch die Klippe der Gewaltenteilung glücklich umschifft. Das wahre Königtum ist bei Waitz ganz deutlich nicht nur antipatrimonial-staatsgebundenes, sondern auch verfassungsmäßig-parlamentsgebundenes Königtum.

Wie ist nun dieses Zusammenwirken im einzelnen zu denken? Darauf spitzt sich die Frage offenbar zu. Waitz äußert sich zunächst zurückhaltend²²¹: Die Art des Zusammenwirkens könne verschieden sein. Das wird von ihm historisch belegt und gestattet ihm, gegen Stahl Front zu machen: Die Erfüllung der Forderungen, die Stahl für einen wahren König aus dem monarchischen Prinzip ableite, sei kein „Erfordernis eines wahren Königtums“, auch die englische parlamentarische Regierung hebe das selbständige Königtum nicht auf²²². Aber daraus folgt nun nicht etwa ein Bekenntnis zum Parlamentarismus. Das, was Waitz vorschwebt, wird von ihm vielmehr auf folgende allgemeine Formel gebracht:

Die Ausdehnung der Teilnahme soll so sein, „daß die Mitwirkung des Volks . . . das selbständige Recht des Königs nicht aufhebt, aber andererseits sich als ein wesentliches, zum Leben des Staates nothwendig gehöriges Element zeigt²²³.“

Man fühlt sich an die alten Formulierungen wie: ‚nichts ohne, nichts gegen den König‘, erinnert, und so ist es auch gemeint. Der König soll auch weiterhin volle Gesetzgebungsgewalt besitzen, nicht nur ein Vetorecht, das Volk aber soll ebenfalls das Recht zur Initiative und Zustimmung haben. Seine Gewaltenteilhabe wird von Waitz sogar auf die Regierung bezogen, wie bei Rotteck²²⁴. Damit scheint der noch für Dahlmann maßgebliche Grundsatz: ‚mitgesetzgebend, nicht mitregierend‘, verlassen zu sein. Doch dieser Anschein trügt. Als auf die Regierung bezogene Befugnisse des Volks werden im weiteren lediglich die Rechte zur Beschwerde, zur Ministeranklage und zur Mittelbewilligung genannt. Gegenüber Rotteck ist der Katalog also auch hier auf das Maß der gegebenen Zustände verkürzt. Und über die weitere, sich aus einer derartigen Teilhabe an der Staatsgewalt ergebende Problematik herrscht vollends Schweigen. Obwohl Waitz die ganze Spannweite des verfassungsmäßigen Königtums seiner Zeit, vom monarchischen Prinzip Stahls bis zum parlamentarischen Regierungssystem Englands vor Augen hat, obwohl er die entscheidenden Fragen kennt und die damit verknüpfte Problematik 1848/9 in der Pauls-

220 A. a. O., S. 140. Das folgende Zitat S. 141.

221 A. a. O., S. 142 ff.

222 A. a. O., S. 151.

223 A. a. O., S. 150.

224 Ebd.

kirche erlebt hat, darüber – kein Wort. Oder doch eins, am Ende seiner Ausführungen:

„Ein harmonisches Zusammenwirken, eine volle freie Übereinstimmung, das ist das Ideal, das vorschwebt²²⁵.“

Mag sein, daß die Zeitumstände, unter denen er den Aufsatz publizierte, es Waitz nicht opportun erscheinen ließen, mehr als Mitwirkung, als ein gleichberechtigtes Zusammenwirken von König und Volk zu fordern, um so wenigstens Stahls Konzeption zurückweisen zu können, ohne die eigentlich ‚heißen Eisen‘ dabei anzufassen. Jedoch, das Idealbild, das er schließlich von den konstitutionellen Zuständen entwirft, geht offensichtlich über das hinaus, worauf sich jemand, der ein Schweigen in den relevanten Fragen für opportun hält, beschränkt haben würde. Es enthält – mehrfach in dem Aufsatz in verschiedener Weise abgewandelt und wiederholt – das den Konflikt a priori negierende Bekenntnis des ‚organischen‘ Liberalen, für den nach wie vor, 1858 wie 1815, das Verhältnis zwischen König und Volk das einer harmonischen Gemeinschaft zu sein hat. Dieses Bekenntnis aus den Preußischen Jahrbüchern ist so auch in seine im Jahre 1862 während des preußischen Verfassungskampfes erschienene ‚Politik‘ übernommen worden.

Plausibler erscheint daher die Annahme, daß es Waitz, wie auch Dahlmann, aus einer auf Harmonie bedachten Grundhaltung heraus nicht beschieden war, die politische Problematik des konstitutionellen Systems so scharf zu erfassen, wie es die Juristen Rotteck, K. S. Zachariä oder Mohl taten, obwohl Waitz und Dahlmann ja als ‚politische‘ Historiker gelten und sie beide sich auch praktisch und theoretisch in der Politik versucht haben. Gerade Waitz verkörpert die Fortsetzung des für den organischen Liberalismus des Vormärz typischen Denkschemata im sog. Altliberalismus nach 1848²²⁶, die Orientierung an den gegebenen deutschen Zuständen, das Betonen der mittleren Position zwischen Reaktion und Progression und daher die Weigerung, für eine der beiden Parteien zu optieren, ohne selbst eine Lösung für die Frage ihrer Vermittlung anbieten zu können. Deutsches juste milieu, von dem schon Radowitz sagte, daß es, wenn es sich nicht der jedesmaligen Regierungspartei anschlösse, dazu neige, die Gegensätze überhaupt zu verschmelzen und zu verwischen²²⁷ – nur daß diese Verschmelzung im Gegensatz zu Frankreich hier auf einer merklich nach ‚rechts‘ verschobenen Grundlage stattfand.

225 A. a. O., S. 151.

226 Vgl. dazu Böckenförde, a. a. O., S. 100. Böckenförde weist auf das Scheitern dieser Richtung nach dem preußischen Verfassungskonflikt und der Reichsgründung hin. Im Verfassungskonflikt wird sie politisch repräsentiert durch den Liberalismus rechts der Fortschrittspartei, literarisch steht ihr das große Kommentarwerk zur preußischen Verfassung von L. v. Rönne nahe. Zu den Anhängern dieser Richtung gehören auch der Historiker Treitschke und der Staatsrechtler H. Schulze. Durch Schulze wird sie bis in die achtziger Jahre hinein repräsentativ vertreten.

227 Ges. Schriften IV, S. 215. Darauf, daß der gemäßigte Liberalismus die oppositionelle Haltung nicht durchsteht, sondern eine parteiliche Aufgliederung des Parlaments akzeptiert und damit eine Brücke zur „Partei“ der Regierung schlägt, weist Gall, Das Problem der Opposition, S. 167 ff., hin. Entschiedene Gegnerschaft gegen eine derartige Aufweichung der Fronten bei Murhard schon 1823 (nach Gall, a. a. O., S. 162 ff.).

Man hat gelegentlich bemerkt, daß auch Vertreter des wahren Konstitutionalismus auf Vermittlung abhoben, daß auch für Rotteck das Verhältnis zwischen Regierung und Ständen ein „freundschaftliches, nach Vermittlung sich sehndendes“ habe sein sollen. Das ist richtig, aber es steht in einem anderen Kontext. Hier wird die Konfliktmöglichkeit gesehen und ein Weg gesucht, die gefährdete Harmonie zwischen Regierung und Volksvertretung wiederherzustellen. Für die ‚organisch‘ Liberalen dagegen kann „nur wechselseitiges freundschaftliches und zutrauliches Benehmen . . . zum Zwecke führen“²²⁸. An die Stelle des Volksappells, des Appells an die öffentliche Meinung, wird der Versöhnungsappell an die beiden Parteien selbst gesetzt²²⁹.

Natürlich geht es bei einem solchen Verhältnis nicht ohne Bereitschaft zur Mäßigung auf beiden Seiten, nicht ohne das Aufeinanderzugehen zur Vermittlung der gegenseitigen Gesichtspunkte, nicht ohne Kompromißwilligkeit, Versöhnlichkeit ab. Das alles haben die Deutschkonstitutionellen zu Recht betont²³⁰. Ohne einen grundsätzlichen Konsens und Kompromißwilligkeit im einzelnen ließ sich die konstitutionelle Monarchie, und nicht nur dieses System, gewiß nicht auf Dauer erhalten. Aber es waren ja auch Situationen denkbar, in denen eine echte Alternative zur Debatte stand, die – bei Fortdauer des Grundkonsenses – keiner Vermittlung durch Kompromiß mehr zugänglich war, und in der die oppositionelle Haltung der Ständemajorität beileibe keine bloße Obstruktion darstellte, sondern den Wunsch ausdrückte, die ‚ganze Richtung der Administration‘ möge sich in ihrem Sinne ändern, nur daß der zu diesem Ziel führende Vorgang unter Berücksichtigung der monarchischen Prärogative nicht als ein parlamentarisches Wechselspiel der Regierungsbildung begriffen und konzipiert werden konnte²³¹.

Genau an diesem Punkt setzten die progressiven Liberalen mit ihrer Vorstellung von einer vermittelnden Appellation an das Volk an. Man

228 Formulierung von Schmelzing 1819 (Zitat aus Brandt, a. a. O., S. 170).

229 So auch Brandt, ebd. Neben dem „Versöhnungsappell“ gibt es auch bei den gemäßigt liberalen Autoren Vorstellungen von einem Appell an das Volk (vgl. Dahlmann, o. Anm. 191), nur daß dieser Vorgang nicht als Appellation, als Schiedsspruch des Volkes im Konfliktfall verstanden wird (dagegen wendet sich unter ausdrücklicher Berufung auf Dahlmann H. Schulze im Preußischen Staatsrecht I, 2. Aufl., S. 633 f.), sondern als Volksbefragung, um lediglich eine Harmonisierung von Volks- und Volksvertretungswillen zu erreichen.

230 Wenn Böckenförde, a. a. O., S. 96, gegen Carl Schmitt und Höhn einwendet, daß der Kern des Denkens der „Organisch-Liberalen“ nicht in der typisch liberalen Kompromißneigung gelegen habe, so ist das sicherlich richtig, wenn man dies als Tendenz zum dilatorischen Formelkompromiß, zur Vertagung der Durchsetzung der eigenen Absichten auf einen günstigeren Moment oder zur Verdeckung der Gegensätze allein versteht. Überzogen erscheint das Argument jedoch zu sein, wenn es eine völlige Abwesenheit des Kompromißdenkens statuieren soll. So rein historisch, wie es Böckenförde aus seiner Perspektive sieht, ist die Einstellung der Organologen nicht gewesen. Ihre historisch motivierten Vorstellungen liefen auf Reform hinaus, die sie mit den Regierungen zusammen verwirklichen wollten. Zu diesem Zweck waren sie auch willens, Abstriche zu machen und abzuwarten, die Dinge sich „organisch“ entwickeln zu lassen. Diese Kompromißbereitschaft ist freilich in ihrer Intention etwas anderes gewesen als die auf dem Bewußtsein der Gegnerschaft und eines augenblicklichen, zum Einlenken zwingenden Machtgleichgewichts beruhende.

231 Würdigung dieser Situation und der daraus resultierenden Stellungnahme Rottecks durch Gall, a. a. O., S. 158 ff.

kann sicherlich die Frage stellen, inwieweit das Konzept, das sie für eine Konfliktregulierung unterbreitet haben, realisierbar war. Dabei ist, wie gesagt, weniger auf die darin enthaltene Nötigung für den Monarchen abzuheben, sich dem Schiedsspruch der Wählerschaft zu unterwerfen, was meist als das Unrealistische dieses Konzeptes hingestellt wird. Insoweit bestand ein echter Systemzwang, dem auf Dauer kein Monarch ausweichen konnte, wie die in einer solchen Anrufung endenden Konfliktsituationen etwa in Baden am Anfang der vierziger Jahre, aber auch in Preußen Anfang der sechziger Jahre zur Genüge zeigen. Anders stand es freilich mit der hier ebenfalls unterstellten freien Bildung der öffentlichen Meinung und des damit verknüpften Verbotes an die Regierung, die Wahlen zu beeinflussen und die Wählerschaft oder die Abgeordneten zu korrumpieren. Hier wurde der Realitätsgehalt dieser Konzeption tatsächlich fragwürdig. Immerhin war das wenigstens ein Lösungsangebot für eine Frage, auf die der deutsche Konstitutionalismus keine Antwort zu geben mußte, ja die er noch nicht einmal zu stellen wagte – es sei denn in seiner konservativ zugespitzten Version bei Stahl.

4. Kapitel

Karl Salomo Zachariä, Friedrich Julius Stahl, Robert von Mohl – Extrempositionen des vormärzlichen Konstitutionalismus

„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 Partheien, in die royalistische und die demokratische, gespalten ist . . .“

Karl Salomo Zachariä

„Im Unterschiede dazu werden wir das monarchische Princip darin finden müssen, daß die fürstliche Gewalt dem Rechte nach undurchdrungen über der Volksvertretung stehe, und daß der Fürst thatsächlich der Schwerpunkt der Verfassung, die positiv gestaltende Macht im Staat, der Führer der Entwicklung bleibe.“

Friedrich Julius Stahl

„ . . . mein erstes praeterea censeo bleibt die Anerkennung des parlamentarischen Systemes, wenn ich an die Erhaltung der Monarchie glauben soll.“

Robert Mohl

Mit den Stichworten ‚wahrer‘ und ‚deutscher‘ Konstitutionalismus sind die Einstellungen der vormärzlichen Staatslehre zur konstitutionellen Monarchie und ihrer Funktionsproblematik im wesentlichen umschrieben. ‚Rechts‘ davon wäre noch auf die mehr oder weniger in einer anti-konstitutionellen Reaktion verharrende Gruppe der Hallerianer hinzuweisen, auf Patrimonialtheoretiker wie Jarcke oder Maurenbrecher, die noch in den dreißiger Jahren eine beachtliche literarische Tätigkeit entfalten, aber danach an Boden verlieren und von der Stahlschen Versöhnung von Konservatismus und Konstitutionalismus überspielt werden, ‚links‘ davon bietet die akademische Lehre nichts, Murhards Schriften markieren vielmehr die linke Extremposition. Doch ist in diesem Zusammenhang die Erwähnung zweier Theoretiker unumgänglich, die beide durch ihre Lehren zu einer Erweiterung des Spektrums konstitutioneller Modelle in progressiver Richtung beitrugen, ohne jedoch einfach als ‚Linke‘ eingestuft werden zu können: Karl Salomo Zachariä und Robert von Mohl. Beide lassen sich am ehesten als ‚Außenseiter‘ bezeichnen¹. Neben ihnen ist Stahl zu nennen, dessen Leistung im Versuch einer Extremierung der deutsch-konstitutionellen Position in monarchistischer Richtung liegt. Alle drei bedeutende Theoretiker, die in einer Diskussion der vormärzlichen Staatslehre nicht einfach übergangen werden können, auch wenn sie – mit Ausnahme des frühen Mohl – eher Randfiguren in ihr

¹ Brandt, *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz*, S. 325.

darstellen, als daß sie repräsentativ für sie gelten könnten. Unter ihnen sind Stahl und Mohl die bekannteren. Sie sind auch die leichter lesbaren. Dagegen dürfte Zachariä beide an analytischem Tiefgang übertreffen. Für alle drei zusammen gilt schließlich auch, daß der Wandel ihrer Ansichten im Laufe der Zeit nicht unwesentlich gewesen ist und daher von einer Darstellung ihrer Theorie nicht unterschlagen werden darf.

I. Friedrich Julius Stahl:

Die reaktionäre Zuspitzung des deutschen Konstitutionalismus

Stahl hat den ‚deutschen Konstitutionalismus‘ nicht erfunden. Auch als sein Hauptvertreter kann er nicht gelten. Nicht einmal die Bezeichnung stammt von ihm. Die erste, wirklich bewußte Formulierung dieses Phänomens gab, wie es scheint, Bülow. Stahls Leistung ist demgegenüber darin zu erblicken, daß er diese Variation des Konstitutionalismus aufgriff, im monarchistischen Sinne abwandelte und sie damit auch für die Konservativen akzeptabel machte. Zwar haben Jarcke und die preußischen Hallerianer selbst gegen Stahls minimalkonstitutionelle Konzeption noch opponiert², aber die Konstitutionalisierung Preußens machte bald die Zukunftslosigkeit der extrem reaktionären Richtung deutlich. Mit Stahls Hilfe ließ sich dagegen ein konservativ-konstitutionelles Arrangement treffen. Es bestand zum einen in der Anerkennung des Repräsentativsystems auf ständischer Grundlage, wie es die Verfassungen der verschiedenen deutschen Staaten boten – und wie es noch in den vierziger Jahren ein konservativer Autor wie Türckheim in seiner Konsequenz nur mit einer Republik für vereinbar gehalten hat³ –, zum andern in einer Verfestigung der monarchischen Position, die den bei Akzeptierung des Repräsentativsystems befürchteten Rutsch auf der schiefen Ebene zu demokratischen und anarchischen Verhältnissen verhindern sollte.

Zum ersten ist zu sagen, daß Stahl immer wieder die Vereinbarkeit von monarchischer Herrschaft und Volksrepräsentation betont und die Ansicht vertreten hat, es sei besser, den Ständen echte Mitbestimmungsrechte einzuräumen, als sie auf rein beratende Funktionen zu beschränken⁴. Ideologisch ging seine Konzeption noch einen Schritt weiter und vollzog auch die Entpatrimonialisierung des Staates mit. Auch für Stahl ist der Staat eine dem Monarchen vorgegebene Ordnung, die als „sittliches Reich“ bzw. „göttliche Institution“ höheren Menschheitszwecken dient. Er steht nicht im Eigentum des Fürsten, was in einer repräsentativen Monarchie vor allem in dessen Bindung an die Verfassung und damit an den Willen der Volksvertretung zum Ausdruck kommt⁵. Der Repräsentations-

2 Vgl. Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat* (Werke V, 1962, S. 209), und S. Neumann, *Die Stufen des preußischen Konservatismus*, S. 105.

3 *Betrachtungen I*, S. 165.

4 Siehe *Das monarchische Prinzip*, Vorrede und S. 29, sowie *Die Philosophie des Rechts II*, S. 317 ff., 405 ff.

5 *Philosophie des Rechts II*, 2, S. 332 f., allgemein auch S. 131 ff.

charakter der Stände wird anerkannt, wenn auch nur in der bekannten Version einer Untertanenrepräsentation: „Die Stände repräsentieren das Volk, d. i. die Nation in ihrem Berufe, dieser (d. h. der staatlichen – d. Verf.) Ordnung zu gehorchen . . .“ Sie sollen die Rechte des Volkes wahren und wirken deshalb und insoweit an der staatlichen Willensbildung mit⁶. Der Staat selbst aber wird weiterhin vom Fürsten repräsentiert, wobei sich Stahl allerdings genötigt sieht, zu einer zweckrationalen Legitimierung des Königtums seine Zuflucht zu nehmen (Garantie des einheitlichen und beständigen staatlichen Handelns, Unabhängigkeit vom Vielerlei der Untertaneninteressen), da ja schon der Staat an sich, auch die Republik, nach seiner Konzeption als göttliche Stiftung, als Obrigkeit, Dignität besitzt. Diese Dignität wird in einer Erbmonarchie lediglich erhöht, indem in ihr der Autoritätscharakter der öffentlichen Ordnung reiner zum Ausdruck kommt; denn hier ist die Obrigkeit in einem ganz unmittelbaren Sinne von Gott⁷.

Dieser Anerkennung des Repräsentativsystems und der Mitbestimmungsbefugnis der Stände steht außer der ideologischen Absicherung der monarchischen Position durch die Idee des Gottesgnadentums und durch ein an den Vorstellungen der protestantischen Orthodoxie und des deutschen Idealismus orientiertes Staatsverständnis der realpolitische Versuch einer Verfestigung des monarchischen Prinzips gegenüber, durch den Stahl dem deutschen Konstitutionalismus eine besondere monarchistische Note gegeben hat.

Man kann natürlich nicht sagen, wie gelegentlich behauptet, daß Stahl das monarchische Prinzip als erster „richtig“ formuliert habe⁸. Das wäre eine unzulässige Hypostasierung dieses Begriffes. Er hat dem monarchischen Prinzip auch nicht seine theoretische Begründung gegeben, sondern vielmehr den Versuch einer aus verschiedenen Gründen nicht unbedenklichen Neuformulierung unternommen. Auch „endgültig“ ist diese Neuformulierung nicht gewesen⁹. Was sich sagen läßt, ist lediglich, daß ihm eine zweckmäßigere Definition des monarchischen Prinzips, als politischer Kampfbegriff verstanden, gelang und daß er damit auch einige Wirkung auf konservativer Seite erzielt hat. Dazu gehört vor allem sein origineller Versuch, aus diesem Prinzip zu folgern, daß im Konfliktfall dem Monarchen die letzte Entscheidung zukomme – eine durchaus exzeptionelle Ansicht, durch die der in den deutschen Konstitutionen angelegte Verfassungswiderspruch im monarchistischen, und das heißt an der bisherigen Begrifflichkeit gemessen: im antikonstitutionellen Sinne, aufgeho-

6 A. a. O., S. 318 Anm.; vgl. o. 2. Kap. Anm. 139.

7 A. a. O., S. 236. Zu den ideologischen Grundlagen der Stahlschen Theorie vgl. Grosser, Grundlagen und Struktur der Staatslehre Fr. J. Stahls, 1963.

8 So jedoch Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip, S. 4 f. Trotz der Kritik Wolzendorffs an Meisner (s. o. 1. Kap. Anm. 82) wird auch weiterhin die Rolle Stahls dementsprechend eingeschätzt. Selbstverständliche Gleichsetzung des monarchischen Prinzips mit Stahls Definition z. B. bei Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld von Regierung und Parlament, S. 203; ähnlich Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 78.

9 So Östreich, Artikel „Monarchisches Prinzip“ im Lexikon für Staat und Politik, S. 199. „Theoretische Begründung“: Ellwein, Das Erbe der Monarchie, S. 49.

ben wurde. Aber Stahls Auslassungen über diesen Punkt sind keineswegs so eindeutig gewesen, wie die sich auf ihn berufende Literatur den Anschein erweckt, und sie unterlagen zudem dem Wandel der Zeit, was meistens übersehen wird.

1. Das monarchische Prinzip 1845

Abgesehen von einigen publizistischen Äußerungen anfangs der dreißiger Jahre in seiner Erlanger Zeit, die einer Unterstützung der bayerischen Regierung durch eine monarchistische Ausdeutung der Verfassungsurkunde von 1818 dienen¹⁰, hat sich Stahl zum ersten Mal zusammenhängend zum monarchischen Prinzip nach seiner Berufung durch Friedrich Wilhelm IV. nach Berlin 1845 in seiner bekannten Monographie geäußert. Anlaß für die Schrift war die Erwartung, daß auch Preußen in nächster Zeit konstitutionelle Verhältnisse bei sich einführen würde. Das gab Stahl Gelegenheit, das alte Problem der Vereinbarkeit von Repräsentativverfassung und monarchischem Prinzip erneut zu erörtern. Daß ihn, wie er im Vorwort beteuert, nicht erst die preußische Frage bewogen hat, das Problem erneut aufzurollen, mag eingedenk seiner Bedeutung für die deutschen Zustände in jener Zeit überhaupt wohl zutreffen. Aber seine Ausführungen zielen doch stark auf die spezielle Lage dieses Landes, für das sich von jeher eine besondere Stärkung des monarchischen Faktors als des Einheitssymbolen für die vielen, zum Teil nicht einmal geographisch zusammenhängenden und durch kein nationales Band verknüpften Provinzen empfohlen hat. Auch seine Polemik gegen die dazulande noch starke Hallersche Schule, die er ebenfalls im Vorwort seiner Schrift attackiert, ist aus dieser Situation zu verstehen. Aufgrunddessen behaupten zu wollen, Stahl habe sich gerade der Hallerianer wegen genötigt gesehen, das monarchische Prinzip in einer eigenen Abhandlung schärfer zu fassen¹¹, dürfte jedoch seine eigentliche Intention verfehlen. Absicht und Stoßrichtung seiner Darlegungen gehen vielmehr gegen die progressiven Liberalen, dienen einer Vorbeugung gegen die Gefahr der Aushöhlung der monarchischen Position, wie sie gerade in Deutschland in den vierziger Jahren immer stärker wurde, wobei freilich die einmal installierte konstitutionelle Grundlage nicht mehr verlassen werden soll. Die Frage für Stahl ist daher die, wie unter Respektierung der gegebenen Zustände monarchisches und „constitutionelles Prinzip“ miteinander vermittelt werden können. Rein äußerlich die alte, bereits von Aretin aufgeworfene Fragestellung. „Constitutionell“ wird dabei von Stahl aber schon von vornherein reduziert definiert als:

„jene öffentlich nothwendige Ordnung, jener systematische Zusammenhang der sämtlichen Landesfreiheiten, jenes Ineinandergreifen von Regierung und ständischer Wirksamkeit zur Einen ungetheilten Versorgung des Einen ungetheilten Gemeinwesens“,

das nicht einen Ausfluß von Volkssouveränität, Gewaltenteilung und

¹⁰ Dazu Masur, Friedrich Julius Stahl, S. 169 ff.

¹¹ So Grosser, a. a. O., S. 111 f.

Konstituierung des Staates durch einen verfassungsgebenden Akt darstellt¹². Es geht ihm also nicht um eine Versöhnung westlicher konstitutioneller Ideen und des demokratischen Prinzips mit dem monarchischen, wie den älteren Autoren, sondern um dessen Wahrung in einer schon von vornherein an einem gemäßigten Verfassungsbild orientierten konstitutionellen Ordnung. Und in diesem Sinne kann Stahl dann auch schon zu Beginn seiner Abhandlung ein Bekenntnis „zum neueren ständischen, sohin zum constitutionellen System“ abgeben¹³. Daran schließt sich die von ihm explizit als Thema seiner Arbeit formulierte Frage an: „Wie ist nun aber die königliche Macht dabei zu erhalten?“¹⁴ – das alte Problem der Ziehung einer ‚Grenzlinie‘, das die Konservativen seit den Karlsbader Tagen beschäftigt hat. Stahl gibt zu, daß die Restauration mit ihm nicht fertig geworden ist, glaubt aber, selbst ein Rezept anbieten zu können, mit dem sich der Brandung von links ein stolzes: „bis hieher und nicht weiter!“ entgegenschleudern läßt¹⁵.

Diese reaktionäre Grundeinstellung und der spezielle preußisch-verfassungspolitische Anlaß geben Stahls Abhandlung, im Gegensatz zu der reinen Apologie Bülaus, einen stark programmatischen Akzent, wenn er auch selbst, in der Besorgnis, man könne die tiefere Begründetheit seiner Ausführungen anzweifeln, betont, daß er nicht einfach Vorschläge und Entwürfe liefern wolle, sondern Prinzipien entwickle, die aus der „Anschauung des deutschen constitutionellen Wesens“ hervorgegangen seien¹⁶.

Den Ansatz zur Lösung des Problems findet Stahl nun darin, daß er zwischen monarchischem Prinzip und Souveränität scharf unterscheidet. Souveränität sei ein reiner Rechtsbegriff, der – wie er in der ‚Philosophie des Rechts‘ näher darlegt – überhaupt jedem König zukomme; denn: „ein König, der nicht Souverän ist, ist ein Absurdum“¹⁷. Souveränität sei „erste, ursächliche und oberste Gewalt, die alle Organe und Verrichtungen bedingt und umschließt . . .“. Sie vermittelt insofern dem Königtum „Ursprünglichkeit und Selbständigkeit“, aber nicht „Unumschränktheit“ der Gewalt, was vielmehr „gegen die Ordnung der Natur wäre“. Schon die „Monarchie im eigentlichen Sinne“ unterscheide sich von der Despotie dadurch, daß in ihr die richterliche Gewalt durch unabhängige Richter ausgeübt werde. (Eine Erinnerung daran, daß der Machtspruch des Monarchen in Deutschland schon vor der Einführung des Konstitutionalismus obsolet wurde.) In der ständischen oder repräsentativen Monarchie komme nun die Bindung an die Zustimmung der Volksvertretung bei der Gesetzgebung noch hinzu. Dies alles geschehe jedoch unbeschadet dessen, daß der Monarch selbst „zu Nichts gezwungen werden“ könne, und

12 Monarchisches Prinzip, S. IX.

13 A. a. O., S. XVI.

14 A. a. O., S. XIV.

15 A. a. O., S. XIII. Das Zitat ist aus dem Buch Hiob 38,11.

16 A. a. O., S. XV.

17 Philosophie des Rechts II, 2, S. 241. Das folgende Zitat ebd., S. 190.

„keine Macht und kein Gericht über ihn“ bestehe. Auch seien weiterhin alle Zweige der Staatsgewalt in ihm vereinigt und er zuständig für alles, „so weit es ihm nicht besonders durch die Verfassung entzogen ist“, „in dubio pro rege“¹⁸.

Der Fürst als Quelle und Inhaber aller Staatsgewalt, grundsätzlich zuständig, beschränkbar, aber nicht zwingbar, somit wenigstens in negativer Beziehung souverän: alles Attribute, mit denen schon die Verfassungsformeln des monarchischen Prinzips und verschiedene ältere Autoren wie Dahlmann und Heeren arbeiteten, um die monarchische Position im konstitutionellen Staat zu fixieren und zu stabilisieren. Stahl sieht jedoch, daß diese formalen und meist nur negativen Abgrenzungen nicht ausreichen, den angegebenen Zweck zu erfüllen. Auch der englische König sei in diesem Sinne souverän, meint er, aber trotzdem herrsche nicht er, sondern das Parlament¹⁹. Es sei daher ein Fehler gewesen, ‚monarchisches Prinzip‘ mit ‚monarchischer Souveränität‘ zu konfundieren, wie man es bisher getan habe. Ziele man nur auf die monarchische Souveränität, so wäre die Hervorhebung des monarchischen Prinzips nicht erforderlich. Dem Deutschen Bund und den deutschen Landesverfassungen gehe es aber gerade um eine Erhaltung dieses Prinzips, das bisher freilich begrifflich noch nicht geklärt worden sei²⁰.

Es wird also von Stahl vorausgesetzt, daß der ‚monarchischen Souveränität‘ und dem ‚monarchischen Prinzip‘ aufgrund ihrer terminologischen Unterscheidbarkeit auch ein verschiedener begrifflicher Inhalt zukommen müsse, daß mithin ‚Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips‘ etwas anderes als ‚Aufrechterhaltung der monarchischen Souveränität‘ meine und daher aus einer solchen Anweisung andere Folgerungen zu ziehen seien, als man sie bisher aus dem Souveränitätsbegriff mit dem ‚in dubio pro rege‘, oder dem ‚der König kann zu nichts gezwungen werden‘, dem absoluten Vetorecht u. ä. m., abgeleitet habe. Eine neue Begriffsbestimmung dafür findet Stahl nun darin, daß das monarchische Prinzip bezeugen wolle:

„daß die fürstliche Gewalt dem Rechte nach undurchdrungen über der Volksvertretung stehe, und das der Fürst tatsächlich der Schwerpunkt der Verfassung, die positiv gestaltende Macht im Staate, der Führer der Entwicklung bleibe“²¹.

So verstanden sei das monarchische Prinzip „etwas Anderes und zwar ein Mehreres“ als die Souveränität des Königs. Etwas „anderes“, weil auch dem englischen König Souveränität zukomme, ohne daß er der Schwerpunkt der Verfassung sei, und umgekehrt die deutschen Landesfürsten zur Zeit des alten Reichs aufgrund ihrer Landeshoheit ‚Schwer-

18 A. a. O., S. 241. Zur Klassifikation der Monarchie s. S. 213 ff.

19 A. a. O., S. 283.

20 A. a. O., S. 372 f., und Monarchisches Prinzip, S. 1.

21 Monarchisches Prinzip, S. 12, und Philosophie des Rechts, S. 383 f. Stahl hat seinen Aufsatz von 1845 in die späteren Auflagen seiner Philosophie des Rechts II, 2, wenn auch nicht ohne Änderungen, aufgenommen. Im folgenden werden die Parallelstellen der 5. Auflage der Rechtsphilosophie in Klammern hinter den sich auf den älteren Aufsatz beziehenden Seitenzahlen angegeben.

punkt' in ihren Landen gewesen seien, ohne die Souveränität besessen zu haben. ‚Mehr‘, weil die fürstliche Souveränität eben nur einen reinen Rechtsbegriff darstelle, d. h. nur eine formal-negative Rechtsstellung garantiere, während das monarchische Prinzip „eine thatsächliche Stellung, die jedoch Ausfluß, Wirkung von Rechten ist“, beinhalte²². Deutlich liegt dieser Formulierung das alte Konzept vom selbst regierenden, durch die den Rechtszustand währenden Stände lediglich in seiner legislativen Tätigkeit beschränkten Monarchen zugrunde, nur daß das, was bisher als Ausfluß des monarchischen Prinzips galt, nunmehr als dieses selbst definiert wird. Anders ausgedrückt: Während ursprünglich monarchisches und demokratisches Prinzip konträr gegenübergesetzt wurden als der Berücksichtigung der Fürsten- bzw. Volkssouveränität dienende Grundsätze, die in einem konstitutionellen System der Vermittlung bedürftig, aber eben auch einer Vermittlung fähig waren, ist nun aus dem monarchischen Prinzip der Inbegriff der fürstlichen Position geworden, der im Sinne eines: ‚bis hierher und nicht weiter‘, im Sinne eines Haltezeichens auf der von konservativer Seite beschworenen ‚schiefen Ebene‘ das bezeichnet, über das grundsätzlich nicht mehr hinausgegangen werden darf. In diesem Verstande ist das monarchische Prinzip nicht weiter vermittlungsfähig, sondern verwandelt eine bisher nicht starre Zuständigkeitsregelung, das Resultat eines historisch-kontingenten monarchisch-demokratischen Kompromisses, in eine solche von kategorischer Grundsätzlichkeit. Aus dem monarchischen Prinzip ist die monarchistische Konsequenz gezogen. Dementsprechend wird von Stahl dem monarchischen Prinzip nicht mehr das demokratische, sondern das von ihm zu diesem Zweck eigens formulierte „parlamentarische Prinzip“ als Ausdruck der Herrschaft des Parlaments über die Regierung entgegengesetzt und beider Verhältnis zueinander als kontradiktorisches gefaßt²³.

Die Angabe der vielberedeten ‚Grenznlinie‘ ist Stahl nun präziser als seinen Vorgängern gelungen dadurch, daß er sich die Problematik vom Gegensatz des inzwischen ausgereiften englischen parlamentarischen Systems her deutlich machen konnte. Die Position des monarchischen Prinzips wird von ihm durch einen Umkehrschluß aus den englischen Verhältnissen gewonnen. Dort sei das Parlament schon rechtlich eine Art „Mitsouverän“²⁴. Es besitze vor allem eine Reihe spezieller Rechte, die es „thatsächlich . . . die entscheidende Macht für den öffentlichen Zustand“ werden lassen. Dazu gehören: 1. Die Gesetzesinitiative, die das königliche Veto praktisch gegenstandslos gemacht habe, da kein Monarch einen vom Parlament eingebrachten und vor der Öffentlichkeit beratenden Gesetzesentwurf mehr zurückweisen könne, während eine bloße Gesetzespetition ablehnbar sei. 2. Der enorme Umfang, den in England der Begriff des Gesetzes hat, wodurch auch allgemeine administrative Anordnungen und sogar spezielle Verfügungen, sog. private bills, der Zustimmung des

22 Monarchisches Prinzip, S. 12 f. (384).

23 A. a. O., S. 2 (373), s. auch die im 2. Kap. V angeführten Zitate.

24 A. a. O., S. 25 ff. (374 ff.).

Parlaments unterliegen. 3. Das Recht der unbedingten Steuerverweigerung und die unbegrenzte Spezialität des Budgets. 4. Die jährliche Bewilligung der *mutiny bill* als Grundlage der Existenz des Heeres. 5. Die unbegrenzte Ministeranklage bzw. die vollständige Abhängigkeit der Minister vom Vertrauen der Majorität des Unterhauses, die bewirke, daß dem König trotz seiner souveränen Stellung in diesem System nur die „Erhabenheit des Knopfes am Kirchthurm, um den kein Mensch sich kümmert“, zukomme. – Unbedingte Steuerverweigerung, Militärverweigerung und Ministerverurteilung aber gäben dem Parlament eine Rechtsstellung, als deren „Ausfluß“ ihm die oberste Macht im Staate und die Herrschaft über die Regierung zufalle. Dem System eigne daher „ganz unverkennbar ein Gravitieren zur Republik“.

Dem wird nun höchst wirkungsvoll das System des monarchischen Prinzips gegenübergestellt²⁵. Nach diesem Prinzip hat 1. der Fürst allein die Gesetzesinitiative; die Stände besitzen dagegen nur die Möglichkeit zu petitionieren. 2. Die zustimmungsbedürftige Gesetzgebung erstreckt sich nicht auf grundsätzliche administrative Regelungen, selbst wenn sie – wie im Polizeirecht – die Freiheit des Individuums tangieren, sondern nur auf die Sicherung des Privatrechtszustandes. (Eine erst später in der ‚Philosophie des Rechts‘ eingefügte Stelle²⁶, die von dem Bestreben diktiert ist, den Gesetzesbegriff gegenüber den Vorstellungen der progressiven Liberalen, für die hier an Rottecks weite Formulierung: Gesetz = jede allgemeine Regelung, erinnert sei, auf ein für die ständische Funktion der Rechtswahrung unerläßliches Minimum zu reduzieren.) 3. Ein Recht zur unbedingten Steuerverweigerung wird bestritten, da diese zur vollständigen Abhängigkeit der Regierung von den Ständen führe. Die Stände haben vielmehr die Steuern aufgrund des Voranschlages zu bewilligen. (Allerdings räumt Stahl ein, daß diese Bewilligung auch das Recht zu bestimmten Verweigerungen einschließe, mithin eine mittelbare Wirkung auf das Ausgabenwesen des Staates besitze. Sein Versuch, einen Mittelweg zwischen dem Verbot totaler Steuerverweigerung und dem Zwang zur totalen Zustimmung zu finden, führt ihn im wesentlichen zu drei Vorschlägen: Trennung der notwendigen Steuern von den nicht-notwendigen, keine allzu große Spezialität des Budgets und möglichst lange Finanzperioden. Unter diesen Voraussetzungen hält er dann auch ein ständisches Vetorecht innerhalb der ohnehin reduzierten Gesetzgebungssphäre für akzeptabel, da dies allein eine Regierung nicht mehr lahmlegen könne.) 4. Dem Fürsten bleibt die ganze Sphäre der Administration vorbehalten, was mehr ist als nur Gesetzesvollziehung. 5. Da das monarchische Prinzip „vor Allem darin (besteht), daß der Fürst Recht und Macht habe selbst zu regieren“²⁷, schließt das eine weite Ministeranklagemöglichkeit wie in England aus. Die Minister sollen nur bei Verletzung des Verfassungsrechtszustandes angeklagt werden können, ansonsten findet

25 A. a. O., S. 14 ff. (385 ff.).

26 Nur Philosophie des Rechts, S. 387.

27 A. a. O., S. 18 (393).

lediglich eine Beschwerde an den Monarchen statt. Die Ministeranklage sei „das äußerste Mittel, die ständischen Rechte geltend zu machen, . . . die Schneide, auf der die Verfassung steht und auf der sie sich nicht halten kann, ohne nach der einen oder anderen Seite umzuschlagen“²⁸. Sei dieses Mittel mit Sicherheit ausreichend, so könne man bei mißbräuchlicher Anwendung die fürstliche Macht damit brechen. Sei es überhaupt nicht gegeben, so würden die ständischen Rechte dadurch illusorisch.

Stahl sieht, daß hier wie auch bei der Steuerbewilligungsfrage sich kaum ein sicheres Kriterium dafür angeben läßt, wie in einem konstitutionellen System monarchische Präponderanz und ständische Rechtswahrung miteinander wirksam zu vermitteln sind. Entweder besteht die Gefahr, daß die ständischen Rechte illusorisch werden oder aber daß der Einfluß der Stände auf die Regierung überhandnimmt. Im vorliegenden Falle ist seine Auskunft noch zurückhaltend: Im Zweifel müsse nach monarchischem Prinzip „die Erhaltung des königlichen Ansehns die entscheidende Rücksicht seyn“. An anderer Stelle wird er dagegen etwas deutlicher: Für die kommende preußische Verfassungsgebung rät er an, „daß der König der oberste Richter über Streitigkeiten wegen Anwendung der Verfassung bleiben muß“²⁹. Dieses Recht dürfe er sich nicht wie die Monarchen in anderen konstitutionellen Staaten nehmen lassen.

Während sich Stahl bislang mit seinen Ausführungen zur Gesetzesinitiative oder zum Steuerverweigerungs- und Ministeranklagerecht im Bereich dessen bewegte, was andere schon vor ihm gelegentlich zu dem in Deutschland geltenden konstitutionellen System ausgeführt haben, ist die Reklamation der Konfliktentscheidung durch den Fürsten aufgrund des monarchischen Prinzips eine durchaus originelle Zutat von ihm. Dergleichen hatten bis dahin selbst konservative Autoren nicht zu fordern gewagt. Zwar findet sich etwa bei Türckheim ein Bewußtsein davon, daß es im konstitutionellen System darauf ankommt, bei wem die letzte Entscheidung im Falle eines Dissenses liegt³⁰, aber expliziert ist dieses Problem vor Stahl in der Literatur nicht worden, auch von Hegel nicht, der zwar so etwas wie ein letztes Entscheidungsrecht des Fürsten kennt, jedoch nur als das formelle Setzen des „i-Tüpfelchens“ über die Propositionen der Bürokratie, nicht als Urteil im Konflikt zwischen Ständen und Regierung. Und selbst der Deutsche Bund, das Beratungs- und Beschlußgremium des deutschen Fürstenvereins, war nie so weit gegangen, sondern hatte lediglich in den sog. ‚sechzig Artikeln‘ des Jahres 1834 die Einsetzung eines Schiedsgerichts bei Streitigkeiten zwischen der Regierung und den Ständen eines Bundesstaates angeordnet, was Stahl jedoch mißbilligte; denn: „ . . . über das Recht der Staatsgewalt können nicht Gerichte entscheiden“³¹.

28 A. a. O., S. 21 (396).

29 A. a. O., S. 30 (fehlt in der Rechtsphilosophie).

30 A. a. O. I, S. 165.

31 A. a. O., S. 31. Zum Projekt eines Bundesschiedsgerichts s. o. 1. Kap. VIII.

Mit diesem extremsten promonarchischen Bekenntnis in der Literatur des Vormärzes zur „letzten souveränen Entscheidung“ des Fürsten ist nun nicht einfach das Recht des Königs zur Entscheidung jedes Dissenses zwischen Regierung und Ständen gemeint, was im Effekt das ständische Zustimmungsrecht zur Steuererhebung und Gesetzgebung gegenstandslos gemacht hätte, ist auch nicht an eine Entscheidung über den Ausnahmezustand und dergleichen gedacht, wie spätere Autoren das letzte Recht des Monarchen definiert haben, sondern lediglich an die Frage des Kompetenzgrenzen-Konfliktes. Stahl geht an besagter Stelle davon aus, daß die Stände auch in Preußen ein eng begrenztes, aber echtes Mitentscheidungsrecht erhalten und nicht mit einer bloß beratenden, im Hinblick auf die Gegenstände der Mitberatung aber undefinierten Befugnis abgespeist werden sollten. Er fährt dann fort:

„Das generische Voraus, das Preußen vor den deutschen constitutionellen Staaten für die monarchische Gewalt bedarf, besteht in etwas ganz anderem als in der Ausschließung aller ständischen Zustimmungs- und Bewilligungsbefugnisse. Es besteht darin, daß der König der oberste Richter über Streitigkeiten wegen Anwendung der Verfassung bleiben muß. Auch bei der sorgfältigsten Redaktion können Zweifel und Divergenzen nicht ausbleiben über die Gränze zwischen Gesetz und Verordnung, über die Gränze des Steuerbewilligungsrechts, über Rechtmäßigkeit der und jener Verwendung. Hier ist nun der Weg, auf welchem zustimmende und anklagende Stände, indem sie die Deutung zu ihren Gunsten durchsetzen, die königliche Gewalt absorbiren. Darüber muß deshalb dem Monarchen auf Widerspruch der Stände die letzte Entscheidung vorbehalten bleiben, und er wird sie zweckmäßig bei materiellen konkreten Fragen (z. B. über verwendete Summen) kommissarisch bzw. schiedsrichterlich geben lassen, und nur bei principiellen Fragen, die in seine innersten Prärogativen greifen, selbst entscheiden. Es ist das kein Vorbehalt, von jedem Votum der Stände abgehen zu können, wie bei konsultativen Ständen, sondern nur ein Vorbehalt, über die Gränze des königlichen Rechts nicht dem Urtheil einer andern, rechtlichen oder thatsächlichen, Macht unterworfen zu sein. Dies, aber auch nur dies, ist das wahre Motiv, das der Festhaltung an konsultativen Ständen zu Grunde liegt, es ist hierdurch völlig befriedigt. Daß aber dadurch das Zustimmungsrecht der Stände nicht wieder vereitelt werde, dafür liegt eine mehr als hinlängliche Gewähr in ihrer allgemeinen moralischen Macht, die hier noch durch Gesetz und Recht getragen ist. Irgendwo muß die letzte Entscheidung sein und über das Recht der Staatsgewalt können nicht Gerichte entscheiden. Da ist keine Mitte möglich zwischen monarchischem und parlamentarischem Princip. Entweder die Stände können ihr Urtheil über die Gränze der Befugnisse durchsetzen durch fortgesetzte, stets weitergreifende Verweigerungen und durch Ministeranklage, oder der Fürst kann es durch letzte souveräne Entscheidung³².“

Was damit gemeint ist, läßt sich auch auf folgende Weise verdeutlichen: Ein Konflikt zwischen monarchischer Regierung und Ständen konnte sich im konstitutionellen System in dreierlei Hinsicht ergeben: Es konnte sich darum handeln, ob 1. eine bestimmte Kompetenz dem Monarchen oder den Ständen (bzw. beiden) zukam, oder wo 2. die Grenze einer ständischen Mitwirkungskompetenz zu ziehen war, und ob 3. innerhalb einer zweifelsfreien Mitwirkungskompetenz eine Entscheidung in dieser oder

³² A. a. O., S. 30 f.

jener Weise zu fällen war. Im Falle 1 ließ sich nun schon aus dem bisherigen Verständnis des monarchischen Prinzips, aus der dem Fürsten verbliebenen Souveränität folgern, daß ein in der Verfassung nicht ausdrücklich der ständischen Mitbestimmung eingeräumter Bereich staatlicher Tätigkeit allein dem Monarchen zukam (in dubio pro rege, monarchisches Prinzip als Zuständigkeitsvermutung)³³. Im Fall 2 ging die Literatur, soweit sie sich mit dieser Frage beschäftigte, davon aus, daß – wie Verfassungsänderung und Gesetzgebung überhaupt – so auch die authentische Interpretation der dort getroffenen Regelungen beiden Seiten zustünde³⁴. Im Falle 3 war es klar, daß ein Dissens hier nicht durch das letzte Wort eines der beiden Kontrahenten aus der Welt geschaffen werden konnte, da die konstitutionelle Verfassung gerade deren freie Zustimmung und damit auch unbedingte Vetomöglichkeit voraussetzte. Dies war dann auch die Stelle, an der der deutsche Konstitutionalismus mit seinen Versöhnungsappellen und der wahre Konstitutionalismus mit seinem Appell an die Wählerschaft als entscheidender dritter Instanz ansetzten³⁵.

Stahls neuer Lösungsvorschlag bezieht sich nun auf den Fall 2. Er möchte offensichtlich, daß sich der preußische König bei Erlaß einer Verfassung das Gesetzesinterpretationsrecht vorbehält, das ihm bislang als absolutem Fürsten selbstverständlich zukam. Er rät deshalb im folgenden auch an, die Verfassung zu oktroyieren und nicht zu pasciszieren, wie die sonst meist in der Literatur bevorzugte Lösung für die Frage der Verfassungsgebung lautete, und sie möglicherweise überdies in mehreren Akten nacheinander zu publizieren, um von vornherein den Eindruck zu vermeiden, daß mit ihr ein die staatlichen Verhältnisse neu konstituierendes Gesetz erlassen werde³⁶. Seine Intentionen gehen aber noch weiter. Da nur ein Streit über Kompetenzgrenzen, nicht aber über Entscheidungen innerhalb einer Mitwirkungskompetenz der alleinigen monarchischen Entscheidung vorbehalten werden kann, zeigt er sich bemüht, die Mitwirkungskompetenzen der Stände möglichst eng zu definieren. Das gilt besonders für das heikle Gebiet des Budgetrechts. Wenn hier, wie Stahl es vorschlägt, zwischen dem monarchischen Recht zur Festsetzung des Haushalts und der ständischen Steuerbewilligung aufgrund des festgesetzten Voranschlags strikt unterschieden wird und ebenso zwischen notwendig und beliebig zu bewilligenden Steuern, so hat es der Fürst offensichtlich in der Hand zu erklären, daß ein ständisches Votum sein Recht zur Haushaltsfestsetzung bzw. den Bereich der notwendigerweise zu bewilligenden Steuern tangiere, gerade weil es sich hier ja nicht mehr um klar bestimmbare Kompetenzunterscheidungen, sondern um mehr oder minder willkürliche Grenzziehungen innerhalb eines Sachzusammenhanges handelt. Entsprechendes gilt für die Abgrenzung von Gesetzes- und zustimmungsfreier Verordnungssphäre. Das Ergebnis ist klar:

33 Siehe 1. Kap. VII.

34 Siehe oben 3. Kap. Anm. 8.

35 Siehe den Überblick im 3. Kap. a. E. (Anm. 229).

36 A. a. O., S. 32.

Die wesentlichen politischen Streitfragen können auf diese Weise als Kompetenzabgrenzungsfragen vom Monarchen allein gelöst werden. Die ganze Vermittlungsproblematik des Konstitutionalismus reduziert sich praktisch auf Fragen der Privatrechtsgestaltung, bei denen ein Dissens nicht einseitig beilegbar ist. Und dieser Dissens kann ohne großen Schaden für die staatlichen Belange offenbleiben.

2. Stahls Position 1848

An der 1845 entwickelten Grundposition hat Stahl weiterhin, jedoch mit einigen nicht unbedeutenden Modifikationen, festgehalten. Im Jahre 1848 beteiligt er sich mit einigen Aufsätzen in der Neuen Preußischen Zeitung und der größeren Abhandlung: „Was ist ein constitutioneller König?“ an der Verfassungsdiskussion³⁷. Er greift hier den Konstitutionalismus an, dessen radikaler Version er vorwirft, mit dem Projekt eines Einkammersystems und einem allenfalls noch suspensiven königlichen Veto selbst über die englischen Verfassungsverhältnisse hinauszugehen und ein revolutionäres, auf der Volkssouveränität basierendes System wie in Frankreich 1789 herstellen zu wollen. Demgegenüber halte der „liberale Konstitutionalismus“ zwar an der Zweikammer-Gliederung und dem absoluten Veto des Monarchen fest, indem er aber ebenfalls das Abtreten der Minister verlange, wenn ihre Handlungen nicht die Billigung der Volksvertretung fänden, setze er die parlamentarische Regierungsform an Stelle der monarchischen und entmachte er den König, dem es letzten Endes dann noch bleibe, im Anschluß an die Abstimmung über die Regierungsbildung im Parlament, „wie der Kegeljunge nur sein Juh!“ zu schreien, um den Sieger des Spiels zu bezeichnen. Und – mit bekannter Argumentation gegen Constants *pouvoir neutre* gewandt: Wie seltsam doch zu fordern, daß der König grundsätzlich nicht regieren dürfe, aber verpflichtet sei, gerade in schwierigster Lage einzugreifen, wenn das Parlament in sich und mit dem wirklichen Willen des Volkes im Widerstreit liege³⁸.

Diesen Konzeptionen setzt Stahl in einem knappen Abriß wiederum sein System gegenüber, das er aber jetzt bedeutsamerweise „die constitutionelle Monarchie nach ihrem wahren Begriff“ nennt³⁹. Hier wird zum erstenmal der Versuch gemacht, den Begriff des Konstitutionalismus auf konstitutionelle Systeme mit monarchischem Prinzip zu reduzieren und zwischen der konstitutionellen Verfassung als dem wahrhaften Vorbild Europas und der parlamentarischen Regierung als gegenwärtiger Eigentümlichkeit englischer Zustände strikt zu unterscheiden. In den weiteren Ausführungen ist Stahl allerdings zurückhaltender und in seinem Urteil schwankender als in der Schrift von 1845. So bezeichnet er es als das Wesen der konstitutionellen Monarchie, daß dem Volk „Mitherrschaft“ (!) zukomme, wenngleich der König Quell und Zentrum aller staatlichen Gewalt bleibe. Auch verlangt er nur, daß die Regel, daß die Minister ihr Amt

37 Vgl. Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, S. 43–82.

38 Vgl. a. a. O., S. 47–61.

39 A. a. O., S. 62 ff.

niederlegten, wenn sie überstimmt würden oder ein Mißtrauensvotum erhielten, nicht zur absoluten Norm erhoben werde. Es müsse in Deutschland, wo es an regierungsfähigen Parteien und an einer festen Majorität fehle, die Möglichkeit, eine Minoritätsregierung einzusetzen, gewahrt bleiben⁴⁰. Auch müsse die Regierung die Chance erhalten, sich selbst eine Majorität zu schaffen. Das klingt sehr gemäßigt, ist jedoch nicht im Sinne der Forderungen nach Herstellung wahrhaft konstitutioneller Verhältnisse, wie sie die progressiven Liberalen im Vormärz vortrugen, zu verstehen; denn dem steht gegenüber, daß Stahl nach wie vor das Recht zur unbedingten Steuerverweigerung und das Ansinnen, der König solle sich mit volkstümlichen Ministern umgeben, verwirft. Vor beidem warnt er auch 1848 und endet mit dem seit der Revolution seinen Eindruck auf liberale Gemüter durchaus nicht verfehlenden düsteren Ausblick, daß, wo dergleichen gewährt werde, es nicht nur mit der Monarchie in Deutschland, sondern auch mit jeder gesellschaftlichen Ordnung zu Ende sei; denn einem konstitutionellen Königtum, wie es sich der Liberalismus und die Bourgeoisie denken, werde unverzüglich das „constitutionelle Eigentum“, das der Sozialismus und die Arbeiterklasse erfinden würden, folgen⁴¹.

3. Ansichten nach 1848

Der Sieg der Monarchie über die Revolution festigt schließlich aber auch Stahls Konzeption wieder. In die folgenden Auflagen seiner Rechtsphilosophie wird nicht der Aufsatz von 1848, sondern die wieder zu Ehren gekommene Weisheit von 1845 aufgenommen, jedoch ebenfalls mit nicht uninteressanten Abwandlungen. So fehlt nunmehr die Passage, in der Stahl spezielle Vorschläge für den Fall der Einführung einer Verfassung in Preußen gemacht hat und in der er für den preußischen König mehr Rechte, als sie dem Monarchen in den bisherigen deutschen Konstitutionen eingeräumt worden waren, forderte, nämlich, daß er „der oberste Richter über Streitigkeiten wegen Anwendung der Verfassung“ bleibe und die „immer zweifelhafte Gränze“ durch ihn bestimmt werde. Stahl merkt dazu in der ‚Philosophie des Rechts‘ an: „Die dort gegebene eingehende Darstellung und Rechtfertigung hat aber jetzt kein Interesse mehr⁴².“ Der Grund dafür ist klar: Preußen hat inzwischen eine Verfassung erhalten, die wesentlich anders als das Stahlsche Projekt ausgefallen ist. Damit erübrigt sich für ihn ein weiteres Eingehen auf das monarchische Interpretationsmonopol. Die Programmierung des deutschen Konstitutionalismus reduziert sich auf die durch Gegenüberstellung mit dem englischen Parlamentarismus gewonnenen Bedingungen zur Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips, deren Beachtung als interpretatorische Regel zur

40 A. a. O., S. 70 f. Das apologetische Argument, daß der deutsche Konstitutionalismus eine notwendige Erscheinung sei, da es in Deutschland keine regierungsfähigen Parteien gäbe, ist auch später gern, u. a. von Bismarck, benutzt worden (vgl. Ges. Werke, 13. Bd., Reichstagsreden vom 28. und 29. November 1881).

41 A. a. O., S. 79 f.

42 Philosophie des Rechts II, 2, S. 413 Anm.

Lückenausfüllung oder – wo der Verfassungswortlaut das nicht zuläßt – als politische Richtschnur bei Verfassungsänderungen empfohlen wird⁴³. Resümierend läßt sich sagen:

1. Stahl bekennt sich im Gegensatz zu den Hallerianern zum Repräsentativsystem in der im vormärzlichen Deutschland üblichen neuständischen Form.
2. Seine Darstellung lehnt sich deutlich an das ältere Verfassungsbild, die Interpretation der süddeutschen Konstitutionen als Dualismus zwischen dem die Staatsgeschäfte besorgenden Monarchen und der den Rechtszustand wahrenden Untertanenrepräsentation an.
3. Die hier gefundene Verfassungsregelung wird aus dem Bereich historischer Kontingenz herausgehoben und durch eine Neudefinition des monarchischen Prinzips verfestigt, die als dem ‚Wesen‘ des deutschen Konstitutionalismus entsprechend ausgegeben wird und als interpretatorische Regel bzw. Maxime der Verfassungsänderung gelten soll.
4. Diese Tendenz gipfelt in der Erhebung eines solchermaßen noch als historische Eigenart begriffenen deutschen Konstitutionalismus zum ‚wahren‘ Konstitutionalismus überhaupt, demgegenüber das englische parlamentarische System als nichtkonstitutionell definiert wird (so vor allem auch spätere Autoren).
5. Dabei werden ‚parlamentarisches‘ und ‚monarchisches Prinzip‘ dichotomisch gegenübergestellt, so daß nunmehr jeder Versuch, eine Zwischenposition zu behaupten, als unrealistisch und in Wahrheit parlamentarisch ‚entlarvt‘ werden kann. (Auf diese Weise läßt sich der bisherige wahre Konstitutionalismus der progressiven Liberalen nach Ziff. 4 als ‚falscher‘ Konstitutionalismus und nach Ziff. 5 als Kryptoparlamentarismus denunzieren.)
6. Um alle noch möglichen Auslegungsstreitigkeiten von vornherein auszuschalten, wird – 1845 für Preußen – der Versuch gemacht, dem Monarchen auch unter konstitutionellen Verhältnissen ein Entscheidungsrecht bei Kompetenzkonflikten vorzubehalten.
7. Die in dieser Weise fixierte monarchische Position wird schließlich mit Hilfe einer neuartigen Version der Gottesgnadentheorie legitimiert.

4. Zur Kritik an Stahls Position

Es läßt sich nicht bestreiten, daß Stahl mit bewundernswertem politischem Scharfblick gerade die Punkte des konstitutionellen Systems in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt hat, deren Regelung für das politische Gewichtsverhältnis zwischen Monarch und Ständen von ausschlaggebender Bedeutung war: das Gesetzesinitiativrecht, den Umfang der Gesetzgebung und damit der Sphäre der freien monarchischen Administration, die Budgetfeststellung und Steuerverweigerung und schließlich die Ministerverantwortlichkeit. Indem Stahl das ständische Mitspracherecht

⁴³ A. a. O., S. 404 f.

auf diesen Gebieten erheblich einschränkt bzw. diese ganz zum monarchischen Vorbehaltsgut schlägt, gelingt es ihm besser als allen seinen Vorgängern, Bedingungen dafür anzugeben, unter denen das monarchische Prinzip, verstanden als absolute politische Vorrangstellung des Monarchen in Form seiner freien Selbstregierung, gewahrt werden kann. Er erkennt auch gut die Unzulänglichkeit der bisherigen Regelungen, die darin liegt, daß in dem grundsätzlich dualistisch angelegten System für eine Konfliktentscheidung nicht gesorgt worden ist, wie er auch deutlich sieht, daß die Vertragstheorie und damit zusammenhängend die Forderung nach einer pascisierten Verfassung geeignet sind, dem Monarchen die seine Souveränität legitimierende Basis zu entziehen. Auch läßt sich nicht leugnen, daß seine Beweisführung für das monarchische Prinzip, seine Gegenüberstellung mit dem englischen parlamentarischen Prinzip einer gewissen suggestiven Wirkung nicht entbehrt. Freilich geht es bei dieser Gegenüberstellung nicht ohne Gewalttätigkeiten ab. Wenn weiter oben behauptet wurde, daß Stahl das monarchisch-konstitutionelle System nach dem Gegenbild des parlamentarischen konstruiert hat, so trifft das wohl in dem Sinne zu, daß es den deutschen Autoren der vierziger Jahre, vor Stahl schon Bülow und nach ihm Mohl, leichter war, aus ihrer Anschauung der entwickelten englischen Verhältnisse bestimmte deutsche Eigenarten zu erkennen und zu betonen, aber nicht immer ist das englische Konstrastbild nur *ratio cognoscendi* deutscher Pekuliaritäten gewesen. Auch der umgekehrte Fall konnte eintreten, daß das Gegenbild nach den Notwendigkeiten des monarchischen Prinzips, so wie es Stahl vorschwebte, frisiert wurde. Das läßt sich wiederum am Beispiel des Budgetrechts demonstrieren: Stahl war es bewußt, daß in England die politische Sitte eine unbedingte Steuerverweigerung verbot und es eine Reihe perpetueller Steuern gab. Da er aber die absolute Steuerverweigerung im Gegenbild braucht, um davon die von ihm behauptete Zulässigkeit der nur relativen im monarchischen System wirksam abheben zu können, setzt er sie dennoch kurzerhand als Wesensmerkmal des parlamentarischen Prinzips ein und erklärt die davon abweichende Praxis in England zur Folge des Sieges des Parlaments über den König, was ja doch wohl nichts anderes bedeutet, als daß dort gerade während der Phase der monarchischen Regierung, nicht aber mehr unter der Herrschaft des Parlaments das unbedingte Steuerverweigerungsrecht galt⁴⁴. Stärker ist dagegen das Argument, das Stahl in der ‚Philosophie des Rechts‘ gegen das unbedingte Steuerverweigerungsrecht vorbringt, wo er ausführt, daß dieses Recht ein Relikt des älteren ständestaatlichen Systems sei, in dem die Funktion der Stände ja gerade darin bestanden habe, sporadisch geforderte Steuern zu verwilligen oder abzulehnen, während im neueren konstitutionellen System praktisch der gesamte Staatshaushalt auf den Steuereinnahmen beruhe und daher von einer absoluten Verwerfung der Steueranforderungen der Regierung keine Rede mehr sein könne, wenn der Staat nicht ruiniert werden solle. Mit dieser scheinbar so plausiblen

44 Monarchisches Prinzip, S. 4 (376).

Argumentation wird die politische Absicht überdeckt, die monarchische Regierung vom Druck der ständischen Majorität freizuhalten. Der Monarch soll nicht gezwungen werden können, einen Regierungswechsel im Sinne der Majorität der Volksvertretung vornehmen zu müssen, das erste Anzeichen einer antiparlamentarischen Staatsideologie, die den Ständen deren stärkstes Mittel für eine politische Einflußnahme mit Hilfe der Unterstellung zu entreißen trachtet, daß sein Einsatz nicht die Existenz einer bestimmten Regierung im Staat, sondern diesen selbst bedrohe⁴⁵.

Ähnlich um der vollständigen Kontrastierung willen konstruiert erscheint die Unterscheidung zwischen der Souveränität, die dem englischen König zukomme, und dem parlamentarischen Prinzip. Stahl sieht zwar, daß diese Unterscheidung die englischen Verhältnisse unzutreffend wiedergibt und bezeichnet selbst gelegentlich das englische Parlament als „Mitsouverän“⁴⁶, erklärt aber die englische Entwicklung nicht aus der eigentümlichen Stellung des ‚king in parliament‘, sondern behält die anfängliche Differenzierung bei, da er sie in entsprechender Abwandlung für seine Theorie der deutschen Verfassungszustände braucht. ‚Souveränität‘ ist ja durch die konstitutionelle Entwicklung ein inhaltlich mehr und mehr entleerter Begriff geworden (ein ‚reiner Rechtsbegriff‘, wie ihn Stahl nennt), mit dem sich nur noch eine formale Oberhauptswürde, allenfalls eine rein negative Vetofunktion verknüpfen läßt, nicht aber mehr eine bestimmte politische Vormachtstellung im Staat. Um diese Position für den Monarchen zu retten, hat Stahl, wie gezeigt, die strikte Sonderung von Fürstensouveränität und monarchischem Prinzip durchgeführt. Aber diese Unterscheidung ist nicht unbedenklich. Solange das monarchische Prinzip mit der fürstlichen Souveränität verbunden war, konnten Versuche, es zu beeinträchtigen, als Angriffe auf die Souveränität pariert werden. Indem Stahl es von dieser seiner Legitimationsbasis löst, ließ es sich nicht mehr in der hergebrachten Weise rechtfertigen. Insofern stellte es nicht nur ein ‚mehr‘ gegenüber der Souveränität dar, sondern auch ein ‚weniger‘. Stahl hat das selbst implizit mit seinem Beispiel von den deutschen Landesfürsten im alten Reich gezeigt, die seiner Definition zufolge zwar nach dem monarchischen Prinzip regierten, selbst aber nicht souverän waren. Es wurde damit immerhin denkbar, daß monarchisches Prinzip und Souveränität in ihren Trägern auseinanderfallen konnten, was für die Aufrechterhaltung des Prinzips nicht ungefährlich war⁴⁷. So begriffen, bedurfte es auch einer neuen, seine Zusätzlichkeit zur Souveränität begründenden Legitimation. Sie jedoch hat Stahl nicht zu geben vermocht. Seine Argumentation im Hinblick auf das monarchische Prinzip basiert ja gerade darauf, die Allgemeingültigkeit eines ‚wahren‘ Konstitutionalis-

45 Philosophie des Rechts, S. 356, vgl. auch S. 710 ff. (Rede über das Steuerverweigerungsrecht in der 1. preußischen Kammer am 16. Oktober 1849).

46 A. a. O., S. 374, 382.

47 So ließ sich vom Kaiser und den Landesfürsten nach der Reichsgründung kaum mehr behaupten, daß sie „souverän“ seien, dennoch zumindest für letztere das „monarchische Prinzip“ reklamieren, soweit nicht Reichszuständigkeiten an die Stelle von Landeskompetenzen getreten waren. Stahls Passage steht in der Philosophie des Rechts II, 2, S. 384.

mus zu bestreiten und die konstitutionellen Formen der einzelnen Staaten als aus verschiedenen historischen Bedingungen entstanden und daher als unparadigmatisch zu erklären. Auf diese Weise der historischen Schule folgend, kann er wohl den englischen Parlamentarismus als den deutschen Verhältnissen nicht entsprechend ablehnen, entzieht sich aber selbst die Möglichkeit, seine Version des monarchischen Prinzips als unbedingte zu begründen. Daß er diese Version selbst gelegentlich als wahren Konstitutionalismus ausgibt, ist ja nicht mehr als eine taktisch geschickte Begriffsspielerei. Er vermag nicht einmal anzugeben, warum das monarchische Prinzip dem Wesen zumindest des deutschen Konstitutionalismus entspricht. Seine Ausführungen beschränken sich in diesem Zusammenhang vielmehr darauf, auf das historische Faktum zu verweisen. Sein historischer Ansatz hindert ihn sogar, eine Veränderung selbst hier völlig auszuschließen. Auch die Abweichungen von dem von ihm propagierten Verfassungsschema in verschiedenen deutschen Staaten vermag er nicht zu erklären, sondern er begnügt sich mit dem Hinweis, daß ihnen durch seine Theorie kein Abbruch geschehen solle⁴⁸. Die Unverbrüchlichkeit des positiv geltenden Rechts geht über seine Antastung aufgrund eines höheren Rechts – auch das ein Zug der historischen Schule. So bleibt das monarchische Prinzip in diesen Fällen eine verfassungspolitische Maxime, worin sich noch einmal der Zweck seiner Neudefinition deutlich bekundet: Es handelt sich um ein promonarchisches, verfassungspolitisches Programm, dessen politische Zweckhaftigkeit nur unvollkommen mit einer ‚Wesens‘-Metaphysik eines eigentümlich deutschen Konstitutionalismus überdeckt wird.

Für eine kritische Analyse dieser Programmatik ist es jedoch unerlässlich, darauf hinzuweisen, daß auch Stahls Absicherung der monarchischen Position, voll durchgeführt, ihren Zweck kaum erreicht hätte. Stahls Monarch hätte nämlich nur dann wirklich unabhängig von den Ständen regieren können, wenn man eine rechtsstaatliche Realität unterstellt, die so funktioniert, wie es eine bestimmte, nicht zuletzt von Stahl mit inaugurierte Rechtsstaatsideologie für die Praxis der Verfassungsstaaten des 19. Jahrhunderts allerdings wahrhaben will⁴⁹: Eine Idylle des immerwährenden status quo, basierend auf einer Trennung von Staat und Gesellschaft, in der der Staat den unverbrüchlichen Privatrechtszustand des Bürgertums lediglich garantiert und bewacht und davon à part seinen eigenen, den eigentlich politischen Geschäften nachgeht, deren Dimensionen ebenfalls in den seltensten Fällen das Maß des Üblichen übersteigen. In einem solchen Rechtsstaat des biedermeierlichen status quo wäre die Wahrung der monarchischen Selbstregierung nach Stahlschem Rezept tatsächlich möglich gewesen; denn für die zur Führung der Staatsgeschäfte notwendigen finanziellen Mittel war hier ein für allemal gesorgt, und der ständischen Mitsprache in der Gesetzgebung bedurfte es de facto nicht, da sie nur den Privatrechtszustand betraf, und der war grundsätzlich

48 A. a. O., S. 404.

49 A. a. O., S. 137. Wiederaufgenommen von Carl Schmitt in seiner *Verfassungslehre*, S. 125.

unverbrüchlich. Berücksichtigt man dagegen, daß tatsächlich in jener Zeit im Zuge der Modernisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse auch die Notwendigkeit staatlicher Reformmaßnahmen wuchs, was sich z. B. in Gesetzen zur Entfeudalisierung, in der Enteignungsgesetzgebung oder in erhöhten Steueranforderungen niederschlug, vom steigenden militärischen Steuerbedarf ganz zu schweigen, dann läßt sich ermeszen, wie im Grunde gegenstandslos Stahls Rettungsversuch der monarchischen Position gewesen ist und welche Möglichkeiten politischer Einflußnahme die Stände auch in seinem System hatten; denn alle Innovationen, soweit sie Eingriffscharakter in die bürgerliche Rechtssphäre besaßen oder soweit sie Geld kosteten – welche aber taten das nicht –, hingen von der Zustimmung der Volksvertretung ab. Erst wenn die Stände für Neuausgaben entsprechende Mittel einmal bewilligt hatten, konnten diese Ausgaben sich auf der Einnahmeseite des Budgets ja in notwendige und daher per se weiter zu bewilligende Steuern verwandeln, es sei denn, man verstand unter ‚notwendigen Steuern‘ nicht nur Mittel, deren Erhebung zur Deckung einmal verbindlich konzederter Ausgaben erforderlich war, sondern auch solche, die zur Begleichung von der Regierung einseitig als staatsnotwendig deklarierter Ausgaben dienen sollten – eine Ansicht, die Stahl nicht unterstellt werden kann⁵⁰. Unter diesen Umständen aber geriet jede Regierung, auch die nach Stahls Konzept agierende, bei zunehmendem Geldbedarf in zunehmende Abhängigkeit vom Geldgeber und dessen Kompensationswünschen. Wie einem auf diese Weise in seinen Regierungsmaßnahmen praktisch doch von der Geldbewilligung des Parlaments abhängigen Monarchen eine unantastbare Sphäre der Politik und Administration gewahrt bleiben konnte, erscheint unerfindlich.

Bezogen auf die Verfassungszustände der Zeit, scheint für eine Kritik Stahls noch ein weiterer Umstand von Bedeutung zu sein: Stahl behält jegliche Initiative dem Fürsten vor. Der Monarch soll der „Führer der Entwicklung“ bleiben. Hierin liegt offensichtlich eine wichtige Realbedingung für die Aufrechterhaltung der monarchischen Vorrangstellung. Ist der Monarch tatsächlich Führer der Entwicklung, so sind die von Stahl aufgestellten rechtlichen Voraussetzungen für die Wahrung des monarchischen Prinzips nur zusätzliche Absicherungen des fürstlichen Aktionsraums, und der Fürst kann hoffen, mit populären Reformmaßnahmen auch seine Abhängigkeit vom dafür Geld bewilligenden Parlament zu überspielen. Dem widersprach nun aber der Trend der Restaurationszeit, die ja gerade von einem Erlahmen fürstlichen und bürokratischen Reformgeistes gekennzeichnet war und in der die Ständemajoritäten versuchten, Innovationen gegen den Widerstand der Regierung durchzusetzen. Unter diesen Voraussetzungen drohte die Funktion des Initiativvorbehalts für den Monarchen in ihr Gegenteil umzuschlagen: Aus einem Vorrecht zur Reform, gebunden an ein begrenztes Vetorecht der Stände-

⁵⁰ Zu Stahls Budgettheorie s. auch Friauf, a. a. O., S. 184 f. Zum Status-quo-Wahrungscharakter der Regierungspolitik im Vormärz ders., S. 114. Zu Stahl speziell in dieser Hinsicht vgl. seine Rechtsphilosophie, S. 400.

versammlung, wurde ein Mittel, Innovationsansätze von dieser Seite abwürgen zu können oder, wie es Stahl selbst formulierte:

„Die bloße Petition um ein Gesetz kann frei abgelehnt werden, aber wenn das Parlament seine Sitzungen mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zugebracht, vielleicht monatelang die Aufmerksamkeit des Landes auf denselben gefesselt hat, wird es der Krone schwer werden, Nein zu sagen ...⁵¹“

Monarchischer Initiativvorbehalt nicht um der Initiative, sondern um der Absicherung des monarchischen Vetorechts gegenüber ständischen Reformvorschlägen willen: Es ist leichter, eine ständische Petition in der Schublade verschwinden zu lassen, als einen durchberatenen Gesetzesentwurf durch ausdrückliche Nichtzustimmung zu blockieren. Auch bei Stahl besaß die Formulierung des monarchischen Prinzips daher durchaus defensiven Charakter trotz des Initiativvorbehalts für den Fürsten. Seine Rechtsstellung war nicht als Plattform für ein von ständischer Obstruktion unabhängiges Reformkönigtum konzipiert, sondern als ein letztes Refugium zur Wahrung des überkommenen politischen Besitzstandes gegen die Reformwünsche und Machtansprüche der Volksrepräsentation – ein „System der Todesangst“ des Altkonservatismus, so hat es Treitschke bezeichnet⁵².

5. Stahls Wirkung

Vielfach wird Stahl eine außerordentliche Wirkung auf die Entwicklung der deutschen Staatslehre und politischen Praxis zugeschrieben. So wird gesagt, daß er die entscheidenden Merkmale des deutschen Konstitutionalismus bewußtgemacht habe und dadurch zum theoretischen Begründer des späteren Bismarckschen konstitutionellen Systems geworden sei oder – mehr negativ – daß er die deutsche Entwicklung um Jahrzehnte zurückgeworfen habe. Er soll der „Disraeli“ Preußens gewesen sein u. ä. m.⁵³ Diese Ansichten sind nicht haltbar. Wohl hat sich die Mohl-Stahlsche Theorie von der Nicht-Verweigerbarkeit notwendiger Steuern bzw. Ausgaben in der deutschen Staatslehre durchgesetzt, doch hat gerade die Entwicklung im Bereich des Budgetrechts eher zu einer Stärkung als zu einer Restringierung der parlamentarischen Position in späterer Zeit ge-

51 A. a. O., S. 375.

52 Historische und politische Aufsätze I, S. 396.

53 Vgl. Bergsträßer bei Kluxen, *Parlamentarisierung*, S. 144 („theoretischer Begründer“); H. Maier, *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie*, S. 6 (Entwicklung zurückgeworfen); Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung*, S. 248 („Disraeli“). In Bergsträubers *Parteiengeschichte* wird Stahls Konstruktion mit dem System der innenpolitischen Balance of powers verglichen (S. 66) und als ein „Gleichgewicht der verschiedenen Kräfte“ bezeichnet (S. 88). Unter einem Gleichgewichtssystem verstand man zeitgenössisch aber etwas ganz anderes (vgl. z. B. Zachariás Konzeption im nächsten Abschnitt). Auch Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 272 f., sieht in der konstitutionellen Monarchie Preußens einen Sieg des Stahlischen Systems. Carl Schmitt bezeichnet in der Verfassungslehre, S. 289, Stahl als den Theoretiker der preußisch konstitutionellen Monarchie. Man kann aber allenfalls Stahl als eine Art Chefideologen der preußischen Konservativen, besonders in der Zeit des Verfassungskonflikts, verstehen. Der preußische Konstitutionalismus war anderer Art. Vgl. auch Kaufmann, *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips*, S. 57 (Stahl eröffnet die Staatslehre des monarchischen Prinzips), und Ellwein, *Das Erbe der Monarchie*, S. 91.

führt. Dasselbe gilt für den Bereich der Gesetzgebung, wo im Laufe der Jahre den Volksvertretungen ganz allgemein das Initiativrecht zugestanden wurde. Auch die im großen und ganzen trotz dieser Entwicklung erfolgreiche Verteidigung der monarchischen Position läßt sich nicht auf eine Beachtung Stahlischer Doktrinen, sondern auf die eigentümliche Form des politischen Neuausgleichs nach der gescheiterten Revolution von 1848 und vor allem auf den Ausgang des preußischen Verfassungskonflikts zurückführen. Hier und nicht bei Stahls Überlegungen zum Recht des Fürsten, die Grenzen seiner Kompetenzen selbst zu bestimmen, liegen auch die Wurzeln der Lehre, daß der souveräne Monarch zur Konfliktentscheidung im Ausnahmezustand berechtigt sei⁵⁴. Weiter gewirkt hat Stahl dagegen zum Teil erst aufgrund dieser historischen Entwicklung auf ideologischer Ebene mit der Doktrin der monarchischen Selbstregierung, an der offiziell auch unter der Ägide der Kanzlerschaft Bismarcks festgehalten wurde, und mit der auf ihn rückführbaren Unterscheidung von ‚Konstitutionalismus‘ und ‚Parlamentarismus‘, hinter der seine Gegenüberstellung von monarchischem und parlamentarischem Prinzip steht. Man hat sich darüber gewundert, weshalb diese Unterscheidung Stahls seinerzeit nicht „blitzartig“ eingeschlagen, sondern es auch nach dem Erscheinen seiner Schrift Staatslehrer gegeben habe, die ihr nicht folgen mochten⁵⁵. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Solange noch die Doktrin des älteren ‚wahren‘ Konstitutionalismus Realisierungschancen besaß – und darum wurde bis in die sechziger Jahre hinein gekämpft –, leuchtete die logisch ohnehin nicht gegebene ‚Richtigkeit‘ der Stahlischen Dichotomie nicht ein. Solange jedenfalls konnte Stahls ‚entweder–oder‘, politischer Schwerpunkt beim Monarchen oder beim Parlament, als unrealistisch, da den Wechselfällen des politischen Lebens nicht entsprechend, zurückgewiesen werden, wie es Virchow im preußischen Verfassungskonflikt auf seiten der wahrhaft Konstitutionellen tat, und ließ sich von altliberaler Seite (Waitz) bestreiten, daß Stahls monarchisches Prinzip allein ein wahres verfassungsmäßiges Königtum verbürge⁵⁶. Auch nach dem Erscheinen der Stahlischen Schrift haben liberale Autoren wie der jüngere Zachariä an der alten Version des monarchischen Prinzips festgehalten, da deren bloße Formalität, wie sie im Artikel 57 WSA zum Ausdruck gekommen war, die Stände von keiner bestimmten Mitwirkung ausschloß und daher Entwicklungsmöglichkeiten offenließ, die Stahls starre Festlegung der monarchischen und ständischen Positionen verschloß⁵⁷. Noch Jahre später hat Bluntschli an Stahl gerügt, daß er einen politischen Gegensatz zum prinzipiellen gesteigert und damit die Parteien in zwei grundsätzliche Lager, das der Revolution und das der Legitimität, ge-

54 Diese Ansicht wird von betont konservativen Autoren seit der Konfliktzeit und jetzt auch von E. R. Huber vertreten; vgl. 1. Kap. Anm. 131–133.

55 Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormärzliche Liberalismus, S. 113.

56 Waitz, Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung, S. 151. Virchow: Rede am 4. Juni 1862 im preußischen Haus der Abgeordneten (Sten. Ber. Bd. 1, S. 145 ff. [150]).

57 Deutsches Staats- und Bundesrecht I, S. 80 ff. (mit ausdrücklicher Wendung gegen Stahl, S. 81).

spalten habe, somit schuld an dem unseligen Hader geworden sei, der die Fortbildung eines „harmonischen Verfassungslebens“ in Deutschland hemme⁵⁸.

II. Karl Salomo Zachariä: Die skeptische Transzendierung des wahren Konstitutionalismus

Gern wird Stahl als verfassungspolitischer Gegenpart Mohl gegenübergestellt. Wie jener den von gemäßigten und progressiven Liberalen abgesteckten Spielraum der konstitutionellen Theorie in Deutschland in monarchischem Sinne transzendiert habe, so dieser im parlamentarischen. Diese Gegenüberstellung, die die Ausweitung des Spektrums konstitutioneller Denkmodelle am Ende des Vormärz zeigt, ist im Kern berechtigt. Doch sollte dabei Karl Salomo Zachariä, der Heidelberger Staatslehrer und mehrmalige Vertreter der Universität in der Badischen 1. Kammer, nicht einfach übergangen werden, dessen Ansichten ebenfalls den Rahmen des Zeitüblichen sprengten, dabei aber einen höheren Realitätswert für die deutschen Verhältnisse hatten als die seiner jüngeren Kollegen Stahl und Mohl. Die Wirkung dieses „deutschen Montesquieu“ mag durch die Ungezügelterheit, mit der der geistreiche Autor die Fülle seines Wissens über seine ‚40 Bücher vom Staate‘ goß, sowie durch das Schillern seiner Persönlichkeit in seinen politischen Stellungnahmen, die seine Festlegung auf eine Richtung unmöglich machen, beeinträchtigt worden sein. Auch die unpolitische Betrachtungsweise des Rechtspositivismus, die in seinem Werk nur „geistreiche Gespreiztheit und öde Fülle“ zu erkennen vermochte, trug zu seiner Abwertung bei. So beginnen seine interessanten und zum Teil überraschend modern anmutenden Thesen erst allmählich dem historischen Bewußtsein wieder zugänglich zu werden⁵⁹. Zachariäs staats-theoretischer Ansatz ist von Kant inspiriert. Er versucht, den Staat von der Idee der Rechtsstaatlichkeit her zu legitimieren und dabei sowohl die Konsequenzen der Vertragslehre als auch der Patrimonialtheorie zu vermeiden. Man könnte Zachariäs Konzept den progressiven Liberalen zuordnen, wenn er nicht in zweierlei Hinsicht über die Positionen des wahren Konstitutionalismus hinausgehen würde: in der Skepsis, die er der Vorstellung der öffentlichen Meinung und ihrer Äußerung durch freie, unbeeinflusste Wahlen entgegenbringt, und in der Berücksichtigung, die

⁵⁸ Geschichte der neueren Staatswissenschaft, S. 706. Auch Treitschke gehört zu den gemäßigten Liberalen, die gegen Stahl Front machten, zugleich aber Parteigänger Preußens und des neuen Reichs waren (vgl. Das constitutionelle Königthum, S. 560: Stellungnahme gegen Stahls „Sophistereien“). Ebenso Mohl, Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, S. 447: Stahl habe mit seiner Theorie „die Wissenschaft an sich und seine eigene wissenschaftliche Stellung zu gefährden, sich unterfangen“.

⁵⁹ Vgl. die Darstellung bei Brandt, a. a. O., S. 235–242. Rechtspositivistische Sicht dagegen bei Stintzing-Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft III, 2, S. 109. Der Artikel über Z. in der Allgemeinen Deutschen Biographie (von W. Fischer) übersieht wesentliche Aspekte des Werkes; vgl. dagegen schon Mohl (u. Anm. 91).

er den Parteien von vornherein zukommen läßt⁶⁰. Daß der Gegensatz von ‚Parteien‘, wenn auch zu jener Zeit nur losen Abgeordnetengruppierungen um eine von ihrer Stellung zur Regierung bestimmte ‚Richtung‘, eine wesentliche Rolle im konstitutionellen System spielt, ist trotz des englischen Vorbilds und der auch in Deutschland geläufigen Unterscheidung von ‚Bewegungs-‘ und ‚Beharrungs-‘ oder ‚Stillstandspartei‘ von der Staatslehre des Vormärz nicht beachtet worden. Angesichts des dominierenden Gegensatzes von Regierung und Ständen erschien gerade den progressiven Theoretikern eine Spaltung der 2. Kammer als eine gefährliche Schwächung der Opposition⁶¹. Anders Zachariä. Für ihn liegt im Parteienkampf das eigentliche „Geheimnis . . . der konstitutionellen Monarchie⁶²“. Dennoch darf man in ihm nicht schon einen frühen deutschen Propagandisten des parlamentarischen Systems sehen wollen. Die Aufsplitterung des Parlaments in Parteien hat in seinem Werk vielmehr einen durchaus gouvernementalen Akzent und erhält erst im Wandel der Zeit eine progressive Note, jedoch ohne zu einem eindeutig parlamentarischen Konzept hinüberzuführen. Vielmehr bleibt bei Zachariä stets ein eigenförmlicher Schwebezustand zwischen monarchischer Regierung und Volksvertretung erhalten. Drei Stufen seiner Analyse lassen sich unterscheiden: 1820, 1823, 1839.

1. Die ‚Einherrschaft mit einer Volksvertretung‘ 1820

Die Ausführungen über die „Einherrschaft mit einer Volksvertretung“, wie Zachariä und ihm folgend Mohl die konstitutionelle Monarchie eindeutschen, sind in der 1. Auflage der ‚40 Bücher‘ im Jahre 1820 deutlich von dem zeitüblichen Englandbild bestimmt⁶³. An der staatlichen Gewalt partizipieren König, Adel und Volk, jeweils vertreten durch Minister, Ober- und Unterhaus, wobei die Wahl zum letzteren nicht durch ständische Unterschiede bestimmt werden, sondern lediglich durch eine Einteilung in Wahlbezirke erfolgen soll. Wahlberechtigt soll jeder sein, dessen Vermögen, gemessen an seiner Steuerverpflichtung, materielle und geistige Unabhängigkeit verbürgt. Wie Rotteck tritt also auch Zachariä für den Übergang vom ständischen zum zensitären Elektionsprinzip ein. Im Gegensatz zu Rotteck betont er jedoch die Notgedrungenheit einer solchen Regelung, die dem idealen Prinzip einer allgemeinen staatsbürgerlichen Wahlberechtigung nicht entspreche. Die Kompetenzen werden in üblicher Weise zwischen den einzelnen Faktoren aufgeteilt, das absolute

60 Zu Zachariäs Parteienkonzept auch Angermann, Robert von Mohl, S. 397. Inso weit unzutreffend die Ansicht Th. Schieders, daß es eine Parteitheorie erst seit den vierziger Jahren bei den Hegelianern (Ruge, Rosenkranz) gegeben habe (s. Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: Staat und Gesellschaft, S. 113 f.).

61 Siehe dazu Gall, Das Problem der Opposition, bes. S. 158 f. Zu verschiedenen Ansätzen, die Rolle von Parteien bzw. Factionen im konstitutionellen System zu bestimmen (vor allem in den einschlägigen Artikeln des Staatslexikons), ebd., S. 165 ff.

62 Vierzig Bücher über den Staat III, 2. Aufl., S. 234. Zur Haltung Rottecks demgegenüber vgl. Goefler, a. a. O., S. 90, und Gall, a. a. O., S. 158.

63 Vierzig Bücher vom Staate II, 1. Aufl., S. 260 ff. („Über die erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung oder von dem einherrschaftlichen Freystaate“).

Vetorecht des Monarchen herausgehoben, Gesetzesvorschläge können von allen Seiten kommen, die englische Sitte der notwendigen Kammermitgliedschaft der Minister, die noch bei Dahlmann eine so verwirrende Rolle spielt, wird abgelehnt, da auch Minister, die nicht Abgeordnete seien, an den Sitzungen beider Kammern teilnehmen können müßten.

Schon an dieser Stelle zeigt es sich, daß Zachariä das englisch-parlamentarische Vorbild nicht unreflektiert kopiert. Das tritt im weiteren noch deutlicher hervor. Zwar rechtfertigt auch er, wie vor ihm schon Benzenberg, gleichzeitig Aretin und später Rotteck u. a., die königliche Befugnis zur Auflösung der 2. Kammer mit der „Berufung ans Volk“ für den Fall, in dem das Meinungsbild dort von dem der Öffentlichkeit abzuweichen scheint, doch ist das von ihm lediglich als Mittel zur Harmonisierung von Wählerwillen und Vertretervotum, nicht aber als Regulierung eines Konflikts zwischen Ministerium und Abgeordnetenmajorität gedacht⁶⁴. Worauf schon die Auflösung der englischen Koppelung von Ministereigenschaft und Kammermitgliedschaft hindeutet: Die Regierung wird als eine selbständige Vertretung des Monarchen gedacht, sie ist nur von ihm, nicht von der Parlamentsmajorität abhängig. Aus diesem Grunde wird auch durch einen Appell ans Volk ein möglicher Zwiespalt zwischen Regierung und Volksvertretung nicht ausgeräumt. An dieser Stelle setzt für Zachariä vielmehr die Rolle der Parteien ein: Damit das so verstandene dualistische System wirklich funktionieren kann (der anfänglichen Dreiteilung: Ministerium, Oberhaus, Unterhaus wird nicht weiter nachgegangen), ist es notwendig, daß die Volksvertretung in zwei Parteien zerfällt, eine oppositionelle und eine regierungsfreundliche. Mit Hilfe der regierungsfreundlichen Partei wird dann im Konfliktfall das Königtum in der Regel der stärkere Teil sein⁶⁵. Die Umfunktionalisierung des Appell-Instituts und des Parteienkonzepts bei der Übertragung des englischen Vorbilds auf die deutschen Verfassungsverhältnisse ist augenfällig. Verständlich wird daraus aber auch, daß die progressive Richtung in der deutschen Staatslehre eine solche regierungsfreundliche Parteiung der ständischen Opposition nicht akzeptieren konnte und daher gegenüber Zachariä in einer scheinbar rückschrittlichen Position des strikten Dualismus Fürst-Volksvertretung verharrete.

2. Zachariäs Position 1823

Die 1820 nur angedeutete Konfliktsproblematik und ihre Lösung mit Hilfe des Zweiparteienkonzepts wird von Zachariä in einem Aufsatz vertieft, der 1823 in Murhards ‚Allgemeinen politischen Annalen‘ (gleichzeitig mit dem Abdruck eines 1. Kapitels von Aretins ‚Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie‘) erschien⁶⁶. Zachariä verarbeitet hier seine Erfahrungen als Vertreter der Heidelberger Universität in der Badischen

⁶⁴ A. a. O., S. 285.

⁶⁵ A. a. O., S. 367 ff. (380, 383).

⁶⁶ Über die erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung, in: Allgemeine politische Annalen IX, 1823, S. 201–248.

1. Kammer, was der Ent-Akademisierung seiner bisherigen Vorstellungen offensichtlich zugute gekommen ist. Was er hier vorlegt, liest sich wie eine überlegene Kritik am vormärzlichen Vernunftliberalismus überhaupt. Seine Überlegungen sind es wert, ausführlicher dargestellt zu werden. Die geschärfte politische Sehweise des Autors zeigt sich schon im Eingang der Abhandlung: Die Verfassungsproblematik der deutschen Einzelstaaten wird in ihren internationalen Zusammenhang gestellt, die Bedingtheit der Einzelsysteme durch das umgreifende internationale System, stärker als bei Rotteck, betont⁶⁷. Heilige Allianz und Deutscher Bund stellen ja in jener Zeit tatsächlich größere Ordnungen mit für die Einzelstaaten beachtlichem normierendem Charakter und Interventionsbefugnissen dar. Die Problematik des europäischen Vielvölkersystems und – in engerem Rahmen wiederholt – des deutschen Staatenverbands liegt für Zachariä nun darin, daß ihnen eine homogene Grundlage ermangelt, daß sie in Einherrschaften mit und ohne Volksvertretung zerfallen. Das gilt vor allem für den Deutschen Bund, der auf der Grundlage des Artikels 13 BA keine einheitliche Regelung für die Einzelstaaten zu schaffen vermochte und darunter leidet, daß gerade die beiden großen Partner des Bündnissystems, Österreich und Preußen, einer anderen politischen Ratio gehorchen als die kleineren süddeutschen Staaten – ein Spannungsmoment, das Zachariä die Frage nach der Zukunft des Bundes und der Ratsamkeit einer nur süddeutschen Föderation zwischen den vier größeren Verfassungsstaaten Bayern, Baden, Württemberg und Hessen-Darmstadt aufwerfen läßt⁶⁸.

Seine Sympathien gelten dabei offensichtlich diesen Einherrschaften mit Volksvertretung, genauer: dem repräsentativen Teil dieser Verfassungsmelange, dessen Idee er unter der Überschrift: „Freystaat mit Volksvertretung“ im weiteren zunächst analysiert⁶⁹. Der Vorzug des Repräsentativsystems liegt für ihn erstens in der Freiheit der Meinungsäußerung, die – zur öffentlichen Meinung verdichtet – einen allgemeinen Konsens über politische Grundfragen herbeizuführen geeignet ist, zweitens in der Wahl der Besten, einer „Aristokratie des Geistes und des Charakters“, zur Erledigung der Gesetzgebungsaufgaben, die das Volk selbst nicht vornehmen kann. So werde gerade hier das grundlegende Problem jeder Staatsordnung, die Vermittlung der „Selbständigkeit des Staates“ mit der „Freyheit der Gedankenmittheilung“ oder des „Staates“ mit dem „Reich der Meinungen“, „am vollständigsten“ gelöst. Die Selbständigkeit der Staatsführung bleibe gewahrt durch die Repräsentativeigenschaft der dazu Berufenen, die Freiheit des Volkes durch die immer wiederkehrende Entscheidung über die Entsendung der Besten in die Staatsleitung durch Wahlen. Repräsentanten und Repräsentierte geraten dadurch weder unter die Vormundschaft der anderen Seite, noch werden sie von ihrem Gegenpart völlig unabhängig. In diesem Kontext erhalten nun die Parteien eine

67 A. a. O., S. 202 ff.

68 A. a. O., S. 212; vgl. die zeitgenössische Idee des Trialismus im Manuskript aus Süddeutschland von 1820 (Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte I, S. 755).

69 A. a. O., S. 213 ff.

neue Funktion: Sie werden jetzt als notwendige Medien der öffentlichen Meinungsbildung begriffen.

„Ohne Partheyen im Volke und in der Volksvertretung kann die Repräsentativ-Verfassung überall nicht gedeihn, ja nicht einmal bestehen! – Nur durch Partheyung kann sich die Volksvertretung zu jener Allgemeinheit und Vielseitigkeit erheben, ohne welche sie ein Körper ohne Seele ist⁷⁰.“

Damit sie das leisten können, ist es jedoch erforderlich, daß die Parteien nicht auf einer ständischen, sondern einer wirklich repräsentativen Grundlage aufruhem, d. h. aus einer Wählerschaft hervorgehen, deren Meinungsbildung an der Frage des allgemeinen Wohls orientiert ist und nicht die Berücksichtigung der in ihr enthaltenen Gruppen- und Privatinteressen obenan stellt.

„Nicht eine Verschiedenheit der Privat-Interessen, sondern die mögliche Verschiedenheit der Meinungen über das öffentliche Interesse soll die Mitglieder der Kammern veruneinigen. Es beruht diese Verfassung wesentlich auf der Voraussetzung, daß, ungeachtet der in der bürgerlichen Gesellschaft herrschenden Verschiedenheit der Privat-Interessen, dennoch das Recht für Alle eins und dasselbe seyn könne und solle. Vollkommen kann sie nur da gedeihn, wo kein Stand der bürgerlichen Gesellschaft . . . ein Vetorecht hat⁷¹.“

Und hier setzt für Zachariä die Problematik des Konzepts ein. Bis dahin ist die Repräsentativverfassung von ihm nur der Idee nach geschildert worden, aber: „In der Wirklichkeit wird ein jedes gesellschaftliche Verhältniß von den Neigungen und den Begierden und den Leidenschaften der Menschen erfaßt und verwickelt⁷².“ Daher sind in der Realität einige Abstriche vom idealen Programm erforderlich. Die realen Komplikationen, die dies notwendig machen, sieht Zachariä nun nicht nur in einer allgemein vorhandenen Triebstruktur, die etwa eine Erfassung der Vernunftwahrheit durch die öffentliche Meinung verhindern könnte, sondern in den sozialen Bedingungen seiner Gegenwart. So ist für ihn ein entscheidender Grund für die Modifizierung des Idealprogramms der Umstand, daß Parteiungen wohl der öffentlichen Freiheit förderlich sind, solange sie auf einer verschiedenen Ansicht über das öffentliche Interesse beruhen, sich diese Tendenz aber in dem Moment umkehrt, wo sie ihre Entstehung dem Streit zwischen arm und reich verdanken, d. h. wo mangelnde gesellschaftliche Homogenität eine Überbewertung von Gruppeninteressen hervorbringt. Seine Auskunft klingt resigniert:

„Eine gleiche Vertheilung des Eigenthumes – die einzige Maßregel, durch welche jenen Verfassungen eine festere und bleibendere Grundlage gegeben werden könnte –, ist wenigstens in den heutigen Europäischen und Amerikanischen Staaten nicht ausführbar⁷³.“

Auch die USA gäben kein Gegenexempel ab, wie sich zeigen werde, wenn dort erst einmal das Ende der „Urbarmachung des Bodens“ (der Pionierzeit) gekommen sei.

⁷⁰ A. a. O., S. 228.

⁷¹ A. a. O., S. 244.

⁷² A. a. O., S. 221.

⁷³ A. a. O., S. 223.

Neben dem internationalen Homogenitätsproblem wird somit auch das soziale als einer der Gründe, an denen die Realisierung eines wahrhaften „Freystaates“ scheitern muß, erkannt. Doch hat Zachariäs Skepsis noch andere Ursachen. Wie schon die Artikulation der öffentlichen Meinung durch Parteien andeutet, bringt nicht erst das Hineinspielen des Interessenstandpunkts eine hinderliche Note in den Prozeß der öffentlichen Wahrheitsfindung, sondern sie liegt schon in der Dialektik des Vorgangs selbst begründet. Die Vielfalt der Parteiansichten fördert ihn durch Aufdeckung verschiedener Perspektiven und Vermeidung von Einseitigkeiten, zeigt aber gleichzeitig, daß sich eine Eindeutigkeit des Resultats nicht erzielen läßt. ‚Öffentliche Meinung‘, das hat bei Zachariä durchaus noch etwas vom älteren Begriff der ‚δόξα‘, der bloßen ‚Meinung‘ über eine Sache, die noch nicht ihre inhaltliche Richtigkeit garantiert⁷⁴. Er schließt es zwar nicht aus, daß sich eine einheitliche Meinung bilden kann, bezeichnet dies aber als einen günstigen Fall, der eventuell in entwickelten Repräsentativsystemen vorkommen mag, freilich auch dort nur als „unvollkommenes Nachbild der an sich richtigen Überzeugung“. Normalerweise jedoch gäbe es nur verschiedene öffentliche (Partei-)Meinungen über das der Gesamtheit Nützliche, die als Orientierungspunkte für die Urteilsfindung jedes einzelnen dienen, und darauf beruhe auch das Prinzip der Mehrheitsentscheidung:

„Nicht als ob der Wille der Mehrheit den von ihm zu erwartenden Beschlüssen nach mit dem Rechte an sich oder vorzugsweise übereinstimmte; – so sehr auch einige Schriftsteller (z. B. Rousseau) bemüht gewesen sind, ihm diesen Ruhm zu erstreiten. Die Geschichte der Volksherrschaft beweist, daß von der Mehrheit, wenn sie selbst die Schicksale des Staates lenkt, eher Torheit als Weisheit zu erwarten ist.

Nicht als ob der Wille der Mehrheit schon in seiner Form nach (schon wegen seiner quantitativen Beschaffenheit) auf das Herrscher- und Entscheidungsrecht Anspruch machen könnte. Die Mehrzahl kann an sich von der Minderzahl eben so wenig, als der einzelne Mensch von dem einzelnen Menschen, Gehorsam fordern.

Sondern, da es bey einer Verschiedenheit der Meinungen über Recht und Unrecht irgend eine Entscheidung geben muß, so ist die Entscheidung durch die mehreren Stimmen in so fern gerechter oder die am wenigsten ungerechte, als sie, einem jeden Einzelnen die Hoffnung oder die Möglichkeit, in der Mehrzahl zu stimmen, gewährend, mit der Freyheit des Einzelnen am wenigsten in Widerspruch steht. Die Gültigkeit der mehrern Stimmen beruht nicht auf dem Rechte an sich, sondern auf einem Nothrechte⁷⁵.“

Immerhin eröffnet dieses Prinzip einen gangbaren Weg für eine politische Entscheidungsfindung, die auf einem relativierten Konzept von öffentlicher Meinung basiert. Aber Zachariä geht noch weiter. Er traut einer derartigen Meinungsbildung keine Beständigkeit zu.

„Die Verhältnisse der bürgerlichen Gesellschaft, die Ansichten und Interessen

74 A. a. O., S. 220–223.

75 A. a. O., S. 215.

der Einzelnen, die Volksvertretung, die Beamten, – Alles ist in einem ewigen Wechsel; . . . Alles ist aufgereg't, in einem ununterbrochenen Wettkampfe⁷⁶."

Die öffentliche Meinung, idealiter der Ausdruck der Wahrheit, erscheint realiter als wetterwendische „Laune“. Dazu komme die Freistaaten beherrschende Maxime, der Freiheit wegen die vollziehende Gewalt schwach sein zu lassen, was wiederum in außerordentlichen Zeitläuften zur gefährlichen Lähmung der Staatsgewalt führe⁷⁷. Unter diesen Umständen sei aber eine Verwirklichung des Idealkonzepts nicht nur nicht anzuraten, sondern unmöglich. Die Einsicht in die so beschaffene Wirklichkeit der Gesellschaft läßt Zachariä nun in der Verbindung von Volksvertretung und erblicher Einherrschaft einen Ausweg sehen, in dem vom Idealprogramm des Repräsentativsystems möglichst viel gerettet werden kann. Wie bei Rotteck, mit dem er das Mißtrauen gegen die öffentliche Meinung trotz ideeller Anerkennung teilt, wird die Monarchie als Moderator eines freiheitlichen Gesellschaftssystems eingeführt und gerechtfertigt.

„Die erbliche Einherrschaft verhält sich zur Volksvertretung, wie das Bleibende zum Wechselnden, wie die Ruhe zur Bewegung, wie die Natur zur Kunst, wie die Einheit zur Vielheit, wie die öffentliche Macht zur öffentlichen Freyheit⁷⁸."

Das Problem aber ist es jetzt, die Einherrschaft, die der Idee nach Freiheit ermöglichen soll, auch in der Realität als gerade diese Aufgabe erfüllend zu erweisen, d. h. wenigstens eine Vorstellung davon zu entwickeln, wie sie, deren reales Prinzip antifreiheitlich ist, durch eine Verbindung mit dem freiheitsfreundlichen Prinzip des Repräsentativsystems dazu gebracht werden kann, gerade den „Mängeln und Fehlern abzuhelpfen“, welche zur Destruktion eines sich selbst überlassenen „Freystaates“ führen. Die Monarchie als Freund und Helfer: Zachariä ist es klar, daß im Falle eines prinzipiellen Konflikts in der Regel (1823!) die Volksvertretung dem Königtum unterliegen wird. Die Aufgabe sei daher, „jenen Streit zu schlichten oder wenigstens durch einen Vergleich die Entscheidung hinzuhalten⁷⁹". Also das alte Problem einer Vermittlung des Dissenses von Regierung und Volksvertretung. Das Interessante und Zachariä Eigentümliche dabei ist jedoch, daß dieses Problem jetzt auf der Grundlage einer Analyse des öffentlichen Meinungskonzepts gestellt wird, deren Resultate den Ausweg des Vernunftliberalismus, die Wahrheit durch eine streitentscheidende und versöhnende Diskussion zwischen Regierung und Volksvertretung oder durch einen Appell ans Volk finden zu lassen, versperrt. Hierin ist Zachariä konsequenter als Rotteck gewesen, des-

76 A. a. O., S. 222.

77 A. a. O., S. 221; vgl. damit auch die Ausführungen in der 2. Aufl. der Vierzig Bücher III, S. 231 ff., wo Z. von den „Launen der öffentlichen Meinung“ spricht. Dieser Skeptizismus unterscheidet ihn von den liberalen Autoren der Zeit. Ähnlich vor ihm schon Hume (vgl. Fraenkel, Demokratie und öffentliche Meinung, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 142). Zu Berührungspunkten mit Hume s. auch u. Anm. 85. Zur späteren Kritik am Konzept der öffentlichen Meinung (Tocqueville, Mill) vgl. Habermas, Strukturwandel der öffentlichen Meinung, S. 143 ff.

78 A. a. O., S. 223.

79 A. a. O., S. 224.

sen Glauben an die freie Entscheidung der Wählerschaft letztlich alle Bedenken gegenüber einer solchen Gesamtwillensfindung überwand. Man kann es auch umgekehrt ausdrücken: Letztlich brachte Rotteck dem monarchischen Korrektiv weniger Zutrauen entgegen als Zachariä. Mit Bedauern vermerkt Zachariä, daß die Möglichkeit, sich „im schlimmsten Falle“, d. h. wenn Landesherr und Landstände „einen Zwiespalt nicht unter sich zu heben“ vermögen, an das Reichsgericht zu wenden, nach Wegfall des alten Reichs nicht mehr gegeben ist⁸⁰. Wie aber läßt sich unter diesen Umständen ein Streit schlichten? Denkbar sind verschiedene Wege:

„Die Menschen können möglicher Weise entweder durch Vernunft, oder durch Furcht, . . . oder durch Einfluß regiert werden⁸¹.“

Dabei scheidet das Konzept des Vernunftliberalismus freilich von vornherein aus:

„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, daß also in einer solchen Verfassung die zweyte Kammer, unbeschadet der Einheit der Staatsverwaltung, der Regierung frey von einem jeden fremdartigen Einflusse gegenüber stehen könne! – Eitler Wahn! . . . so weit unsere Geschichte reicht, sind die Menschen nicht durch Vernunft allein geleitet worden, und so lange die Menschen Menschen sind, werden sie nicht durch Vernunft allein zu leiten seyn. Sind doch so Wenige, die in den eigenen Angelegenheiten nach Vernunftgrundsätzen handelten . . . Und in einem Streite, in welchen dem einen Theile das Interesse der öffentlichen Macht, dem andern das der öffentlichen Freyheit am nächsten liegt, – in einem Streite, welcher die höchsten Interessen des Menschen und das Wohl von Tausenden betrifft, – in einem Streite, welcher, in einer Versammlung und öffentlich zu führen, die Gemüther heftiger aufregt, – in einem solchen Streite sollte das bessere Recht entscheiden?⁸².“

Bleiben also Furcht und Einfluß. Eine vierte Möglichkeit, die eine wohlmeinende Theorie zuweilen angeboten hat: das Oberhaus als vermittelnder Faktor, wird ohne weitere Diskussion als unzulänglich abgelehnt⁸³. Streitentscheidung durch Furchterregung aber sei nicht wünschenswert. Wer wollte eine darauf aufgebaute Verfassung akzeptieren? Entweder läge hier der Vorteil von vornherein zu stark beim Königtum, oder aber es würde letztlich zum Bürgerkrieg kommen⁸⁴. Für eine Verfassung, die sich die Vereinigung von Einherrschaft und Repräsentativsystem zum Ziele setzt, bleibt somit nur der Weg offen, „die Regierung und die Volksvertretung durch Einfluß in Übereinstimmung zu setzen⁸⁵“. Gemeint ist damit eine gegenseitige Beeinflussung, in der weder die Einwir-

80 A. a. O., S. 247.

81 A. a. O., S. 224 f.

82 A. a. O., S. 225 f.

83 Ebd.

84 A. a. O., S. 226.

85 Ebd. Auch die Kategorie des „influence“ spielt schon bei Hume, wie im englischen Verfassungsleben des 18. Jahrhunderts überhaupt, eine zentrale Rolle (vgl. Fraenkel, a. a. O., S. 23). Zu Hume vgl. W. Jaeger, Politische Partei und parlamentarische Opposition, S. 185 ff.

kung der einen noch der anderen Seite überhand nimmt. Die Verfassung des Repräsentativstaats wird deshalb als ein Zustand „ewigen Schwelbens“ definiert⁸⁶, in dem nach Zeit und Umständen der Schwerpunkt sich bald mehr auf die eine oder andere Seite neigt. Reguliert wird dieser Schwebzustand jedoch nicht durch einen Schiedsentscheid der Wählerschaft im Sinne des wahren Konstitutionalismus, da ein Regreß auf die dort wohnende Vernunft der öffentlichen Meinung aus genannten Gründen nicht stattfinden kann, sondern dadurch, daß die Regierung auf die Wahlen oder die Gewählten „Einfluß“ nimmt, umgekehrt die Regierung freilich auf die „Stimme des Volkes“ achtet, um sich der Mehrheit der 2. Kammer auf Dauer zu versichern; denn von dieser Majorität ist sie im Hinblick auf Gesetzgebung und Budgetgestaltung abhängig, möglicherweise, „mittels der Spezialisierung der bewilligten Kredite“, auch in Einzelpunkten ihrer Tätigkeit⁸⁷. Diese Abhängigkeit begründet aber noch kein parlamentarisches System. Zwar soll zwischen Regierung und 2. Kammer eine „Wahlverwandtschaft“⁸⁸ eintreten, da beide nicht im Dauerkonflikt miteinander leben können, doch begnügt sich Zachariä an dieser Stelle, auf die englische Lösung, wo „der Weg zu den Ministerstellen durch die Kammern“ gehe, als lediglich eine Möglichkeit hinzuweisen⁸⁹. Demgegenüber ist sein Konzept stärker von einer Selbständigkeit des Ministeriums (und Abhängigkeit vom Monarchen!) geprägt, das den Kammern um seiner Selbstbehauptung willen als solidarische Einheit gegenübertritt. Die trotzdem erforderliche Vermittlung des Gegensatzes wird – wie schon im Konzept von 1820 – durch die Parteien geleistet. Unvermittelt, doch in höchst bezeichnender Weise, schlägt dabei an dieser Stelle die anfängliche Funktionsbestimmung der Parteien wieder um. Aus an sich in einem Repräsentativsystem notwendigen Faktoren, die – idealiter – die Vielfalt der Meinungen über das Gemeinwohl in die Kammern hineintragen und dort zu einer differenzierteren Überlegung und Beschlußfassung hinführen, werden plötzlich wieder Vehikel der Einherrschaft, mit der sich diese des Druckes der Volksrepräsentation erwehrt. Aber auch das wird nicht durchgehalten:

„In der Einherrschaft mit einer Volksvertretung sind Partheyen noch insbesondere in so fern wesentlich nothwendig, als sie, das Volk spaltend, eine gewichtige Gewährleistung für die Sicherheit des Thrones enthalten, als sie (was hier vorzugsweise in Betrachtung kommt) ein Mittel sind, den Einfluß der Regierung auf die II. Kammer einerseits zu fördern und selbst zu begründen, und andererseits zu mäßigen. Wenige, (die Partheyhäupter,) sind leichter zu gewinnen, als Viele, als Alles. Die Regierung kann auf ihre Freunde desto gewisser zählen, wenn sie mit ihr zugleich durch ein Partheyinteresse verbunden sind. Auch wird sich, wenn die Partheyung ohne das Zuthun der Regierung entstanden seyn sollte, die eine oder die andere Parthey von selbst an die Regierung anschließen. Und man würde sich sehr irren, wenn man von einer Verwaltung, welche mit Hülfe

86 A. a. O., S. 227.

87 A. a. O., S. 225.

88 A. a. O., S. 240.

89 Ebd.

einer Parthey im Ganzen erhalten wird, Resultate befürchtete, welche dem Gemeinbesten stracks entgegen seyn müßten. Wer in dem Geiste einer Parthey zu regieren hat, hat nach Grundsätzen zu regieren; er ist abhängig; er hat auch die Gegenparthey zu fürchten; er hat den Beystand seiner Parthey so wenig als möglich in Anspruch zu nehmen, damit er, im übrigen die Freyheit der Meinungen achtend, in entscheidenden Fällen, bey wahren Partheyfragen, des Sieges desto gewisser seyn könnte. (In dem Geiste einer solchen Verwaltung ist kaum eine andere Aufgabe so wichtig, als die: Welche Fragen sind als Partheyfragen zu behandeln!)⁹⁰."

Unversehens ist aus der Regierung, die sich der Parteien bedient, im Laufe der Passage eine Parteiregierung geworden. Unklarheit des Autors? Schillernde Meinung, die man ihm so häufig vorgeworfen hat, oder tiefere Einsicht in die Ambivalenz politischer Verhältnisse, wie sie gerade den in ihren Aussagen eindeutigeren Autoren, die diese Eindeutigkeit mit einer der Komplexität der Verhältnisse nicht gerecht werdenden Oberflächlichkeit erkaufen, abging? Wohl letzteres. Zachariäs Reflektionsvermögen hat nicht immer in einer Ausgereiftheit der Gedankenführung seiner Darlegungen einen adäquaten Ausdruck gefunden. Das mag spätere abschätzige Urteile über ihn erklären. Aber sein Problembewußtsein ragt weit über das heraus, was die Staatslehre des 19. Jahrhunderts sonst in dieser Hinsicht geboten hat. Mohls, des scharfen Kritikers, positives Urteil über ihn scheint durchaus gerechtfertigt zu sein⁹¹. Das muß jedoch – mit Hilfe eines reflektierend-deutenden Nachvollzugs des Gedankeninhalts seines Aufsatzes – noch etwas näher begründet werden. Zachariä ist ja ein Autor, der im höchsten Maße zum Weiterdenken der von ihm angerissenen Probleme einlädt.

Zunächst wird die Idealstruktur des Repräsentativsystems dargelegt als eines Systems, das die Ziele einer menschenwürdigen Gesellschaft, Freiheit und Gerechtigkeit, verfolgt. Dieses System verbindet idealiter beide Anforderungen, die man an es stellen muß: Wahrung der Freiheit („Reich der Meinungen“) und Wahrung der Ordnung („Selbständigkeit des Staates“) in der Weise, daß es eine vermittelbare Spannung zwischen Volk und Staatsführung durch das Repräsentativverhältnis, in dem beide zueinander stehen, setzt. Aber dieses Idealprogramm hält einer Realanalyse nicht stand. Unter inhomogenen innerstaatlichen Systembedingungen ist die Bildung einer allgemeinverbindlichen öffentlichen Meinung, selbst in der an sich real möglichen Annäherung per Mehrheitsprinzip, nicht gewährleistet, da es – modern ausgedrückt – hier an dem vom Majoritätsprinzip vorausgesetzten Minimalkonsens fehlt. Das bedeutet unter gleichzeitig inhomogenen internationalen Verhältnissen eine gefährliche Schwächung des Staates. Aus beiden Gründen bedarf es der Verstärkung des staatlichen Ordnungsfaktors, damit Freiheit nicht in verderbliche Schwäche und Interessenanarchie umschlägt. Diese Verstärkung soll die Ver-

90 A. a. O., S. 229 f.

91 Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II, S. 512 ff.: „Wenn von jemandem gesagt werden kann, daß er ein denkender Kopf gewesen, so paßt dies zu ihm.“ Zachariä sei ein „wahrer Prototyp eines deutschen Gelehrten“. Mohl vergleicht ihn wiederholt mit Montesquieu (vgl. a. a. O. I, S. 132).

bindung des Repräsentativsystems mit der Monarchie leisten, deren Erblichkeit größere Unabhängigkeit und Beständigkeit garantiert. Das führt aber dazu, daß nun ein weiteres Spannungsmoment, das zwischen dem monarchischen und dem repräsentativen Teil der Staatsführung, auftritt, was durch Gewaltenteilung und gegenseitige Hemmung (französische Variante – Montesquieu) oder auch durch eine Aufteilung derart, daß zwischen Trägern der Staatsgewalt und Wahrern des Rechtszustands unterschieden wird (deutsche altkonstitutionelle Version), eher vertieft als überbrückt wird. Die Überbrückung gelingt auch nicht mit Hilfe eines naiven Versöhnungsappells, der davon ausgeht, daß man sich nur wohlmeinend zusammensetzen brauche, um im Meinungsaustausch, in der typisch liberalen Diskussion, die Vernunft ans Licht zu bringen (gemäßigter Liberalismus); denn es geht – realiter – gar nicht um die Vernunft, um die eine Wahrheit, sondern um Meinungen und Interessen. Deshalb scheidet schließlich auch der Überbrückungsversuch durch einen Appell ans Volk (progressiver Liberalismus), dem ja dieselbe Problematik innewohnt. Anstelle der freien Wahl, die nur eine rationale Argumentation in Gestalt der Offenlegung der Gründe, die zum Appell führten, zuläßt, sonst aber Enthaltensamkeit der Kontrahenten gegenüber dem Prozeß der Meinungsbildung verlangt (wie auch von den Parteien vor Gericht nur die Darlegung des Streitpunkts, aber kein Eingriff in die richterliche Urteilsfindung erwartet wird), setzt Zachariä die Wahlmanipulation durch Meinungsbeeinflussung. Sie stellt bei ihm keine auszumerzende Verfälschung des Repräsentativsystems dar, wie für den wahren Konstitutionalismus, sondern ist eine Konsequenz des Systems selbst, wenn man seine realen Bedingungen betrachtet, was keine Aufgabe seiner Idee überhaupt bedeutet, sondern lediglich die Modifikationen angibt, die notwendig sind, um am Konzept einer freiheitlichen Ordnung in der Realität festhalten zu können. Das bedingt freilich die Umfunktionierung des ‚wahren‘ Konstitutionalismus mit freier Wahl in einen – wie man sagen könnte – ‚realen‘ Konstitutionalismus mit Korruption – worunter im Vormärz ganz allgemein Wähler- und Gewähltenbeeinflussung verstanden werden⁹² – , und der idealiter als Wahrheitspartikel erscheinenden Parteien in Parteigänger der Regierung; denn eine Einflußnahme auf Wähler und Parteien stellt die einzige Möglichkeit für die monarchische Regierung dar, sich im Repräsentativsystem zu behaupten. Sie kann die Spannung, die zwischen ihr und diesem herrscht, die Spannung zwischen monarchischem und demokratischem Prinzip, nur dadurch überwinden, daß sie sich auf dieses einläßt und eine Klientel gewinnt, die die Opposition der Volksvertretung aufhebt.

Das Volk spalten und die Parteihäupter bestechen: Damit scheint jedoch das Realkonzept der Monarchie das Idealprogramm des Repräsentativsystems völlig zu verdrängen. Es sieht so aus, als laufe Zachariäs Konzept auf

⁹² Siehe dazu auch o. 2. Kap. Anm. 280 und weiter unten im Text Ziff. 3. Mit Zachariäs Wahlbeeinflussungstheorie vgl. auch die badische Praxis 1825 (Huber, a. a. O. I, S. 380; Goeßler, a. a. O., S. 93; Ruckstuhl, a. a. O., S. 16).

den ‚Scheinkonstitutionalismus‘ seiner Zeit hinaus⁹³. Aber dem ist nicht so; denn dieses Sich-Einlassen der monarchischen Regierung auf das Repräsentativsystem hat eben eine durchaus ambivalente Konsequenz. Das Angewiesensein auf eine Klientel schafft Abhängigkeiten, von ihr und vom System überhaupt. Regiert das Ministerium unabhängig von seiner Partei, ist es prinzipiell abhängig von allen, insofern es dann so verfahren muß, daß es über einen ausreichenden allgemeinen Konsens verfügt. Will es eine „Parteifrage“ durchpauken, wird es abhängig von seiner Gefolgschaft. Und es ist eine Frage der politischen Situation, wo dann jeweils der ‚Schwerpunkt‘ liegt. Darin scheint gerade der Vorzug der Konzeption Zachariäs vor der Stahls zu bestehen, daß er nicht von der Ansicht ausgeht, der politische Schwerpunkt eines solchen Systems müsse unbedingt entweder bei der Regierung oder bei der Parlamentsmajorität liegen, und daraufhin versucht, ihn per Manipulation der verfassungsmäßigen Positionen (der Kompetenzen) dorthin zu verlagern, wo er ihn lieber liegen sieht. Zwar hat man Stahl die Realistik seines Entweder–Oder nachgerühmt, aber diese Realistik ist doch nur recht relativ. Sie mag Konzepten, die einen Balancezustand zwischen den beiden Faktoren auf unrealistische Weise herbeizuführen suchen, etwa wie bei Constant durch Konzipierung eines überparteilich-neutralen Königtums, überlegen sein. Es konnte jedoch bei der Diskussion der Stahlschen Thesen gezeigt werden, daß sie nur auf der problematischen Fixierung eines konstitutionellen Systemzustands beruhen, dessen Unhaltbarkeit 1845 ziemlich einsichtig war. Demgegenüber hat Zachariäs Konzeption den Vorteil, daß sie den generellen Schwebезustand eines dualistischen Systems wie der repräsentativen Monarchie offenlegt und gleichzeitig zeigt, auf welchen ‚natürlichen‘ und nicht zu diesem Behufe extra erkünstelten Bedingungen er beruht. Es ist kein erdachtes, sondern ein empirisches Balancesystem, das Zachariäs vorführt, und es läßt sich überdies mit seiner Hilfe deutlich machen, worin Freiheit unter realen Bedingungen besteht: In dem durch die Parteien geschaffenen Meinungsspielraum, dem auch die Regierung unterworfen ist insofern, als sie ihn beeinflussen, sich von ihm aber nicht völlig unabhängig machen kann. Diese Dialektik von Regierung und Partei scheint das wesentlich Neue an der Konzeption Zachariäs zu sein. Hier deuten sich Einsichten an, die im weiteren Verlauf der konstitutionellen Entwicklung Deutschlands eine erhöhte praktische Bedeutung erhielten⁹⁴.

Natürlich kann man Zachariäs entgegenhalten, daß der Schwebезustand, in dem er die Realität des konstitutionellen Systems sieht, ein höchst labiles politisches Gleichgewicht darstellt, dessen Möglichkeiten systeminterner Schwerpunktsverschiebungen immer auch die eines Durchbruchs durch das System überhaupt und einer neuen dauerhaften Schwerpunkts-Stabilisierung nach der einen oder anderen Seite hin mit-

93 Dazu o. 3. Kap. II.

94 So sehr man sich auch später in der Theorie an Stahl anlehnte, so sehr scheint in der Praxis eher Z.s Konzeption (Wahlbeeinflussung, Parteienspaltung, Einfluß und Propaganda statt „Vernunft“) befolgt worden zu sein, z. B. durch Bismarck.

beinhalten. Aber Zachariä hat diese Problematik durchaus erkannt. Sie liegt in seiner Ausgangsfrage, wie man einen Streit zwischen Regierung und Volksvertretung schlichten oder die Entscheidung wenigstens hinhalten könne, impliziert. Zachariä glaubt, lediglich durch Hinweis auf das gegenseitige Beeinflussungs- und Abhängigkeitsverhältnis einen real möglichen „Mittelweg“ gefunden zu haben, auf dem dieses System normalerweise auch tatsächlich marschiert. Er ist sich bewußt, daß es in dem Moment transzendiert wird, wenn der Einfluß einer Seite

„unbedingt, wenn er gebieterisch wird. Ein König, der sich seine obersten Diener schlechthin aufdringen lassen muß, ist nur ein Schattenkönig. Eine Volksvertretung, welche der Krone schlechthin dienstbar ist, ist ein gefährliches Werkzeug der Willkür“⁹⁵.

Was man ihm hingegen wirklich vorwerfen kann, ist, daß er die Voraussetzungen, unter denen der Balancezustand zwischen monarchischer Regierung und Parlament erhalten bleiben kann, die Bedingungen der Möglichkeit einer konstitutionellen Monarchie überhaupt, nicht hinreichend analysiert hat, obwohl seine Reflexionen gerade zu dieser Fragestellung vorstoßen. Hierfür ist der Hinweis darauf, daß der Einfluß ein gegenseitiger sein müsse und daß die Furchterregung kein geeignetes Mittel der konstitutionellen Monarchie sei, etwas mager. Es leuchtet zwar ein, daß Furcht und Zwang typische Mittel der Despotie, Mittel autoritär gelenkter Staaten sind und daß das politische Prinzip des Repräsentativsystems der ‚Einfluß‘ ist, nicht die Vernunft (das ist eine zweite wesentliche Erkenntnis Zachariäs), aber es müßte doch angegeben werden, unter welchen Konstellationen den beteiligten politischen Faktoren gerade die Beeinflussung unter Systemerhaltung als ein chancenreiches Mittel der Durchsetzung erscheint und Furcht und Zwang sowie Systemtranszendierung als zu vermeidende. Zachariä beschreibt das System hingegen nur und zeigt lediglich, daß Freiheit so in real denkbarer Weise gewahrt bleiben kann. Welche realen Bedingungen jedoch erfüllt sein müssen, damit es in dieser Funktion erhalten bleibt, expliziert er nicht, obwohl er mit seinem Hinweis auf die Bedeutung sozialer Inhomogenität für das Funktionieren des Systems einen für diese Fragestellung relevanten Punkt erreicht hat. Wie, wenn die „Parteifragen“ eine derartige Zuspitzung erfahren, daß ihre Abgleichung mit Hilfe des Majoritätsprinzips nicht mehr gelingt, weil das einen am Gemeinwohl orientierten Minimalkonsens voraussetzt, der sich bei hoher Inhomogenität wegen der Vorrangigkeit des Partei- bzw. Klassenstandpunkts nicht erzielen läßt? Hierauf wird man bei Zachariä keine Antwort finden. Erst Lorenz von Stein bezieht die Frage nach den Überlebensbedingungen der konstitutionellen Monarchie in einer Klassengesellschaft in die Analyse mit ein⁹⁶. Daß man diese Frage Zachariä, einem Autor im Deutschland der zwanziger Jahre, jedoch überhaupt stellen kann, zeigt, wieviel weiter als andere er in seiner Reflexion vorgedrungen

⁹⁵ A. a. O., S. 227.

⁹⁶ So insbes. im 3. Band seiner Geschichte der sozialen Bewegung („Die Lehre vom Königtum“).

ist. Man muß eben schon Lorenz von Stein bemühen, um unter den Staatslehrern des 19. Jahrhunderts einen Autor von ähnlichem Rang zu finden.

3. Die ‚Vierzig Bücher vom Staate‘ 1839

Es mag sein, daß Zachariä sich deshalb nicht bemüht fühlte, die angedeutete Fragestellung weiter zu verfolgen, weil er von vornherein von einer Anteilnahme nur der Begüterten am Prozeß der politischen Willensbildung ausging. Wenn man auf diese Weise das Problem der gesellschaftlichen Inhomogenität aus dem politischen Bereich ausklammerte, ließ sich natürlich leichter eine konsensuale Grundlage konstatieren, auf der sich das Repräsentativsystem in seinen dann nicht mehr systembedrohenden Parteienungen entfalten konnte. Das ist sicherlich bei einer kritischen Analyse der Zachariäschen Konzeption zu berücksichtigen. So ist der Hinweis auf eine gefährliche Zerklüftung des Parteienwesens durch eine Aufspaltung in arm und reich bei Zachariä auch nicht mit Beispielen aus seiner politischen Gegenwart illustriert, sondern nur mit einer Erinnerung an Cäsar und Pompejus⁹⁷. Im Mittelpunkt der Erörterung steht dagegen auch weiterhin die Problematik des Verhältnisses von Regierung und Parlament, wie sie sich im Rahmen einer bürgerlich-konstitutionellen Monarchie darstellt. Das gilt auch von den Ausführungen in der 2. Auflage der ‚40 Bücher‘ am Ende der dreißiger Jahre, nur, daß sich hier jetzt aufgrund der politischen Entwicklung jenes Jahrzehnts in Zachariäs Theorie eben die Schwerpunktsverschiebung niederschlägt, die sie vorher selbst als eine Entwicklungsmöglichkeit der Realität konstatiert hat. Dazu in einem abschließenden Überblick folgendes: Zachariä versucht 1839, die Essenz der konstitutionellen Monarchie in vier Grundsätzen zu umreißen⁹⁸, nämlich:

1. „In der konstitutionellen Monarchie sind die Einherrschaft und die Volksherrschaft mit einander gepaart, und zwar so, daß sowohl das Volk als der Fürst die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten überhaupt in seiner Gewalt hat, die Gewalt des einen Bestandtheiles der Verfassung aber durch die des anderen gehemmt wird.“

2. „Die drei Grundgewalten des Staats, – die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt, – sind in der konstitutionellen Monarchie voneinander gesondert, d. i. in den Händen verschiedener Behörden, jedoch unbeschadet ihres Zusammenwirkens.“

3. „Das Volk wird von der Versammlung seiner Abgeordneten, der Fürst wird von seinem Ministerio vertreten.“

4. „Dem Volke steht das Recht zu, durch seine Vertreter über die Minister bei dem Fürsten Beschwerde zu führen, auch gegen sie eine Anklage zu erheben.“

Das entspricht dem Verfassungsbild der Progressiven und wird auch so im weiteren ausgeführt: mit dem Konstatieren einer „Mitherrschaft“ von Fürst und Volk⁹⁹, d. h. der Beteiligung der Kammern an den politischen

⁹⁷ A. a. O., S. 223. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß für die humanistisch gebildete Welt auch noch des 19. Jahrhunderts antike Reminiszenzen das selbstverständliche Mittel waren, sich die eigenen politischen Probleme zu verdeutlichen.

⁹⁸ Vierzig Bücher III, 2. Aufl., S. 230, 243.

⁹⁹ A. a. O., S. 230.

Grundsatzentscheidungen (wobei Zachariä sich nicht scheut, das Gewaltentrennungsschema der französischen Theorie zu übernehmen), mit der Option für einen weiten Gesetzesbegriff und in der weiteren Ausführung für einen politischen Gesetzesbegriff (das Gesetz sei eine „Regel für das Regieren“, sagt Zachariä schon früher¹⁰⁰) und mit einer Erweiterung der Zuständigkeit der Kammern,

„den Gewaltskreis der Regierung in Beziehung auf die zu erlassenden Vollziehungsverordnungen zu bestimmen und eine jede Überschreitung dieses Kreises zu rügen¹⁰¹“,

schließlich auch mit der Betonung der parlamentarischen Möglichkeit einer Kontrolle der Exekutive durch das Budgetrecht. Doch Zachariä geht noch einen Schritt weiter, indem er unter Ablehnung des Konzeptes von der überparteilichen Regierung und des Modells des oppositionellen Gegenüberstehens von Regierung und Volksvertretung die Zusammensetzung des Ministeriums nach der Kammermajorität verlangt. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist auch hier der Gedanke der Teilung der Vertretung in eine regierungsfreundliche und eine oppositionelle Partei. Doch verschiebt sich der Schwerpunkt nun deutlich auf die Parteiseite. Es erscheint jetzt weniger die Parteilung von der Regierung her bestimmt, sondern umgekehrt die Regierung von den Parteien, und diese sind es, die – wiederum unter Zurückweisung des Konzepts einer reinen, freien Wahl – mit allen Mitteln der Beeinflussung um die Gunst der Wähler kämpfen:

„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, (damit die Verfassung in der einen und in der andern Eigenschaft ihre Vertreter habe,) in zwei Partheien, in die royalistische und die demokratische, gespalten ist, daß jene Parthei die Rechte der Krone, diese die Freiheiten des Volks als Partheisache vertheidiget. Nicht so darf sich das Verhältnis der Regierung zum Volk stellen, daß dieses (durch seine Vertreter) eine Opposition gegen die Regierung bildet¹⁰². Eben so wenig kann und soll die Regierung über den Partheien stehn oder in dem Kampfe zwischen ihnen neutral bleiben. Denn weder in dem einen noch in dem andern Falle würde sie mit dem Volke und in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung regieren. Sondern, zu Folge des Wesens der konstitutionellen Monarchie, hat sich die Regierung entweder an die eine oder an die andere Parthei anzuschließen, und zwar an diejenige, welche in der II. Kammer die Mehrheit der Stimmen hat. (Es kann also in der konstitutionellen Monarchie bald die eine, bald die andere Parthei die Ministerial- oder die Oppositions-Parthei seyn.) Hiernach sind nur zwei Fälle möglich, wie in der konstitutionellen Monarchie die Regierung im Gange erhalten werden kann. Entweder muß die Zusammensetzung der II. Kammer das Werk des Ministeriums, oder es muß die Zusammensetzung des Ministeriums das Werk der II. Kammer seyn. Jedoch der erstere Ausweg läßt die konstitutionelle Monarchie mehr dem Namen als der Sache nach bestehn. Nur die letztere also entspricht dem Geiste der konstitutionellen

100 S. 225 im Aufsatz von 1823.

101 Vierzig Bücher III, 2. Aufl., S. 238.

102 Hier merkt Zachariä an: „Noch herrscht in Deutschland sehr allgemein die entgegengesetzte Ansicht. Aber sie beruht auf einer Verwechslung der konstitutionellen Monarchie und der landständischen Verfassung.“

Monarchie; jedoch auch dieser nur unter einer doppelten Bedingung. Erstens: Sowohl der Ministerialparthei, in diese das Ministerium mit eingeschlossen, als der Oppositionsparthei, muß es freistehn, von einem jeden rechtlich erlaubten Mittel Gebrauch zu machen, um auf die Wahlen der Volksabgeordneten Einfluß zu erhalten. Zweitens: Für rechtlich erlaubt sind alle und jede Mittel zu halten, durch welche der so eben gedachte Zweck nur überhaupt erreicht werden kann, physischen Zwang und Bedrohung mit physischem Zwange allein ausgenommen; also z. B. auch sogenannte Bestechungen, auch Begünstigungen und Verheißungen, auch Täuschungen und Vorspiegelungen. Denn so wenig es auch die Moral gestattet, sich bei einer Wahl aus andern Gründen, als aus Gründen des öffentlichen Besten, für den einen oder für den andern Wahlwerber zu entscheiden, so ist doch Keiner der Wählenden für seine Abstimmung, oder für die Gründe derselben, zu Recht verantwortlich. Und eben so wenig kann ein Dritter wegen des Einflusses, den er auf die Wahlstimmen gehabt hat, mag die Moral der angewendeten Mittel auch noch so sehr mißbilligen, zu gerichtlicher Verantwortung gezogen werden. Denn allemal kann er sich darauf berufen, daß er durch seinen Einfluß die Stimmen für die richtigere Meinung gewonnen habe. Übrigens kann man dieser Theorie vorwerfen, daß zu Folge derselben die Regierung von der ihr anvertrauten Gewalt einen Gebrauch machen könne, welcher dem demokratischen Bestandtheile der Verfassung Gefahr drohe. Aber dieselbe Gefahr droht umgekehrt dem monarchischen Bestandtheile der Verfassung, wenn man der Regierung das Recht versagt, auf die Wahlen Einfluß zu haben. Ja es kann die Regierung, dieses Einflusses beraubt, auch dem Volke nicht das leisten, was sie ihm leisten soll. Denn die Krone sieht sich alsdann genöthiget, Ihre Minister häufiger zu wechseln; oder sie müßte wohl selbst, wegen der Spaltung der zweiten Kammer in mehrere Partheien, die Hoffnung aufgeben, ein Ministerium bilden zu können, welches auf eine ständige Majorität in dieser Kammer rechnen dürfte. Mit einem Worte, alle die Gesetze, welche die „Reinheit der Wahlen“ verbürgen sollen, entsprechen weder den Grundsätzen noch dem Interesse der konstitutionellen Monarchie; sie geben überdies, da sie eine Aufgabe zu lösen versuchen, die sich nicht lösen läßt, nur Veranlassung zu Beschuldigungen, welche die eine Parthei gegen die andere erhebt¹⁰³.

Das ist zunächst einmal eine klare Stellungnahme gegen den ‚wahren Konstitutionalismus‘. Andererseits liest sich die Passage wie ein Bekenntnis zur parlamentarischen Regierungsweise, die ‚realistisch‘ auf der Basis einer dem manipulativen Zugriff der Parteien preisgegebenen Wählerschaft aufruhend gedacht wird. Was anders kann schon der Hinweis, daß sich die Regierung der Kammermajorität „anschließen“ soll, ja daß sogar ihre „Zusammensetzung das Werk der II. Kammer“ sein müsse, heißen? War Zachariä also der erste Propagandist des Parlamentarismus in der deutschen Staatslehre? Ein solches Urteil erscheint dennoch als problematisch. Schon im weiteren Verlauf der zitierten Passage bricht ja wieder die alte Vorstellung von einer ‚monarchischen Regierung‘ durch, von der ganz selbstverständlich angenommen wird, daß sie den „monarchischen Bestandteil“ der Verfassung durch Wahlbeeinflussung fördere. Wie soll das

103 A. a. O., S. 231 f. Zachariä definiert in einer weiteren Anmerkung in diesem Zusammenhang: „Der Einfluß ist die Bestimmung des Willens eines Andern durch Gründe, welche von dem Vortheile des Andern entlehnt sind.“ Anschließend wendet er sich gegen den Ausdruck „Bestechungen“, der hier nicht korrekt sei, da mit derlei Maßnahmen keine Widerrechtlichkeit verbunden sei.

aber eine Regierung tun, die von einer demokratischen Majorität als „Ministerialpartei“ gebildet worden ist, welche die „Freiheiten des Volkes“ gegen die „Rechte der Krone“ verteidigt? Offenbar überlappen sich hier zwei Konzepte (was für die Zeit um 1840 in Baden überhaupt charakteristisch ist; die Theorie spiegelt nur die tatsächliche politische Lage wider): Ausgegangen wird nach wie vor vom monarchisch-konstitutionellen, aber dies wird so interpretiert, daß die ‚parlamentarische‘ Konsequenz unweigerlich daraus herauszuspringen scheint. Der in der konstitutionellen Monarchie von vornherein angelegte Widerspruch ist hier bis zum Äußersten getrieben – aber nicht überwunden. Deutlicher wird das noch, wenn man den Kontext berücksichtigt, in dem die Passage bei Zachariä steht. Sie erläutert dort den weiter oben mitgeteilten „1. Grundsatz“, demzufolge – neben dem Volk – auch der Fürst „die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten . . . in seiner Gewalt“ hat. An seine völlige Ausschaltung aus der Regierung ist von Zachariä also offenbar nicht gedacht worden, was seine Bestätigung an anderer Stelle findet, wo er das Recht des Monarchen, selbst zu regieren, ausdrücklich betont und dem Fürsten anrät, sich von seinen Ministern in den Staatsgeschäften nicht schlechthin vertreten zu lassen, da er sonst Gefahr laufe, die Regierungsgewalt de facto zu verlieren. Thiers' Satz vom ‚roi, qui règne, mais ne gouverne pas‘ findet in diesem Zusammenhang eine klare Absage¹⁰⁴. Später – in der Erläuterung des 3. Grundsatzes – heißt es sogar, daß der Fürst in einer konstitutionellen Monarchie seine „Vertreter“ frei ernennen dürfe¹⁰⁵, allerdings dann wieder, daß er dabei genötigt sei, sie „unter den Männern zu wählen, welche das Zutraun des Volks für sich haben, unter Männern, welche die Häupter der Parthei sind, die in der II. Kammer die Mehrheit der Stimmen hat“¹⁰⁶. Wenn diese Aussagen überhaupt einer widerspruchsfreien Erklärung zugänglich sind, dann kann sie offenbar nur darin liegen, daß auch hier noch Zachariä von einem, nunmehr für den Monarchen freilich äußerst prekär gewordenen, Schwebestand der konstitutionellen Verhältnisse ausgeht, in der der Fürst einerseits noch immer sein altes Recht besitzt, sich seine Minister auszuwählen, andererseits sie aber praktisch nur noch aus den Reihen der Häupter der Majoritätspartei nehmen kann, was über den genauen Hergang der Elektion noch nichts aussagt, nur daß hier eine nicht näher bestimmte ‚Nötigung‘ für den Monarchen besteht. Und insofern ist dann – je nach Stärke der Position von Majorität und Monarch mehr oder weniger – die Zusammensetzung der Regierung freilich das Werk der 2. Kammer: beim Monarchen das Recht, bei der Majorität der ‚Einfluß‘.

Daß unter diesen Umständen für den Monarchen die Wahrung seiner Position doch nicht ganz chancenlos ist, wird sofort deutlich, wenn man berücksichtigt, daß ihm in jener Zeit noch keine festen Parteiorganisationen gegenüberstehen, sondern nur lose parlamentarische Gruppierungen, und daß es sich bei den ‚Parteihäuptern‘ Zachariäs keineswegs um

104 A. a. O., S. 123.

105 A. a. O., S. 243.

106 A. a. O., S. 266.

Parteiführer im modernen Sinne handelt, sondern um die intellektuell hervorragenden Köpfe einer ‚Richtung‘. Von einer ‚Parteiregierung‘ im streng parlamentarischen Sinne kann daher im Deutschland jener Tage ohnehin keine Rede sein. Das mindert natürlich auch die Möglichkeiten für die Majorität, auf die Entschlüsse des Fürsten einen Druck auszuüben. Und von daher versteht es sich dann auch, daß Zachariä ihr nicht einmal das Recht einräumt, ein ihr lästig gewordenes Ministerium durch Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen, sondern sie lediglich auf den Beschwerdeweg verweist¹⁰⁷. All das ist durchaus noch zeitadäquat konstruiert und daher weniger widersprüchlich, als es sich auf den ersten Blick hin ausnimmt, oder – anders ausgedrückt – es ist die angemessene Reflektion einer in sich widersprüchlichen politischen Situation. Wie realistisch das gesehen ist, ergibt sich auch aus folgendem: Zachariä konstatiert, daß unter obwaltenden Umständen zwar eine parlamentarische Majorität die Befugnisse des Monarchen zur Regierungsbildung nicht auf ein bloß formales Ernennungsrecht zu reduzieren vermag, daß andererseits aber dieser wiederum zur Rücksichtnahme auf die Majoritätsmeinung gezwungen ist. Die beiden Kontrahenten geraten so in eine eigenartige Patt-Stellung, in der sich der Aktionsspielraum des Ministeriums vergrößert. Von beiden abhängig, kann es sich seine doppelte Abhängigkeit dadurch zunutze machen, daß es sich jeweils dem einen gegenüber auf seine Gebundenheit durch den anderen beruft, dem Fürsten gegenüber auf die Majorität, aus der es stammt, der Majorität gegenüber auf den Willen des Monarchen. Zachariä sieht geradezu den praktischen Wert der juristischen Ministerverantwortlichkeit, des selten begangenen Weges der Ministeranklage, darin, daß unter Berufung auf sie die Minister unbillige Zumutungen der Krone abwehren können¹⁰⁸. Kein Zweifel, daß sich hier eine Erkenntnis Bahn bricht, die auf eine der interessantesten Konsequenzen des monarchisch-konstitutionellen Systems hinweist: die Regierung eines Ministers, der stärker ist als Monarch und Parlament. So etwas hat es in Deutschland ja tatsächlich gegeben, wengleich eine solche Ministerregierung nicht einfach als die selbstverständliche Folge dieses Systemarrangements oder gar als die ‚richtige‘ Lösung des in ihm involvierten Regierungsproblems angesehen werden darf¹⁰⁹. Hier wäre vielmehr erst einmal die jeweilige konkrete Bedingungskonstellation aufzudecken, auf der derartige Erscheinungen beruhten und dadurch möglicherweise unter Zeitgenossen auch den Eindruck ihrer ‚Richtigkeit‘ erweckten. Nur auf diese Weise läßt sich verhüten, daß vorschnell etwas in den Rang eines ‚Wesenszuges‘ des deutschen Konstitutionalismus gehoben wird – mit entsprechender Abqualifizierung aller anderen, sei es monarchischer, sei es parlamentarischer Lösungen –, was lediglich vorübergehendes Resultat einer extremen Konstellation sein konnte. Auch Zachariä will ja nur auf die ministeriellen Chancen innerhalb einer eigentümlichen Konstellation aufmerksam machen, nicht etwa die Ministerregierung als die dem konsti-

107 A. a. O., S. 244.

108 A. a. O., S. 268.

109 Dazu neigt Huber, a. a. O. III, S. 20 und passim.

tutionellen System angemessene empfehlen. Letztlich bleibt die Regierungsform der konstitutionellen Monarchie auch bei ihm trotz aller parlamentarischen Einflußmöglichkeiten eine im strengen Sinne des Wortes monarchische.

Man kann ihm dabei nicht einmal vorwerfen, daß er die ‚parlamentarische‘ Konsequenz aus seiner Systemanalyse nicht gezogen habe. Nicht nur deswegen, weil ein solcher Vorwurf etwa die Zeitbedingtheit des Autors übersähe, sondern weil er vielleicht überhaupt gegenstandslos ist; denn er setzt ja voraus, daß es diese parlamentarische Konsequenz als Entwicklungsnotwendigkeit realiter gegeben hat. Eine derartige Notwendigkeit für die deutsche Geschichte nachzuweisen, dürfte jedoch schwerfallen. Sie ist auch in Zachariäs Konzeption nicht als solche angelegt, sondern nur von unserer Warte aus allzu leicht hineininterpretierbar. Man mag füglich bezweifeln, daß das System in dem Zustand, in dem es Zachariä schildert, auf die Dauer verharren konnte. Aber es ist nicht eindeutig, in welche Richtung es sich verändern mußte. Selbst auf dem Punkt, auf den es die Analyse dieses Staatslehrers geführt hat, erscheint die Chance des Monarchen, sich durchzusetzen, nicht aussichtslos. Er ernennt die Regierung und hat den Staatsapparat in der Hand, kann und darf ihn zur Wahlbeeinflussung einsetzen, um ein gefügiges Parlament zu erhalten.

Aus allen diesen Gründen erscheint es nicht angängig, Zachariäs Konzeption als eine, wenn schon nicht strikt ‚parlamentarische‘, so doch als im Ergebnis parlamentarische zu charakterisieren, so als ob sie vom monarchischen zum parlamentarischen Prinzip unterwegs sei, inkonsequenterweise aber dort noch nicht angelangt. Wenn man überhaupt einen Begriff für sie finden will, so wäre es ratsamer, sie anstatt als vorparlamentarisch als Abart des wahren Konstitutionalismus zu bezeichnen, in der die ‚Wahrheit‘ der freien Wahl ihre Ersetzung durch die ‚Lüge‘ der Korruption fand, weniger kritisch ausgedrückt: in der die Idee der ‚Vernunft‘ durch die Realität des ‚Einflusses‘ ersetzt wurde.

III. Robert von Mohl: Parlamentarisierung zur Überwindung des konstitutionellen Dualismus

Wenn Bedenken dagegen geäußert wurden, Zachariäs Konzeption einfach als ‚vorparlamentarisch‘ zu begreifen, so sollte damit nicht behauptet werden, daß sie nicht auch in dieser Weise verstanden werden könnte. Gewiß ist unter den älteren Theoretikern Zachariä derjenige, dessen Reflexion des konstitutionellen Systems am weitesten in Richtung einer parlamentarischen Lösung des Systemwiderspruchs vorstößt. Und insoweit gehört sie auch in eine Entwicklungsreihe von Theorien, die in Deutschland zum Parlamentarismus führen, hinein. Nicht zufällig verdankt Mohl, der erste unter den deutschen Staatslehrern, der den Übergang vom duali-

stischen System zum parlamentarischen propagiert, gerade ihm entscheidende Anregungen. Die Rolle der Parteien und der Wahlkorruption, zentrale Fragen bei Mohl, sind schon von Zachariä herausgestellt worden. Daß aber Mohl nun nicht einfach die Konsequenz aus den Ansätzen seines Vorgängers zieht, sondern sich genötigt fühlt, seine Vorstellungen von parlamentarischer Regierung im Gegensatz zu ihm zu entwickeln, weist auf eine andere gedankliche Herkunft des Württembergers hin, aus der heraus es verständlich wird, daß er mit dem parlamentarischen Konzept gerade den von Zachariä konstatierten Schwebzustand zugunsten einer größeren Einheitlichkeit der Staatsgewalt überwinden wollte. Allerdings ist das auch bei Mohl nicht so zu verstehen, als habe er einfach anstelle der Regierung des Monarchen die des Parlaments setzen wollen. Sein Versuch, den Dualismus zwischen beiden aufzuheben, lag vielmehr in der Richtung eines bis zu äußerster Konsequenz durchgeführten gemäßigt liberalen Versöhnungsprogramms.

Mohl repräsentiert von Anfang an eine ausgesprochen monistische Variante des Staatsdenkens, was ihn zunächst zu einem hervorragenden Interpreten des Monarchismus in der konstitutionellen Theorie des Vormärzes werden läßt. Seine Wendung zum Parlamentarismus erfolgt nur allmählich. Dies und der Umstand, daß ihm dabei gerade die im konstitutionellen System angelegte Konfliktsproblematik als Leitfaden diene, legt es nahe, die Erörterung der vormärzlichen Staatslehre mit einer Darstellung seiner Entwicklung zu einem Abschluß zu führen, zumal die letzte große Biographie über ihn der hier aufgeworfenen Fragestellung nur am Rande und nicht in historischer Perspektive nachgeht¹¹⁰. Folgende Entwicklungsstufen können dabei unterschieden werden:

Die Interpretation der konstitutionellen Monarchie im monarchistischen Verfassungsverständnis 1829/30 (1).

Beginnende Distanzierung davon, verbunden mit einer zunächst juristischen (2), dann mehr politischen Kritik des Systems in den dreißiger Jahren (3).

Abwendung von diesem Verfassungsverständnis angesichts der parlamentarischen Entwicklung in Westeuropa in den vierziger und fünfziger Jahren und Empfehlung der neuen Regierungsform auch für die deutschen Staaten (4), wobei deren Verständnis bei Mohl einer neuen Deutung und Kritik zu unterziehen ist (5).

Zunehmende Einsicht in die Bedingungen dieses Systems und steigende Skepsis im Hinblick auf seine Einführbarkeit in Deutschland ab der sechziger Jahre (6).

1. Die monarchistisch-ständische Interpretation der Württembergischen Verfassung

Mohl steht der später ihn so beschäftigenden Parlamentarismusfrage

¹¹⁰ Angermann, Robert von Mohl, 1962. Vgl. auch die Einleitung von Beymes zu seiner Auswahl der politischen Schriften Mohls und Brandt, a. a. O., S. 242–254.

zunächst recht fern. Sein erstes größeres Werk, eine Darstellung des Staatsrechts des Königreichs Württemberg, 1829/30 erschienen, enthält ein klares Bekenntnis zum monarchischen Prinzip, gerade dort, wo die Ausführungen über eine bloße Interpretation des positiven Rechts hinausgehen und prinzipiellen Charakter annehmen. So stellt er bei der Diskussion des den monarchischen Staatsgewalts-Vorbehalt normierenden § 4 der Verfassungsurkunde ausdrücklich fest, daß es sich hierbei um einen „auch theoretisch ganz richtigen Satz“ handle, den die Mehrheit der verfassungsgebenden Versammlung gegen die Bedenken einer Minorität „mit richtigem Tacte“ akzeptiert habe. Konsequenz dieses Bekenntnisses ist, daß die Rechte der Ständeversammlung nicht als Mitwirkungskompetenzen bei Ausübung der Staatsgewalt aufgefaßt werden, sondern nur als Befugnisse, den staatlichen Ansprüchen entgegenstehende Volksrechte geltend zu machen:

„Verteidigung der sämtlichen Volksrechte gegen etwaige Angriffe der Regierung ist somit der Zweck der Stände-Versammlung. Sie ist das Organ des Volkes hierzu¹¹¹“.

In einer einprägsamen, kurzen Passage, die bereits im 2. Kapitel wiedergegeben worden ist¹¹², wird ein ausgesprochen promonarchisches Verfassungsbild entworfen, nach dem sämtliche Regierungskompetenzen dem Fürsten überlassen sind und die Volksvertreter nur die Aufgabe haben, einen Mißbrauch der Staatsgewalt zu verhindern. „Von einem Mitregieren des Volks, von einer Theilnahme an der Staatsgewalt“ könne „dabei gar keine Rede“ sein. Die Schwierigkeit, die für eine solche Interpretation darin liegt, daß die Stände durch Zustimmung an so wichtigen staatlichen Akten wie der Gesetzgebung und Steuererhebung beteiligt sind, wird mit einem aus dem „Grundgedanken“ der Verfassung nicht ableitbaren „Klugheitsvorbehalt“ wegerklärt: Es sei eben besser, einen Schaden, der durch eine mißbräuchliche Anwendung der staatlichen Gewalt für die Volksrechte entstehen könnte, von vornherein zu verhüten, als im nachhinein einen eingetretenen wiedergutzumachen. Die Problematik der Gewaltenteilung durch die Volksvertretung wird so mit Hilfe einer funktionalen Unterscheidung: Staatswillensbestimmung durch den Monarchen auf der einen Seite, Rechtswahrung durch die Stände auf der anderen, ausgeräumt. Auch die Absicht, von der diese Auslegungsweise getragen ist, wird deutlich ausgesprochen: Durch eine auf diese Weise verhinderte Gewaltenteilung soll der staatlichen Tätigkeit „Kraft, Einheit, Schnelligkeit, Folgerichtigkeit versichert bleiben¹¹³“. Mohls Stellungnahme gegen das von liberalen Staatslehrern der Zeit vorgetragene dualistische Verfassungsverständnis des ‚Zusammenwirkens‘ tritt klar hervor. Zugleich wird deutlich, daß sie nicht einfach aus einer konservativ-monarchistischen Parteinahme stammt, sondern aus der Sorge um die Einheit der Staatsgewalt, aus einem ausgesprochen etatistischen Denkansatz her-

¹¹¹ Staatsrecht des Königreichs Württemberg I, 1. Aufl., S. 454.

¹¹² Siehe oben 2. Kap. III (Anm. 142).

¹¹³ A. a. O., S. 453 f.; vgl. auch die Ablehnung der Gewaltenteilung S. 18 f. als einer „berichtigten Theorie“ (S. 22).

rührt. Dieses Staatsdenken führt hier noch zu promonarchischen Konsequenzen. Aber die Möglichkeit seines Umkippens in eine Option für den parlamentarischen Gegenpart ist darin gleichsam schon mit angelegt. Kaum nötig, darauf hinzuweisen, daß die von Mohl propagierte Auflösung des Verfassungswiderspruchs nur eine Scheinlösung, nur eine abstrakt-juristische, keine politische war. Sie versuchte, die absolutistische Maxime der Einheit der Staatsgewalt unter konstitutionellen Verhältnissen aufrechtzuerhalten, ausgerechnet durch einen in dieser Form wohl nur noch in Württemberg möglichen Rückgriff auf typisch altständisches Gedankengut.

2. Kritik des monarchistisch-ständischen Verfassungsverständnisses. Konfliktentscheidung durch Ministeranklage

Die Problematik eines solchen Verfassungsverständnisses ist Mohl im Laufe der folgenden Zeit bewußt geworden. Aber das führte bei ihm bezeichnenderweise nicht zu Zweifeln an der ‚Richtigkeit‘ seiner Interpretation, zu einer Übernahme liberaler Deutungsversuche. Ein erstes Unsicherwerden ist schon in der im Zusammenhang mit seiner Verteidigung des reaktionären hessischen Ministers Hassenpflug entstandenen Schrift über „Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung“, 1837, zu spüren¹¹⁴. Mohl geht hier in einer schon aus der Wortwahl im Titel ersichtlichen Anlehnung an Zachariä vom Modell des Freistaates mit einer Volksvertretung aus – er nennt ihn „repräsentative Demokratie“ – und konstatiert, daß das leitende Prinzip dieses Systems, die Herrschaft der Mehrzahl, zu in sich folgerichtigen und abgeschlossenen Ergebnissen führe. Zachariäs Bedenken, daß ein solcher Staat ohne monarchischen Stabilisator nicht lebensfähig sei, werden von ihm nicht geteilt, im Gegenteil: Gerade das, was jenem als das einzige Heilmittel erschien, die dualistische Aufgliederung der Staatsgewalt, beobachtet Mohl mit tiefer Skepsis – nunmehr in der Erkenntnis, daß auch eine funktionale Beschränkung der ständischen Mitwirkungsrechte die einheitliche Ausübung der Staatsgewalt durch einen einzigen Träger nicht wahr.

„Dagegen mag man es immerhin als sehr zweifelhaft betrachten, ob der Grundgedanke der repräsentativen Monarchie ein richtiger ist. Hier wird dem aus eigenem erblichen Rechte regierenden Fürsten die Fülle der Staatsgewalt und deren ganze Anwendung auf den einzelnen Fall anvertraut; dagegen den Regirten eine Reihe von negativen Rechten, welche nicht verletzt werden sollen, eingeräumt. Zur Wahrung derselben besteht eine aus den Reihen des Volkes hervorgehende Anzahl von Stellvertretern, welche das Recht und die Pflicht haben, alle Handlungen des Regenten genau zu controliren, und welchen sogar ausnahmsweise in einzelnen wichtigen Fällen ein Recht der Theilnahme an den Regirungshandlungen eingeräumt ist. Da ist denn nun die Frage, ob es einer richtigen Idee des Staatslebens entspricht, daß ein Dualismus gesetzlich begründet, ein positives und ein negatives Recht mit Angriffs- und Vertheidigungs-Waffen versehen einander gegenüber gestellt wird, jedoch so, daß beide an einzelnen Hauptpunkten der Stellung mit einander vermischt sind. Es verdient eine genaue

114 Zur Verteidigung Hassenpflugs s. Angermann, a. a. O., S. 44.

Untersuchung, ob diese Gegeneinandersetzung wirklich ein bleibender Zustand seyn kann, oder ob er mit Naturnothwendigkeit wieder zu einem in sich einigen und harmonischen Zustande führen muß. Anregend muß endlich noch, nicht blos für den Staatsmann sondern für das ganze lebende Geschlecht, die Erörterung der Frage seyn, welcher von den beiden Gegnern die größere Hoffnung des endlichen Sieges habe, ob also die Volksvertreter durch die im Herzen der feindlichen Stellung geöffnete Lücke einbrechen und die besiegte königliche Gewalt der parlamentarischen Allmacht unterworfen werden, jener nur den gesetzlichen Schatten eines Daseyns übriglassend; oder ob die im Anfange unzweifelhaft größere Gewalt der Regierung sich wenigstens in der Hauptsache als übermächtig erhalten und die Befugnisse der Volksvertretung auch der Wirkung nach auf ein Recht der Bitte beschränken wird¹¹⁵."

Der Unterschied zur Betrachtungsweise Zachariäs ist deutlich. Während dieser den Verfassungs dualismus akzeptiert – ähnlich wie Rotteck aus Mißtrauen gegenüber dem Absolutismus, von welcher Seite auch immer –, steht hinter Mohls Ausführungen auch hier ein monistisches Bild vom Staate, nur daß jetzt keine Option mehr für einen der beiden Kontrahenten getroffen wird. Mit einem abrupten: „Sey dem nun aber Allem wie ihm wolle . . .“, beendet Mohl statt dessen seinen Gedankengang und wendet sich der Erörterung der Möglichkeiten einer Konfliktsbeilegung in dem nun einmal vorhandenen dualistischen System zu. Dabei ist für ihn charakteristisch, daß er diese Frage von seinem alten interpretatorischen Ansatz her, demzufolge es sich bei den anfallenden Streitigkeiten um die Abgrenzung zweier Rechtssphären und nicht um die Vermittlung verschiedener politischer Gesichtspunkte handelt, wiederum nur als eine Rechtsfrage auffaßt:

„Zu den wichtigsten aber auch den schwürigsten Fragen gehört denn nun die, wie in einer repräsentativen Monarchie die von beiden Seiten möglichen Verletzungen der Rechte des andern Theiles auf eine gesetzliche und mit der Erhaltung des innern Friedens und Beibehaltung der eingeführten Verfassung verträgliche Weise zu verhindern und wieder auszugleichen sind¹¹⁶."

Ein Mißbrauch der Machtstellung kann von beiden Seiten begangen werden, auch von den Ständen, wenn sie nach mehr Anteil an der Staatsgewalt trachten, als ihnen zugestanden wurde. Mittel, einen solchen Mißbrauch zu verhüten, gibt es zwar. Aber sie sind nach Mohls Ansicht theils unzureichend, theils mit anderweitigen Nachteilen verknüpft, theils rechtlich unzulässig. Gegen die Anmaßung der Volksvertreter könne die Regierung zur Auflösung der Ständeversammlung schreiten: ein unzulängliches Mittel; denn wer garantiere, daß nicht Abgeordnete noch schlimmeren Geistes gewählt würden? Einen seine Befugnisse überschreitenden Minister könnten die Stände zur ‚parlamentarischen Verantwortung‘ ziehen; denn es sei seine Pflicht, über seine Regierungshandlungen vor der Ständeversammlung Rede zu stehen. Auch das sei jedoch unzureichend; denn es fehle an einer Sanktion: Ein bloßer Tadel führe zu nichts. Eine Steuerverweigerung sei ebenfalls gegenüber einer zur Verfassungsver-

115 A. a. O., S. 4 f.

116 A. a. O., S. 7.

letzung entschlossenen Regierung kein Schutzmittel, zudem im Staatsinteresse zu vermeiden. Die „Erklärung der Unwürdigkeit“ (das Mißtrauensvotum) schließlich dürfe nicht zur Entlassung des Getadelten führen, weil dies gegen die Prärogative des Monarchen verstoße. Möglich sei dagegen in solchen Fällen der Einsatz von Schiedsgerichten. Er sei sogar notwendig, da sonst in einem echten Verfassungskstreit das Volk das Recht habe, seinen Gehorsam aufzukündigen und Widerstand zu leisten, die Regierung ihrerseits jedoch befugt sei, gegen diesen Widerstand vorzugehen. Das bedeute Bürgerkrieg, wo kein Richter. Doch wer könne Richter sein? Unparteiische ausländische Staaten anzurufen empfehle sich nicht. Bleibt somit nur die Einsetzung einer inländischen Behörde zur Schlichtung von „Meinungsverschiedenheiten über die Gränze der gegenseitigen Rechte“. Und das sei nun freilich ein „Triumph der Gerechtigkeit“, wenn Volk und Regierung sich ihrem Spruche unterwürfen¹¹⁷.

Soweit die zwanzigseitige Einleitung des Buches. Daran schließt sich eine mehrere hundert Seiten starke Erörterung des Ministeranklageverfahrens an. Sicherlich ging es Mohl in erster Linie um die Darstellung dieser Institution, um ein juristisches Problem. Aber indem er es eingangs in den größeren Zusammenhang der Konfliktregulierungsfrage des konstitutionellen Systems überhaupt stellt, verquickt er es in so eigenartiger Weise mit dessen politischer Problematik, daß man zu glauben geneigt ist, er habe diese gar nicht begriffen. Es ist ja ohne weiteres klar, daß Auflösung oder Steuerverweigerung keine tauglichen Mittel sind, Rechtsstreitigkeiten zwischen Regierung und Ständen zu lösen. Ein durch eine Ständerversammlung begangenes Unrecht wird durch eine Bestätigung dieser Versammlung per Neuwahl nicht aus der Welt geschafft, sondern zementiert. Andererseits ist eine Steuerverweigerung natürlich kaum ein zureichendes Mittel gegenüber einer zur Verfassungsverletzung fest entschlossenen Regierung. Sie wird dann auf dem Wege des budgetlosen Regiments weiter zu regieren versuchen. So weit, so gut. Aber als Mittel zur Austragung von Rechtsstreitigkeiten waren diese Maßnahmen von den progressiv Liberalen auch gar nicht gedacht. Die Idee, nach dem Vorbild des alten Reichsgerichts zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen ein Schiedsgericht einzusetzen, stammt vielmehr aus der Reaktionsgesetzgebung des Bundes, hatte hier auch insofern ihren Platz, als der Bund ja nicht von der Vorstellung einer Mitregierung der Stände, sondern nur von ihrer Rechtswahrungsfunktion gegenüber einer Regierung mit nach wie vor absolutem Vorbehalt der politischen Entscheidungen, ausging. Indem Mohl diese Vorstellungsweise übernimmt, gelingt es ihm zwar, deutlich zu machen, daß es Rechtsstreitigkeiten (Kompetenzgrenzenfragen) zwischen politischen Faktoren gibt, die nicht einfach ‚politisch‘ lösbar sind, sondern, da eine gemeinschaftliche authentische Interpretation der umstrittenen Norm in dem einmal entstandenen

117 A. a. O., S. 25.

Streit scheidet, nur auf verfassungsgerichtlichem Wege¹¹⁸. Nur eben erfaßt er damit nicht die daneben doch auch existierende politische Frage der Konfliktlösung bei einem Dissens innerhalb des Mitwirkungsbereichs. Dabei hätte die Erkenntnis, zu der er kurz vorher durchstößt, daß sich nämlich in Gestalt von Regierung und Volksvertretung nicht einfach zwei Rechtsbereiche gegenüberstehen, sondern sie in den „Hauptpunkten der Stellung mit einander vermischt sind“, zu der Einsicht weiterführen können, daß nach Anlage des Systems eine vollständige Juridifizierung der denkbaren Streitpunkte gar nicht möglich war. Mag sein, daß Mohl so systemtypische politische Streitfragen wie z. B. die der Zustimmung zu einer Gesetzesvorlage oder der Höhe der zu bewilligenden Steuern gar nicht einer juristischen Lösung zuführen wollte, daß er mit anderen Worten sie dort, wo eine gütliche Einigung nicht zustande kam, in einem dualistischen System wie der konstitutionellen Monarchie für unlösbar hielt, was ihm dieses Systemarrangement dann auch in zunehmendem Maße verdächtig machte. Indem er nun aber die gerade dafür angebotenen Lösungsmittel, wie Steuerverweigerung und Auflösung mit Neuwahlen, nicht als Regulierungsmittel für diese politischen Konflikte diskutiert, sondern im Rahmen der von ihm verfolgten Frage einer Ausgleichung von Rechtsverletzungen, erweckt er den Eindruck, als sei unsinnigerweise dies auch die Intention derer gewesen, die sie propagierten.

Mohls Darlegungen haben in der Verfassungshistorie stark nachgewirkt, einmal in der Vorstellung, daß es die allgemein anerkannte Funktion der Volksvertretungen im Vormärz gewesen sei, nur die Rechte des Volkes zu wahren, zum andern in der Meinung, man habe alle sich zwischen Regierung und Ständen ergebenden politischen Fragen als Rechtsfragen angesehen und sich daher merkwürdigerweise ihre Lösung von der juristischen Ministerverantwortlichkeit, dem Anklageverfahren, erhofft, andere Wege der Konfliktregulierung jedoch nicht gekannt¹¹⁹. Mit dieser scheinbaren Juridifizierung politischer Probleme hat Mohl, ähnlich wie Stahl umgekehrt mit seiner Politisierung von Rechtsfragen, den Gedanken der Verfassungsgerichtsbarkeit, die ja eine ganz bestimmte berechnete Funktion in einem konstitutionellen System hat, nämlich die der Kompetenzgrenzfeststellung, nicht die der Schlichtung von Streitigkeiten innerhalb sich nach der Systemintention gerade überschneiden sollender Kompetenzbereiche (Mitwirkungsbefugnisse), eher geschadet als einen Dienst erwiesen¹²⁰.

¹¹⁸ Zur gerichtlichen Lösung des Konfliktproblems s. o. 3. Kap., Anm. 13–15. Bei Mohl wird der sachliche Zusammenhang zwischen authentischer Gesetzesinterpretation durch Gerichte und dem Ministeranklageverfahren deutlich.

¹¹⁹ So die Sicht vor allem bei Goebler, a. a. O., S. 73 ff.; vgl. auch Angermann, a. a. O., S. 394. Dem kommen allerdings Ausführungen wie die von Welcker in seinem Artikel „Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister“ im Staatslexikon, 15. Bd., S. 639–642, entgegen.

¹²⁰ Mohl hat sich später selbst von seinem Opus distanziert (vgl. Angermann, a. a. O., S. 45).

3. Kritik des monarchisch-ständischen Systems. Bewilligungspflicht für notwendige Steuern

Es scheint angebracht zu sein, an dieser Stelle die politische Problematik konstitutioneller Systeme mit monarchischem Prinzip noch einmal kurz zu umreißen, um Mohls schrittweises Eindringen in sie besser darlegen zu können. Die systemleitende Intention, wie sie vor allem in den Verfassungen der vier großen süddeutschen Staaten zum Ausdruck kommt, ist offenbar die gewesen, dem Monarchen die gesamte Staatsgewalt, d. h. Staatswillensbildung, (Gesetzes-) Initiative, politische Grundsatzentscheidungen, Verfügungen über den zur Durchführung der gefaßten Beschlüsse notwendigen Staatsapparat oder, wie Mohl sagt, der zu diesem Zweck „zugeschlossenen Masse von geistigen und materiellen Kräften“ der Staatsangehörigen vorzubehalten¹²¹. Unter diesen Umständen liegt es sicherlich nahe, die Funktion der Stände als Wahrung verfassungsmäßig garantierter, einer ungehemmten Entfaltung der Staatsgewalt entgegenstehender Volksrechte aufzufassen. Darauf deutet schon VII,2 Bayerische Verfassung hin, der die ständische Zustimmung zur Gesetzgebung ausdrücklich auf solche Gesetze beschränkt, welche „die Freiheit der Personen oder das Eigenthum des Staatsangehörigen“ tangieren. Sinn der ständischen Mitsprache ist es dann, nicht Gesetze mitzugeben, sondern bei Gesetzen mit Eingriffscharakter einen Verzicht auf eine aus rechtsstaatlichen Gründen erfolgte Schrankenziehung für die staatliche Tätigkeit auszusprechen, oder – andersherum gesehen – durch Verweigerung der erbetenen Zustimmung ein Veto gegen die intendierten Eingriffe einzulegen¹²². Dem entspricht auch die Reduzierung der Ministerverantwortlichkeit auf die Ministeranklage bei Verfassungsverletzungen. Das ist systematisch ganz korrekt; denn auftauchende Streitfragen können bei dieser klaren Trennung von gesellschaftlicher und staatlicher Sphäre nur Rechtsfragen sein, die anläßlich eines durch Zustimmung nicht gedeckten ministeriellen Übergriffs entstehen. Alle denkbaren politischen Konflikte sind hier zu Kompetenzgrenzen-Fragen juridifiziert, da im engeren Bereich der Politik den Ständen eine Mitbestimmung versagt ist, somit auch kein eigentlicher ‚politischer‘ Streit entstehen kann. Nun ist aber schon im 2. Kapitel dargelegt worden, daß diese scheinbar so einleuchtende Trennung nur in der theoretischen Abstraktion durchgeführt werden kann; nicht aber in der politischen Praxis; denn die Zustimmung zu irgendeiner Gesetzesvorlage, z. B. zu einer Enteignungsmaßnahme im Zuge staatlicher Entfeudalisierungspolitik, hat immer auch schon die positive Funktion der Akzeptierung einer bestimmten staatlichen Politik, ist nie nur Eingriffserlaubnis¹²³. Dasselbe gilt von der Verweigerung der Zustimmung oder einer nur modifizierten Einwilligung. Sie stellt sich in der Pra-

121 Staatsrecht des Königreichs Württemberg I, 1. Aufl., S. 175.

122 A. a. O., S. 454, 529 f. Man kann in dieser über interpretatorische Zwänge hinausgehenden Anlehnung an das positive Verfassungsrecht in konservativ-gouvernementaler Sicht und der damit verbundenen Ablehnung jeder rechtsmetaphysischen Orientierung einen positivistischen Zug Mohls sehen (vgl. Beyme, a. a. O., S. XIII).

123 Siehe oben 2. Kap. III.

xis nicht nur als die Verhinderung eines Eingriffs dar, sondern ist umgekehrt selbst Eingriff in eine staatliche Planung. Ein Dissens in diesen Fragen aber ist, auch nach der Anlage der altkonstitutionellen Systeme, keine ‚Rechtsfrage‘ mehr, ist nicht als Kompetenzstreit lösbar, sondern ist ein ‚politisches‘ Problem. Tatsächlich bestimmen also auch nur ‚rechtswahrende‘ Stände insofern politisch mit oder haben, juristisch ausgedrückt, an der ‚Ausübung der Staatsgewalt‘ teil. Soweit ist Mohl in der Erkenntnis der Systemproblematik zwischen 1829 und 1837 vorangeschritten. Er sieht nun, daß gerade die reinliche Scheidung der Funktionen von Regierung und Volksvertretung die hier obwaltenden Schwierigkeiten nicht löst, sondern vertieft; denn wenn die Stände ihre staatliche Mitbestimmungsbefugnis nur im Sinne einer antistaatlichen Verteidigung der Volksrechte auffassen, dann wird der Charakter ihrer Mitbestimmung in der Regel ‚negativ‘ sein, d. h. sich in der Verweigerung der erbetenen Zustimmung äußern. Die monarchische Initiative droht am ständischen Veto zu scheitern, das so aufgefaßte dualistische System legt sich selbst lahm. Mohls Klagen über die Borniertheit der Abgeordneten, die die staatlichen Belange mißachteten, nur auf Sparsamkeit in der staatlichen Haushaltsführung drängten und für die selbst ein den eigenen Reihen entsprossener Minister, anstatt ein unterstützungswürdiger Parteigänger zu sein, zum bekämpfenswerten Gegner werde, sind bekannt¹²⁴. Nur, nach der Interpretation, die er der Funktion der Abgeordneten in diesem System gibt, verhalten sich diese ganz korrekt. Unter diesen Voraussetzungen ist der Eintritt von Zuständen, wie sie Mohl dann in der 2. Auflage seines ‚Staatsrechts des Königreichs Württemberg‘ kritisiert, nur folgerichtig.

Auch in dieser 2. Auflage aus dem Jahre 1840 hält Mohl an seinem alten Interpretationsschema fest. Auch hier fehlt nicht die Passage über die Funktion der Ständeversammlung mit der Beteuerung, daß von einer ständischen Teilnahme an den Staatsgeschäften keine Rede sein könne, sondern daß die Einheit der Staatsgewalt durch ihre restlose Überantwortung an den Monarchen aufrechterhalten bleibe. Aber daran schließt sich nun unvermittelt eine Kritik der so beschriebenen Systemintention an, die jetzt auch nicht mehr wie noch 1837 die rechtliche Konstruktion, sondern die politische Funktionsfähigkeit des Systems aufs Korn nimmt und daher auch nicht mehr in dem Versuch endet, die sich hier ergebende Problematik als Rechtsfrage juristisch zu lösen:

„Allein eine vergebliche Selbsttäuschung wäre es, wenn man in der repräsentativen Monarchie keine wesentlichen und großen Fehler erblicken wollte. Unstreitig wird sie durch einen Dualismus im Staate constituirt, welcher nicht nur im Ganzen und Einzelnen häufig hindert, sondern welcher überhaupt dem Begriffe eines richtig construirten Gemeinwesens schwerlich entspricht. Deßhalb sind die materiellen Folgen des Systems von zweifelhaftem Werthe. Langsamkeit und Halbheit wegen der Nothwendigkeit einer Übereinkunft, gänzliche Hinderung großer Gedanken liegen in der einen, Abschreckung von völliger Mißregierung in der anderen Waagschale¹²⁵.“

¹²⁴ Vgl. z. B. Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, S. 433.

¹²⁵ Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg I, 2. Aufl., S. 534.

Doch auch hier versagt es Mohl sich, aus dem nun eklatanten Widerspruch zwischen der von ihm voraus dargelegten Systemintention und tatsächlicher Systemfunktion Konsequenzen zu ziehen. Auch hier bricht er die allgemeine Reflexion alsbald mit einem: „Sey dem nun aber wie ihm wolle“ ab und kehrt zur Interpretation des positiven Rechts zurück, da der „staatsrechtliche Charakter der Repräsentativ-Monarchie“ auf diese Weise eben „unzweifelhaft“, wenn auch als an sich bedenklicher, „richtig aufgefaßt“ worden sei¹²⁶. Nun lassen sich die Bedenken Mohls in einem Punkt noch zuspitzen. Es ist ja sehr die Frage, ob die Mitbestimmungsbefugnisse der Volksvertretung, die man offenbar nicht mehr, wie er noch 1837 überlegt, auf ein bloßes „Recht der Bitte“, auf Petitionsniveau also, zurückdrängen kann, nur zu „Langsamkeit und Halbheit“ in der Staatswillensbildung oder nicht sogar zur völligen Unterwerfung der monarchischen Gewalt führen. Wenn es nämlich zu den unstreitigen Rechten der Stände gehört, Steuern zu bewilligen, so handelt es sich dabei ja offensichtlich nicht mehr, wie es eine an mittelalterlich-ständischen Vorbildern orientierte Verfassungsinterpretation vorspiegelt, um bloße Rechtswahrfunktionen gegenüber einem gelegentlichen Zugriff des Staates auf die Geldtaschen seiner Bürger bzw. um die Zustimmung zu im wesentlichen einmaligen ad-hoc-Maßnahmen, sondern um die Verfügung über die Mittel, auf deren regelmäßige Inanspruchnahme ein moderner Staat zu seiner Existenz angewiesen ist, schlechthin. Mit anderen Worten: Die Stände haben mit dem Steuerbewilligungsrecht so etwas wie einen „existentiellen Vorbehalt¹²⁷“ gegen den Staat in den Händen. Die staatliche Tätigkeit ist damit nicht nur punktuell, bei einzelnen intendierten Eingriffen in die gesellschaftliche Sphäre, sondern ganz generell von ihrer Zustimmung abhängig. Das aber ist für einen Verfassungsfaktor, dessen Aufgabe lediglich in einer Vetofunktion gegenüber der sonst ungehemmten Ausübung der Staatsgewalt durch den Monarchen bestehen soll, offenbar zuviel an Macht. Führt er die ihm angesonnene Funktion, die Volksrechte gegenüber staatlichen Zugriffen zu verteidigen, konsequent durch, führt sich damit das System selbst ad absurdum. Es ist, so besehen, wie Mohl feststellt, falsch konstruiert.

Um es dennoch funktionsfähig zu halten, hat Mohl nun eine Auskunft parat, die schon der Deutsche Bund in den ‚6 Artikeln‘ von 1832 anvisiert hat, nämlich die Verpflichtung der Volksvertretung, die „nothwendigen Ausgaben“ des Staates steuerlich abzudecken¹²⁸. Mohl stützte sich dabei schon in der 1. Auflage seines ‚Staatsrechts‘ auf die §§ 110 und 124 der Württembergischen Verfassung, nach denen die Stände „die nach gewissenhafter Prüfung für nothwendig erkannten Steuern zu verwilligen“ hatten (§ 124)¹²⁹. Er polemisiert deshalb nunmehr in der 2. Auflage gegen die in der Theorie insbesondere von Pfizer und auch in der Praxis von den

126 A. a. O., S. 535.

127 Ausdruck von Huber (a. a. O. III, S. 16), von ihm allerdings auf die sog. „existentiellen Vorbehalte“ des Monarchen in diesem System bezogen.

128 Siehe dazu 1. Kap. VIII und 2. Kap. IV.

129 A. a. O., S. 624 ff. Zu Mohls Budgettheorie s. auch Friauf, a. a. O., S. 188.

Ständeversammlungen „vielfach“ vertretene Ansicht, daß es ein absolutes Steuerverweigerungsrecht der Volksvertretungen gäbe, um auf diese Weise ein mißliebigeres Ministerium zum Sturz bringen zu können. Dabei bedient er sich monarchistischer und etatistischer Argumente: Ein von den Ständen auf diesem Wege erzwungener Regierungswechsel würde das „monarchische Element“ in der Verfassung der Wirkung nach vernichten, aus dem Königtum wie in England einen reinen „Zierrath“ machen und letztlich die Existenz des Staates überhaupt bedrohen; denn in Deutschland gehe es bei einem solchen Konflikt nicht darum, „wer“ regiere, sondern „ob“ regiert werde. Das heißt: Mohl lehnt es von vornherein ab, die Überlegung der progressiv Liberalen, daß die Steuerverweigerung etwa mit anschließender Auflösung der 2. Kammer und appellativen Neuwahlen ein Mittel der Regulierung politischer Konflikte in diesem System sein könne, zu diskutieren, indem er aus dem Streit um die Frage des „wie“ der Regierung sofort eine Existenzfrage des Staates macht. Nun hatte freilich schon Murhard darauf hingewiesen, daß mit einer Verpflichtung der Stände, die notwendigen Steuern zu bewilligen, das Problem ja nicht aus der Welt geschafft sei, da es zur Feststellung dessen, was als ‚notwendig‘ zu gelten habe, eben doch wieder der Zustimmung der Volksvertretung bedürfe – was ja auch § 124 der Württembergischen Verfassung nahelegte – und somit ein Streit darüber letztlich nur durch Anrufung des Volkes beigelegt werden könne¹³⁰. Bezeichnenderweise versucht Mohl, dieses Problem wieder mit einem Rückgriff auf seine altständische Funktionsbestimmung der Volksvertretung zu umschiffen. Alle „rechtlich und tatsächlich notwendigen“ Ausgaben seien anzuerkennen, da die Aufgabe der Volksvertretung nur darin bestünde, einen mißbräuchlichen Eingriff der Staatsgewalt zu verhüten. Die Auskunft löst die Frage ersichtlich nicht, verschiebt das Problem lediglich abermals. Anhand einer zeitgenössisch immer wieder die Gemüter bewegenden Frage demonstriert: Was von den Kosten einer Aufstockung des militärischen Potentials eines Staates ist wohl notwendig? Was nur nützlich? Was gar mißbräuchlich? Die Tendenz ist immerhin klar: Durch eine solche Bestimmung der ständischen Mitsprachefunktion bei der Budgetgestaltung wird der freie Spielraum der monarchischen Verfügungsgewalt über staatliche Ressourcen auf das äußerste noch Denkbare ausgedehnt und die Möglichkeit eines Drucks der Volksvertretung auf die Richtung der Politik gegen null reduziert, aus der politischen Frage der Höhe und der Verteilung der Budgetmittel aber wiederum eine Rechtsfrage gemacht: Die Stände dürfen von ihrem Vetorecht keinen anderen als nur einen staaterhaltenden Gebrauch machen, d. h. im wesentlichen keinen.

Es nimmt nicht wunder, daß diese Theorie von konservativer Seite begeistert aufgenommen und tradiert wurde, schien sie doch die einzige Möglichkeit zu bieten, die monarchische Präponderanz im vorgegebenen System nicht nur formal, sondern auch real zu behaupten. Für Mohl dürfte indessen auch hier gelten, was schon am Anfang der Erörterung seiner An-

¹³⁰ Siehe den Budget-Artikel im 3. Bd. des Staatslexikons S. 59.

sichten geäußert wurde: Das ihn beflügelnde Motiv war weniger ein konservativ-promonarchisches, sondern ein etatistisches, Wahrung der Einheit und Schlagkräftigkeit der Staatsgewalt trotz aller Gefährdungen durch den dualistischen Systemansatz. Von dorther, nicht von progressiv-liberaler Seite aus, erfolgt denn auch seine Kritik an der konstitutionellen Monarchie. Aus diesem Grunde erscheinen ihm die Vorschläge der Progressiven, den Dualismus des Systems politisch zu überwinden, inakzeptabel; denn sie zielen ja nur auf die Lösung jeweiliger Konflikte unter grundsätzlicher Beibehaltung der sie hervorrufenden dualistischen Struktur. Gerade das aber verschlimmert für Mohl nur das Problem. Sehr deutlich wird dies in der schon zum Teil zitierten kritischen Passage über die repräsentative Monarchie in der 2. Auflage des ‚Staatsrechts‘, wo er im Anschluß an den Vorwurf der Langsamkeit und Halbheit der Regierungsmaßnahmen unter solchen Bedingungen fortfährt:

„Außerdem ist ein häufiger Wechsel der bedeutendsten Personen, und also auch der wichtigsten Plane und ganzer Regierungssysteme unvermeidlich, damit aber auch Unruhe und Unmöglichkeit, weitausgehende und nur mit stätiger Folgerichtigkeit langsam durchführbare Entwürfe durchzusetzen. Davon abgesehen, daß diese Regierungsweise eine bedeutend größere Anzahl von talentvollen Leitern verlangt, als jede andere, und zwar um so mehrere, als sie sich im Kampfe der Partheien sehr schnell völlig abnützen“¹³¹.

Damit nimmt er einen schon von Zachariä geäußerten Vorwurf auf. Bei diesem war allerdings die kritische Begründung des Vorwurfs noch sichtbar: die Besorgnis, daß eine ‚launische‘ öffentliche Meinung, die sich ‚frei‘, d. h. unbeeinflußt durch die Stetigkeit verbürgende monarchische Regierung, in Wahlen äußern könne, zu einem raschen Wechsel der Regierungen führen würde – eine Argumentation, der gegenüber die wahrhaft Konstitutionellen immerhin ins Feld führen konnten, daß gerade eine ‚frei‘, d. h. sich an vernünftigen Maßstäben orientierende öffentliche Meinung, die nicht zum Spielball der verschiedensten Interessen und Einflüsse gemacht worden sei, am ehesten Stetigkeit verbürge. Jedenfalls traf der Vorwurf des dauernden Regierungswechsels die Intentionen der Progressiven nicht, denen es ja gerade um eine beharrliche Veränderung der Richtung der Regierung hin zu liberaler Reformpolitik in ihrem Sinne überhaupt ging, nicht um ein dauerndes parlamentarisches Wechselspiel zwischen Majorität und Opposition. Ob der Vorwurf tatsächlich zutraf, konnte daher eigentlich nur innerhalb einer Theorie der öffentlichen Meinung diskutiert werden. Von all dem ist jedoch bei Mohl nichts mehr zu spüren. Er begnügt sich mit der Feststellung der für ihn selbstverständlichen Folgen einer Schwächung der monarchischen Gewalt¹³².

Fragt man sich, was demgegenüber für ein Konzept Mohl selbst vertreten hat, so fällt der Abstand auf, der ihn damals noch von der Idee parla-

131 A. a. O., S. 535.

132 Mohl kennt die Intention des Liberalismus, auf die angegebene Weise eine „Mittelstandsregierung“ zu errichten, d. h. eine Regierung, in der der Mittelstand nicht selbst regiert, aber in seinem Sinne regiert wird (s. S. 534), teilt sie aber nicht. Es dürften ihn doch mehr als nur Nuancen von den Aretin, Rotteck, Welcker, Pfizer usw. unterscheiden (a. A. Angermann, a. a. O., S. 394).

mentarischer Parteiherrschaft trennt¹³³. Hinter seinen Ausführungen steht eine gerade in jener Zeit an Bedeutung gewinnende Rechtsstaatsideologie, die auf der Vorstellung von einer grundsätzlichen Trennbarkeit von Staat und bürgerlicher Gesellschaft, von Politik und (privatem) Recht beruht. Nur so läßt sich Mohls Funktionsbestimmung der ständischen Kompetenzen überhaupt begreifen. Dabei ist an einer Stelle die errichtete Trennwand zugunsten des Staates durchlässig: bei der Nichtverweigerbarkeit notwendiger Steuermittel. Und das entspricht exakt Mohls Rechtsstaatsvorstellung, die sich nicht in der bloßen Aufrechterhaltung der vorhandenen Rechtsordnung erschöpft, sondern eine Unterstützung des einzelnen bei der Wegräumung von solchen Hindernissen für seine Entfaltung einbegreift, deren Überwindung die Kräfte des Individuums selbst übersteigen. Dazu bedarf es jedoch eines „gemeinsamen Fonds“ des Staates, der wiederum von den Bürgern aufzufüllen ist¹³⁴. Übernahme und Anverwandlung dieser Rechtsstaatsvorstellung durch Stahl unter Betonung ihrer formal-negativen Aspekte sowie die Übernahme der Theorie von der Unverweigerbarkeit notwendiger Steuern, die von Stahl mit den bestehenden gesetzlichen Ausgabeverbindlichkeiten des Staates begründet wird, zeigen die Verwandtschaft solcher Anschauungen mit konservativen Vorstellungsweisen. Die Abschirmung einer eigenständigen gesellschaftlichen Sphäre gegenüber dem staatlichen Zugriff mag unter bestimmten Umständen als liberal gelten dürfen, dort, wo sich eine frei entfaltende bürgerliche Gesellschaft vor einem alles reglementierenden Autoritarismus schützen will. Unter Verhältnissen jedoch, in denen es gerade um eine Veränderung der gesellschaftlichen Strukturen in liberalem Sinne geht, erhält sie eine konservierende Funktion. Sie blockt die gesellschaftliche Sphäre gegenüber den vom Staat vorgetragenen Reformen ab. Daraus erklärt sich sowohl die Affinität Stahlscher Vorstellungen zu Mohls Theoremen, wie die tiefe Kluft, die Mohl von den progressiven Liberalen trennt. Denen ging es um etwas ganz anderes als schlichtweg Rechtswahrung, nämlich darum, dem Monarchen die Gesetzesinitiative zu entwenden, um ihre eigenen Reformvorstellungen im Wege staatlicher Initiative durchsetzen zu können. Mohl hat jedoch die politische Brisanz der Forderung nach ständischem Gesetzesinitiativrecht offenbar gar nicht recht gesehen, wenn er noch in der 2. Auflage seines ‚Staatsrechts‘ schreibt, daß das wichtigste Recht für eine Ständeversammlung die Einwilligung zu den Gesetzen des Staates darstelle, da man dadurch einen üblen Willen hindern könne, dagegen dem Initiativrecht wenig Bedeutung beizumessen sei; denn die Stände könnten ihre Wünsche ja auch durch Petitionen vortragen¹³⁵. So findet die konservative Abwehrhaltung gegen die liberalen, unter Druck auf den Staat vorangetriebenen Reform-

133 Vom englischen parlamentarischen System scheint er schon ein recht scharfes Bild besessen zu haben, wenn er a. a. O., S. 628, meint, daß der König dort nur noch Zierrath sei und es sich in England um einen Kampf zweier Parteien um die Macht handele.

134 Vgl. Angermann, a. a. O., S. 129.

135 A. a. O., S. 617.

bestrebungen eine wertvolle Hilfe durch den um die Einheit der Staatsgewalt besorgten Juristen.

4. Kritik des monarchisch-ständischen Systems. Option für die parlamentarische Regierungsform

In der Mitte der vierziger Jahre kommt es bei Mohl zu einer Abwendung von seinen bisherigen Anschauungen. Noch ein „Constitutionelle Erfahrungen“ resümierender Aufsatz von 1845 läßt davon nichts anmerken. Dagegen enthalten die späteren Abhandlungen von 1846 und 1852 eine klare Option für die parlamentarische Regierungsweise¹³⁶. Dies kommt schon in dem 1846 in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft erschienenen Aufsatz „Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland“ zum Ausdruck. Man hat sich häufig gefragt, ob Mohl seine Abhandlung in Kenntnis der ein Jahr vorher erschienenen Erörterung des ‚monarchischen Prinzips‘ durch Stahl, die ja auch auf einer vergleichenden Gegenüberstellung der englischen und deutschen Verfassungsverhältnisse beruht, geschrieben habe, oder ob hier zwei fast gleichzeitige unabhängige Entdeckungen des parlamentarischen Systems vorlägen¹³⁷. Der Streit ist gegenstandslos, da, wie sich zeigen ließ, schon im Jahre 1843 Bülau Gegenüberstellung und Unterscheidung beider Systeme vorwegnimmt. Es ist nicht anzunehmen, daß diese Darstellung des zu seiner Zeit bekannten sächsischen Staatswissenschaftlers, veröffentlicht in den Pölitz-Bülauschen Jahrbüchern, von den beiden späteren Autoren übersehen wurde. Zudem ist gerade die Mohlsche Abhandlung in ihrem Aufbau der Bülaus überaus ähnlich¹³⁸. Auch bei ihr handelt es sich um einen Vergleich des englischen, französischen und deutschen Systems. Auch hier wird gerade das englische von den bei-

136 Vgl. den Aufsatz Constitutionelle Erfahrungen, 1845 (in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft II, S. 191–233, und in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, 1860, S. 322–366), Über die verschiedenen Auffassungen des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland, 1846 (in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft III, S. 451–495, umgearbeitet und wesentlich gekürzt, in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, S. 33–65. In dieser Fassung wiederabgedruckt bei Beyme, a. a. O., S. 47–85), Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, Politische Briefe eines Altliberalen, 1852 (zuerst anonym in der Deutschen Vierteljahresschrift, S. 145–235, dann ebenfalls überarbeitet in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, S. 367–458), bei Beyme, S. 118–224.

137 So z. B. Angermann, a. a. O., S. 402. Für Mohls verstärktes Interesse an den englischen Verhältnissen in jener Zeit sind zu berücksichtigen seine Englandreise im Jahre 1847 und die revolutionäre Zuspitzung des Systemdualismus, der ihm schon seit geraumer Zeit problematisch erschienen war, im Jahre 1848.

138 Vgl. die folgende Gegenüberstellung (Mohl, a. a. O., S. 451–477). Es ist überdies zu berücksichtigen, daß es sich bei der Behandlung der englischen Verhältnisse in der deutschen Literatur jener Zeit nicht einfach um „rein“ wissenschaftliche Erkenntnisse handelte, sondern das Englandbild des jeweiligen Autoren stark von den Vorstellungen seiner Verwendbarkeit als Vorbild oder Gegenbild für Deutschland mitbestimmt wurde. Das gilt schon für Dahlmann und Murhard, aber auch für Bülau, Stahl und Mohl, später etwa Gneist, und erklärt, warum die „richtige“ Erkenntnis des englischen Parlamentarismus sich durchaus nicht mit einem Male durchsetzte. Verschiedene Englandbilder nebeneinander, auch Wandlungen der Vorstellung bei einem Autoren mit der Zeit mögen dadurch verständlicher werden, ganz abgesehen davon, daß die Verhältnisse auf der Insel selbst in Fluß und deshalb schlecht zu orten waren. Vgl. dazu jetzt Lamer, Der englische Parlamentarismus und die deutsche politische Theorie im Zeitalter Bismarcks 1857–1890, 1963.

den anderen abgehoben. Auch Mohl sieht die Abhängigkeit der Regierung in England von der im Parlament herrschenden Majorität. Die Regierung sei dort eigentlich nichts anderes als ein „Ausschuß“ der beiden Häuser. Ein Wechsel in der Majorität habe auch einen Wechsel des Ministeriums zur Folge, was den König nötige, sich zuweilen mit Ministern zu umgeben, deren politische Auffassung er nicht teile. Überdies spiele aber die Volksvertretung auch deshalb eine ganz andere Rolle als in Deutschland, weil sie nicht nur Volksrechte zu verteidigen habe, sondern selbst Anteil an der Verwaltung des Staates nehme. Wie Bülow sieht Mohl den aristokratischen Zug des Systems, schärfer als jener konstatiert er, daß es sich hier um eine ausgesprochene „Parteiherrschaft“ handele, wo die Parteien vor einer lebendigen öffentlichen Meinung um die Macht im Staat rängen, nicht aber wie in Deutschland gegen den Staat überhaupt Stellung nähmen. Ebenso wie Bülow erblickt auch Mohl im französischen System eine aus der Philosophie – und nicht der eigenen Historie folgende – Kopie des englischen, die Verbindung parlamentarischer Gepflogenheiten mit einer starken Regierung durch das Mittel der Korruption. Zwar würden die Ministerien parlamentarisch besetzt, doch bleibe die Regierung ein eigenständiger Faktor. Die Wahlen, die in England von den Parteien bestimmt würden, seien hier von der Regierung gelenkt. Da dieses System keine wirklichen politischen Alternativen biete, dominiere der persönliche Ehrgeiz. Die Volksvertretung verharre in Opposition. Da sie ohne Einfluß auf die Verwaltung sei, kämen von ihr auch wenig Initiativen in der Gesetzgebung. Auch Mohl vermerkt die Schwäche des aristokratischen Elements, die Bedeutung des Mittelstandes in der Julimonarchie und die Restringierung der politischen Anteilhabe durch einen hohen Zensus.

Wiederum wie bei Bülow wird anschließend das in Deutschland übliche Regierungssystem mit dem französischen in enge Verbindung gebracht, aber – und hierin liegt der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Autoren – nicht als dessen reinere und ehrlichere Ausdrucksform gefeiert, sondern als Zerrbild eines Zerrbildes (als welches bei Mohl schon das französische System im Verhältnis zum englischen erscheint) angeprangert. In Deutschland habe man die französische Lehre von der scharfen Trennung der monarchischen Gewalt von der Volksvertretung übernommen. Die Minister würden hier vom Fürsten aus den ihm persönlich untergebenen Staatsdienern nach Gefallen ausgewählt. Das führe zur politischen Inhomogenität und Programmlosigkeit der Regierung. Ihr Bestreben, Einfluß auf die Zusammensetzung der Volksvertretung zu nehmen, um eine gefügige Majorität zu gewinnen, sei hierzulande noch stärker als in Frankreich, sei es daß die Wahlkreise günstig eingeteilt würden, sei es daß man einfach Beamte als Kandidaten aufstelle oder wenigstens zu Ausrichtern der Wahl auf bestimmte genehme Kandidaten hin bestelle. In Deutschland komme noch hinzu, daß die Anlehnung an traditionelle Formen zu merkwürdigen Zusammensetzungskriterien für das Repräsentationsorgan geführt habe, die sich für eine reformerisch orientierte Regierung hemmend, für eine konservative förderlich erwiesen. Auch fehlten

hier die äußeren Bedingungen für eine kräftige Entwicklung des konstitutionellen Lebens. Es gäbe keine starke öffentliche Meinung, die Preßfreiheit sei nicht in vollem Umfange gewährt, die Unterdrückungspolitik des Bundes und die Zersplitterung des Landes in viele kleine Staaten täten ein übriges, die Entwicklung zu behindern. Unter diesen Verhältnissen sähe sich die Volksvertretung auf eine teils kleinkarierte, teils grundsätzliche, in jedem Falle aber fruchtlos-negative Kritik an der Regierung beschränkt, deren Vehemenz schließlich auch den Monarchen als Regierungschef in Mitleidenschaft ziehe. An diese Schilderung der Verhältnisse schließt sich nun die entscheidende Frage an:

„Nun aber – und dies ist sicherlich die wichtigste Frage – welchen Schluß ziehen wir aus dieser verschiedenen Gestaltung des repräsentativen Staates in England, Frankreich und Deutschland? Ist die Einsicht in diese Verschiedenheit nur eine Bereicherung unseres statistischen Wissens, eine genauere Belehrung über unsere Zustände, oder aber können wir vielleicht für Leben und Handeln einen Rath schöpfen, weist uns etwa die Erkenntnis des Zieles, an welchem Andere angelangt sind, einen bis jetzt nicht eingeschlagenen Weg für unser eigenes Fortschreiten?¹³⁹“

Die Antwort, die Mohl auf diese bisher von ihm mit einem lapidaren „Sey dem nun wie ihm wolle“ abgeschobene Frage findet, ist ebenso kurz: „Wir denken denn doch.“ Der nun endgültig vollzogene Übergang von einer juristischen Systemkritik zu einer politischen, verbunden mit einem kritischen Systemvergleich, läßt ihn jetzt zu Verbesserungsvorschlägen für die deutschen Verhältnisse kommen, und zwar in Gestalt des ausdrücklichen Rates, wenigstens zwei Elemente der westeuropäischen Systeme zu übernehmen, „die Bildung der Ministerien aus den Kammermehrheiten und die folgerichtige Durchbildung der Volksrechte und der Verwaltung nach den obersten Grundsätzen der Verfassungen¹⁴⁰“.

In seiner 1852 in Briefform anonym herausgegebenen Schrift „Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel“ werden die schon 1846 geäußerten Gedanken auch nach der Revolution wieder aufgenommen und zum Teil popularisiert und konkretisiert. Auch hier wird das „Mißlingen des constitutionellen Systemes, so wie es bei uns aufgefaßt und gehandhabt worden ist“, beschrieben und der damit verbundene Prestigeverlust für das monarchische Prinzip konstatiert. Auch hier werden dafür zwei Mißstände verantwortlich gemacht: die falsche Bildung der Volksvertretungen und die Zurückweisung der „parlamentarischen Regierungsweise“ durch die Fürsten¹⁴¹. Während Mohl 1846 nur ganz allge-

139 A. a. O., S. 478.

140 A. a. O., S. 479. Die Passagen ab Seite 478 fehlen im Abdruck von 1860 und bei Beyme, was diesen (S. XXXII) offenbar zu der Ansicht verführt hat, daß auch 1846 Mohl noch keine klare Forderung nach einer parlamentarischen Lösung des Regierungsdualismus gestellt habe. Diese Forderung erhebt Mohl in dem fehlenden Teil. Mohl konnte seinen Aufsatz 1860 kürzen, weil er die sich an den Rechtsvergleich anschließende Erörterung in umfangreicherem Maße 1852 fortgesetzt hatte. Im folgenden werden die Erörterungen von 1846 mit denen von 1852 zusammen behandelt.

141 A. a. O., S. 392 (zitiert nach Staatsrecht, Völkerrecht und Politik). Im Text wird der Aufsatz von 1846 nach der Originalausgabe, der von 1852 nach der Ausgabe von 1860 zitiert. In den folgenden Anmerkungen sind die Jahreszahlen vorangestellt.

mein die Erfüllung des öffentlichen Lebens mit verfassungsmäßigem Geiste forderte („Die Lebensluft des constitutionellen Staates ist eine frei entwickelte öffentliche Meinung“)¹⁴², damit der Staat wirklich ein „organisches Ganzes“ sein könne, und insbesondere verlangte, daß die Institution der Volksvertretung nicht in der Luft schwebte, sondern durch ähnliche Einrichtungen einer örtlichen Selbstregierung in den kleineren Kreisen des staatlichen Lebens ihre Ergänzung fände, konkretisiert er 1852 seine Vorstellungen im Hinblick auf eine zweckmäßige Zusammensetzung der Volksvertretung mit der Forderung: „allen Gattungen von Rechten und Interessen, welche eine Verletzung von der Regierung erfahren könnten, sind Vertreter zuzuweisen . . .“¹⁴³. Hier schlägt offenbar das alte Verfassungsverständnis wieder durch. Der Fehler der bisherigen Bildung der Volksvertretungen liegt für Mohl nicht in der Berücksichtigung verschiedener Gruppen (Stände) der Bevölkerung an sich – rein ‚numerischen‘, sei es allgemeinen oder durch einen Zensus restringierten Wahlen ist er weiterhin abhold –, sondern im hergebrachten ständischen Prinzip dieser Gruppenbildung. Denn dies habe es bisher verhindert, daß alle relevanten Lebenskreise ihrer Bedeutung nach im Parlament repräsentiert würden. Mohls Konzept zielt dagegen darauf, „jedem gesellschaftlichen Kreise eine eigene Vertretung zu geben“, was letztlich eine recht eigenartige und komplizierte Ersetzung des älteren ständischen Elektionsprinzips durch ein an der fortgeschrittenen gesellschaftlichen Entwicklung orientiertes neues bedeutet. Wie sich das mit der von ihm verfolgten Neuordnung des Verhältnisses von Regierung und Volksvertretung im parlamentarischen Sinne verträgt, ist eine Frage, die sofort auftaucht. Auf sie wird noch zurückzukommen sein. Zunächst zu Mohls zweiter Forderung, die Regierung aus dem Parlament hervorgehen zu lassen: Sehr klar werden von ihm 1852 die Konsequenzen des bisher herrschenden „dualistischen“ Systems dargelegt. In ihm müsse es notwendigerweise, und nicht weil dies in einer deutschen Eigentümlichkeit usw. liege, zu gegenseitigem Widerwillen, zu Eigensinn, Begünstigungen, Rechthaberei u. ä. m. kommen. Dieser staatschädliche Dualismus aber sei nur auf zwei Wegen zu beseitigen: durch „Corruption“ oder durch „parlamentarische Regierung“¹⁴⁴. Das Korruptionssystem wird dabei von Mohl, wie schon vor ihm von Zachariä, definiert als Einflußnahme mit nicht unbedingt unsittlichen oder staatschädlichen Absichten und Mitteln. Es müsse nicht gleich ungesetzlicher Zwang bei den Wahlen herrschen oder eine kriminelle Bestechung stattfinden, sondern es könne auch in der Gewährung gerechtfertigter Vorteile, in der Nachgiebigkeit gegenüber volkstümlichen Wünschen und der Anerkennung der Interessen bestimmter Klassen bestehen – kurz, es umgreift all das, was zum Arsenal der Wahlbeeinflussung auch heutzutage

142 46/487.

143 52/416. Zur richtigen Bildung einer Volksvertretung überhaupt S. 405 ff. Versuch, das herkömmliche Ständeschema im Hinblick auf die Struktur der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts umzubilden, auch bei Ahrens („organisches Repräsentativsystem“); s. dazu Brandt, a. a. O., S. 248. Zu Mohl im einzelnen ders., S. 242 ff., und Angermann, a. a. O., S. 417 ff.

144 Systemkritik 52/389, Lösungsalternative ebd., S. 394 f.

tage gehört¹⁴⁵. Mohl findet die Anwendung dieser Mittel für das monarchische Prinzip sehr verlockend, zeigt sich – im Gegensatz zu Zachariä – dennoch über die sittlichen und materiellen Nachteile, die es mit sich bringt, besorgt. Den Versuch, auf diese Weise Stimmen zu gewinnen, vergleicht er schon 1846 mit dem „Faß der Danaiden. Bei jeder neuen Wahl fängt das Drängen nach Bewilligungen und Gunst wieder von vorne an; es ist eine reine Versteigerung¹⁴⁶“. Das ganze System werde so in seiner „Wurzel“ allmählich „vergiftet“, was sich letzten Endes auch für das monarchische Prinzip nicht auszahle, wie das Beispiel Louis Philíppe, der diese Regierungsweise folgerichtig und großartig durchgeführt habe und dennoch gescheitert sei, zeige¹⁴⁷. Unter diesen Umständen aber helfe nur der Übergang zur parlamentarischen Regierung. Deren Einrichtung sei einfach:

„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 von 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 gebildet¹⁴⁸“.

Auf diese Weise werde das „itzt oft so peinliche und störende“ Verhältnis zwischen Regierung und Ständen vermieden. Sie stünden sich nicht mehr „ohne Richter in fruchtlosem Kampfe“ gegenüber. Es werde auch nicht mehr die „Staatseinheit in feindlichem Dualismus“ zerrissen.

„Der unselige Gedanke, daß die Regierung an sich den Volksrechten feindlich gegenüberstehe, daß daher jeder tüchtige Mann sich derselben entschieden gegenüber stellen müsse, unter keinen Umständen an ihr Antheil nehmen dürfe, könnte gar nicht mehr vorkommen¹⁴⁹“.

Von erheblicher Bedeutung für das Verständnis der Mohlschen Konzeption ist die Art und Weise, in der er sich mit möglichen Gegenargumenten auseinandersetzt: Wenn man dagegen einwende, daß damit eine unzumutbare Einengung der Position des Monarchen verbunden sei, so lasse sich anführen, daß der Fürst im Besitze seiner Rechtsstellung bleibe. Insbesondere bleibe er nach wie vor der „Inhaber der Staatsgewalt¹⁵⁰“. Seine Zustimmung zu allen Regierungshandlungen, vor allem zur Gesetzgebung, sei auch weiterhin erforderlich. Eine formale Änderung des Systems

145 52/395 f. Vgl. auch die von K. S. Zachariä gegebenen Definitionen im vorangehenden Abschnitt.

146 46/493.

147 52/399.

148 52/400.

149 46/479.

150 52/401.

finde überhaupt nicht statt. Allerdings seien die Beschränkungen, welche die neue Regierungsweise ihm auferlege, beträchtlich:

„Es soll der Staat nicht nach der persönlichen Ansicht des Fürsten, sondern nach dem Programme der in Mehrheit befindlichen politischen Partei geführt werden¹⁵¹.“

Daher müsse der Monarch unter Umständen auch Maßnahmen zustimmen, die ihm zuwider seien. Vor allem müsse er einsehen, daß die Leitung der Staatsverwaltung im Sinne der jeweiligen Mehrheit der Volksvertretung eine politische Notwendigkeit darstelle, und es müsse von ihm verlangt werden können, daß er

„demnach nicht nur seine amtlichen Rathgeber wählt, sondern auch aufrichtig und ohne Hinterhalt nach deren Ansicht regiert“. – „Es wird ihm kein bestimmter einzelner Diener aufgedrungen . . . , aber er kann keinen wählen, der im Widerspruch mit der notwendigen Richtung in der Politik steht¹⁵².“

Ihm bleibe die Möglichkeit, bei den Beratungen des Regierungskollegiums seinen Einfluß geltend zu machen, wie ihm überhaupt die personelle Besetzung des Staatsapparats weiterhin überlassen sei¹⁵³. Im Grunde werde also im Hinblick auf den Monarchen gar nichts geändert; denn auch unter den gegenwärtigen Umständen könne er sich ja eine Auswahl der Minister nach völligem Belieben nicht leisten. Die empfohlenen Modifikationen seien daher nur gradueller Art. Demgegenüber stehe jedoch, daß dem Fürsten durch sie eine „weit höhere und reinere Stellung“ gegeben werde als bisher¹⁵⁴. Nun erst lasse sich von ihm wirklich sagen, daß er kein Unrecht tun könne. Die Opposition richte sich jetzt nicht mehr gegen ihn, sondern nur gegen die jeweilige Regierung. Das monarchische Prinzip habe dadurch einen „dienlichen Blitzableiter“ erhalten¹⁵⁵. Was schließlich eine zweite mögliche Einwendung, daß dieses System in einen „selbstsüchtigen Partheikampf“ ausarte, betreffe, so seien solche Kämpfe, Intrigen und Verschwörungen in jedem System zu finden. Das parlamentarische aber besitze den Vorzug, daß sie vor der Öffentlichkeit ausgetragen werden müßten und von der öffentlichen Meinung in Schranken gehalten würden¹⁵⁶. In ihm werde zwischen den Parteien um Grundsätze der Regierungspolitik gerungen, für ein „factiöses, auf Persönlichkeiten hinauslaufendes Treiben“ sei hier kein Platz. Auch seien die Kontrahenten, die hier aufträten, „nothwendigerweise geistig bedeutende Männer“. Was ihnen an Verwaltungserfahrung fehle – ein weiterer Einwand¹⁵⁷ –, machten sie, einmal Minister geworden, durch größeren staatsmännischen Weitblick wieder wett. Die Corruption werde hier dadurch ausgeschlossen, daß die Minister sich ja nicht mehr darum bemühen

151 52/403.

152 52/401.

153 46/481.

154 Ebd.

155 52/403.

156 46/483 f.

157 46/482 f.

müßten, durch Wahlbeeinflussung eine loyale Majorität im Parlament zu erhalten, sondern ihnen eine Majorität schon dadurch versichert sei, daß sie selbst aus ihr hervorgingen¹⁵⁸. Was ein denkbare korruptives Verhalten der Parteien im Kampf um die Gunst der Wählerschaft anlange, so seien sie genötigt, mit ihren Versprechungen im Rahmen dessen zu bleiben, was sie, an die Regierung gekommen, einlösen könnten¹⁵⁹. Täuschungen zahlten sich am Ende nicht aus, sondern würden mit dem Verlust der Mehrheit bezahlt¹⁶⁰. Auch ein häufiger Wechsel der Regierung sei dort nicht mehr zu befürchten, wo es zu „einer festen Bildung von Parteien und einer bewußten Richtung der Politik“ gekommen sei¹⁶¹. Allerdings müsse man bei all dem eine Voraussetzung machen: Es dürfe nur zwei Parteien geben. Eine größere Verschiedenheit der politischen Richtungen werde vom Volk nicht erfaßt¹⁶².

Dieselben Gedankengänge erscheinen in verkürzter Form und leicht variiert auch in späteren Schriften wieder: so in der ‚Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften‘ von 1855 der Hinweis auf die „parlamentarische“ und die „dualistische“ Erscheinungsweise des konstitutionellen Staates mit einer zusammengefaßten Kritik am dualistischen System: Ein Streit könne hier durch Veto in der Gesetzgebung und Mittelverweigerung den Stillstand aller Staatsgeschäfte hervorrufen. „Für einen Richter oder eine sonstige Ausgleichung sorgt der Organismus des konstitutionellen Staates nicht“, was zu dem bedenklichen Versuch führe, die Volksvertretung durch Korruption unter den Einfluß der Regierung zu bringen. Demgegenüber sei es besser, „wenn regelmäßig die Häupter der jeweiligen Mehrheit in der Versammlung in den Rath des Fürsten gerufen und also die Staatsangelegenheiten von ihnen geführt werden¹⁶³“. So auch in der ‚Encyklopädie der Staatswissenschaften‘ 1859, wo wiederum die Frage nach einer Institution aufgeworfen wird, durch die ein ernsthaftes Zerwürfnis zwischen Regierung und Volksvertretung geschlichtet werden kann und bezeichnenderweise immer noch in erster Linie an eine „schlichtende Instanz höherer Art“ gedacht wird, die es aber nur in einem Staatenbund gäbe. Somit bleibe in den Einherrschaften mit Volksvertretung das parlamentarische System, „nämlich der Wahl des Ministeriums im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung“, die einzige Lösung¹⁶⁴. Das wird in der 2. Auflage 1872 noch einmal ganz scharf den in einer dualistischen Systemvorstellung verhafteten Auskunftsmitteln der Auflösung der 2. Kammer und des Pairsschubs in der 1. entgegengesetzt, die unzureichend seien, da ja keine hinreichende Gewähr dafür bestünde, daß durch Neuwahlen regierungsfreundliche Abgeordnete in die Volksvertretung gelangen, mithin der Streitzustand sich möglicherweise nur verschlim-

158 46/492.

159 46/482 f.

160 52/426.

161 46/485, so wörtlich auch 52/426.

162 52/491.

163 Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 289.

164 Enzyklopädie, 1. Aufl., S. 367.

mere, ein Pairsschub aber, wenn er überhaupt möglich sei, das Ansehen des Oberhauses bedenklich mindere. Folglich bleibe nur: „die grundsatzmäßige Besetzung der Ministerien mit Mitgliedern der jeweils in der Mehrheit befindlichen Partei¹⁶⁵“.

5. Parlamentarisierung der Regierung als Bündnis von Monarchie und Bürgertum

Mohls Darlegungen zum parlamentarischen Regierungssystem sind etwas ausführlicher wiedergegeben worden, um eine von der herkömmlichen Interpretation abweichende Deutung begründen zu können. Es fragt sich ja, inwieweit die Behandlung eines Autors, der seit 1846 eine klare Option für die parlamentarische Regierungsform zu erkennen gibt, innerhalb einer Analyse des monarchisch-konstitutionellen Systems noch gerechtfertigt ist. Das bedarf einer eingehenderen Nachweisung. Dazu einleitend einige kritische Bemerkungen zu Mohls neuer Konzeption überhaupt: Zunächst wird bei Mohl nicht klar, wie er sich die Überführung der bestehenden deutschen Systeme in parlamentarische denkt. Diese Frage drängt sich um so mehr auf, als er ja gerade die Mittel, mit denen die progressiven Liberalen eine Berücksichtigung des Mehrheitswillens durch die Regierung zu erreichen suchten, die absolute Steuerverweigerung und die ständische Gesetzesinitiative, für seine Ziele zurückweist bzw. für unwesentlich zu ihrer Erreichung hält. Was Mohl selbst bietet, ist dagegen mehr eine Art Appell an die öffentliche Meinung und an den guten Willen der Fürsten, politische Taktik auf Gelehrtenpropaganda verkürzt, bei allerdings zunehmender Einsicht in die Problematik eines solchen Vorgehens¹⁶⁶. Zweitens läßt sich fragen, ob ein Übergang zum parlamentarischen System tatsächlich schon die von Mohl beanstandeten Halbheiten und Langsamkeiten des Konstitutionalismus zu beseitigen in der Lage ist und überdies ein schneller Wechsel der Regierungen dadurch vermieden werden kann. Die Erfahrungen mit parlamentarischen Systemen sind ja durchaus nicht so eindeutig positiv, wie Mohl es voraussetzt. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß er gerade in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit einer Zweiparteien-Bildung hingewiesen hat, und es ist zuzugeben, daß sich unter dieser Bedingung eine beträchtliche Verbesserung der Regierungsverhältnisse gegenüber den nur scheinbar einheitlich-monarchischen und von parlamentarischen Rücksichtnahmen freien Ministerien des Vormärz erzielen läßt.

Unklar bleibt aber, wie diese beiden Parteien entstehen sollen. Mohl selbst äußert sich angesichts der politischen Verhältnisse seiner Zeit recht skeptisch über die Möglichkeit ihrer Bildung. Es läßt sich aber noch mehr sagen: Sie ist in seiner Konzeption gar nicht angelegt. Parteien-Konzept und lebenskreisartiges Zusammensetzungsprinzip der Volksvertretung stehen bei ihm unvermittelt gegenüber. Wie sich die als Vertreter der ver-

¹⁶⁵ A. a. O., 2. Aufl., S. 362 f.

¹⁶⁶ Vgl. dazu die Enzyklopädie, 1. Aufl., S. 367.

schiedensten gesellschaftlichen Gruppen gewählten Abgeordneten, wenigstens im Parlament, zu einem Zweiparteiensystem nach allgemeinen politischen Gesichtspunkten formieren sollen, wird nicht gesagt. Dazu findet man bei Mohl, anders als bei seinem Vorgänger Zachariä, keine Überlegungen. Aber der hat dabei eben bewußt auf jede ständische Reminiscenz bei der Abgeordnetenbestellung verzichtet¹⁶⁷. Wenn man jedoch das Vorhandensein zweier Parteien einmal als gegeben unterstellt, so erhebt sich die weitere Frage, ob damit auch schon die Alternative „Korruption“ abgewiesen ist. Öffnet sich dadurch nicht vielleicht nur ein neuer Dualismus auf anderer Ebene, der wiederum zu korruptiven Zuständen im Wettbewerb um die Wählergunst führt? Gewiß, es entfällt die amtliche Wahlbeeinflussung in dem Sinne, daß durch Förderung obrigkeitshöriger Majoritäten und Beschränkung der Propagandamöglichkeiten der Opposition die Durchsetzung einer parlamentarischen Herrschaft über die Regierung verhindert wird. Aber ob damit jede amtliche Wahlbeeinflussung schon aufhört, erscheint denn doch als fraglich. Eine Regierungspartei, die den Staatsapparat in der Hand hat, wird darauf möglicherweise nicht verzichten wollen. Mohls Ansicht, daß parlamentarische Minister von einer Wahlbeeinflussung Abstand nehmen würden, weil sie sich keine Majorität im Parlament mehr zu verschaffen brauchten, ist offensichtlich unbegründet; denn es geht ihnen genauso wie ihren Kollegen im dualistischen System darum, die vorhandene Majorität zu erhalten, um so mehr als im parlamentarischen System ihre eigene Stellung von deren Wahrung völlig abhängt. Auch die Verlagerung des Wahlkampfes auf die Parteien muß Korruption nicht ausschalten. Das sieht Mohl zwar, doch meint er, daß sich ein solches Vorgehen für sie nicht auszahlen werde – eine Ansicht, die auf einer Hochachtung der kritischen Funktion der öffentlichen Meinung beruht, wie sie mit ihm der sonst von ihm abgelehnte wahre Konstitutionalismus teilt. Demgegenüber aber hat schon Zachariä nachgewiesen, daß Korruption das realistische Ende eines Appells an das Volk sei. Warum sollte die Übernahme der „wahren Wahl“¹⁶⁸ in das parlamentarische System zu anderen Ergebnissen führen? Sicherlich wird hier die bisher vorhandene grundsätzliche Spannung zwischen Regierung und Parlament aufgehoben. Das ist ein nicht zu gering zu veranschlagender Vorteil des neuen Systems. Auch wird die oppositionelle Minorität insofern in ihrem Verhalten durch die veränderten Verhältnisse bestimmt, als sie, in der Situation, selbst in die Regierungsverantwortung zu kommen, eher ein Programm des Möglichen als eine Liste des einfach Wünschbaren vorlegen wird und nicht in obstruktiver Negation verharren kann. Doch daß damit der Wettstreit der Parteien den Charakter einer ‚vernünftigen‘ Auseinandersetzung annehmen wird, daß nunmehr nur um „Grundsätze“ gekämpft wird, folgt daraus nicht. Auch in diesem System geht es um Interessen und Machtchancen, wie es Zachariä prinzipiell richtig gesehen hat, auch hier

167 Zu dem Problem der Mohlschen Konstruktion s. Angermann, a. a. O., S. 417 ff. (S. 430 f.), und Brandt, a. a. O., S. 253. Mohl selbst sieht die Schwierigkeit einer Zweiparteienbildung angesichts der gegebenen Lage 52/431 f.

168 46/492; vgl. auch S. 483 (Kampf um „Grundsätze“).

bestehen daher Anreiz und Möglichkeiten, Wähler und Gewählte zu korrumpieren. Mohls Alternative: Korruption oder Parlamentarismus, ist demnach falsch¹⁶⁹. Gewiß, die gerade von nicht-parlamentarischen Regierungen ausgehende Wahlkorruption jener Jahre vor Augen, mochte es damals naheliegen zu meinen, daß eine Parlamentarisierung dieses Problem gegenstandslos machen könnte, jedenfalls wenn man es weniger tief analysierte als Zachariä. Insofern ist Mohls Ansicht erklärlich. Die Logik dieses Systems, die er zu entwickeln suchte, hatte er damit freilich nicht erfaßt. Soviel zu den kritischen Vorfragen. Im Kontext dieser Untersuchung aber kommt es in erster Linie darauf an zu ergründen, wie sich Mohl das Verhältnis von Monarch und Parlament in dem von ihm vorgeschlagenen System dachte.

Dies scheint ein entscheidender Punkt für das Verständnis Mohls zu sein. Mohl betont ja immer wieder, daß der Fürst auch im parlamentarischen System seine bisherige Stellung grundsätzlich beibehalte. Er sei es, der die Minister auswähle, der mit ihnen zusammen regiere, der gegen ihm mißliebige Projekte nach wie vor sein Veto einlegen könne, all dies trotz eines stärkeren, sich aber nur graduell auswirkenden Zurücktretens seines eigenen Willens. Diese starke Herausstellung einer Mitregierungsfunktion des Monarchen hat zu der Frage geführt, ob Mohl denn wirklich so eindeutig, wie es seit 1846 den Anschein hat, für das parlamentarische System optiert habe¹⁷⁰. Daran läßt sich jedoch kaum zweifeln, wenn anders Bildung der Regierung aus der Parlamentsmajorität, programmatische Abhängigkeit dieser Regierung von eben dieser Majorität und direkter Wechsel bei einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse nicht ‚parlamentarisch‘ heißen soll. Mohl hat diese Züge der parlamentarischen Regierungsform unmißverständlich akzeptiert. Wie soll der Monarch dann aber neben den Parlamentsministern noch mitregieren können? Man könnte an eine andere Erklärung denken dahingehend, daß Mohls ständige Beteuerungen, eine monarchische Regierung sei auch mit parlamentarischen Ministern möglich, nicht ganz ernsthaft gemeint gewesen seien, sondern nur den monarchischen Adressaten seiner Ausführungen, auf dessen Mitwirkung er bei der Einführung des parlamentarischen Systems nun einmal angewiesen war, beschwichtigen und verlocken sollten, indem er ihm den Gewinn einer „höheren und reineren Stellung“ ohne völligen Verlust der bisherigen Position einredete. Denn mußte sich Mohl nicht klar darüber gewesen sein, daß dem Fürsten unter den intendierten neuen Regierungsverhältnissen nur die Erhabenheit jenes Kirchturmknopfes, um den sich niemand kümmern, zukommen konnte? Hatte er

169 Auch v. Beyme (bei Kluxen S. 193) scheint Mohls Alternativen für zutreffend zu halten. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 28, erinnert dagegen an Henry Maine, der 1886 das Problem der Korruption gerade im parlamentarischen System heraufziehen sieht und zwei verschiedene Arten von „Bestechung“ unterscheidet: „Ämterpatronage“ und „soziale Leistungen“ (d. h. Wegnahme des Eigentums einer Klasse zugunsten einer anderen im Wege der Gesetzgebung).

170 Brandt, a. a. O., S. 249 Anm. 388, mit Verweis auf Oertzen, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, 1953, S. 112.

doch selbst schon 1840 vom englischen König als einem bloßen „Zierrath“ gesprochen¹⁷¹. So plausibel sie klingt, so hat diese Täuschungsthese doch den Nachteil, daß sie eine recht begrenzte Urteilsfähigkeit auf monarchischer Seite voraussetzt. Außerdem scheint Mohl selbst später, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Einflußnahmen von Monarchen wie Leopold von Belgien, wieder zu einer positiveren Einschätzung der Rolle des Fürsten im parlamentarischen System gekommen zu sein¹⁷². Dazu kommt schließlich, und dies entkräftet die Täuschungsthese vollends, daß er, so abschätzig er auch über kleinere deutsche Potentaten seiner Zeit dachte, von einer echten Sorge um die Existenz der Monarchie an sich erfüllt war. Den „festen Halt, welchen ein erbliches Fürstentum im Staate gibt“, mochte er auf keinen Fall missen¹⁷³. Diesen Pfeiler wollte er durch einen Übergang zum parlamentarischen System nicht etwa unterminieren, sondern stärken, überzeugt davon, daß gerade die antiparlamentarischen Regierungsexperimente seiner Zeit den monarchischen Gedanken nur in Mißkredit brächten. Parlamentarismus und Monarchismus werden daher von Mohl in einen Zusammenhang gestellt, der weit über die Beibehaltung einer bloßen monarchischen Fassade in einem sonst demokratisch-parlamentarischen System hinausgeht. Nur unter Berücksichtigung dessen läßt sich Mohls Konzeption verstehen und deutlich machen, inwiefern die Erörterung auch seiner ‚parlamentarischen‘ Phase in eine Abhandlung über das monarchisch-konstitutionelle System gehört. Recht besehen, transzendiert Mohl es auch nach 1846 nicht. Sein Parlamentarismus ist anderer Art als der der revolutionären Linken der achtundvierziger Zeit¹⁷⁴.

Mohl, der Antipode Stahls in der deutschen Staatslehre: Das Verhältnis beider zueinander läßt sich nach all dem präziser bestimmen: Wenn Mohl Stahl als Antipode gegenübergestellt wird, so ist das insofern richtig, als er sich, anders als Stahl, für die parlamentarische Regierung entscheidet in der realistischen Einsicht, daß das Programm eines rein monarchischen Regiments unter konstitutionellen Verhältnissen den Dualismus gar nicht zu überwinden vermag, sondern ihn in der problematischen Weise, wie er sie selbst in seinen früheren Werken beschrieben hat, beibehält. Hiermit

171 Staatsrecht des Königreichs Württemberg I, 2. Aufl., S. 628.

172 52/425.

173 Zu Mohls Haltung gegenüber den deutschen Fürsten vgl. die Äußerungen bei Angermann, a. a. O., S. 409 f.

174 Angermann kommt (S. 408 ff.) zu einem anderen Schluß. Für ihn ist Mohl gegen die Monarchie, hält aber an ihr fest, weil er sieht, daß sie sich (anno 1848) nur mit Gewalt beseitigen läßt. Die Entscheidung Mohls für das parlamentarische System enthält für Angermann eine (wenn auch gemäßigte) Entscheidung für das Prinzip der Volkssouveränität. Mohl habe auch damals schon an die Unaufhaltsamkeit der Entwicklung zur Demokratie geglaubt, meint Angermann aus späteren Aussagen (als Mohl sich im Reich mit dem allgemeinen Wahlrecht konfrontiert sieht) zurückschließen zu können. Allerdings muß er auf der anderen Seite zugeben, daß Mohl dezidiert antidemokratisch gesinnt war und für ein erbliches Königtum eintrat, was offenbar seiner These von Mohls Option für die Volkssouveränität, gegen die Monarchie, widerspricht. Dieser Widerspruch ergibt sich dadurch, daß Angermann in Stahlschen Kategorien befangen denkt und sich daher keinen „monarchischen Parlamentarismus“, sondern nur einen antimonarchischen denken kann. So muß er zwangsläufig annehmen, Mohl sei bei seiner Option für den Parlamentarismus selbstverständlich (wenn auch nicht mit großer Begeisterung) für Volkssouveränität und Demokratie eingetreten. Siehe dagegen das Folgende im Text.

hört die Möglichkeit einer Gegenüberstellung aber auch schon auf. Daraus folgern zu wollen, Mohl habe sich, indem er für das parlamentarische Prinzip optierte, gegen das monarchische entschieden, heißt ihn mit Stahls Augen betrachten. Eben diese Alternative gilt für Mohl nicht. Parlamentarismus und Konstitutionalismus (i. S. des monarchischen Prinzips) sind für ihn keine Gegensätze. Seine Alternative lautet vielmehr: Monismus versus Dualismus. Auch nach 1846 geht es ihm um die Lösung des alten Problems, wie die Einheit der Staatsgewalt unter konstitutionellen Systembedingungen gewahrt werden kann. Wie ein Leitmotiv taucht daher in seinen Werken immer wieder die Verurteilung des Gewaltenteilungskonzepts der älteren Konstitutionellen, sei es in der Form der Gewaltentrennung Montesquieus oder in der verschiedenen Art der Gewaltenteilung bei Dahlmann und Rotteck, auf¹⁷⁵. Von vornherein hält er für unpraktikabel, was diesen als die einzige realistische Möglichkeit erschien, die Staatsgewalt einer Kontrolle zu unterwerfen. Für ihn war es 1837 deshalb nur die Frage, wer von den beiden Gegnern, Monarch oder Parlament, im Streit obsiegen werde. Aber anders als es von dorthen erscheinen mag, enthält seine Option für das Parlament seit 1846 keine Absage an die Monarchie, sondern will gerade damit ihre Rettung einleiten. Insofern liegt hier kein Bruch in seiner Entwicklung vor, sondern nur eine Modifizierung der ursprünglich promonarchischen Lösung des für ihn grundlegenden Problems, von deren Unhaltbarkeit er sich inzwischen überzeugt hat. Der von ihm jetzt propagierte Parlamentarismus ist grundsätzlich anderer Art als die Parlamentsherrschaft, die er noch 1837 als mögliche Konsequenz des konstitutionellen Krieges hat heraufziehen sehen. Es gibt eine merkwürdige Passage in seiner ‚Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften‘, von der aus sich seine Einstellung zu der Frage erhellen läßt¹⁷⁶. Er wirft dort seinem Leipziger Kollegen Levita, der in einer Schrift über die Volksvertretung die Forderung nach einer ‚Mitregierung‘ in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit als konstitutionelle Quintessenz erhoben hatte, vor, daß damit das monarchische Prinzip nicht vereinbar sei. Wenige Seiten später aber erklärte er es sogar mit dem von ihm propagierten parlamentarischen System für durchaus verbindbar. Legt man an diese Stelle das von der Verfassungshistorie bevorzugte Stahl'sche Denkschema an, so ist eine derartige Behauptung offenbar unsinnig; denn eine Option für das parlamentarische Prinzip schließt dann die für das monarchische aus. Von dorthen gesehen ist es im parlamentarischen System noch weniger beherrschbar als im dualistischen. Anders jedoch bei Mohl. Für ihn wird das monarchische Prinzip zwar durch eine ‚Mitregierung‘ im dualistischen Stil gefährdet – wegen der Schliche, der es sich bedienen muß, wenn es sich da behaupten will, nicht aber durch den Übergang zum parlamentarischen System. Mohl verschafft sich die Möglichkeit, parlamentarisches und monarchisches Prinzip zusammenzudenken, dadurch, daß er das monarchische, wie auch andere Staatslehrer der Zeit, noch ganz im alten Sinne

175 Zuerst im Staatsrecht des Königreichs Württemberg I, 1. Aufl., 1829, S. 18 f., dann vor allem in Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, 1855, S. 273.

176 A. a. O., S. 283 Anm. 1 und S. 290.

faßt: der Fürst als der „Inhaber der Staatsgewalt“, der durch bestimmte Mitwirkungsrechte der Volksvertretung in seiner Tätigkeit beschränkt werden kann, wobei jedoch die Formalität des Prinzips über die Art dieser Mitwirkung nichts aussagt. Aus diesem Grunde widerspricht dem auch die Verbindung mit parlamentarischen Ministern nicht, was sich nach Mohl schon äußerlich darin zeigt, daß eine Verfassungsänderung beim Übergang zu einer solchen Praxis nicht vonnöten ist. Die Staatsgewalt bleibt auch hier in den Händen des Fürsten. Er wählt sich seine ministeriellen Mitarbeiter aus den Reihen der Majorität selbst aus. Ihm stehen dabei keine festen Parteiorganisationen gegenüber, die ihm bestimmte Kandidaten aufdrängen könnten. Einen solchen Parteibegriff kennt Mohl nicht. Das macht verständlich, daß Mohl monarchisches und parlamentarisches Prinzip nicht als sich ausschließende, sondern als sich ergänzende Prinzipien begreifen kann. Vollends wird es allerdings erst klar, wenn man auch die antidemokratische Tendenz der Konstruktion Mohls in die Betrachtung mit einbezieht¹⁷⁷.

Wenn Konservative wie Stahl und die radikale Linke von parlamentarischer Regierung sprechen, so liegt dem ein letztlich auf demokratischer Grundlage basierendes Parlamentarismusverständnis zugrunde. Parlamentarische Regierung meint hier antimonarchische Regierung. Das parlamentarische System gravitiert zur Republik, sagt Stahl. Mohls parlamentarisches System ist dagegen nicht von der Idee einer Selbstbestimmung des Volkes her konzipiert. Von der Ansicht, daß die repräsentative Demokratie, daß Demokratie überhaupt eine folgerichtige Staatsform sei, wie er sie noch 1837 bekundet, rückt Mohl in seiner Schrift von 1852 vielmehr ausdrücklich ab¹⁷⁸. Tocqueville und Cherbuliez hätten hier seinem „Instinkte längst zu klarer Auffassung geholfen“. Demagogentum und Gefahr eines Umschlagens in den „Communismus“ lassen ihn „um keinen Preis“ auf den festen Halt, den die Erbmonarchie gewährt, verzichten wollen.

„Die Demokratie ist ein völlig verzweifelttes Heilmittel gegen die allerdings

¹⁷⁷ Man kann Mohl besser von K. S. Zachariä her begreifen als aus einem Gegensatz zu Stahl. Mohl übernimmt von Z. die Vermittlung von monarchischem und parlamentarischem Prinzip mit Hilfe der Parteienkonzeption, lehnt aber die Korruption als Instrument dieser Vermittlung ab. Infolgedessen wird der König noch stärker als bei Z. an das Parlament gebunden, was zugleich zur Aufgabe des dualistischen Konzepts von der konstitutionellen Monarchie und, wie Mohl hofft, zu einer stärkeren Integrierung der Staatsgewalt und ihrer subjektiven Faktoren, Monarch und Parlament, führt. Von Mohl her gesehen hat gerade Stahl diesen Dualismus, den Mohl schon länger als den Krebschaden des Systems ansieht, nicht, auch nicht zugunsten des Monarchen, aufzuheben vermocht, sondern nur auf eine der Volksvertretung abträgliche Weise zu stabilisieren versucht, wie sie Mohl aber schon in seinen früheren Werken als unhaltbar nachgewiesen hat. Im Grunde ist Mohls Konzeption gemäßigter Liberalismus: Die Idee der Versöhnung monarchischer und ständischer Teilhabe an der Staatsgewalt bis zu ihrem Diskriminierungen der einen Seite und damit auch den bisherigen feindlichen Dualismus aufhebenden Ende gedacht. Das „freundliche Benehmen“ (Schmelzing) soll nun auch auf ministeriell-administrativer Ebene stattfinden. In dieser Tradition ist Parlamentarismus nicht Parlamentsherrschaft, sondern vollendete parlamentarische Mitbestimmung. So kann später auch Treitschke noch eine starke monarchische Gewalt und parlamentarisches Mißtrauensvotum zusammendenken (s. o. 3. Kap. Anm. 192). Ansätze auf gemäßigt liberaler Seite in dieser Richtung vor Mohl referiert Gall, Die parlamentarische Opposition, S. 160 ff.

178 52/387 f.

auch vorhandenen Uebel der Monarchie, das nur dann erst in Frage kommen darf, wenn jene Uebel überwiegend und gar nicht zu beseitigen sind. Letzteres ist aber noch gar nicht auf rechte Weise versucht worden¹⁷⁹."

Die rechte Weise jedoch, in der man es versuchen muß, ist eben jene Verbindung von Monarchie und parlamentarischem Regierungssystem. Parlamentarisierung ‚von oben‘, Einbau dieser Regierungsform in das monarchisch-konstitutionelle System als ultima ratio gegen eine Demokratisierung des Staates: Hierin scheint der Schlüssel für das Verständnis der so widersprüchlich anmutenden Gedankengänge Mohls zu liegen. Rettung der Monarchie durch einen Parlamentarismus, den nicht demokratische Impulse tragen, sondern der eingebettet ist in ein System der Fürstensouveränität und dessen Verfall einhaltet: auch dies durchaus ein antidemokratisches ‚bis hierher und nicht weiter‘. Seinerseits aber wird dieser Parlamentarismus selbst wiederum gestützt durch die weiterbestehende Verfügung des Monarchen über die Staatsgewalt¹⁸⁰. Monarchisches und parlamentarisches Prinzip treten zusammen als Garanten der staatlichen Ordnung auf. Das macht Mohls Ärger über die deutschen Fürsten plausibel, die nicht begreifen wollten, daß wohlmeinende Bürger ihnen damit eine beide Seiten rettende letzte Chance böten¹⁸¹. Von hier aus werden auch die merkwürdigen Widersprüche in seiner Konzeption erklärbar: die Hoffnung, daß monarchische und parlamentarische Regierung sich miteinander verbinden lassen, daß insbesondere dem Monarchen das schützende Veto erhalten bleiben möge, die ‚rettende Tat‘, an die auch Dahlmann in ganz ähnlicher Lage 1848 glaubt – der Appell gerade an die Monarchen, das parlamentarische System einzuführen, und die Abstandnahme davon, es konsequent auf dem Wege des wahren Konstitutionalismus weitergehend, wie es die Radikalen tun, durch Druck auf die fürstlichen Regierungen, durch Steuerverweigerung u. ä. durchsetzen zu wollen, d. h. es ‚von unten‘ herbeizuführen, schließlich auch jener eigentümliche Bruch in der Parteienkonzeption, das Auffangen ihrer Konsequenzen durch einen neuen Aufguß ständischen Denkens, mit dessen Hilfe die Volksvertretung rekrutiert und eine durchgreifende Politisierung und Parteilung des Volkes sowie der sonst als unvermeidlich erscheinende Übergang zum allgemeinen Wahlrecht verhindert werden soll¹⁸².

Aus der Ahnenreihe deutscher liberaldemokratischer Tradition darf man Mohl getrost streichen. Es ist der ‚Parlamentarismus‘ des achtundvierziger Zentrums, der hier propagiert wird gegen links, wie Mohls Verhalten in der Revolution selbst zeigt¹⁸³. Die liberaldemokratische Traditionslinie führt dagegen von den von Mohl stets befehdeten wahren Kon-

179 52/388.

180 Vgl. 52/420.

181 Vgl. Mohls Äußerungen bei Angermann, a. a. O., S. 409.

182 Gegen das allgemeine Wahlrecht Mohl 52/381, da er „ein viel zu entschiedener Anhänger des erblichen Königtums“ sei.

183 Siehe dazu Angermann, a. a. O., S. 64. Mohl gehört dem (linken) Zentrum des „Württembergischer Hofes“ an (vgl. Huber, a. a. O. II, S. 616). Ein engagiertes Eintreten für das parlamentarische System in jener Zeit durch ihn ist nicht bekannt.

stitutionellen wie Rotteck, die das monarchische Prinzip mit dem ‚Appell ans Volk‘ zu unterlaufen beginnen, zu den radikalen Revolutionären von 1848, zu den Blum, Hecker, Struve, die die älteren Ansätze in Richtung eines demokratisch legitimierten Parlamentarismus entwickeln und damit das monarchisch-konstitutionelle System sprengen. Mohls Theorie gehört hingegen durchaus noch in dessen Bereich hinein. Sie ist sozusagen der Versuch, es in letztmöglicher Weise nach dem Scheitern aller anderen Spielformen zu verteidigen. Daher die verzweifelte Hoffnung, doch noch zu einem monarchisch-parlamentarischen Ausgleich zu kommen, der zugleich die Halbheiten, Langsamkeiten, den schnellen Wechsel in der Regierung und die systemzerstörende Korruption vermeidet. Daher das „*ceterum censeo*“ für das parlamentarische System, um die Monarchie zu erhalten¹⁸⁴. Auch dies, um das Wort Treitschkes aufzunehmen, ein „System der Todesangst“, diesmal allerdings bürgerlich-liberaler Provenienz.

6. Die skeptische Wende

Der Parlamentarismus als institutionelles Problem in einem monarchischen Staat und seine Durchführung mit Hilfe einer Zweiparteienkonzeption hat Mohl auch weiterhin beschäftigt. Allerdings wird allmählich eine zunehmende Skepsis bei ihm spürbar. Schon 1852 zweifelte er ja an der unmittelbaren Einführbarkeit einer Zweiparteiengruppierung. Doch noch 1862 in der Einleitung des 2. Bandes seiner Aufsatzsammlung konstatiert er, daß der Liberalismus bisher die Entwicklung angeführt habe, weil er das konstitutionelle System gefordert habe, daß er nun nach dessen Etablierung nur dann neue Zugkraft gewinnen könne, wenn er auch die Einführung parlamentarischer Regierungsmethoden verlange¹⁸⁵. Ebenso vertritt Mohl auch in der 1. Auflage der Enzyklopädie 1859 sein Parteienkonzept noch einmal mit Nachdruck und weist die Vorstellung von einer nicht an eine Partei gebundenen Regierung als eine unklare Forderung zurück. Es sollen sich zwei programmatisch scharf voneinander unterscheidende Parteien gegenüberstehen. Allerdings meint er jetzt, daß es wohl eines langen staatlichen Ringens bedürfen werde, um dieses Konzept zu verwirklichen¹⁸⁶. In der 2. Auflage 1872 äußert er sich eher noch skeptischer, mit Zweifeln an der Neigung und Befähigung der Parteiführer zur Übernahme der Regierungsgeschäfte und an der Möglichkeit einer parlamentarischen Regierung überhaupt, solange das monarchische Prinzip vom Volk allgemein anerkannt werde¹⁸⁷. Das ist nach dem Ausgang des preußischen Verfassungskonflikts geschrieben. Insbesondere sieht er nun die Entwicklung zum Parlamentarismus auch durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Norddeutschen Bunde blockiert; denn dieses Wahlrecht führt nach seiner Ansicht zu einer Parteienzersplitterung, zu Fraktionen ohne Konsistenz und Aussicht auf Erlangung der

184 52/404.

185 Staatsrecht, Völkerrecht und Politik II, 1862, S. 12.

186 Enzyklopädie, 1. Aufl., S. 239 ff.

187 A. a. O., 2. Aufl., S. 363.

Stimmenmehrheit¹⁸⁸. In seinem historischen Rückblick auf die Entwicklung des Repräsentativsystems schließlich konstatiert er noch einmal resigniert das Fehlen eines Zweiparteiensystems und zur Regierung befähigter Männer in der Opposition, was die parlamentarische Regierungsform in Deutschland bislang zu einer vorübergehenden Erscheinung (1848, später in Baden) gemacht habe. Seine Prognose lautet jetzt, daß in Deutschland nur ein allmählicher Übergang zum Parlamentarismus zu erwarten sei, wahrscheinlich verbunden mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts in den Einzelstaaten¹⁸⁹. Zugleich aber stellt sich Mohl in stärkerem Maße auf die gegebenen Zustände ein. Die allgemeine Akkommodation des gemäßigten Liberalismus an die von Bismarck geschaffenen Tatsachen macht sich auch bei ihm, dem scharfen Bismarck-Gegner noch in den sechziger Jahren, bemerkbar¹⁹⁰. Unter dem Eindruck des Regierungssystems des Reiches ist er bereit, seine alten Vorstellungen zu revidieren. Das ist teilweise die Folge einer realistischen Einsicht in die Stellung des neuen „Reichsministeriums“, das zuallererst mit der preußischen Regierung harmonieren müsse, dann mit dem Bundesrat und erst zuletzt an eine Übereinstimmung mit der Reichstagsmajorität denken könne. Teils aber deutet sich in diesem Zusammenhang eine grundsätzliche Aufgabe der parlamentarischen Option insofern an, als Mohl sich nunmehr durch die Erfahrung belehrt zeigt, daß ein monarchisches System auch mit vielen Parteien und einer nicht-parlamentarischen Regierung funktionieren kann. Die Forderung nach dem Übergang zum parlamentarischen System als einer *conditio sine qua non* für das Überleben der Monarchie wird unter diesen Umständen von ihm nicht mehr aufrechterhalten. Mohl vermag sich mit der durch Bismarck bewirkten Stabilisierung des Staates um so eher abzufinden, als es ihm stets gerade darum, nicht aber um dessen Demokratisierung gegangen ist. So bleibt am Ende nur noch die ganz im Sinne Bismarcks geäußerte Hoffnung, daß es in Zukunft wenigstens zu einer Sammlung aller „Reichsfreunde“ in einer großen Mehrheitspartei kommen werde, allerdings jetzt nicht mehr, um auf diese Weise eine Parteienherrschaft herbeizuführen, sondern um eine Prädominanz der Reichsfeinde im Parlament zu verhindern¹⁹¹. Gerade bei Mohl, dem einzigen bedeutenden vormärzlichen Staatslehrer, der das Deutsche Reich noch erlebte, zeigt sich, in welcher Weise diese Staatsgründung der weiteren Entfaltung älterer liberaler Vorstellungen Schranken setzte. Der monarchisch konstitutionelle Staat, den mit parlamentarischen Mitteln zu retten Mohl einst ausgezogen war, hatte sich als stark genug erwiesen, auch ohne dieses Hilfsmittel auszukommen.

188 Vgl. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik III, 1869, S. 715 ff.

189 Die geschichtlichen Phasen des Repräsentativsystems, S. 232, 238.

190 Zur ursprünglichen Haltung gegenüber Bismarck vgl. die Angaben bei Angermann, a. a. O., S. 91.

191 Zu diesem Wandel vgl. seine Lebenserinnerungen, Bd. 2 (bei Beyme, a. a. O., S. 261 ff.). Signifikant für Mohls resignierte Haltung auch die bei Angermann (S. 293) mitgeteilte briefliche Äußerung an seinen Bruder Julius aus dem Jahre 1875: „Die Dinge sind doch wesentlich anders gegangen, als unserns in seiner grünen Jugend glaubte, als er in der konstitutionellen Form den Stein der Weisen für alle Zeiten fand und nur an den Resten älterer Einrichtungen, welche noch übriggeblieben waren, wegfeilte.“

5. Kapitel

Zur Theorie des monarchisch-konstitutionellen Systems. Ein kritisches Resümee

„Von allen Instituten des germanischen Staatslebens ist das Königtum das älteste und allgemeinste, und dennoch zugleich dasjenige, welches sich allein in allem Wandel erhalten hat. Wir haben neue Reiche entstehen, alte untergehen, andere ihre Verfassungen ändern, noch andere mit starrer Zähigkeit an ältester Macht vergeblich festhalten sehen; wir sehen, wie die gewaltigsten Revolutionen die Völker durchwühlten und wie sie wiederum andererseits unter langer, fast tödlicher Ruhe schmachteten. Immer aber sehen wir unter allen großen Einrichtungen des Staats das Königtum in derselben unzerstörbaren Majestät dastehen, sehen es sich wieder aufrichten, wo es gebeugt, wieder einziehen, wo es vertrieben worden. Wir sehen es nicht bloß die wütendsten Angriffe seiner Feinde, sondern auch die größten Fehler seiner Freunde, die größten Unfähigkeiten seiner Träger überdauern. Es ist für sich eine Macht, eine Geschichte: Mit ihm läßt sich keine einzige Erscheinung des staatlichen Lebens seit dem Auftreten der germanischen Welt vergleichen.

Und dennoch ist dies Königtum in wenig Stunden auf einem Throne überwältigt, auf dem es am festesten zu sitzen schien: Es ist in einem anderen Lande mit glühender Begeisterung angegriffen, und wie mit einem Zauberschlage ist der Republikanismus eine Macht geworden.“

Lorenz von Stein

Lorenz von Stein beginnt mit diesen Worten in seiner „Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich“ die Beschreibung eines epochalen Ereignisses, das für uns inzwischen allgemein und selbstverständlich geworden ist: das Ende der Monarchie als Herrschaftsform¹. In dieser Entwicklung besitzt die konstitutionelle Monarchie einen besonderen Stellenwert: Handelte es sich bei ihr um ein staatliches Gebilde, das dem Königtum noch eine ernsthafte Chance gab, unter veränderten sozialen Bedingungen als Herrschaftsinstitution zu überdauern, oder lediglich um ein Zwischenstadium, die Entwicklung allenfalls retardierend oder abmildernd, im Übergang zur demokratischen Republik? Ernst Rudolf Huber hat unlängst diese Frage wieder aufgeworfen und die Eigenständigkeit der deutschen konstitutionellen Monarchie betont. Böckenförde hat dem widersprochen unter Hinweis auf das Fehlen eines ihr eigenen, eindeutigen Formprinzips und einer ihr spezifischen Legitimität. Dem ist Huber später wiederum entgegengetreten². Einigkeit herrscht dabei darüber, daß die zeitliche Dauer dieses Staatsgebildes auf die Frage keine Antwort

¹ Siehe L. v. Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, 3. Band: *Die Lehre vom Königtum*, S. 1 ff.

² Vgl. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 3. Band, S. 3–24 („Das Wesen der konstitutionellen Monarchie“), Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, bes. S. 154 ff., und Huber, *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, bei Deuerlein–Schieder, bes. S. 190 ff.

gibt. Man kann Huber darüber hinaus aber auch darin beipflichten, daß die Abwesenheit eines einseitigen, monarchisch- oder demokratisch-absolutistischen Formprinzips die Frage der Eigenständigkeit der konstitutionellen Monarchie nicht unbedingt berührt. Es läßt sich auch der Dualismus zweier Prinzipien, des monarchischen und des repräsentativen, wie es Huber formuliert, als Eigenständigkeit begründendes Wesensmerkmal der konstitutionellen Monarchie denken – allerdings nur, wenn eine einheitsstiftende Synthese dieser beiden Prinzipien gelungen wäre. Hier stellt sich die Frage nach ihrer Legitimationsbasis und der politischen Durchführbarkeit ihrer im Ansatz möglicherweise begründbaren Verbindung. Die Frage der Legitimität darf dabei nicht von vornherein, wie bei Böckenförde, auf die der Legitimation des Monarchen verkürzt werden. Es handelt sich zunächst einmal um die Legitimation des Systems. Dafür gab es ja, zumindest in der philosophisch konstruierenden Theorie jener Zeit, vielversprechende Ansätze, freilich kaum bei dem oft in diesem Zusammenhang bemühten Hegel. Zu erinnern ist vielmehr an die Versuche Rottecks, aber auch K. S. Zachariäs, die konstitutionelle Monarchie als Synthese von Freiheit und Ordnung zu begreifen: Freiheit verkörpert durch eine „demokratische“ Repräsentation und verbürgt durch den ihr als Ordnungsfaktor gegenüberstehenden Monarchen, der garantiert, daß sie nicht in zügellose Anarchie umschlägt, die im Auseinandertreten antagonistischer Interessen oder auch nur in der Herrschaft wetterwendischer Majoritäten das System paralyisiert und seinen endgültigen Verfall einleitet. Genau dies ist auch das Leitmotiv der Konstruktion des hier viel skeptischer denkenden, eingangs zitierten Lorenz von Stein gewesen und der historisch argumentierenden Theoretiker wie Dahlmann. Darüber hinaus läßt sich sagen, daß in dieser Dialektik von Freiheit und Ordnung bis zum Ende der Monarchie in Deutschland 1918 ganz allgemein der Vorzug des Systems und seine Überlegenheit gegenüber westeuropäischen erblickt wurde. Die legitimatorische Basis war demnach vorhanden und wurde nur von Außenseitern, von diesen allerdings radikal, angezweifelt.

Anders stand es dagegen mit der Realisierung dieses Konzepts, der Durchformung des Systems nach dem dialektischen Formprinzip. Weder gelang es der Theorie, eine überzeugende, allgemein anerkannte Konstruktion aus diesem Ansatz abzuleiten, noch hat die Praxis ein allgemeinverbindliches Konzept gefunden. In der Realität traten die beiden miteinander zu verbindenden Prinzipien in ihren institutionellen Trägern vielmehr in einen deutlichen Gegensatz zueinander. Die Formulierung des monarchischen Prinzips als des Verfassungsgrundsatzes überwand den Widerspruch nicht, sondern verlieh ihm Verfassungsrang. Die abweichende Beurteilung Hubers basiert auf einer nicht zeitgenössischen, anachronistischen Interpretation seines Inhalts³. Man kann daher kaum von der konstitutionellen Monarchie als einer geglückten Synthese sprechen. Böckenförde hat mit Recht geltend gemacht, daß es dem System in einem

3 Vgl. dazu meinen Vortrag über Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber auf dem 30. Deutschen Historikertag in Braunschweig 1974 (MS).

für sein Überleben vitalen Punkt, im Budgetrecht, nicht gelang, eine grundsätzlich verbindliche, den Gegensatz überwölbende Regelung zu erreichen. Das war in der Tat so, trotz der gegenteiligen Ansicht eines so profunden Kenners der Materie wie Friauf, der glaubt, unter Berufung auf Huber, auch hier das monarchische Prinzip als „Legalitätsreserve“ zur Reparierung von Systemnotständen bemühen zu können⁴.

Huber selbst hat insofern seine ursprüngliche These zurückgenommen, als er später offenbar die Synthese des Systems im notwendigen dauernden Kompromiß seiner zum Zusammenwirken bestimmten gegensätzlichen Träger sah⁵. Dies konstatieren heißt freilich zugeben, daß eine grundsätzliche Aufhebung der Gegensätze im Verfassungsarrangement eben nicht erreicht worden war. Die Lösung der Grundfrage wird so aus dem Bereich des Verfassungsrechts in den der Verfassungspolitik abgeschoben, die konstitutionelle Monarchie, weit entfernt davon, den Widerspruch überwunden zu haben, zu dessen fortwährender Dokumentation, zum Kompromiß à chaque jour. Daß es gelang, auf längere Zeit hin, einen immer wieder neuen Kompromiß zu finden, stellt auch Böckenförde nicht in Abrede. Die Frage aber ist, wie weit die Kompromiß- und Innovationsfähigkeit dieses Systems ging. In gewisser Weise ist das eine Frage der Definition. Man kann mit guten Gründen behaupten, daß die Gründung des Kaiserreiches, die den einzelstaatlichen konstitutionellen Monarchien Schutz bot und eine Parlamentarisierung wie in Baden abstoppte, schon keine innersystemische Lösung mehr darstellte; denn das Reich beruhte auf föderativer Grundlage, besaß zwar einen Kaiser, jedoch kein monarchisches Prinzip mehr, und auch der Gegenspieler hatte seinen Charakter von Grund auf geändert: Aus dem liberal-oppositionellen neuständischen Parlament der konstitutionellen Monarchie war eine heterogene demokratische Volksvertretung geworden. Gerade eine Verfassungshistorie, die sich nicht nur auf der Ebene institutioneller Vergleiche bewegen will, sondern sich der soziologischen Methode verschreibt, wie es Huber der Intention nach tut⁶, wird kaum über diese gravierenden Unterschiede in den gesellschaftlichen Systembedingungen hinwegsehen dürfen. Aber selbst wenn man auch 1871 noch als einen innersystemischen Ausgleich begreift, bleibt die Frage nach dessen Tragfähigkeit bestehen. Und es schließt sich eine weitere an: Es ist denkbar, daß die Lösung des die konstitutionelle Monarchie konstituierenden Widerspruchs weder auf Dauer in ihr selbst möglich war (wie Huber behauptet), noch notwendigerweise zum parlamentarischen System führen mußte (wie Böckenförde annimmt), sondern daß auch bonapartistische Lösungen eine hohe Chance der Realisierung besaßen. Das Weiterbestehen der Chance einer Durchsetzung dieser Lösung auch nach dem Ende der Monarchien angesichts

4 Vgl. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, S. 244; Böckenförde, a. a. O., S. 155, und jetzt auch R. Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, hrsg. von E.-W. Böckenförde, bes. S. 176 ff.

5 Huber, Die Bismarcksche Reichsverfassung (s. o. Anm. 2).

6 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, 3. Bd., S. 6.

des Fortdauerns der Problematik einer Vermittlung von Ordnung und Freiheit zeigt, daß man die konstitutionelle Monarchie nicht allzu selbstverständlich als eine Einbahnstraße vom Absolutismus zum Parlamentarismus ansehen darf.

An diese Stelle gehört auch die Erörterung des Problems der monarchischen Legitimität. Seiner bisherigen grundsätzlichen, sei es metaphysischen, sei es historischen Legitimation beraubt, war der konstitutionelle Monarch darauf angewiesen, seine Existenzberechtigung durch Erbringen der Leistung nachzuweisen, die das System von ihm verlangte, nämlich Freiheit durch Ordnung zu verbürgen. Die Legitimation war ihm nicht mehr, wie noch bei Stahl, in die Wiege gelegt, sondern mußte erst und immer wieder von ihm erworben werden. Sie lag gleichsam in der Zukunft, nicht in der Vergangenheit, und blieb deshalb prinzipiell prekär. Auch nicht-monarchische Großstaaten waren im 19. Jahrhundert realisierbar geworden. Ihnen gegenüber hatte der Monarch sich durch Leistung auszuweisen, und zwar nicht nur für seine Person, sondern auch für die Institution als solche – im Gegensatz zu früheren Zeiten, die aufgrund einer anderen Legitimationsweise auch einen leistungsschwachen Fürsten vertrugen. Die konstitutionelle Monarchie erscheint auch unter diesem Aspekt als ein offenes, zukunftsgerichtetes System. Dabei konnte ihr Monarch zwar den Gegensatz zum demokratischen Prinzip dadurch zu überwinden suchen, daß er in bonapartistischer Manier gerade in ihm seine Legitimation neu zu begründen suchte, um so seinen direkten Gegenspieler, das Parlament, zu unterlaufen, doch blieb das eine kurzfristig möglicherweise erfolgreiche, auf die Dauer jedoch recht unsichere Strategie. Der Fehlschlag des plebiszitären Ansatzes und das Ausbleiben der Leistungslegitimation im persönlichen Regiment Wilhelms II. zeigen, wie sehr hier ein Monarch nicht nur sein eigenes, sondern das „royalistische Kapital“ im ganzen zu verwirtschaften in der Lage war.

Es läßt sich nach alledem kaum ein so einfaches Bild von der konstitutionellen Monarchie zeichnen, wie es Huber am Anfang des dritten Bandes seiner Verfassungsgeschichte unternimmt. Selbst wenn man nur, wie dies in dieser Arbeit geschehen ist, im wesentlichen die Verfassungstheorie der konstitutionellen Monarchie im vormärzlichen Deutschland analysiert, ergibt sich ein viel differenzierteres Bild. Vor allem läßt sich der in ihr angelegte Verfassungswiderspruch nicht so einfach wie bei Huber einer Lösung zuführen. Die interpretatorischen Möglichkeiten sind doch wesentlich vielgestaltiger gewesen, und darüber hinaus waren die Leitbilder, von denen sie bestimmt wurden, in einer kaum vermittelbaren Weise heterogen, so daß schon von dorthier sich das Scheitern dieser Staatsform von Anfang an, zumindest in der Theorie, abzeichnet. Dem sei in Form eines Resümees noch einmal nachgegangen.

I. Konstitutionelle Leitbilder

Verfassungen sind interpretationsbedürftig. Das gilt ganz allgemein. Was konstitutionelle Verfassungen jedoch von anderen unterscheidet, ist, daß sie gerade in den entscheidenden Punkten interpretationsbedürftig waren und daß die sie interpretierende Theorie hier mit verschiedenen, zum Teil vorkonstitutionellen Leitbildern arbeitete, was die Bildung eines tragfähigen Konsenses ausschloß. Vorkonstitutionell war das absolutistische (monistische) Leitbild der beschränkten Monarchie, das sich in seiner einfachsten Form als eine ‚vertikal‘ (Überordnung–Unterordnung) verlaufende Beziehung von Monarch zur Untertanenschaft kennzeichnen läßt (monistisch deshalb, weil der Monarch allein im Besitz der Staatsgewalt gedacht wird bzw. als ihr allein entscheidendes Zentrum). Vorkonstitutionell waren aber auch das dualistische Leitbild einer ‚horizontalen‘ Gegenüberstellung von Monarch und Volksvertretung nach dem Muster der ständischen Monarchie und schließlich das triadische der Staatsformenmischung: Monarchie–Aristokratie–Demokratie, aus dem das nunmehr schon selbst konstitutionelle der Gewaltenteilung entwickelt wurde⁷.

Dem absolutistischen am nächsten steht in konstitutioneller Zeit trotz dialektischer Verbrämung und Überlappung mit einer eigenartigen Ausformung des Gewaltenteilungsprinzips die Konstruktionsidee Hegels. Hier liegt der geregelte Gang der Verwaltung in den Händen von Beamtenministern, auf deren Entscheidung der Monarch das ‚i‘-Tüpfelchen setzt, während die Stände die Wünsche der Untertanen nach oben, das Verständnis für die Anordnungen der Obrigkeit nach unten vermitteln. Das Volk aber ist wesentlich gehorchender Teil des Arrangements. Eine gewisse Ähnlichkeit mit theologischen Schemata (Gottvater–Engel–Priester–Volk) läßt sich nicht abstreiten. Es ist der Typus einer bestimmten, an preußischen Verhältnissen orientierten absolutistisch-konstitutionellen Mischform, der hier artikuliert wird. Signifikanter für die Theorie der konstitutionellen Monarchie sind demgegenüber die Versuche, der neuen Verfassungslage angemessene Konzepte aus einer ständestaatlich-dualistischen Vorstellung heraus zu entwickeln in der Gegenüberstellung von Monarch (monarchisches Prinzip) und Volk oder ständischer Volksvertretung (demokratisches Prinzip). Dieser Ansatz ist allerdings für den Monarchen in doppelter Weise problematisch. Es ist zum einen nicht sicher, welchem der beiden Kontrahenten der Monarch gegenübergestellt werden soll. Tritt er der Ständeversammlung gegenüber, so erhält das Volk als sie legitimierende Instanz eine übergeordnete Position, die leicht auch auf den Fürsten erstreckt werden kann, wie das Doppelrepräsentationsschema der französischen Verfassung von 1791 und seine republikanische Entsprechung in den USA zeigen. Es ist zum andern aber

⁷ Die unterschiedlichen Leitbilder sind noch in der Terminologie der konstitutionellen Monarchie spürbar: „beschränkte“ Monarchie zielt auf das absolutistische Leitbild, „repräsentative“ Monarchie verweist auf den Dualismus der ständischen Monarchie, „konstitutionelle“ Monarchie endlich begreift diese Staatsform als einen durch Verfassung mit Gewaltenteilung neu zu begründenden Staat.

auch die Stellung des Volkes eine unbestimmte, indem es stets auch als Untertan, als der seiner Obrigkeit gehorchende Teil erscheint. In der Unterwerfungsvertragstheorie der konstitutionellen Zeit kommt diese Proteushaftigkeit seines Wesens am stärksten zum Ausdruck: Das Volk gilt im Ansatz als Souverän, der nach Vertragsabschluß sich jedoch flugs in den Untertan verwandelt, um das monarchische Prinzip walten zu lassen.

An dieser Stelle muß auf die staatsrechtliche Bedeutung der Gottesvorstellung hingewiesen werden. Unter Berufung auf Gott kann das in die Volkssouveränität abzukippen drohende dualistisch-repräsentative System wieder ausbalanciert werden; denn Gott legitimiert in der überkommenen absolutistischen Gottesgnadentumsvorstellung nicht das Volk, sondern den Monarchen (wie das Volk demgegenüber die Volksvertretung). Der Monarch hat so eine eigene, und zwar höhere, Legitimationsgrundlage als die ihm gegenüberstehende Volksvertretung gewonnen. Das zeigt, wie wichtig die Beibehaltung der Gottesgnadentums-idee für konstitutionelle Systeme mit monarchischem Prinzip gewesen ist. Nur auf diese Weise ließ sich die Stellung des Monarchen ungefährdet halten. Ebenso wird von hier aus erst verständlich, welche eminent politische Funktion die linkshegelianische Religionskritik besessen hat. Sie zerstörte nicht nur die Verbindung von Thron und Altar, sondern war geeignet, damit auch den Thron selbst aus den Angeln zu heben⁸.

Allerdings ließ sich die Stellung des Monarchen zunächst noch dadurch absichern, daß an die Stelle der in ihrem Legitimationswert fragwürdig gewordenen Gottesvorstellung der Staat gesetzt wurde – ein Verweltlichungsprozeß, der sich ebenfalls schon auf Hegel zurückführen läßt⁹. In dem so konzipierten System konnte der Monarch weiterhin als Repräsentant, Stellvertreter oder „Träger“ einer obersten Gewalt fungieren, die er nicht selber war, aus der er sein Handeln aber zu rechtfertigen vermochte. Nur die Legitimationsgrundlage hatte sich verändert. Der Berufung auf den ‚Staat‘ hat eine Zeitlang eine beträchtliche Überzeugungskraft innegeohnt. Mit dem Hinweis auf den Willen des ‚Staates‘ ließ sich im öffentlichen Bereich nachdrücklicher operieren als mit dem auf den Willen Gottes oder des Volkes oder der öffentlichen Meinung.

In diesem als juristische Theorie des Staates im engeren Sinne bekannt gewordenen System der Staatssouveränität oder des Staates als juristischer Person gelten (meist) Monarch und Volksvertretung als „Staatsorgane“, die den Willen des Staates artikulieren. Insoweit scheint auch hier wieder das dualistische Konzept durch. Aber der Monarch wird als höheres Organ, als „Träger“ der Staatsgewalt aufgefaßt, an der – durch ihn vermittelt – die Volksvertretung lediglich in Form einer „Mitausübung“,

8 Zu dieser Entwicklung vgl. etwa K. Löwith, *Von Hegel zu Nietzsche. Der revolutionäre Bruch im Denken des 19. Jahrhunderts*, 1953. Zur Entwicklung des politischen Hegelianismus auch Lübke, *Politische Philosophie in Deutschland*, S. 27 ff. Zum systemtranszendierenden Radikalismus der Zeit überhaupt Huber, *Verfassungsgeschichte II*, S. 402 ff.

9 Vgl. Hegels Identifizierung von Staat und Gott in seiner Rechtsphilosophie, §§ 257 ff., und zum Rechtshegelianismus Lübke, a. a. O. Die Rechtshegelianer standen der gemäßigt-reformerischen Richtung des Liberalismus nahe. (Vgl. auch Huber, a. a. O. II, S. 296 f.)

aber nicht der „Substanz“ nach teilhat. Auch diese Konstruktion verschafft dem Monarchen eine überlegene Position. Mehr noch: Es gelingt mit ihrer Hilfe, seinen eigentlichen Gegenspieler, das Volk, aus der ursprünglichen Konkurrentenstellung vollends zu verdrängen; denn im System der Staatssouveränität ist das Volk nur noch Untertan, nicht auch (Mit-)Souverän. Es fungiert hier als „Staatsvolk“ zusammen mit dem „Staatsgebiet“ als ‚Objekt‘ der Staatsgewalt, dem Monarch und Volksvertretung als ‚Subjekte‘ dieser Gewalt gegenüberstehen, wird also aus dem Kreis der handelnden Faktoren des Systems ausgeschlossen. Daß es dennoch auch weiterhin die Volksvertretung wählt und insofern bestimmt, wer an der Ausübung der Staatsgewalt teilnimmt, bleibt ein Schönheitsfehler dieser Konstruktion.

Weitere Modellvariationen ergeben sich durch den Rückgriff auf das Gewaltenteilungsprinzip. Das Schema: Legislative – Exekutive – Rechtsprechung läßt sich mit den konstitutionellen Faktoren: Parlament – monarchische Regierung – Gerichte in Korrelation setzen, wobei die Volksvertretung wiederum leicht einen positionellen Vorteil erhalten kann. In seiner einfachsten, dem Subsumtionsschluß nachempfundenen Form etwa bei Condorcet setzt das Parlament die gesetzlichen Prämissen, unter die die anderen Faktoren die Einzelfälle subsumieren¹⁰. Es kann aber auch, wie bei Montesquieu, die Regierung bzw. ihr Haupt, der Monarch, an der Legislative beteiligt gedacht werden, und die Theoretiker des monarchisch-konstitutionellen Systems zeigen sich darüber hinausgehend bestrebt, dem Monarchen alle drei Gewalten wenigstens der „Substanz“ nach zukommen zu lassen. Aber auch dem Faktor Gericht kann eine positionelle Überlegenheit zudedacht werden, wenn nämlich davon ausgegangen wird, daß bestimmte gerichtliche Instanzen (Kompromißgerichtshöfe, Schiedsgerichte des Bundes) einen Streit zwischen Regierung und Volksvertretung entscheiden sollen. Von hier aus läßt sich ein System des Konstitutionalismus mit Verfassungsgerichtsbarkeit entwickeln.

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt unter Umständen auch die Idee der Staatsformenmischung. In konstitutionelle Faktoren übersetzt lautet das Schema: Monarch – 1. Kammer – 2. Kammer. Deren funktionelle Verbindung kann verschieden sein, sich z. B. nur auf den Bereich der Legislation (samt Steuerbewilligung) erstrecken. Es kann aber auch das Oberhaus, die 1. Kammer, als eine Art gerichtliche Entscheidungsinstanz für Streitigkeiten zwischen Regierung und 2. Kammer fungieren. Die damit verbundene Bevorzugung der Aristokratie entspricht freilich den machtpolitischen Realitäten des 19. Jahrhunderts nicht mehr.

Von hoher Bedeutung ist schließlich die Einführung von Parteien und der ministeriellen Instanz in das System. Parteien sind im überkommenen ständestaatlichen Verständnis, das insofern allerdings vielfach auf Widerspruch stößt, die monarchische Regierung und das oppositionelle Parlament, verstanden als „Stillstands-“ und „Bewegungspartei“. Übertragen

¹⁰ Vgl. Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 3. Aufl., S. 55.

auf die 2. Kammer erscheint diese Unterscheidung als eine von „Factionen“, die deren oppositionelle Einheit aufzusprengen droht. Durch die Bildung einer Regierungspartei wirkt die Einführung des Parteienkonzepts zunächst promonarchisch. Entwicklungen zu einem den Monarch aus dem Zentrum des staatlichen Geschehens rückenden Parlamentarismus sind damit aber ebenfalls angelegt.

Ähnlich verhält es sich mit dem ministeriellen Faktor. Auch mit seiner Hilfe läßt sich eine Stabilisierung der monarchischen Position erzielen, wie die Schemata Rottecks und K. S. Zachariäs zeigen, in denen die Minister als Stellvertreter des Fürsten der Ständeversammlung als der Repräsentation des Volkes gegenübergestellt sind. Hier ist der Monarch aus einer direkten Konfrontation mit der Volksvertretung herausgehoben, wie es seinen Attributen der Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit entspricht, und zugleich die aus dem dualistischen Konzept fließende Doppelrepräsentationsvorstellung: Fürst und Volksvertretung repräsentieren das Volk, mit ihren Volkssouveränitätskonsequenzen vermieden. An deren Stelle rückt eine neue Idee der Doppelrepräsentation: Minister und Volksvertretung repräsentieren den Monarchen bzw. das Volk.

Aber darin liegt zugleich auch eine Gefährdung der monarchischen Stellung. Je mehr Eigenständigkeit den Ministern in dieser Konstellation zugeschrieben wird, desto geringer werden die Funktionen des Fürsten. Er gerät in immer stärkere Abhängigkeit zu seinen kontrasignierenden Repräsentanten. Allmählich stellen die Minister eine Art dritte Kraft dar als „Vermittler“ zwischen Fürst und Volksvertretung. In diesem neuartigen triadischen Schema, wie es schon beim älteren Zachariä anklingt, gewinnen sie schließlich ungeachtet ihrer persönlichen Abhängigkeit vom Monarchen eine fast gleichwertige Stellung zwischen den beiden anderen Faktoren und können sich teils auf den einen, teils auf den anderen zur Ausbalancierung ihrer Position berufen. Gerade ihre doppelte Abhängigkeit räumt ihnen dabei einen Spielraum ein. Insoweit ebenfalls Gegenspieler des Monarchen haben sie die Chance, die Regierungsgewalt zu okkupieren. Der Monarch wird dagegen gleichsam in den ‚konstitutionellen Himmel‘ entrückt und verliert jede echte politische Mitwirkungsmöglichkeit. Das deutet sich schon in Hegels beamtenstaatlicher Konzeption an; aber auch in den anderen Variationen des konstitutionellen Schemas kann das den Fürsten heraushebende ‚the king can do no wrong‘ leicht dazu führen, daß ihm eine Handlungsbefugnis ohne ministerielle Interposition überhaupt abgesprochen wird.

In Constants Appellationsmodell z. B. besitzt der Fürst zwar noch eine scheinbar starke Stellung, da er den wesentlichen politischen Entscheidungsfaktoren, der ministeriellen Regierung und der 1. und 2. Kammer, übergeordnet ist, jedoch um den Preis, daß er unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozeß nicht mehr eingreift, sondern nur aus Anlaß eines Konflikts zwischen den Faktoren und auch dann nur, um personell zwischen ihnen zu vermitteln. Dabei ist er jedoch auf einen weiteren Streitentscheidungsfaktor, das Volk, angewiesen, das als Appellationsin-

stanz eine höhere Position einnimmt. Im Grunde läßt sich der Harmonisierungsprozeß durch Wahlen – Majoritätsbildung – Regierungsbildung nach der Majorität, wie ihn dieses Modell intendiert, auch ohne eine Einschaltung des Fürsten durchführen, wenn den Ministern selbst im Falle eines Konflikts das Recht zur Kammerauflösung und zur Anrufung des Volkes gegeben wird. So kann ein Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament (Mißtrauensvotum bzw. Auflösungsrecht) formell auch ohne den Monarchen gewahrt werden. Und in dieser Weise ist das Appellationsmodell ja dann auch für republikanische Verhältnisse von Redslob als „echter“ Parlamentarismus empfohlen worden¹¹.

Dieses den Monarchen aus dem politischen Prozeß ausschließende Schema stellt ein ziemlich genaues Gegenbild zum Staatssouveränitätsmodell mit seiner starken Betonung der monarchischen Position dar: dort Ausschluß des Volkes als bloßer Kurationsinstanz aus der Sphäre der Staatsorgane, hier Ausschluß des Fürsten als nur noch formeller Ernennungsinstanz aus der Sphäre der politisch entscheidenden Faktoren, dort der Staatskönig als Mittelpunkt des Systems, von dem Minister und Volksvertretung abhängig sind, hier das Volk in eben dieser Position. Von hier aus läßt sich schließlich mit Hilfe der Einführung von Parteien in das System ein parlamentarisches Modell entwickeln, das in seinem Vertikalschema Volk – Volksvertretung – Minister (Ausschußregierung) die genaue Entgegensetzung zum absolutistischen Ausgangspunkt darstellt. Damit ist allerdings die Sphäre des monarchisch-konstitutionellen Regierungssystems endgültig überschritten.

II. Faktoren und Funktionen

Die skizzierten Schemata verdeutlichen lediglich, welche Faktoren im monarchisch-konstitutionellen System eine für seine Konstruktion relevante Rolle spielen und welche Variationsbreite der Anordnung unter ihnen möglich ist. Eine eingehendere Analyse muß jedoch auch die spezifischen Funktionen, die den einzelnen Faktoren zugeordnet sind, herausarbeiten, um über ein Funktionsmodell zu einer Typologie der zeitgenössischen Verfassungsbilder zu kommen. Auffällig ist, daß von den Faktoren recht verschiedene Positionen eingenommen werden können. Die konstitutionelle Monarchie läßt von vornherein mehrere Variationen zu. Ihre Struktur ist nicht völlig eindeutig. Man kann das durch eine Analyse, die nach Status, Rolle und Funktion, Kompetenzen und Legitimation der einzelnen Faktoren fragt, feststellen. Als Status oder Rang läßt sich dabei die Position eines Faktors im System in ihrer allgemeinsten Form bezeichnen. So hat der Fürst z. B. den Rang eines Staatsoberhauptes, den erworbenen Status eines Erbmonarchen; die Minister haben einen mittleren Status zwischen Monarch und Beamtenschaft usw. Allerdings steht dieser Status

¹¹ Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918.

nur in seiner allgemeinsten (und damit nichtssagenden) Form fest, und auch dies nicht immer. Das zeigt vor allem die Stellung des Faktors ‚Volk‘, dem – wie die Kontroverse um das Problem der Volkssouveränität beweist – ein sehr hoher Status zugesprochen werden kann, etwa als Appellationsinstanz, aber auch zugleich der niedrigste der bloßen Untertanenschaft.

Im Status können mehrere Rollen gebündelt sein, die einem Faktor zukommen. Wiederum am Monarchen exemplifiziert: Er kann als Staatsoberhaupt Regierungschef sein, zugleich aber auch als Vermittler zwischen Regierung und Volksvertretung fungieren, oberster Kriegsherr, Vermittler zwischen zivilem Staatsapparat und Heer u. ä. m. sein. Die Zuordnung verschiedener Rollen zu einem Status läßt Rollenkonflikte zu. Signifikant für die konstitutionelle Monarchie sind die des ministeriellen Faktors, der als Diener des Fürsten, selbständiger Ressortleiter und Vermittler zwischen Monarch und Volksvertretung zugleich einerseits Beamtengehorsam entwickeln, andererseits als selbständiger Ratgeber fungieren und schließlich auch den Ausgleich zwischen den beiden anderen Faktoren bewerkstelligen soll.

Die Rollen, die ein Faktor (juristisch: Organ) im System zu spielen hat, werden durch seine Funktionen bestimmt. Juristisch werden diese Funktionen als ‚Kompetenzen‘ oder ‚Rechte‘ definiert, politisch stellen sie eher Machtchancen dar, Ausgangspositionen, die zu einer Erweiterung der Machtstellung (durch Akkumulation von Kompetenzen) und allgemeiner Erhöhung des eigenen politischen Status führen können¹². Diese Feststellung ist gerade für das konstitutionelle System wichtig, das man nicht von ungefähr als einen „Kriegszustand“ charakterisiert hat. Der Status eines Faktors wird somit weitgehend durch die Funktionen, die er besitzt, und deren politische Bedeutung bestimmt, nicht einfach umgekehrt die Funktion vom Status (was auch vorkommt, wenn z. B. aus der Position des Fürsten gefolgert wird, daß die Gesetzgebung eigentlich in seinen Händen zu liegen hat, er nicht eine bloße Vetoinstanz sein darf). Darin liegt vor allem die Problematik der Stellung des Monarchen in diesem System. Sein Statusverlust wird durch eine Aushöhlung der ihm zugeschriebenen Funktionen eingeleitet, durch Abgabe ursprünglich selbst wahrgenommener Funktionen an die Minister, Teilung ursprünglicher Alleinzuständigkeiten mit der Volksvertretung und Formalisierung seiner Rechte zu bloßen Zuschreibungen der „Substanz“, aber nicht mehr der „Ausübung“ nach (Rechtsprechung!).

Dabei ist zweierlei zu beachten: Eine Positionsminderung braucht nicht in jedem Fall die Folge eines politischen Machtkampfes zu sein. Sie kann auch aus einem Sachzwang entstehen, beim Monarchen dadurch, daß er in der Zeit der konstitutionellen Monarchie nicht mehr wie sein absolutistischer Vorgänger mit Sekretären allein die Staatsgeschäfte zu besorgen

12 Kompetenzen als Machtchancen bei Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 549. (In dieser Begriffswelt ist wohl auch Max Webers berühmte Definition der Macht als „Chance . . . den eigenen Willen . . . durchzusetzen“, anzusiedeln; vgl. Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., 1956, S. 28.) Im konstitutionellen System „besitzt“ niemand die Macht, sondern nur eine „Chance“, sich durchzusetzen.

vermag, sondern dazu des Sachverstands der Minister und ihrer selbständigen Ressortentscheidungen bedarf. Zum andern ist die Kennzeichnung der Funktionen eines Faktors durch seine Kompetenzen unzureichend; nicht nur weil ein Faktor auch Funktionen besitzt wie die der ‚Vermittlung‘ zwischen anderen, die nicht als Kompetenz definiert sind, sondern auch deswegen, weil die Kompetenz selbst nur formal bestimmt zu sein pflegt. Um zu ermitteln, welche funktionelle Bedeutung ihr im System zukommt, muß dann auch nach dem Sinn der Zuschreibung gefragt werden. So kann eine legislative Kompetenz juristisch als „Zustimmung“ zur Gesetzgebung definiert sein. Damit kann aber sowohl volle Mitentscheidung über Gesetzesvorlagen als auch lediglich Kontrolle des Gesetzgebungsvorgangs, Mißbrauchsprävention, gemeint sein. Formale Kompetenzbeschreibung und materielle Funktionszuschreibung decken sich nicht. Auch diese Feststellung ist für das konstitutionelle System von besonderer Bedeutung; denn gerade hierin liegt eines seiner markantesten Konstruktionsprobleme. Ähnlich schwierig und kontrovers ist schließlich die Frage der Legitimation der einzelnen Faktoren gewesen, wie sich im 2. Kapitel vor allem am Beispiel des Monarchen zeigen ließ.

Unter Berücksichtigung dessen läßt sich folgende Bestandsaufnahme, die das in den vorangehenden Kapiteln Erörterte noch einmal zusammenfaßt, vornehmen:

Im monarchisch-konstitutionellen System gilt der Monarch generell als Repräsentant des Staates oder Träger der Staatsgewalt, als Staatsoberhaupt, manchmal auch als Volksoberhaupt, als Staatskönig und nicht Bürgerkönig, kaum noch als patrimonialer Herrscher, doch grundsätzlich als herrschender Fürst, der nicht nur Exekutivchef, sondern Herr der Regierung i. w. S. ist. Er kann zugleich auch als Vermittler zwischen Regierung und Volksvertretung gedacht werden oder gar, bei Constant, als *pouvoir neutre*. Wenn von ihm als überparteilicher Instanz gesprochen wird, so kann sich das auf seine vermittelnde Funktion zwischen Ministerium und Parlament beziehen, in einem allgemeinen Sinne aber auch auf einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Parteien oder Klassen im Volk. In diesem Sinne wird der deutsche Monarch nach dem Vorgang von Saint-Simon und Lorenz von Stein nach der Jahrhundertmitte gelegentlich als „Sozialkönig“ apostrophiert, doch bleibt diese Charakterisierung peripher. Sie läßt sich in das überkommene konstitutionelle Schema mit seinen öffentlich-rechtlich und nicht sozial definierten Faktoren schlecht einbauen. In seiner Position besitzt der Monarch meist folgende Funktionen: die Verfassungsgebung (meist als Oktroi, zuweilen auch als Vereinbarung definiert, nach Erlaß einer Konstitution ist der Monarch jedoch immer an andere Faktoren gebunden); die Gesetzgebung, und zwar generell im vollen Umfang von der Initiative bis zur Publikation (zuweilen wird seine materielle Funktion im Gesetzgebungsvorgang als Vetorecht umschrieben, kaum als nur suspensives Veto); die Pflege der auswärtigen Beziehungen; die Entscheidung über Krieg und Frieden; die Administration (und hier vor allem die Organisationsgewalt und die Personalhoheit);

schließlich das, was vielfach mit dem englischen Ausdruck ‚Prärogative‘ bezeichnet wird und im wesentlichen die Rechtsstellung gegenüber dem Parlament umgreift: Einberufung, Schließung und Auflösung. Sein Status drückt sich endlich auch in einer gewissen Ehrenstellung aus, in seiner sog. Unverletzlichkeit und in Statussymbolen. Legitimiert wird seine Stellung patrimonial (was sich auch später noch in der Formulierung, daß er seine Kompetenzen zu „eigenem“ Recht besitze, niederschlägt), historisch mit der Uranfänglichkeit der Monarchie und mit dem erworbenen Recht auf seine Machtstellung, mit dem Gottesgnadentum, oder auch zweckrational mit Einheit, Stetigkeit und Unparteilichkeit der staatlichen Willensentscheidung, schließlich aus Vertrag, und hier vor allem mit seiner sich daraus ergebenden Bindung an Staatszweck und Verfassung. Er gilt als Träger der höchsten, aber nicht absoluten Gewalt (begrenzt durch die Rechtsgewährungen der Verfassung, durch allgemeine Menschenpflichten, beschränkt auch durch die Entscheidungsteilhabe anderer Faktoren), was zahlreiche Formulierungen der Zeit zu umschreiben versuchen, z. B. mit: „Nichts ohne, nichts gegen den Fürsten.“ Vielfach gilt er auch als „Schwerpunkt“ des Systems.

Die Minister werden demgegenüber definiert als diejenigen höchsten Beamten, die unmittelbar unter dem Monarchen stehen. Sie haben zunächst ein eigenes, nach bürokratischem Prinzip geordnetes Ressort und verhandeln untereinander im Status kollegialer Gleichberechtigung (Gesamtministerium – ein Premierministersystem i. e. S. gibt es nicht). Sie gelten zweitens aber auch als Diener (Gehilfen) des Monarchen oder als Staatsdiener und sind unbeschadet ihrer selbständigen Ressortleitung im übrigen zur Ausführung der monarchischen Direktiven verpflichtet. Die Eigenständigkeit der ministeriellen Gewalt bezieht sich (außer bei Constant) nicht auf ihr Verhältnis zum Fürsten. Zwischen beiden gibt es keine verfassungsmäßige Kompetenzbegrenzung, was die Theorie häufig so ausdrückt, daß der Monarch selbst regieren kann, aber nicht muß. Die Vermittlung zwischen Administration und Monarch bleibt dem ministeriellen Taktgefühl überlassen. Die Minister gelten drittens aber zugleich auch als politische Ratgeber des Fürsten, und zwar dergestalt, daß zumindest die verfassungsmäßig relevanten Handlungen des Staatsoberhauptes ihrer Zustimmung per Gegenzeichnung unterliegen, wobei der Zweck dieser Kontrasignatur zwischen einfacher Feststellung der Verfassungsmäßigkeit eines Regierungsakts und inhaltlich politischem Placet zu der Maßnahme variieren kann. Als Ratgeber treten sie in Konkurrenz zu der sog. ‚Nebenregierung‘, d. h. anderen Ratgebern, die als Staatsrat, Kabinettschefs oder militärische Führungsinstanzen mehr oder weniger institutionalisiert sein können oder – wie die sog. „Kamarilla“ – auch nicht. Der mögliche Konflikt, der bei ihnen zwischen Beamtengehorsam und vom monarchischen Entschluß abweichender eigener Ratgeberentscheidung entstehen kann, führt dazu, daß ihnen ein besonderes Demissionsrecht gewährt wird. Sie gelten viertens aber auch als Stellvertreter oder Repräsentant des Monarchen gegenüber den Kammern, und es wird ihnen hier vielfach die Aufgabe zugeschrieben, zwischen den genannten Faktoren

zu vermitteln. Sie sind daher sowohl dem Monarchen als auch dem Parlament verantwortlich, wobei ihre Verantwortlichkeit in letzterer Hinsicht verschieden bestimmt wird nach Grund (Eintreten für fremde oder [auch] eigene Handlungen) und nach Art und Umfang: gerichtlich für Verfassungsverletzung oder auch Mißbrauch der Staatsgewalt, parlamentarisch durch den später auch verfassungsrechtlich fixierten Brauch der Auskunft- und Rechenschaftspflicht, der sich zunächst auf das Haushaltsgebaren der Regierung bezieht. Ihre Rechenschaftspflicht wird jedoch nicht durch ein sie zum Rücktritt zwingendes Mißtrauensvotum sanktioniert. Die Minister gelten schließlich als Verwaltungsvorsteher durch den in ihrer Karriere bewiesenen bürokratischen Sachverstand legitimiert, was allerdings insofern nicht ganz unproblematisch ist, als dieser Sachverstand von der politischen Theorie und Praxis im Laufe des Vormärz in zunehmendem Maße in Zweifel gezogen wird. Die Forderung jener Zeit, daß Minister Vertrauensleute des Volkes sein sollten, heißt nicht, daß sie der Volksvertretung zu entnehmen sind, sondern bezieht sich zunächst nur auf die Legitimation ihrer Tätigkeit. Zwischen Ministerstellung und Abgeordnetenmandat besteht keine Inkompatibilität, was anfänglich mit einer Aufsichts- und Führungsrolle der Minister gegenüber den Abgeordneten begründet wird.

Eine Sonderstellung nimmt der Faktor ‚Gericht‘ ein. An sich gehört die Rechtsprechung nicht in die politische Analyse der konstitutionellen Monarchie. Sie ist schon bei Montesquieu „en quelque façon neutre“, nimmt an den politischen Entscheidungen nicht teil. Etwas anderes gilt jedoch für das Verfassungsgericht oder Kompromißgerichtshöfe, Schiedsgerichte wie die in Erinnerung an das alte Reichsgericht konzipierte Schlichtungsinstanz des Bundes oder die für ein Ministeranklageverfahren zuständigen Spruchkörper. Soweit sie bestehen, sind sie Konfliktentscheidungsinstanzen mit dem Recht zur authentischen Interpretation der Verfassung und werden daher auch von der Literatur in diesem Zusammenhang erwähnt.

Die 1. Kammer, die in den meisten Verfassungen vorgesehen ist und die dementsprechend auch in der Theorie eine große Rolle spielt, gilt meist ganz pauschal als Ausdruck des aristokratischen Prinzips oder des konservativen der Beharrung. Auch ihre Legitimation als Repräsentation des unbeweglichen und unveräußerlichen Eigentums findet sich. Ihre Kompetenzstellung ist dieselbe wie die der 2. Kammer. (Im Budgetrecht gibt es Unterschiede dergestalt, daß der Haushaltsplan zuerst der 2. Kammer vorzulegen ist oder daß die 1. Kammer nur pauschal über ihn entscheiden darf.) Ihre Funktion wird als die einer Vermittlungsinstanz zwischen Regierung und Volksvertretung umschrieben, zuweilen auch ihre Schutzfunktion für den Monarchen herausgestellt. Sie soll dann den reformatorischen Impetus der 2. Kammer hemmen und dem Fürsten selbst ein Veto ersparen. Auch die Behauptung, daß nicht nur die 2. Kammer das Volk repräsentiere, sondern erste und zweite zusammen, findet sich bei konservativen Autoren.

Im allgemeinen aber wird die 2. Kammer allein als die Volksvertretung oder Repräsentation des demokratischen Prinzips betrachtet. Sie wird auch in einer charakteristischen Verkürzung ihrer Legitimation als Untertanen- oder Gesellschafts- bzw. ständische Repräsentation bezeichnet. Andererseits kann sie auch als von den Untertanen als Objekten der Staatsgewalt getrennt gedachtes Staatsorgan definiert werden. Volksrepräsentation heißt in diesem Zusammenhang dann nicht Vertretung der von der Wählerschaft geäußerten Volksmeinung, sondern Artikulierung des Willens eines von der Wählerschaft à part gedachten Volkes an sich, eines geistigen Prinzips, wie es gern als Maßstab der Staatswillensbildung überhaupt zugrunde gelegt wird – ein Rudiment des alten Volkssouveränitätsprinzips. Als Diskussionsforum zur Bildung der öffentlichen Meinung und Verabschiedung vernünftiger Entschlüsse erscheint das Parlament dagegen in der deutschen Theorie kaum. Die darauf gegründete Kritik des Parlamentarismus im 20. Jahrhundert durch Carl Schmitt bezieht sich daher ausschließlich auf Autoren französischer und englischer Provenienz¹³. Das findet seine Erklärung in der von den westlichen Entsprechungen differierenden Stellung der Volksvertretung in den deutschen Ländern. Die Staatswillensbildung wird hier auch von der Theorie zuvörderst als Funktion der Regierung begriffen. Die Volksvertretung wird dagegen als die Volksrechte wahrende Opposition betrachtet, häufiger noch als in Grundsatzfragen mitentscheidende und eventuell auch deren Ausführung kontrollierende Instanz. Gelegentlich wird die 2. Kammer im Gegensatz zur ersten auch als Repräsentation des beweglichen, veräußerlichen Eigentums betrachtet. Ihr Charakter kann dann stärker als bewegender, initiativer Faktor bestimmt werden. Eine Untergliederung in „Factionen“ wird meist abgelehnt. Die Kompetenzzuordnung schließlich ist großen Schwankungen unterworfen. Sie variiert zwischen bloßer Beratung oder Zustimmung zur Gesetzgebung (samt Teilhabe an der authentischen Interpretation) und Mitgesetzgebung (samt Initiativrecht), zwischen bloßer Steuerbewilligung und voller Budgetmitsprache, zwischen Verweigerung nur willkürlicher oder nützlicher Ausgaben bis zur Verweigerung aller Mittel, endlich zwischen im wesentlichen nur petitionierenden, Volkswünsche übermittelnden Ständen bis zur auch den Bereich des Auswärtigen und der Administration kontrollierenden und mitbeeinflussenden Volksvertretung, die ihrem Unmut über eine Mißregierung durch eine dem Mißtrauensvotum ähnliche Personalbeschwerde an den Monarchen oder durch Ministeranklage Luft machen darf.

Das Volk endlich wird definiert durch die Gesamtheit der Staatsbürger, näherhin als Untertanenschaft oder Objekt der Staatsgewalt. Es gilt – im ersteren Sinne unter Einschluß des Monarchen – als souverän nach außen hin und – als ideelles Substrat verstanden – als Bezugspunkt der Staatswil-

¹³ Vgl. Carl Schmitt, a. a. O., bes. S. 41 f. Dazu etwa Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 137. Interessant in dem Zusammenhang auch der Aufsatz Von der Überzeugung und über das Gewissen bey landständischen Deputirten, in den Allgemeinen politischen Annalen 10/1823, S. 332 ff. (Darüber Gall, Das Problem der parlamentarischen Opposition, S. 162 f.)

lensbildung. Durch die Dreiteilung: Volk im ideellen Sinne, Volk als Gesamtheit und Volk als Untertanenschaft wird die im konstitutionellen Prinzip liegende Gefahr einer Infiltrierung des Systems mit dem Gedanken der Volkssouveränität abgeschwächt. Auf derselben Linie liegen die Betonungen der ständischen Gliederung des Volkes – als Untertanenschaft – mit besonderer Hervorhebung des Adels, wobei freilich das ‚richtige‘ Prinzip der Gliederung (im Hinblick auf die Wahlordnung) heftig umstritten ist. Das Prinzip der numerischen Wahl nach Köpfen wird weitgehend abgelehnt. Die direkte Vermittlung des Wählerwillens zur Volksvertretung wird doppelt unterbrochen durch die indirekte Wahl und das freie Mandat. Im Gegensatz dazu steht jedoch die Funktion des Volkes – hier durch die Wählerschaft dargestellt – als Appellationsinstanz bei Auflösung der 2. Kammer. Der *appel au peuple* wird zum Teil lediglich als eine Information über die Ansicht der Wählerschaft zu der von der Majorität ihrer Vertretung geäußerten Meinung, zum Teil aber auch als eine Entscheidung über den Konflikt zwischen Regierung und Kammer verstanden. Im ersten Fall führt er nur zu einer Neubesetzung der 2. Kammer, im zweiten wird hingegen auch die Konsequenz einer Regierungsumbildung bei entsprechendem Ausgang der Wahlen von der Theorie gefordert. In beiden Fällen gilt die Wählerschaft, trotz ihrer Restringierung auf die sozial unabhängigen Schichten und die männliche Bevölkerung, als Sprachrohr des Volkes. Sie und nicht die Volksvertretung repräsentiert in diesem Fall die öffentliche Meinung – eine Auffassung, die spätere konservative Spielarten der Repräsentationslehre ablehnen. Diesem zufolge findet eine Identifikation von Volk und Wählerschaft nicht statt, sondern das Volk wird ausschließlich von der Volksvertretung repräsentiert.

Die Feststellung, daß es sich beim ‚Volk‘ in diesem System durchaus nicht nur um eine empirische Mannigfaltigkeit (die Gesamtheit aller Staatsbürger) handelt oder um ein in bestimmter Weise agierendes Organ (Wählerschaft), weist darauf hin, daß das System nicht lediglich aus Real-faktoren, sondern auch aus Idealfaktoren (meist Repräsentaten mit legitimierender Funktion) konstruiert ist. So kann das Volk im ideellen Sinne, als Nation oder Volksgeist, Volksbewußtsein, personifiziert gedachte öffentliche Meinung u. ä. m., als Repräsentat der Volksvertretung dienen. Auf die Bedeutung, die der Idealfaktor ‚Gott‘ für eine volksunabhängige Legitimation des Monarchen besitzt, ist schon aufmerksam gemacht worden. Ein dritter Idealfaktor ist der ‚Staat‘, der ebenfalls verschieden definiert werden kann: als das Ganze samt seinen ‚Elementen‘ Gebiet und Volk, als das Ensemble der in seinem Namen handelnden Organe ohne seine ‚Objekte‘ Gebiet und Untertanenschaft, schließlich aber auch als von den seinen Willen bildenden Organen gesondert zu denkende (juristische) Person, die als Träger von Rechten und Pflichten, aber auch als die Handlungen ihrer Organe legitimierende Instanz erscheint. Diese Idealfaktoren sind wiederum zu unterscheiden von den sog. ‚Organen‘, die sich zwar auch idealiter vorstellen lassen (*der Monarch, der nicht stirbt, im Gegensatz zur Reihe der auf den Thron folgenden Personen, die Volksvertre-*

tung im Gegensatz zur Gesamtheit der jeweiligen Abgeordneten), die im Gegensatz zu jenen aber personell besetzt werden können und müssen.

In der späteren Theorie wird die Unterscheidung von staatlichen und nicht-staatlichen Organen relevant, allerdings ist dabei die Zuordnung (z. B. des Volkes als Wählerschaft oder der Stände und Parteien als Volkswillensvermittlern) sehr stark von der politischen Einstellung des jeweiligen Autoren abhängig. Überhaupt läßt sich sagen, daß die gängige Klassifizierung der Faktoren in der ‚Allgemeinen Staatslehre‘, wie z. B. der Georg Jellineks, in ihrer abstrakten Formalität (unmittelbare – mittelbare, primäre – sekundäre Organe usw.) zu inhaltsleer ist, als daß man damit zu fruchtbaren Aussagen über das System kommen könnte¹⁴. Bei einer Analyse der Faktoren sollte weniger von ihrer positionellen als von ihrer funktionalen Stellung im System ausgegangen werden. Demzufolge ist es wichtig, zwischen Kurations- und kreierten Organen zu unterscheiden, zwischen in ihrer Tätigkeit unabhängigen und abhängigen, bloßen Kurationsorganen und einen inhaltlichen Willen äußernden, zwischen petitionierenden, beratenden, (mit-)entscheidenden, im Ausnahmefall entscheidenden, initiativen und reaktiven Faktoren (= Vetoorganen). Die letztere Unterscheidung ist besser als die zwischen aktiven und passiven, weil auch ein sog. passives Organ, wie der Monarch als *pouvoir neutre*, mit Aktivität verbundene Funktionen auszuüben hat. Diese können freilich, gemessen an seiner ursprünglichen Funktionsfülle ‚residuär‘, d. h. auf ein Minimum beschränkt sein, wie es beim Monarchen im parlamentarischen System der Fall zu sein pflegt.

III. Konflikt und Vermittlung

Beim Versuch, die Faktoren des monarchisch-konstitutionellen Systems von ihren Funktionen her zu bestimmen, muß besonders die der Vermittlung hervorgehoben werden. Vermittlungen spielen natürlich in jedem System eine Rolle. Auch ein rein absolutistisch gedachtes bedarf ihrer wenigstens, um die Anordnungen des Monarchen an die Untertanenschaft weiterzuleiten. Darüber hinaus erscheint es schon dort als ratsam, sich auch der Vermittlung von Informationen von ‚unten‘ nach ‚oben‘ zu bedienen, damit sachgerechte und durchführbare Entscheidungen gefällt werden können. Die sich dadurch ergebende Problematik ist von der vorkonstitutionellen Theorie unter dem Begriff der „oberaufsehenden Gewalt“ des Fürsten thematisiert und juridifiziert worden. Die konstitutionelle Lehre neigte dazu, sie aus dem Verfassungsrecht ins Verwaltungsrecht abzuschieben und schließlich überhaupt zu vernachlässigen. Das liegt zum Teil daran, daß Oberaufsichtsrechte der Obrigkeit der im wirtschaft-

14 Vgl. Georg Jellineks Allgemeine Staatslehre, S. 540 ff. Der politische Hintergrund seiner Klassifizierung ist noch deutlich in seinem Werk über Gesetz und Verordnung, S. 314 (Parlament als „unselbständiges“ Staatsorgan wegen seiner Angewiesenheit auf die monarchische Zustimmung bei der Gesetzgebung, nicht aber umgekehrt auch der Monarch, weil er nach dem monarchischen Prinzip als der „eigentliche“ Gesetzgeber gilt!).

lichen und kulturellen Bereich auf eine Sphäre der Freiheit und Unabhängigkeit bedachten bürgerlichen Gesellschaft per se verdächtig erschienen, zum Teil aber auch an dem Umstand, daß die Informationsvermittlung nunmehr in erster Linie als Aufgabe der Volksvertretung verstanden wurde¹⁵. So finden sich in der Literatur zahlreiche Bemerkungen darüber, daß die Ständeversammlung die Wünsche der Untertanen an die Regierung zu übermitteln und umgekehrt die Anordnungen der Obrigkeit (durch Öffentlichkeit der Sitzungen und Publizierung der Sitzungsprotokolle) dem Volk plausibel zu machen habe.

Aber mit alledem ist das, was als signifikant für die Vermittlungsproblematik im konstitutionellen System gelten darf, noch nicht erfaßt. Hier kommt es vielmehr darauf an, daß nunmehr die Wünsche der Untertanen in die Entscheidungen der Obrigkeit direkt einfließen, indem der Volksvertretung Kompetenzen der Mitentscheidung gewährt werden. Diese Kompetenzen können auf Gesetzgebung und Steuerbewilligung beschränkt sein. Ihre Funktion mag auch mehr negativ als Mißbrauchsverhütung und Freiheitswahrung gedacht werden. Immer tritt jedoch jetzt anstelle der bloßen Petition die Mitentscheidung. Dadurch erscheint das Problem der Vermittlung auf einer neuen Ebene. Es gibt nun prinzipiell kein in einer Person liegendes Entscheidungszentrum mehr (trotz der Reklamation dieser Stellung für den Monarchen durch konservative Autoren und trotz der mannigfaltigen Versuche, der ständischen Mitsprache eine „Grenzlinie“ zu ziehen), sondern die Entscheidung selbst muß zwischen verschiedenen Faktoren vermittelt werden. Und gerade das ist es, was in den Forderungen der zeitgenössischen Lehre nach Ausgleich, Mäßigung, Kompromißbereitschaft zum Ausdruck kommt. Das gilt schon im interministeriellen Bereich wie im Verhältnis von Monarch zu gegenzeichnenden Ministern, vor allem aber auch im Verhältnis von Regierung und Kammern, weil hier unterschiedliche soziale Interessen aufeinanderstoßen, die nicht von vornherein auf ein gemeinsames Entscheidungsprogramm hin tendieren. Damit rückt das Problem der Konfliktvermittlung in das Zentrum der Betrachtung. Für das monarchisch-konstitutionelle System ist dabei signifikant, daß es hier nicht gelang, einen verbindlichen Modus der Konfliktregulierung zu entwickeln. Von der Verfassungsgeschichte her wird das vielfach nicht in das rechte Licht gerückt. Der Fetisch des monarchischen Prinzips suggeriert ihr, daß ein letztes Entscheidungsrecht des Monarchen weiterhin bestanden habe. Tatsächlich ist das monarchische Prinzip auch, ursprünglich etwa von Friedrich Schlegel, als Entscheidungsrecht des Fürsten verstanden worden, und noch Bornhak hat ihm „eigentlich“ einen absolutistischen Charakter vindiziert. Aber die letztlich erfolglosen Bemühungen eines konservativen Autors wie Stahl,

15 Dazu s. Schmitthenner, Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes, S. 294, mit älterer Literatur, S. 396. Die oberaufsehende Gewalt paßte nicht in das zeitgängige Dreigewaltenschema. Versuch einer sie berücksichtigenden Gewaltgliederung aber noch bei Schmalz (Handbuch der Rechtsphilosophie, 1807, S. 289). Dazu Rotteck, Lehrbuch des Verfassungsrechts II, S. 217. Später vor allem Struve, Grundzüge der Staatswissenschaft I, S. 106 und passim mit Stellungnahme gegen Scheidemantel.

dem monarchischen Prinzip wenigstens eine restringierte Sphäre nicht parlamentarisch beeinflubarer Entscheidungen zu sichern, zeigen, daß dem Prinzip in seiner nur formalen Bewahrung in diesem System diese Funktion nicht mehr zukam. Die Theorie der konstitutionellen Monarchie läßt sich deshalb vielmehr als eine typische Vermittlungstheorie qualifizieren.

Ihre Autoren gehen davon aus, daß zwischen monarchischem und demokratischem oder auch aristokratischem Prinzip zu vermitteln sei, zwischen Staat und Gesellschaft, Monarch und Volk. Das ist abstrakt formuliert, macht aber auch in dieser Formulierung die im wesentlichen bestehenden sozialen Interessengegensätze namhaft. (Deutlicher noch sind gelegentlich auftretende Gegensatzpaarungen, wie: Bewegungs- und Beharrungspartei, Grundeigentum und bewegliches Kapital und Stände als Repräsentanten verschiedener politischer Interessen. Die Kontroverse um den richtigen ständischen Vertretungsmodus kann als Ausdruck des Versuchs, verschiedene soziale Interessen im Parlament zur Artikulation zu bringen bzw. ihre Vertretung dort zu verhindern, interpretiert werden.) Als vermittelndes Prinzip dieser gegensätzlichen Prinzipien gelten meist der Gemeinwille, die öffentliche Meinung und die Vernunft, wobei es nicht von vornherein feststeht, wer berufen ist, sie zu artikulieren. Zunächst stellen schon die Verfassungen mit ihrer Kompetenzverteilung eine Vermittlung dar. Da sie aber wesentliche Funktionen als Mitbestimmungszuständigkeiten formulieren, ohne den Konfliktfall zu regeln, lassen sie im entscheidenden Fall die Frage offen. Die Antwort der Theorie darauf ist der Appell zur Einigung (zur Versöhnung, d. h. zum Kompromiß). Grundsätzlich sind alle Faktoren an diesem Einigungswerk beteiligt, wobei sie die zwischen den anderen auftauchenden Gegensätze in verschiedener Weise vermitteln, und zwar unbeschadet ihrer sonstigen Funktionen und Rangstellung.

Im einzelnen läßt sich folgendes konstatieren: Die 2. Kammer vermittelt zwischen Volk und monarchischer Regierung. Sie kann freilich in einem Konfliktfall nur in negativer Weise tätig werden, indem sie für das Volk durch Veto und Steuerverweigerung Regierungsinitiativen blockiert oder aber, auch das ist denkbar, für die Regierung und gegen das Volk (die Wählerschaft) aufgrund des freien Mandats und unter Berufung auf ihre alleinige Repräsentationseigenschaft Stellung nimmt.

Die 1. Kammer vermittelt der Regierung die Interessen einer besonderen Schicht. Sie soll auch zwischen Regierung und Volksvertretung vermitteln. Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang aber nur ihre Möglichkeit, anstelle des Monarchen das Vorgehen der Volksvertretung mit einem Veto zu belegen (u. U. allerdings auch ihr gegen die beiden anderen Faktoren gewandtes Veto).

Die Minister vermitteln zwischen Monarch und Staatsapparat (z. T. mit Ausnahme des Militärs) sowie zwischen Monarch und Volk auf dem administrativen Weg, im engeren Sinne politisch dagegen zwischen den beiden Kammern bzw. zwischen Monarch und den Kammern. In diesem

Zusammenhang sind das Zutritts- und Anhörungsrecht, das sie sowohl gegenüber dem Monarchen als auch in den Kammern besitzen, von Bedeutung, und ihre Chance, gegenüber den anderen Faktoren ‚solidarisch‘ auftreten zu können (die der Monarch durch eine heterogene Besetzung des Ministeriums vermindern kann, womit er gleichzeitig aber auch die Möglichkeit eines geschlossenen Eintretens seiner Funktionäre für ihn vor dem Parlament verringert). Auch ihre Mittel sind im Krisenfall im wesentlichen negativer Art: Gegenzeichnungsverweigerung und Demissionsangebot gegenüber dem Monarchen, Arbeitsverweigerung durch demonstrativen Auszug oder Nichterscheinen gegenüber den Kammern. (Auch die Volksvertretung besitzt die Möglichkeit, durch Nichtversammlung zu demonstrieren. In der Literatur werden jedoch diese Mittel nicht weiter reflektiert.)

Die im echten Konfliktfall nur negativen Möglichkeiten der betrachteten Faktoren machen die Bedeutung offenbar, die dem Monarchen in diesem System, auch wenn er nicht explizit als *pouvoir neutre* gedacht wird, zukommt. Der Monarch vermittelt alles. Er vermittelt zwischen den Kammern, Ministern und Kammern, Kammern und Volk (auch zwischen den Ministern sowie ihnen und anderen Immediatinstanzen des Staatsapparats wie militärischen Führungsspitzen. In diesem Zusammenhang wird die Frage des direkten Zugangs zu ihm relevant, den andere, wie Kabinettschefs, hoher Adel der 1. Kammer, kaum jedoch Volksvertreter, zuweilen in größerem Umfang besitzen als die Minister selbst). Der Monarch verfügt dabei über positive Ausgleichsmittel und ist nicht nur auf die Einlegung seines Vetos beschränkt. Er kann beliebig die Minister wechseln (weshalb die Ministerentlassung auch als nicht zu kontrasignierender Regierungsakt gilt), in gewissem Umfang die Renitenz der 1. Kammer durch einen Pairsschub beugen und die 2. Kammer auflösen. In diesem Fall kommt es allerdings nur dann zu einer reibungslosen Konfliktsbeilegung, wenn es sich um einen Dissens zwischen Volk und seiner Vertretung handelt. Bei einem Dissens zwischen Volksvertretung und Regierung, dagegen wird das Volk selbst zu einer weiteren vermittelnden Instanz. Gerade in diesem Punkt zeigt es sich, daß trotz der Bedeutung, die dem Monarchen in diesem System bei der Regulierung von Konflikten zukommt, trotz monarchischem Prinzip, die Konfliktsentscheidung nicht mehr allein in seinen Händen liegt. Der Monarch vermag einen Dissens zwischen Regierung und Volksvertretung, den er nicht durch einen Ministerwechsel aus der Welt schaffen will, nur provisorisch, etwa durch Notverordnungen, zu überbrücken, die aber den Kammern nach einer Frist wiederum zur Genehmigung vorzulegen sind und deren Erlaß überhaupt im Hinblick auf Steuererhebung und Budgetfeststellung recht zweifelhaft sein kann.

Hier setzt daher die Funktion des Volkes, d. h. der Wählerschaft, als Vermittlungsinstanz zwischen Regierung und Volksvertretung ein. Das Volk vermittelt zwischen ihnen durch die Wahl. Fällt sie zuungunsten der Regierung aus, so muß das Ministerium ausgewechselt werden. Das haben

die Appellationstheoretiker aus dem Hand-in-Hand-Spiel zwischen Monarch und Wählerschaft gefolgert. Diese Konsequenz wird jedoch dem Monarchen dann als nicht akzeptabel erscheinen, wenn er die 2. Kammer nicht nur auf ein Votum seiner Minister, sondern aufgrund einer eigenen, nicht für revidierbar gehaltenen Entscheidung aufgelöst hat. Der Konflikt verlagert sich dann von der Ebene Ministerium-Volkvertretung auf die von Monarch und Volk, ohne daß die beiden anderen Faktoren noch zur Vermittlung fähig wären, da sie bereits dezidiert Stellung bezogen haben. Konservative Theoretiker wie Stahl und später Laband haben dieses Problem gesehen und es auf die Weise zu lösen versucht, daß sie dem Monarchen von vornherein eine Position zumaßen, die ihn in die Lage setzen sollte, notfalls auch ohne Zustimmung des Parlaments zu regieren. Aber diese Lösungen sind doch nur theoretischer Natur gewesen und nicht für alle Fälle praktikabel. Politisch effektiver war sicherlich der Lösungsvorschlag des älteren Zachariä, von vornherein für eine ‚richtige‘ Wahl durch Wahlbeeinflussung und die Zerschlagung der oppositionellen Majorität durch Förderung einer regierungsfreundlichen Partei zu sorgen, d. h. das Vermittlungsproblem in die 2. Kammer durch Auflösung ihrer politischen Einheit hineinzutragen und durch „Einfluß“, nicht durch „Vernunft“ zu regieren.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, ein Schiedsgericht anzurufen, wie es der Bund und einige Länder für Konfliktsfälle parat hielten. Dieser Ausweg hat in der Theorie allerdings keinen allzu starken Beifall gefunden. Er war auch nur dann gangbar, wenn es sich um justiziable (d. h. Kompetenzgrenzen-)Streitigkeiten handelte. Abgesehen davon mochte dem Monarchen die Unterwerfung unter einen gerichtlichen Spruch als inopportun erscheinen, selbst wenn nach außen hin nicht er, sondern sein Ministerium als Prozeßpartei auftrat.

Blieb somit noch das Mittel, ein neues Wahlrecht zu oktroyieren unter Berufung auf eine Diskrepanz zwischen ‚wahrem‘ Volk und derzeitiger Wählerschaft und in der Hoffnung, auf diese Weise eine der Regierung günstig gesonnene Majorität zu erhalten, die einer Wahlrechts-Notverordnung aus eigenem Interesse das endgültige Plazet nicht verweigern werde. Das war freilich ein politisch und rechtlich in gleicher Weise bedenkliches Vorgehen. Verschiedene Verfassungen haben daher aus der Notverordnungs-kompetenz des Monarchen die Wahlrechtsänderung ausdrücklich ausgenommen¹⁶. Der Konflikt war dann freilich innerhalb des vorgegebenen normativen Rahmens nicht mehr lösbar, sondern letztlich nur durch dessen Transzendierung per Staatsstreich oder Revolution.

IV. Konstitutionelle Verfassungsmodelle

Die vorangegangene Bestandsaufnahme erlaubt es, ein differenzierteres Bild von den Spielarten des monarchisch-konstitutionellen Systems in

¹⁶ So z. B. die sächsische Verfassung von 1831, § 88. In Preußen ist das Dreiklassenwahlrecht dagegen bekanntlich durch eine Notverordnung 1849 eingeführt worden.

der Sichtweise der zeitgenössischen Theorie zu zeichnen, als dies meist geschieht. Es soll zwar nicht geleugnet werden, daß man von einem bestimmten Typus der konstitutionellen Monarchie, wie ihn z. B. die Verfassungen des Vormärz bieten, sprechen kann. Aber abgesehen davon, daß er der Natur seiner Konstruktion nach Randunschärfen besitzt, so daß man sich über die ihm zuzuordnenden Merkmale im einzelnen streiten kann (parlamentarische Gesetzesinitiative, parlamentarisches Budgetrecht!) und es überhaupt schwierig ist, mit ihm die ganze Entwicklungsspanne von 1818 bis 1918 zu begreifen (ursprünglich zentrale Merkmale wie die ständische Gliederung und grundsätzlich oppositionelle Stellung der Volksvertretung verlieren sich im Laufe der Zeit, das allgemeine Wahlrecht sorgt für eine völlig neue parlamentarische Struktur mit Parteien usw.), ist die konstitutionelle Monarchie auch in ihrem Kern nicht eindeutig fixierbar, sondern immer gegenüber sehr heterogenen Interpretationen offen gewesen.

Den Theoretikern des Vormärz war dies vollauf bewußt. Die mögliche interpretatorische Differenz wird von ihnen als grundsätzliche, schon im theoretischen Ansatz der Konstruktion liegende, begriffen. Sie alle machen darauf aufmerksam, daß es eine „historische“ (oder „materialistische“) und eine „philosophische“ (oder „rationalistische“) Betrachtungsweise des Staates gäbe, wobei sie häufig bekunden, das „Wahre“ an beiden Positionen in ihrer Theorie miteinander vermitteln zu wollen¹⁷. Der Unterschied im Ausgangspunkt ist aber nicht nur methodischer Natur, sondern impliziert im voraus schon eine verschiedene inhaltliche Stellungnahme zum behandelten Objekt. Die „Philosophen“, Vernunftrechtler wie Rotteck, konstruieren die konstitutionelle Monarchie von der Demokratie her und fügen die Monarchie als kontrollierendes, Rechtsstaatlichkeit verbürgendes Element hinzu. Sie kommen auf diese Weise von

17 Dies gilt vor allem für die von Jordan und Pölitz vertretene Richtung; vgl. Jordan, *Versuche über allgemeines Staatsrecht*, S. 6 ff. (Unterscheidung von „materialistisch-historischer“ und „rationalistisch-philosophischer“ Richtung), und Pölitz, *Das constitutionelle Leben*, S. VI und 50 f. – Umfassende Darlegung der Unterscheidung von Vernunftrecht, historischem Recht und vermittelnder Richtung bei Rotteck, a. a. O. II, S. 40 ff., mit scharfer Ablehnung der historischen Richtung (d. h. der rechten historischen Schule Hallers), aber auch der Vermittlungsversuche: „Das System scheint falsch und . . . zwiefach verwerflich.“ Zwar gäbe es hier auch wohlmeinende Autoren, wie Ancillon und Pölitz, die innerhalb der vermittelnden Position mehr zum Vernunftrecht neigten, jedoch: „Wir ehren diese Richtung, aber wir theilen sie nicht, sondern wir sprechen unumwunden die Forderung aus, daß das Vernunftrecht herrsche, womöglich überall und alsogleich.“ Beim Vernunftrecht müsse man freilich wiederum zwischen seinen „verständigen Freunden“ und „Phantasten und Rasenden“ unterscheiden. Die verständigen Vertreter würden zwischen dem mit dem Vernunftrecht vereinbaren und dem ihm widersprechenden historischen Recht differenzieren und faktisch vorliegende Verhältnisse berücksichtigen, um die Bedingungen der Möglichkeit von Rechtsveränderungen abzuschätzen. Die vernunftrechtliche (freiheitliche) Richtung sei im Gegensatz zur historischen (despotischen) konstitutionell gesinnt. „In der constitutionellen Staatswissenschaft stehen die Franzosen obenan. Die Deutschen folgen – doctrinell, ob auch nicht praktisch – ihnen wetteifernd nach. Die Engländer sind – in Folge einer vorherrschenden Anhänglichkeit an's historische Recht – auffallend zurückgeblieben. Die übrigen Nationen stehen noch viel weiter zurück.“ Bei Rotteck weitet sich durch eine Differenzierung der mittleren Positionen die Dreiergruppierung zur Fünfergruppierung aus. – Weitere Unterscheidungen finden sich bei Türkheim und Schmitthenner, später auch bei Mohl (Unterscheidung von reaktionärer, liberaler und demokratischer Partei angesichts der weiterentwickelten Verhältnisse 1852).

vornherein zu einer Beschränkung der monarchischen Gewalt. Die Vertreter der historischen Schule konstruieren dagegen von der absoluten Monarchie her oder vom mittelalterlichen Feudalismus und kommen so zu einer Betonung der monarchischen Gewalt (und ständischer Relikte). Dabei gibt es auch charakteristische Verkehungen: Hegel konstruiert philosophisch, aber unter Aufnahme der historischen Entwicklungsperspektive von der Uranfänglichkeit der Monarchie aus; Welcker historisch, aber antifeudal von der germanischen Volksfreiheit her. In späterer Zeit, in der man positivistisch vom ‚Staat‘ aus konstruiert, tritt die Bedeutung der älteren Ansätze zurück. Aber selbst dann haben historisch konzipierte Einleitungen in das Staatsrecht, z. B. der preußischen Monarchie, häufig noch die Funktion, eine promonarchische Verfassungsinterpretation (Verfassung als Selbstbeschränkung des Fürsten unter grundsätzlicher Beibehaltung seiner vorkonstitutionellen Herrschereigenschaft) vorzubereiten.

„Philosophische“, „historische“, „vermittelnde“ Richtung: Das läßt drei verschiedene Verfassungsbilder vermuten. Und in der Tat können sie – mit weiteren Zwischenformen – nachgewiesen werden. Allerdings wird man nicht davon ausgehen dürfen, daß Autoren, die sich zu einer Richtung bekennen oder ihr aus bestimmten Gründen zuzurechnen sind, nun in jeder Verfassungsfrage zu derselben Auskunft wie andere Angehörige dieser Richtung kommen. In diesem Sinne strenge Schulen hat es nicht gegeben. Die Absicht vieler Autoren, zwischen den Extremen zu vermitteln, führte überdies zu mannigfachen Verbindungen und Überlappungen. Eine dies nachvollziehende Analyse wird daher zwar von den Verfassungsbildern der verschiedenen Theoretiker ausgehen müssen, jedoch nicht umhinkommen, davon abstrahierend verschiedene Modelle des Verfassungsverständnisses zu entwerfen, denen sich bestimmte Autoren nur mehr oder weniger zuordnen lassen – eine Taxonomie, mit deren Hilfe gerade auch charakteristische ‚Abweichungen‘ einzelner Theoretiker deutlich gemacht werden können. Unter diesen Voraussetzungen lassen sich folgende Verfassungsmodelle unterscheiden:¹⁸

1. Das patrimoniale Modell

Hier gilt der Monarch noch als grundsätzlich unumschränkter Herrscher aus eigenem Recht, der sich ihm gehorsamer ministerieller Gehilfen bei seiner Regierungstätigkeit bedient. Das Volk tritt als Untertanenschaft auf. Der Monarch hat sich durch das Geschenk der Verfassung nur soweit in der Ausübung seiner Herrschaft beschränkt, als es dort ausdrücklich formuliert ist. Ebenso wird sein präsumptiver Nachfolger nicht durch diesen Schenkungsakt an sich gebunden, sondern durch einen hinzutretenden „agnatischen Konsens“. Die Überlegenheit des (fürstlichen) Privatrechts über die Verfassung sichert zugleich die Sphäre der „wohlerworbe-

18 Vgl. meine Überlegungen im Aufsatz *Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz*. Erschienen in *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, hrsg. von G. A. Ritter, S. 77-100.

nen" Rechte der Untertanen vor dem politischen Zugriff. Die nach altständischem Muster gebildete Untertanenvertretung nimmt ständische Interessen, insbesondere durch Steuerverwilligung, wahr. Die Repräsentationsidee wird abgelehnt. Das Modell tendiert dazu, Stände nur zur Gesetzesberatung, Information und Petition zuzulassen. Dementsprechend wird die Beschwerdemöglichkeit an den Monarchen gegenüber der Ministeranklage betont. (Soweit die Ministeranklage akzeptiert wird, gilt gemäß der Dienertheorie der Minister als „Prügelknabe“, als Verantwortlicher für fremde Schuld.) Das Problem der Konfliktentscheidung taucht nicht auf. Daß der Monarch das letzte Wort hat, ist selbstverständlich.

2. Das Rechtswahrungs- oder Mißbrauchsverhütungsmodell

Hier fungiert der Monarch als nicht mehr patrimonialer, aber auch nicht vom Volk legitimierter Staatskönig. Er ist an den vorgegebenen Staat gebunden, darüber hinaus an die Verfassung, an deren Oktroicharakter festgehalten wird, die er aber ohne Zustimmung – außer im äußersten Notfall – nicht mehr ändern und aufheben darf. Er regiert zwar aus „eigenem“ Recht, kann aber daran gehindert werden, verfassungswidrig zu handeln. Diese Aufgabe obliegt vor allem der Volksvertretung, die aus einer ständisch gegliederten Bevölkerung gebildet ist, wobei die Standesunterschiede im Wahlrecht und im Zweikammersystem ihren Ausdruck finden. Die Volksvertretung besitzt Repräsentationscharakter, gilt aber als Untertanenrepräsentation. Sie hat als Vertretung der bürgerlichen Gesellschaft eine oppositionelle Funktion, wahrt die Volksrechte als Vetoinstanz in der auf Eingriffe in Freiheit und Eigentum verkürzten Gesetzgebungsmit-sprache. Eine gesetzgeberische Initiative steht ihr nicht zu. Von Gewaltenteilung ist in diesem Modell nicht die Rede. Soweit die verfassungsmäßig garantierte Freiheit der bürgerlichen Gesellschaft nicht tangiert ist, kann die monarchische Gewalt auch nicht gehemmt werden. Das monarchische Prinzip wird mit der Vermutung der fürstlichen Alleinzuständigkeit gekoppelt. Die für die Führung der Staatsgeschäfte notwendigen Steuermittel sind von der Volksvertretung zu bewilligen. Die Minister, deren selbständige Ressortleitung durch den Begriff „Staatsdiener“ symbolisiert wird, verbürgen sich durch ihre Kontrasignatur für die Verfassungsmäßigkeit der fürstlichen Regierungsakte und haften insofern auch für eigene Schuld. Die Ministeranklage ist, dem Modell entsprechend, auf Verfassungsverletzungen beschränkt. Eine letzte Entscheidung über die Grenzen der ständischen Mitsprachekompetenz soll beim Gericht liegen, soweit nicht der Monarch durch seine Stellung Konflikte von vornherein absorbiert.

3. Das Modell des Zusammenwirkens

Auch hier fungiert der Monarch als Staatskönig. Seine Stellung wird zum Teil mit patrimonialen Anklängen umschrieben (vgl. Modell 1), zum Teil wird auf die Vertragsvorstellung rekurriert (Modell 4), wobei aber der Monarch nicht als durch Vertrag erst eigentlich eingesetzt gilt, sondern

den Vorstellungen der Verfassungsvereinbarung gemäß als Vertragspartner lediglich eine bestimmte Rechtsstellung zugesichert erhält. Konsequenterweise streitet im Zweifelsfall eine Vermutung weder für noch gegen ihn. Seine Souveränitätsstellung wird negativ definiert: „Nichts ohne, nichts gegen den Monarchen.“ Die Volksvertretung wird wie in Modell 2 als ständische aufgefaßt, aber es besteht die Tendenz, den sozialen Veränderungen in der Gesellschaft folgend, ein neues Prinzip ihrer Zusammensetzung zu finden. Anstelle des Gegensatzpaares Monarch–Untertan tritt das von Staat und Gesellschaft, das auch im Rahmen des zweiten Modells eine Rolle spielt. Die Volksvertretung soll „organisch“ zusammengesetzt sein und in „organischer“ Weise an der Staatswillensbildung mitwirken. Das diffizile Problem, wie diese Mitwirkung zu qualifizieren ist, ob dabei Gewaltenteilung oder wenigstens -teilhabe stattfindet, wird mit der Auskunft, daß die staatliche Gewalt dem Monarchen zustehe, aber die Stände in mancherlei Hinsicht an ihrer „Ausübung“ teilhätten, bzw. mit dem Hinweis, daß die monarchische Staatsgewalt durch ständische Mitwirkung „beschränkt“ werde, gelöst. Wie dem Monarchen wird auch den Ständen eine Gesetzesinitiative zugebilligt, wobei aber vielfach betont wird, daß der Entwurf von Gesetzen eigentlich Aufgabe der Regierung sei. Als typisch darf auch der Versuch gewertet werden, am Steuerverweigerungsrecht unter Betonung, daß es ein nur im äußersten Fall anzuwendendes Mittel sei, festzuhalten. Die freie Ministerwahl des Monarchen ist selbstverständlich, doch sollen Minister das Vertrauen des Volkes genießen. Spätere Autoren drücken das vielfach so aus, daß der Monarch „staatsrechtlich“ nicht gezwungen werden könne, einen Minister zu entlassen, „politisch“ es jedoch ratsam sei, wenn er auf die Volksstimmung Rücksicht nähme. Eine Konfliktlösung durch Appellation ans Volk wird abgelehnt. Die Auflösung der 2. Kammer gilt nur insofern als Appell ans Volk, als sie zu einer Harmonisierung zwischen Volkswillen und Majoritätsmeinung im Parlament führen soll. Zwischen Regierung und Volksvertretung bleibt es dagegen auch im Konfliktfall beim Prinzip der Einigung. Regierung und Parlament sollen harmonisch zusammenwirken, ihre „Ehe“ nicht geschieden werden. Das Prinzip der Vermittlung wird zuweilen auch insofern in die 2. Kammer hineingetragen gedacht, als dort zwischen Regierungs- und oppositioneller Partei unterschieden wird.

4. Das Appellationsmodell

In ihm gilt das Königtum als vertraglich eingesetzt und legitimiert. Die Kompetenzverteilung zwischen Fürst und Volk findet durch die als Vereinbarung begriffene Verfassung statt. Eine besondere Zuständigkeitsvermutung für den Monarchen folgt aus dem monarchischen Prinzip nicht, sie spricht eher für das sich im Staatsvertrag bzw. durch die Verfassung an einen Fürsten bindende Volk. Die Volksvertretung gilt, kapitalistisch-bürgerlichem Denken entsprechend, als Repräsentation von Besitz und Bildung und soll in einer Kammer zusammengefaßt sein. Der Monarch ist in allen Grundsatzentscheidungen an ihre Mitwirkung gebunden. Zu-

stimmung zur Gesetzgebung und zum Haushaltsplan werden als Gewaltenteilung an der Legislation und Administration interpretiert. In der Gesetzgebung kommt dem Monarchen ein absolutes Veto zu. Die Volksvertretung kontrolliert, ob die Administration im Sinne der von ihr Vertretenen wahrgenommen wird (Auskunftspflicht der Minister, später Untersuchungsausschüsse) und verfügt zu diesem Zweck über das Recht der Budgetverweigerung. Die Minister sollen konsequenterweise auch für Mißregierung zur Rechenschaft gezogen werden können. Sie gelten als Stellvertreter des Monarchen und haben eine Mittlerstellung zwischen ihm und der Volksvertretung. Im Konfliktfall erfolgt eine Appellation an die öffentliche Meinung der Wählerschaft. Der antigouvernementale, auf Realisierung von Reformen durch Druck seitens eines geschlossenen oppositionellen Parlaments gehende Zug, der dieses Systemmodell auszeichnet, verhindert die Akzeptierung einer parteilichen Gliederung der Volksvertretung und läßt sie mehr der im Modell 2 als der im Modell 3 umrissenen ähneln.

5. Das Pouvoir-neutre-Modell

Es basiert im Gegensatz zu den vorangegangenen auf dem Gedanken der Gewaltentrennung. Die Exekutive liegt in den Händen selbständig gedachter Minister, die auch über das Recht zur Gesetzesinitiative verfügen. Der Monarch besitzt im Konfliktfall zwischen Ministern und Kammern zwar noch eine beträchtliche Entscheidungsmacht, sein Veto wirkt jedoch nur noch suspensiv, bis das appellierte Volk entscheidet.

6. Das parlamentarische Modell

Hier ist der Monarch nur noch formelles Staatsoberhaupt, kann aber auch noch bestimmte Prärogativen besitzen. Die Minister sind von der Volksvertretung abhängige Parlamentsminister, nicht mehr bürokratisch durch Sachverstand oder durch den Monarchen legitimiert. Mittel, sie zu kontrollieren und sich ihnen gegenüber durchzusetzen, sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse und das Mißtrauensvotum. Eine Gewaltenteilung im echten Sinne findet nicht mehr statt. An ihre Stelle tritt die Trennung von Regierungsmehrheit und Opposition im Parlament, was seine Strukturierung und die der Wählerschaft in Parteien voraussetzt. Konflikte werden durch Mehrheitsentscheid entschieden. Verfassungsgebung durch eine Nationalversammlung, Herrschaft des Volkes über die Regierung und Einführung des allgemeinen Wahlrechts können dem Modell eine dezidiert antimonarchische Note geben. Das Prinzip der Volkssouveränität überwindet in diesem Fall das monarchische endgültig.

V. Verfassungsmodelle und politische Richtungen

Den skizzierten Modellen lassen sich nicht nur verschiedene Theorien, sondern auch politische Richtungen der damaligen Zeit zuordnen. Diese

Zuordnung ist schon zeitgenössisch ganz selbstverständlich gewesen. Die „historische“ Theorie galt als Theorie der reaktionären Partei, die „philosophische“ als die der revolutionären Partei und die „vermittelnde“ Ansicht als die der Reform, wobei „reaktionär“ und „revolutionär“ als Unterstellung empfundene Bezeichnungen der jeweiligen Gegenseite gewesen sind, „reformerisch“ dagegen eine Selbstanpreisung der vermittelnden Gruppe darstellte¹⁹.

In diesem Sinne kann Modell 1 der „reaktionären“ rechten historischen Schule, den Hallerianern, zugeordnet werden. Gegen seine Aufnahme in eine Reihe konstitutioneller Verfassungsbilder lassen sich begründete Einwendungen erheben; denn es scheint nicht einmal konstitutionellen Minimalanforderungen (Repräsentativcharakter der Stände!) zu entsprechen. Seine Bedeutung liegt daher auch mehr darin, daß es teils als Gegenbild für konstitutionelle Theorien fungierte, teils konservativ-konstitutionelle Autoren bis zur sog. „realistischen“ Richtung in der zweiten Jahrhunderthälfte bei ihrem Versuch, die Stellung des Monarchen zu legitimieren und zu prononcieren, von ihm stark beeinflusst wurden.

Modell 2 läßt sich, klassisch formuliert durch Mohl, als Modell der konservativen Variante des „deutschen Konstitutionalismus“ kennzeichnen. Insbesondere ist ihm Stahl zuzuordnen mit seiner Ablehnung der patrimonialen Lehre, der Betonung des Staatsbegriffs und der Qualifizierung der Minister als Staatsdiener trotz gleichzeitig starker Betonung des Gottesgnadentums und einer deutlichen Reserviertheit gegenüber dem Institut der Ministeranklage wie der gerichtlichen Konfliktsaustragung überhaupt. Vorstellungen von der nur rechtswahrenden Funktion der Volksvertretung und dem monarchischen Prinzip als Rechtsgrundlage für eine Kompetenzabgrenzung durch den Fürsten selbst leben auch im späteren Positivismus von Gerber bis Anschütz und in Labands Budgettheorie fort.

Aus dieser Schematik fällt trotz deutlich konservativer Grundhaltung ein so bedeutender Autor wie Hegel heraus. Wohl geht auch er von einem promonarchischen staatstheoretischen Ansatz aus und teilt die stark reservierte Haltung gegenüber Volk und Volksvertretung. Aber er gründet trotz seiner Absage an die Vertragslehre den Staat auf die „Vernunft“ und weist den Ministern eine eigenständige Position zu. Man könnte aus diesem Ansatz ein konstitutionell-beamtenstaatliches Modell entwickeln, in dem den wesentlichen Faktor der Gemeinwillensbildung die Minister darstellen. Diese Vorstellung hat jedoch unter den im Vormärz maßgeblichen Autoren keine weitere Gefolgschaft gefunden.

Modell 3 lassen sich die Vertreter der liberalen Variante des deutschen Konstitutionalismus, Anhänger der gemäßigten Richtung der historischen

¹⁹ Vgl. Jordan, a. a. O., S. 9 (Gleichsetzung der philosophischen und der historischen Richtung mit dem „Reaktions-“ bzw. „Revolutionssystem“) und S. 10 (Beziehung der eigenen vermittelnden Stellung auf das „Reformationssystem“). So auch Rotteck, a. a. O., S. 40, allerdings mit der bezeichnenden Einschränkung, daß die „Freunde des Vernunftrechts“ nur „angeblich die der Revolution“ seien. Zu der u. a. von Rotteck vertretenen Richtung vgl. auch Welcker in der Vorrede zur 2. Aufl. des Staatslexikons: Sein Zweck sei es, die gesellschaftlichen Bestrebungen für die konstitutionelle Monarchie zu fördern.

Schule zuordnen. An Autoren kann man Pölitz, Jordan, Dahlmann und Welcker nennen. In ihrer vermittelnden Absicht liegt es, daß sich viele heterogene Ansichten finden, Bekenntnisse zum Vertragsprinzip auf der einen Seite, patrimoniale Anklänge auf der anderen. Welcker tendiert zum Teil stark zum Modell 4, Dahlmann lehnt den Vertragsgedanken ab, bekennt sich aber zum Prinzip der Gewaltenteilung, jedoch nur im Bereich der Gesetzgebung, Waitz spricht sogar von „Mitregierung“. Im allgemeinen wird hier die Gesetzgebung als die eigentliche Sphäre der Mitbestimmung angesehen. Diese Richtung findet ihre Fortsetzung in der Staatssouveränitätsvorstellung z. B. bei H. A. Zachariä, und tatsächlich ist die Idee der Staatssouveränität und des Staates als juristischer Person in jener Zeit Ausdruck des Versuches, die Entscheidung für die Fürsten- oder die Volkssouveränität zu umgehen (weswegen denn auch das Gericht bei H. A. Zachariä als eine streitentscheidende Instanz gefordert wird). Der Gedanke der Vermittlung und des organischen Zusammenwirkens im Gegensatz zur „mechanischen“ Teilung der Gewalten wird nach der Jahrhundertmitte vor allem von den zu dieser Richtung gehörenden Vertretern der „organischen“ Theorie, wie Ahrens und Bluntschli, weitergepflegt bis hin zu späten Vertretern des Altliberalismus wie Schulze-Gävernitz. Auch in den Positivismus, z. B. bei Georg Meyer, sind Vorstellungen der hier vorgetragenen Art eingeflossen, was nicht weiter wundern nimmt, da der Versuch, zwischen monarchischem und demokratischem Prinzip in der Weise zu vermitteln, daß die Ableitung des Staates aus einem von beiden als „metaphysisch“ abgelehnt und der Staat nicht als durch sie vermittelter, sondern umgekehrt als sie in seiner Souveränität selbst vermittelnder begriffen wird, selbst schon ‚positivistisch‘ ist. Dabei bleibt der Vorrang des Monarchischen grundsätzlich gewahrt; denn der Monarch wird nicht nur als ausübendes Organ der Staatsgewalt neben anderen, sondern als „Träger“ dieser Gewalt auch weiterhin verstanden. Andererseits ist der unabdingbare Mitwirkungsvorbehalt doch so bemessen, daß sich der Fürst im Dissensfall nicht zurückziehen kann. Die Erklärung des späteren Positivismus, daß es bei einer Nicht-Einigung über den jährlichen Haushaltsplan keine „staatsrechtliche“ Lösung des Konflikts mehr gebe, stellt den späten Offenbarungseid dieser ganz auf den Kompromiß abhebenden Richtung dar²⁰.

Modell 4 entspricht der „revolutionären“ Richtung des ‚wahren Konstitutionalismus‘. Autoren wie Rotteck, Pfizer und Murhard sind ihm zuordenbar. Aber auch hier gibt es bedeutende Abweichungen. Einmal läßt sich überhaupt der vertragstheoretische Ansatz mit Hilfe des Unterwerfungsvertragsmodells in seinen Konsequenzen abbiegen und damit Anschluß nach ‚rechts‘ zu Modell 2 gewinnen (vgl. Klüber und Aretin). Zum anderen läßt sich dieses Verfassungsbild leicht in quasiparlamentarische Pouvoir-neutre-Vorstellungen abwandeln (vgl. Murhard). Die Richtung

20 Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 302 f. Das bekannte Diktum von Anschütz: „Hier hört das Staatsrecht auf“ (im Lehrbuch von Meyer-Anschütz S. 906) hat seinen Vorläufer bei v. Martitz, Über den constitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, S. 274: „Hier hört unsere Wissenschaft auf.“

find nach der Umbruchzeit 1848–1871 keine bedeutende Fortsetzung mehr. Eine am ehesten hier einordenbare Ausnahmeerscheinung stellt K. S. Zachariä mit seinem Wahlbeeinflussungs- und Parteienkonzept dar, der gerade mit diesen ‚Abweichungen‘ vom ‚wahren‘ Konstitutionalismus spätere Praxis vorwegnahm.

Modell 5 schließlich, für das an Constant erinnert werden darf, hat Anklänge bei Benzenberg und Murhard. Im übrigen ist zu bemerken, daß gerade ‚linke‘ Autoren dazu neigen, Constants Konzeption mit Vehemenz abzulehnen, wie andererseits ‚rechte‘ sich bemüßigt fühlen, sich prononciert vom patrimonialen Modell zu distanzieren.

Modell 6 trifft ebenfalls seit seiner Formulierung in den vierziger Jahren auf eine starke Ablehnung, die so weit geht, daß es schließlich sogar per definitionem aus dem Rahmen der konstitutionellen Monarchie ausgeschlossen wird. Zu beachten ist allerdings, daß immerhin ein Autor wie Mohl den Versuch gemacht hat, es in das monarchisch-konstitutionelle System durch eine eigenartige Verbindung von monarchischem und ständischem Prinzip mit parlamentarischer Regierung und Parteiengliederung zu integrieren.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Trotz Abweichungen der Theoretiker im einzelnen kann Modell 1 als Vertypung des reaktionären Denkens jener Zeit angesprochen werden, und dies nicht nur im Hinblick auf den Versuch einer Rückwärts-Revision des geltenden Rechts (wie in Hannover 1837 unter Berufung auf mangelnden agnatischen Konsens), sondern auch im Hinblick auf eine retardierende Verfassungsinterpretation zugunsten des monarchischen Prinzips und feudaler Interessen.

Modell 2 muß als konservativ bezeichnet werden, obwohl vielfach die Idee der Wahrung der Volksrechte und die darin zum Ausdruck kommende Haltung einer Abwehr von staatlichen Eingriffen in die Sphäre der Gesellschaft als typisch ‚liberal‘ gilt. Daran ist soviel richtig, daß die Idee der Rechtswahrung auch liberal ist und es in gesteigertem Sinne dort sein kann, wo Eingriffe von staatlicher Seite in reaktionärem Sinne befürchtet werden müssen. Ein anderes gilt dagegen, wenn die Frage staatlicher Einflußnahme im Sinne liberaler Reformen zur Debatte steht und es um die Abschaffung feudaler Privilegien geht. In diesem Moment wird das formal konservative der Rechtswahrungshaltung auch das Refugium aller im politisch-inhaltlichen Sinne jener Zeit ‚Konservativen‘.

Als Ausdruck liberalen Staatsverständnisses darf dagegen das Modell 3 gelten, das Rechtswahrung und kontrollierende Mitwirkung an den staatlichen Grundsatzentscheidungen miteinander verbindet. Die merkwürdige Konfliktsscheu und Betonung einer Interessenidentität zwischen Monarch und Volk kann ursprünglich, für die Phase der Verfassungsgebung in der Nachfolge der Befreiungskriege, als Versuch einer Beschwichtigung der die Verfassungen gewährenden Monarchen gewertet werden, denen bekundet werden sollte, daß französische Entwicklungen in Deutschland trotz Einführung des Konstitutionalismus nicht denkbar seien. Ab der Jahrhundertmitte läßt sie sich wohl mehr mit der prekären

Situation einer mittleren Klasse in Verbindung bringen, die befürchten mußte, im Konfliktfall zwischen den Gegnern aufgerieben zu werden. Modell 3 läßt eine ‚organische‘ Entwicklung der gesellschaftlichen Zustände unterhalb der Verfassungsebene durch Reformgesetzgebung ebenso zu wie eine wechselseitige Blockierung durch Monarch und Parlament als Vetoinstanzen.

Modell 4 ist eigentlicher Ausdruck der reformerisch-progressiven Kräfte des Liberalismus. Die monarchische Regierung trägt hier den Charakter eines bürgerlichen Mandats. Sie kann nicht im einzelnen gezwungen werden (insofern bleibt auch hier das monarchische Prinzip der Staatsgewalt gewahrt), aber in der Gesamtrichtung mit Hilfe der Appellation an eine in der Hauptsache bürgerliche Wählerschaft bestimmt und kontrolliert. Diese Richtung konstruiert vernünftig-kritisch und nicht mehr historisch und ist eher als antifeudal denn als antimonarchisch einzustufen.

Modell 5 und 6 haben zwar Übergänge von Modell 3 und 4, für die deutschen Verhältnisse ist aber charakteristisch, daß nach Systemanlage und politischer Gewichtung seiner Faktoren ihre Realisierung weniger evolutionär als revolutionär in Frage kommt. ‚Parlamentarismus‘ verbindet sich daher hier leicht mit ‚Demokratie‘ und ‚Republik‘ und wird zum Gegenstand ‚revolutionärer‘ Forderungen – eine Erweiterung des politischen Spektrums 1848, kaum vorher²¹. Aber im Revolutionsjahr wird doch deutlich, daß dieses Spektrum über die etablierte Staatslehre weit hinausreicht. Vertreter der bis dahin maßgeblichen Staatslehre sind in Frankfurt nur ‚rechts‘ und in der ‚Mitte‘, im Kasino und im Württemberger Hof, zu finden²².

Es ist daher problematisch, von dem neuen, sich 1848 bietenden Spektrum auf den Vormärz zurückzuschließen und die liberale Linke auch hier schon etwa als „parlamentarisch“ einstufen zu wollen. Das gilt insbesondere von Hubers Darstellung des vormärzlichen Parteienspektrums im zweiten Band seiner Verfassungsgeschichte, in dem die gemäßigten Liberalen als Anhänger der Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus (mit in den Händen der Minister liegender Regierungsgewalt!), die progressiven Liberalen dagegen sogar als Anhänger der parlamentarischen Monarchie, des Bürgerkönigtums, Constants und Thiers' erscheinen²³. Die Staatstheorie der für beide Richtungen genannten Hauptvertreter (Dahlmann und Rotteck) bestätigt diesen Befund nicht. Auch die Unterscheidung von englisch und französisch orientiertem Liberalismus muß problematisch bleiben. Sosehr sie einer ursprünglichen Differenzierung des deutschen Libe-

21 Dazu Ziebura, Anfänge des deutschen Parlamentarismus, in der Festgabe für Ernst Fraenkel, S. 185–236. Wild datiert in seiner Welcker-Biographie (S. 201) die Unterscheidung von „rechts“ und „links“ in der badischen Opposition auf das Jahr 1846. Zur weiter zurückliegenden literarischen Programmatik des Radikalismus s. etwa Huber, a. a. O. II, S. 403 f., Conze, Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, S. 231, sowie Brandt, Landständische Repräsentation, S. 237 f. Eine neue, eingehendere Darstellung des demokratischen Radikalismus im Vormärz fehlt. (Überblick bei A. Rosenberg, Demokratie und Sozialismus, 1938.)

22 Nachweise bei Huber, a. a. O. II, S. 613 ff.

23 A. a. O. II, S. 307 ff., 391, 398. Unter der Rubrik „linkes Zentrum“ erscheinen Rotteck, Jordan und Mohl vereint. Kritisch zu dieser Einteilung auch Brandt, a. a. O., S. 163.

ralismus entspricht, der Absetzung vom französischen Nachbarn und dem Versuch, über den englischen Umweg zu den gemeinsamen germanischen Ursprüngen und auf diese Weise zu einer eigentümlich deutschen Auffassung von Freiheit und Staat zu kommen, so bedenklich werden jedoch englische Reprisen, seitdem nach der Reform von 1832 auf die ‚undeutsche‘ Art des dort herrschenden parlamentarischen Verfassungswezens hingewiesen werden kann. Trotz der Versuche Gneists, das alte Englandbild zu retten, wird der deutsche Liberalismus seitdem genötigt, sich auf eigene Füße zu stellen.

Fruchtbringender erscheint dagegen die Unterscheidung von organischem und vernunftrechtlichem Liberalismus, die neuestens wieder von Hartwig Brandt aufgenommen wurde²⁴. In ihr ist noch die alte Unterscheidung von historisch-philosophisch „vermittelnder“ und rein „philosophischer“ Richtung lebendig. Sie erlaubt auch eine überzeugendere Zuordnung eines so wichtigen Autoren wie Sylvester Jordan, als sie von Huber vorgenommen wurde²⁵. Allenfalls an zwei Bezeichnungen könnte man bei Brandt Anstoß nehmen: einmal daran, daß unter „vernunftrechtlichen“ Konstitutionalismus gerade die Autoren rubriziert und daher von den organisch-konstitutionellen getrennt werden, die, wenn auch von einem Kontraktansatz ausgehend, mit diesen zusammen eine vermittelnde Richtung einschlagen (Pölitzi!), zum anderen daran, daß die organische Richtung bei ihm als „romantische“ apostrophiert wird – eine Identifizierung, die schon von Böckenförde, der organischen und vernunftrechtlichen Liberalismus unter dem Aspekt der damaligen Verfassungsgeschichtsschreibung analysiert hat, in Zweifel gezogen worden ist²⁶.

In der hier gewählten Einteilung finden sich organisch und vernunftrechtlich argumentierende Liberale Modell 3 zugeordnet, soweit sie unbeschadet ihres unterschiedlichen Ansatzes zu einer politisch gemäßigten Haltung neigen, der progressiv-vernunftrechtliche Liberalismus dagegen

24 A. a. O., S. 164. Älterer Korrelierungsversuch bei Lukas, a. a. O., S. 84–90, der verschiedene Einstellungen zur Gewaltenteilung und Gesetzgebung zu den politischen Richtungen der Hallerianer, der gemäßigten Parteigänger des monarchischen Prinzips, wie Schmitthener, Kaltenborn und dem jungen Mohl, der Protagonisten der Gewaltenteilung mit „Schwerpunkt beim Volk“ und der Anhänger der Republik und Volkssouveränität in Beziehung setzt. Unbefriedigend ist die Identifizierung der vermittelnden Richtung mit der Position Rottecks bei ihm. Eine wirklich zufriedenstellende Klassifizierung der Parteirichtungen im Vormärz ist seit Westphals Feststellung dieses Mankos (Welt- und Staatsauffassung des deutschen Liberalismus, 1919, S. 13 ff.) ein Desiderat geblieben. Zur Entstehungsgeschichte von Liberalismus und Konservativismus vgl. Valjavec, Die Entstehung der politischen Strömungen in Deutschland, der darauf aufmerksam macht, daß diese beiden Richtungen erst seit 1815 in Deutschland schärfer unterscheidbar werden.

25 Bei Brandt wird Jordan der „organischen“ Richtung neben Dahlmann, Welcker, H. A. Zachariä und Bluntschli zugerechnet (a. a. O., S. 211), während er bei Huber, a. a. O. II, S. 398, auf der Seite der Rotteckschen Linken erscheint.

26 Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung, S. 92 f., gegen Neumeister, Romantische Elemente im Denken der liberalen Führer des Vormärz. Zur antiromantischen Haltung der Liberalen vgl. auch Hock, Liberales Denken, S. 19. Hinter dieser unterschiedlichen Einschätzung steht die Frage, wie weit die politische Romantik eine mit dem Konservativismus verbundene oder mehr „occasionelle“ Richtung gewesen ist. (Dazu Carl Schmitt, Politische Romantik, 2. Aufl., 1925, und Brandt, a. a. O., S. 65.) Zur Verbindung romantischen und konservativen Denkens auch Mannheim, Das konservative Denken (speziell über Adam Müller), und Epstein, The genesis of German Conservatism, S. 694.

dem Modell 4. Man kann überdies, wie es Böckenförde aus seiner speziellen Sicht heraus getan hat, die Frage aufwerfen, inwieweit die historisch-organischen Theoretiker noch überhaupt einer ‚Liberalismus‘ zu nennenden Richtung zuzuordnen sind. Das weist darauf hin, daß die Ursprünge des liberalen Denkens aus einer anderen, nämlich der vernunftrechtlichen Sphäre, stammen. Berücksichtigt man das sowie die starken gouvernementalen Tendenzen der hier zur Debatte stehenden Richtung, so wird man die bei ihr anzutreffenden Affinitäten zu manchen Teilen der in Modell 1 und 2 beschriebenen Theorien wie auch Welckers bezeichnende Zweifel an der liberalen Einstellung Dahlmanns besser verstehen. Allerdings ist die hier erfolgte Anpassung so typisch für eine Richtung gewesen, die man in Deutschland ebenfalls Liberalismus nennt und die sich selbst als solchen verstanden hat, daß es unzweckmäßig erscheint, ihr zur besseren terminologischen Unterscheidung von der unter Modell 4 zu rubrizierenden Gruppe diesen Namen zu verweigern.

VI. Zur historischen Entwicklung des Verfassungsverständnisses in der konstitutionellen Monarchie

Die Frage des Verhältnisses der hier in verschiedenen Modellen vertypen Theorie zur Wirklichkeit ließ sich im vorangehenden Abschnitt durch ihre Korrelation mit einer Skala politischer Richtungen von „Reaktion“ bis „Revolution“ beantworten. Nachzutragen wäre noch, daß die Praxis der vormärzlichen Regierungen selbst sich am ehesten dem Typus 2 mit retardierenden Versuchen in die durch Modell 1 umschriebene Richtung zuordnen läßt: Die Bewahrung des monarchischen Prinzips durch Abwehr ständischer Mitspracheintentionen, insbesondere des Verlangens nach der Gesetzesinitiative, und die Sicherung einer freien monarchischen Regierungssphäre durch Versuche, die Stände zur Bewilligung notwendiger Mittel zu verpflichten und ihre Kontrolle über den Haushaltsplan auszuschalten, sowie die Intention, zu einer bundesgerichtlichen Konfliktregulierung zu kommen, stehen hier im Vordergrund. Es handelt sich um Grundhaltungen, die auch unter den veränderten verfassungsrechtlichen Verhältnissen der zweiten Jahrhunderthälfte ihren Ausdruck finden, so vor allem in Bismarcks bekannten Bestrebungen, die Rolle des Monarchen als Regierungschef zu pointieren, die gesetzgeberische Bedeutung des Reichstags durch Konkurrenzorgane herabzumindern und dem ständischen Element bei der Staatswillensbildung wieder einen größeren Einfluß zu verschaffen sowie überhaupt in seinem Kampf gegen das parlamentarische Budgetrecht und die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit. Demgegenüber tragen die Modelle 3 und 4 faktisch oppositionellen Charakter, trotz ihrer auf Mitwirkung zielenden Intention. Zwischen ihnen und dem kaum noch realisierbaren Modell 1 ist der Spielraum der Möglichkeiten für eine monarchische Regierung, innerhalb des Systems unter scharfer Betonung des monarchischen Prinzips zu handeln, gering. Stahls Konzeption stellt einen schon zur Zeit ihrer Abfassung überholten

Lösungsversuch dar. Diese Feststellungen drängen eine letzte Frage auf, die nach dem Verhältnis von Theorie und historischer Entwicklung. Ihr ist schon einmal, am Ende des 2. Kapitels, kurz nachgegangen worden. Sie soll hier in einem größeren Zusammenhang diskutiert werden.

Dem gegenwärtigen Betrachter scheint die Entwicklungslinie klar zu sein. Sie führt vom monarchischen Absolutismus zum demokratischen Parlamentarismus. Was dazwischen liegt, ist konstitutionelle Monarchie. Das läßt sich anscheinend auch durch eine Fülle von Entwicklungsverläufen in der realen Verfassungsentwicklung belegen: im Trend von der ständischen Volksvertretung zur kapitalistisch-klassenmäßigen mit Zensuswahlrecht und zum allgemeinen Wahlrecht, von der Petition zur Gesetzesinitiative und zum Parlament als alleinigem Gesetzgeber, umgekehrt beim Monarchen von seiner umfassenden Gesetzgebungsfunktion zur Vetoinstanz und zum bloßen Verkünder der Gesetze, im Trend vom ständischen Steuerbewilligungsrecht zum vollen Budgetrecht und zur jährlichen parlamentarischen Budgetfeststellung, schließlich im ministeriellen Bereich in der Entwicklung vom Fürstendiener zum Staatsdiener, Vertrauensmann der Volksvertretung und Parlamentsminister bzw. vom Erscheinens- und Informationsrecht im Parlament zur Erscheinens- und Auskunftspflicht und zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen oder in der Entwicklung von Beschwerde und Ministeranklage zum Mißtrauensvotum und zur parlamentarischen Ministerbestimmung. Diese Trends sind so freilich nur formal charakterisiert. Sie gewinnen eine eindeutige Gerichtetheit erst, wenn man sie in ihrer sozialgeschichtlichen Bedingtheit sieht: Die Einräumung der Gesetzesinitiative und immer umfangreicherer Kontroll- und Mitspracherechte an das Parlament, die Schwächung der monarchischen Position gegenüber Parlament, aber auch Ministern und ideell in der Legitimation, lassen sich dann als Ausdruck der Emanzipation der bürgerlichen Gesellschaft und des ‚Staates‘ an sich (der Bürokratie) als einer immer umfassendere Formen annehmenden Leistungseinheit im Zuge der industriellen Entwicklung begreifen. ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ fördern sich dabei zunächst gegenseitig. Die Zunahme und Komplizierung der Staatsaufgaben führt zur Verselbständigung von Fachministern und zu erhöhten Leistungsanforderungen an die Gesellschaft in Gestalt der Wehrpflicht und Besteuerung, was die Durchsetzung von Kontrollansprüchen der Gesellschaft gegenüber der Regierung erleichtert. Die Zunahme der gesellschaftlichen Bedürfnisse führt ihrerseits zur Stärkung des Staates als eines vom Willen des Monarchen mehr und mehr abstrahierenden sozialen Leistungsträgers. Ihren Ausdruck findet diese Entwicklung in der Aufgabe der Identifizierung des Staates mit der Person des Monarchen durch die Erhebung des Staates selbst zur Person und zum Souverän sowie seit der zweiten Jahrhunderthälfte im zunehmenden Zusammenspiel zwischen Ministerialbürokratie und Parlament bzw. Verbänden. Demokratisierung und Bürokratisierung ergänzen sich.

Das scheint im großen und ganzen, von der heutigen Warte aus als langfristiger Prozeß gesehen, zu stimmen. Auffällig ist jedoch, daß damit die

Entwicklung der Staatstheorie nicht ohne weiteres korrespondiert, und zwar nicht nur durch einzelne Abweichungen, die in historischen Prozessen immer wieder vorkommen, sondern anscheinend im Grundsätzlichen. Die Entwicklung der Staatsrechtslehre spiegelt nicht nur viel stärker den Kampf der sozialen Gegensätze wider, als er in der eben gegebenen pauschalen Betrachtung zum Ausdruck kommen konnte, sondern sie scheint weitgehend dem skizzierten Trend überhaupt gegenläufig gewesen, allenfalls nur widerwillig gefolgt zu sein. Die Frage ist, ob es sich dabei um ein reaktionäres Verhalten der Theorie allein gehandelt hat oder ob sie damit nicht Ausdruck eines allgemeinen Prozesses war, der nicht so eindeutig, wie es sich von heute aus gesehen ausnimmt, auf die Zielpunkte Demokratie und Parlamentarismus zuge laufen ist.

An sich erwartet man eine der Verfassungsentwicklung entsprechende Entwicklung der Theorie. Dann müßte sich, von Abweichungen, Retardierungen oder sogar Vorgriffen abgesehen, die Skala der vorstehend formulierten Verfassungsbilder auch entwicklungshistorisch von 1 bis 6 lesen lassen können. Das ist aber nicht der Fall. Aus entwicklungshistorischer Sicht läßt sich vielmehr folgendes sagen:

Als Bezugspunkt für konstitutionelle Programme des 19. Jahrhunderts sind die Aufklärung und ihr Gegenpart, die Romantik, zu setzen. Dem Denken der Aufklärung am stärksten verpflichtet ist das unter Modell 4 rubrizierte Verfassungsbild (Vertragsgedanke, Gewaltenteilung). Es ist selbst aber schon weniger radikal als die Leitbilder der Französischen Revolution und das um 1815 formulierte Modell Constants, wenngleich auch nicht aufgrund einer einfachen Akkommodation an die Restaurationsverhältnisse; denn die hier vertretenen Ansichten sind Ausdruck nicht einer akkommodierten, sondern kritischen Theorie. (Deutlich bei Rotteck. Eher kann man bei Murhard vermuten, daß er vorsichtiger formuliert, als er eigentlich möchte²⁷.) Deren Ansätze gehen auf die Zeit vor 1820 zurück, wo gleichzeitig im Ansatz und im bewußten Gegensatz zur französischen Theorie das Modell 3 als Idee eines konfliktlosen deutschen Konstitutionalismus entwickelt wird. Darauf antwortet das schon stark durch die Romantik beeinflusste Restaurationsmodell 1. Schon zu Beginn der konstitutionellen Ära in Deutschland liegen also die grundsätzlichen Vorstellungen der philosophischen, historischen und vermittelnden Richtung mindestens im Ansatz vor. Sie haben bei der Verfassungsgebung gleichsam Pate gestanden. Ihre Entwicklung läuft eher von 4 zu 1 als umgekehrt. (Eines Hinweises wert ist dabei der Umstand, daß die Hauptvertreter der extremen Richtungen, Rotteck und Haller, der noch vor der Französischen Revolution geborenen Generation angehören, die Hauptvertreter der vermittelnden Richtung dagegen der nachrevolutionären Generation mit Ausnahme von Pölit, der charakteristischerweise auch vom älteren vertragstheoretischen Ansatz her zu vermitteln sucht).

Folge, nicht Vorläufer der ersten Verfassungsgebungsphase scheint da-

27 Vgl. dazu Brandt, a. a. O., S. 275.

gegen das Modell 2 gewesen zu sein, das insofern in der Restaurationszeit als ‚liberal‘ gelten mag, als es einen verbürgten, wenn auch hinter den Erwartungen der Befreiungskriege zurückbleibenden Rechtszustand gegen restaurative Versuche festzuhalten sucht. Ihm gegenüber tritt in den dreißiger Jahren das nun ausgebildete Verfassungsverständnis der progressiv Liberalen (sinnfällig in der Kontroverse Pfizer – Mohl). Dieser Gegensatz mündet in der Revolutionszeit von 1848 schließlich in die Gegnerschaft zwischen einem konstitutionellen, am Modell 2 orientierten Konservatismus und einem systemtranszendierenden radikalen, demokratischen Parlamentarismus, der allerdings auch in einer systemimmanenten Variante vertreten wird (Stahl versus Mohl, beide Angehörige einer schon mit dem Verfassungsstaat aufgewachsenen Generation).

Die Gegensätze polarisieren sich sichtlich. Um 1848 kann man alle in der Modellskala angegebenen Verfassungsbilder und weit darüber hinausreichende politische Vorstellungen antreffen. Das Charakteristische ist nun aber, daß diese Polarisierung nach 1848 wieder zurückgenommen wird und nicht etwa zu einer weiteren Entwicklung nach ‚links‘ führt²⁸. Das gilt nicht nur für parlamentarische und demokratische Vorstellungen, sondern auch für das Verfassungsverständnis der progressiv Liberalen im Vormärz, den ‚wahren‘ Konstitutionalismus, der beredete Anwälte noch unter den Politikern der Deutschen Fortschrittspartei zur Zeit des preußischen Verfassungskonflikts findet (Virchow, Kirchmann, Lasker)²⁹, aber mit dem politischen Liberalismus überhaupt in den sechziger und siebenziger Jahren falliert. Vergleichsweise besser ist das Schicksal des gemäßigten Liberalismus gewesen. Das im Modell 3 umrissene Verfassungsverständnis wird noch nach 1848 erbittert gegen die konservative Okkupation der Gütemarke ‚deutscher Konstitutionalismus‘ in den Stellungnahmen von Waitz und Treitschke gegen Stahl verteidigt (signifikant auch in dem Zusammenhang die Kontroverse zwischen Dahlmann und Stahl in der preußischen 1. Kammer 1849) und von den Vertretern des ‚organischen‘ Staatsdenkens in den späteren Rechtspositivismus tradiert. Aber auch dieser Altliberalismus sieht sich genötigt, Rückzuggefechte gegen die neue ‚rein‘ juristische Staatsrechtslehre, ein Amalgam von Staatssouveränitätstheorie und monarchistischer Verfassungstradition, zu führen, wie die Verteidigung der älteren Position durch Hermann Schulze gegen Gerber in den sechziger Jahren zeigt³⁰. Ansätze zu einem parlamentarischen Verständnis der konstitutionellen Monarchie und zu einer parteienstaatlichen Systemkonzeption, die in diesem Modell vorhanden waren,

28 Insofern ist Ad. Wahls Ansicht, daß die Entwicklung des deutschen Liberalismus von den Ideen von 1789 weggeht, à la longue gesehen, sicherlich zutreffend (s. o. 2. Kap. Anm. 262).

29 Vgl. die Junidebatte im preußischen Haus der Abgeordneten 1862 in den Sten. Ber. über d. Verh. d. preuß. Landtags, 1862, I, S. 111 ff.

30 H. Schulze, Über Prinzip, Methode und System des deutschen Staatsrechts, in: Aegidis Zeitschrift 1867, S. 417–451, und dagegen Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., S. 235 ff. Zu Aegidis Zeitschrift, dem Organ des Altliberalismus, dessen kurzes Erscheinen den Niedergang dieser Richtung signalisiert, s. Böckenförde, a. a. O., S. 100, Anm. 9. Die unterschiedlichen Positionen werden noch in der Polemik des Organologen und Genossenschaftsrechtlers Gierke gegen Labands Positivismus deutlich. (Dazu ebenfalls Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 226 ff., 228, 234 f.)

bleiben unentwickelt. Der neue Rechtspositivismus pendelt sich schließlich auf ein konservativ-liberales Verfassungsverständnis ein, das Züge der älteren Modelle 2 und 3 trägt.

Die Entwicklung kulminiert in den achtziger Jahren, als liberale Autoren wie Georg Jellinek das Staatsrecht da aufhören lassen, wo der Machtanspruch der monarchischen Regierung beginnt (im budgetlosen Regiment), während konservativere Geister wie Laband auch hier der Regierung noch eine Rechtsbrücke bauen³¹. Aber dieses Einpendeln der Staatsrechtslehre auf ein allein ‚juristisch‘ vertretbares juste milieu ist nicht von Dauer. Ebenfalls seit den achtziger Jahren setzt eine patrimoniale Renaissance ein (Max von Seydel), die eine Generation lang die Staatsrechtslehre in streng monarchistischem Sinne beeinflusst und gegen die sich der staatsrechtliche Positivismus, nun selbst in Verteidigungsstellung, im „Kampf des alten mit dem neuen Recht“, wie es Jellinek 1907 formuliert, zur Wehr setzen muß. Erst gegen Ende der Monarchie wird auch der Parlamentarismus wieder bedenkenwert³².

Stark gegensätzliche Ausgangspunkte, Vermittlung auf die konstitutionelle Monarchie hin in verschiedener Weise, scharfe Polarisierung zur Jahrhundertmitte, Verkürzung der Positionen auf einen Rechts-Mitte-Kompromiß, Versuch einer Rückwärtsentwicklung nach ‚rechts‘, so scheint die Entwicklung der Staatstheorie des monarchisch-konstitutionellen Systems zu verlaufen. Sie spiegelt keinen einfachen Entwicklungstrend von ‚rechts‘ nach ‚links‘ wider, abgesehen vom Vormärz selbst, auch nicht in der grundsätzlichen Tendenz. Einer allmählichen Liberalisierung der Verfassungsstruktur auch nach 1848 steht eine konservative Wendung und Entliberalisierung der Theorie gegenüber. Mit der Erringung der parlamentarischen Gesetzesinitiative und des vollen Budgetmit-spracherechts werden gerade die theoretischen Varianten hinfällig, die bis dahin am stärksten dafür plädierten, wie auch die parteienstaatliche Realität des Kaiserreichs und die bonapartistische Zuspitzung der Appelltheorie durch Bismarck nicht mehr von einer verfassungstheoretischen Entwicklung der dazu im Modell 4 vorhandenen Ansätze begleitet wird. Die progressive Theorievariante stirbt ab. Sie wird perhorresziert, nicht weil die Theorie nun weiter nach ‚links‘ drängt, auch weiterhin Wirklichkeit kritisch überholen und den Verfassungswiderspruch jetzt vollends parlamentarisch auflösen will, sondern weil sie ihn nach ‚rechts‘ hin in einem konservativ-liberalen Kompromiß zu vermitteln trachtet, zu einem neuen status quo, der in der Theorie die Gestalt eines budgetären Patts zwischen Monarch und Parlament annimmt oder – wie es dann Seydel formuliert – im Konfliktfall dem konstitutionellen Monarchen den

31 Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, S. 303; Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, in der *Zeitschrift für die Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen*, 4. Bd., 1870, S. 625–707, und: *Zur Lehre vom Budgetrecht*, im *Archiv des öffentlichen Rechts* I, 1886, S. 127–196.

32 So bei W. Schücking, *Neue Ziele der staatlichen Entwicklung*, in der *Festgabe für L. Ennecerus*, 1913, S. 24. Angaben über die einschlägige Weltkriegsliteratur bei Meyer–Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, S. 1023 ff.

„Rückzug auf die Staatsgewalt“ ermöglichen soll. Das Resultat ist nicht das Ergebnis eines theoretisch gereinigten Gewissens, das – endlich – ‚weiß‘, daß monarchisches Prinzip und Parlamentarismus nicht miteinander verbindbar sind, sondern das monarchische Prinzip und liberalen Konstitutionalismus genau auf dem Standpunkt miteinander zu vermitteln sucht, den die politische Realität nach dem preußischen Verfassungskonflikt erreicht hat. Und selbst in dem Punkt, in dem es sich von dieser Realität am stärksten zu unterscheiden scheint, in dem Begreifen seiner selbst als nicht-politischer, rein-juristischer Theorie, spiegelt dieses Bewußtsein noch das politische Verständnis einer Richtung wider, für die sich mit der Reichsgründung alle politischen Wünsche erfüllt haben und für die das Recht daher nicht mehr in den Sternen wohnt, im Himmel des Naturrechts, sondern ein positiv vorfindbares geworden ist.

Von hier aus läßt sich aber auch die Feststellung verständlich machen, die am Ausgang dieser Überlegungen stand, jene eigenartige Diskrepanz zwischen institutioneller Liberalisierung des konstitutionellen Verfassungsgefüges und Bewegungsverlauf der Theorie. Dahinter steht nicht deren Verselbständigung, keine Entfremdung von Theorie und politischer Realität, sondern der aus einer Betrachtung nur der Institutionenentwicklung gewonnene Befund gibt die politische Realität lediglich einseitig und damit unangemessen wieder. Der verfassungsrechtlichen Aufwertung des Parlaments stehen in der zweiten Jahrhunderthälfte die politische Aufwertung der das Reich im Kampf erringenden Monarchie, ihrer Beamtenministerregierung und der Niedergang des politischen Liberalismus, der die parlamentarische Opposition bis dahin getragen hat, gegenüber. Nicht die Entwicklung nach ‚links‘, sondern das Abstoppen sich 1848 andeutender Möglichkeiten ist das Signum der Epoche. Das Verfassungsverträgnis von 1866 und 1871 wird so zur Basis einer Theorie, deren Variationsmöglichkeiten durch eben diesen konservativ-liberalen Kompromiß abgesteckt sind und die deshalb ältere extreme Varianten abstößt und, der alten politischen Gegensätze ledig, sich selbst als unpolitisch zu begreifen vermag. Was allerdings bedingt, daß die Parteien, die nicht in den Kompromiß eingegangen sind, auch vom Staatsrecht ausgespart und in den Bereich bloßer ‚Politik‘ abgeschoben werden, und das sind immerhin so bedeutsame Systemregulierungsmechanismen wie die Wahlrechtspraxis mit ihren Wahlbeeinflussungsstrategien und das Parteiensystem gewesen. „Das Staatsrecht weiß nichts von Parteien“: Dieser apodiktische Satz Bluntschlis bleibt gültig³³. Die Staatstheorie weiß auch nichts mehr von Staatssittenlehre und konstitutioneller Moral, die noch im preußischen Verfassungskonflikt dem sich auf ‚reine‘ Politik und das ‚positive‘ Recht zurückziehenden Bismarck von seinen liberalen Gegnern entgegengehalten wurden. Aber auch jetzt war die Möglichkeit einer Repolitisierung, wenigstens in konservativ-monarchistischer Richtung, nicht völlig ausgeschlossen: Die ‚konservative Wende‘ von 1879 ist begleitet

33 Siehe Charakter und Geist der politischen Parteien, 1869, S. 9 (bei Schieder, Staat und Gesellschaft, S. 121 f.).

von Ansätzen zu einer konservativen Rückwärtsrevision. Das weist auf die prekäre Situation des Verfassungsvertragnisses hin. Persönliches Regiment, Sieg der Ideologie des monarchischen Prinzips und Neopatrimonialismus gehen Hand in Hand. Wenn schließlich doch das „neue“ Recht über das „alte“ triumphiert, so verdankt es diesen Erfolg nicht der besseren Theorie, sondern dem Scheitern der monarchischen Selbstregierung, d. h. dem Scheitern der Monarchie, die konstitutionelle Vermittlung von Freiheit und Ordnung zu leisten. Bleibt somit der konservativ-liberale Kompromiß, der am Ende samt seiner juristischen Erscheinungsform, dem staatsrechtlichen Positivismus, das monarchisch-konstitutionelle System selbst überlebt.

VII. Bemerkungen zum zeitgenössischen Bewußtsein von der Geschichtlichkeit der konstitutionellen Monarchie

„Depuis longtemps j'ai dans l'esprit que les monarchies représentatives n'ont qu'une forme transitoire“: Die Worte Bérangers, geäußert gegenüber Chateaubriand im Jahre 1831, signalisieren ein Zeitverständnis, das unter dem Eindruck der Vergänglichkeit auch seiner eigenen Schöpfungen steht. Das gilt insbesondere von der konstitutionellen Monarchie. Von Anfang an begleitete sie der Zweifel. Ihre Unmöglichkeit und ihr Übergangscharakter sind von der konservativen Kritik immer wieder hervorgehoben worden. Dafür konnten im Laufe dieser Arbeit einige Beispiele gegeben werden. Man sollte darin nicht lediglich den Ausdruck einer Mißgunstigkeit sehen, wie sie für die Schichten verständlich war, die angesichts der veränderten Rechtsverhältnisse um ihre soziale Position bangten und deshalb daran interessiert sein mußten, das neue System dem Verdacht seiner Unzulänglichkeit auszusetzen. Dahinter stand vielmehr ein epochales Krisenbewußtsein, das Lorenz von Stein am Anfang des dritten Bandes seiner ‚Geschichte der sozialen Bewegung‘ in die als Motto für dieses Kapitel gewählten Worte gefaßt hat: „Von allen Instituten des germanischen Staatslebens ist das Königtum das älteste und allgemeinste, und . . . zugleich dasjenige, welches sich allein in allem Wandel erhalten hat . . . Und dennoch ist dies Königtum in wenig Stunden auf einem Thron überwältigt, auf dem es am festesten zu sitzen schien . . . und wie mit einem Zauberschlage ist der Republikanismus eine Macht geworden.“

Das, was bei konservativen Autoren sich als blanke Katastrophenfurcht äußerte, ist wenig später von der radikalen Linken zu einer Konzeption verdichtet worden, die unser Geschichtsverständnis bis heute bestimmt: Geschichte, nicht mehr als ewig wiederkehrendes Werden und Vergehen verstanden, sondern als grundlegender Wandel. Für ein derartiges historisches Bewußtsein mußte allerdings die konstitutionelle Monarchie von vornherein zu einem transitorischen Ereignis zusammenschrumpfen, konnte der sie konstituierende Gegensatz nicht systemimmanent gelöst werden, sondern nur jenseits dieser staatlichen Form. Die konstitutionelle

Monarchie, kaum etabliert, wurde hier als historische Möglichkeit von Anfang an nicht ernst genommen. In der Überzeugung, die eigene gesellschaftliche Gegenwart in einem geistigen Vorgriff schon überholt zu haben, sah der Linkshegelianismus jener Zeit auch das monarchisch-konstitutionelle System als Ausdruck eines „falschen“, da mit dem historischen Entwicklungsprozeß nicht mehr al pari stehenden Bewußtseins. Die radikale Kritik strich Gott und das Gottesgnadentum und ‚entlarvte‘ seine Träger als fleischgewordene Ideologie einer Klassengesellschaft, die sich im Anspruch des Königs auf das Volk als sein Privateigentum nur verdeutliche, „daß der Privateigentümer König ist“, wie es Marx in seiner ‚Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie‘ formulierte, die mit der Fiktion monarchischer Überparteilichkeit dem Entrechteten nur die Einbildung, sein Recht zu finden, gebe: Die konstitutionelle Monarchie als Ideologie des Bürgertums³⁴.

Die konservative Kritik vermochte diesen Radikalismus nur partiell zu teilen. Sie hat insbesondere die dahinterstehende Dimension des geschichtlichen Problembewußtseins im allgemeinen nicht erreicht. In der Theorie ist es nur Lorenz von Stein gewesen, dem es gelang, die Historizität der konstitutionellen Monarchie aus demselben sozialistisch-hegelianischen Ansatz wie die Linke zu demonstrieren – bezeichnenderweise nicht am kontemporären deutschen Objekt, sondern an Hand der weiter fortgeschrittenen französischen Verhältnisse – und der im Hinblick auf die französische Situation des Jahres 1848 dabei auf die „Republik des gegenseitigen Interesses“ als zukünftiger Staatsform zu reflektieren begann. Das typisch konservative historische Bewußtsein unterschied sich von dem der Linksradiكالen indessen nicht nur dadurch, daß es den historischen Wandel anders bewertete, als Verfall und nicht als Aufstieg, sondern überhaupt dazu neigte, ihn nur als politischen, nicht als geschichtlichen ernst zu nehmen. Erst kürzlich hat Epstein noch auf diese Ahistorizität des uns so geschichtlich anmutenden konservativen Denkens aufmerksam gemacht³⁵. Gerade in seinem Bedürfnis, das Alte als das ‚Wahre‘ und zu ‚Bewahrende‘ anzuerkennen, war es ihm unmöglich, sich gesellschaftlichen Wandel anders als eine kontingente Konstellation widriger Umstände oder als Resultat böser ‚Verschwörungen‘ vorzustellen, die es nur aufzudecken und zu eliminieren galt, um dort wieder hinzugelangen, wo sich Geschichte fest verankert hatte: Geschichte nicht als Werden, sondern als Verortung in der Vergangenheit und Legitimation des von alters her Bestehenden verstanden, da die andere Alternative, das Sich-Losreißen aus dieser Verankerung, nur als Katastrophe gedacht werden konnte. Das ist der Reflektionshintergrund jener heute so antiquiert erscheinenden Versuche, konstitutionelle Monarchie trotz ihrer Neuerungen noch als historische, als patrimonial-feudale zu begreifen, gewesen.

Im Grunde ist auch die historische Perspektive bei den Anhängern einer mittleren Position, den ‚Vermittlern‘, davon nicht verschieden gewesen.

34 Vgl. die Frühschriften, S. 223.

35 A. a. O., S. 7 ff.

Ihr Problem war es zwar nicht, die althergebrachten Positionen von Monarch und Adel verteidigen zu müssen, sondern demgegenüber die neuen Rechtsansprüche des Bürgertums zu legitimieren und diese mit jenen zu versöhnen. Aber auch sie taten das im Wege des historischen Rückgriffs: Gesellschaftliche Reform konzipierten auch sie noch im alten Verständnis von reformatio und überboten dabei die konservative Argumentation nur insofern, als sie nicht beim Absolutismus oder Feudalismus haltmachten, sondern die Wiederherstellung der altgermanischen Volksfreiheit verlangten. Der Grund dafür liegt darin, daß auch gesellschaftliche Neuerungen sich zunächst in der hergebrachten Weise als gutes, altes Recht zu legitimieren hatten. Die hierdurch hervorgerufene eigenartige Bewußtseinslage der ‚organischen‘ Liberalen und ‚Germanisten‘ hat Böckenförde beschrieben.

Nun beginnt sich aber gerade in jener Zeit das geschichtliche Rechtsverständnis umzupolen – nicht nur bei der radikalen Linken. Ihnen voraus sind jene progressiven Liberalen gegangen, die im Sinne der Aufklärung Geschichte als Emanzipationsprozeß zur gesellschaftlichen Mündigkeit begriffen. ‚Recht‘ stand hier nicht am Anfang, sondern am Ende der sozialen Entwicklung. Das setzte die progressiven Interpreten der konstitutionellen Monarchie in die Lage, ihre Kritik am Bestehenden rational zu begründen, setzte sie andererseits aber gerade deshalb dem Verruf aus, ahistorisch, vernunftfremdlich zu konstruieren, gewalttätig mit dem organisch Gewordenen und Werdenen umzugehen; denn historische Legitimation bedeutete damals eben noch überwiegend Rücksichtnahme auf die Vergangenheit, nicht Distanzierung von ihr um der Zukunft willen. Allerdings bleibt das Bewußtsein der Progressiven hinter dem Radikalismus um einen entscheidenden Schritt zurück. Es kritisierte nämlich seinen Gegenstand, die konstitutionelle Monarchie, ebenfalls nur immanent im Hinblick auf Verbesserungen, auf das, was man unter ‚wahrem‘ Konstitutionalismus verstand, auf den erstrebten Ausgleich von Ordnung und Freiheit, den gerade und nur die konstitutionelle Monarchie als die zu ihrer Wahrheit und geschichtlichen Erfüllung gelangte Monarchie bringen konnte und transzendierte sie nicht durch Darlegung ihrer historischen Kontingenz. Es mag sein, daß dies mit einer für das 19. Jahrhundert typischen Haltung, ‚Fortschritt‘ als das sich in seiner Gegenwart vollendende, zu einem Ende kommende zu begreifen, zusammenhängt. Auch Hegels Historismus ist darüber nicht hinausgekommen. Aber es ist noch auf einen weiteren Aspekt aufmerksam zu machen, der in der juristischen Denkweise der Staatslehre begründet liegt.

Das juristische Denken ist ja in besonderer Weise auf seinen Gegenstand, das geltende Recht, fixiert. Seine Reflexion zielt in erster Linie nicht auf Transzendierung eines Rechtszustands, auf Rechtsveränderung, sondern auf Rechtswahrung. Zwar gibt es einen Spielraum der Auslegung. Und er ist gerade in der konstitutionellen Monarchie beträchtlich gewesen. Doch – wie auch immer man sich hier entscheiden mochte – man war genötigt, ‚richtig‘ zu entscheiden, d. h. eine gut begründete, widerspruchsfreie und akzeptable Lösung im Rahmen des geltenden Rechts an-

zubieten. Das war noch nicht Positivismus im strikten Sinne; auch eine vernunftrechtliche Argumentation mußte dadurch nicht ausgeschlossen sein. Es hatte auch nichts mit einem, den Juristen häufig nachgesagten Konservatismus zu tun; denn gesellschaftlich progressive Lösungen im gegebenen Spielraum blieben denkbar. Aber es war eine Fixierung auf das Objekt, die konstitutionelle Monarchie als geltendes Recht, die dessen Transzendierung grundsätzlich ausschloß. Für ein Denken, das darauf angelegt war, seinen Gegenstand zu wahren und für die ihm innewohnenden Probleme nicht einfach beliebige, sondern ‚richtige‘ Lösungen zu produzieren, mußte es unzumutbar erscheinen, sich selbst und sein Objekt als Ausdruck eines ‚falschen‘ Bewußtseins zu verstehen, das von der Entwicklung schon überholt war. Von hier aus war es kaum möglich, die Historizität des konstitutionellen Staatsrechts einzusehen. Mehr noch: Von hier aus schien überhaupt eine Verbindung der juristischen Denkhaltung mit dem neuen Geschichts- und Gesellschaftsverständnis unmöglich zu sein; denn es hätte bedeutet, das geltende Recht nur mit einer kaum erträglichen *reservatio mentalis* anzuwenden. Aber auch in der anderen Richtung war die Verbindung zur Geschichte gelöst, nachdem die Vergangenheit aufgrund des eingetretenen gesellschaftlichen Wandels ihre Verbindlichkeit verloren hatte. Jurisprudenz – solchermaßen aus der Geschichte geworfen – war fortan nur als streng dogmatische, als positivistische auf Gedeih und Verderb an die Veränderbarkeit des positiven Gesetzes gebundene möglich, oder überhaupt nicht. (Es sei denn, es gelang, sie als politische, Rechtsverwirklichung planende Wissenschaft zu begründen.)

Genau das stellt des Staatsanwalts Kirchmann berühmter, im Umsturzjahr 1848 vor der Berliner juristischen Gesellschaft gehaltener Vortrag über ‚Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft‘ fest. Was hier als Problem der Rechtswissenschaft bewußt wurde, ist auch das der Staatslehre jener Zeit und das ihres Gegenstands, der konstitutionellen Monarchie, gewesen. Die konstitutionelle Monarchie, das bekundet Sylvester Jordan in seinen ‚Versuchen über allgemeines Staatsrecht‘, war nicht nur einfach Objekt des erwachenden historischen Bewußtseins. Ihre Legitimationsproblematik wurde vielmehr selbst der Anstoß zur geschichtswissenschaftlichen Reflektion³⁶. Indem sie auf diese Weise den Geist ihrer Zeit zwang, Recht als dem historischen Wandel unterworfen zu begreifen, um dem Bürgertum gegen Adel und Monarchie zu seinem ‚Recht‘ verhelfen zu können, geriet sie selbst in das Zwielficht historischer Relativität; denn jener damals so häufig beschworene Zeitgeist fand in ihr kein Ende. Indem die konstitutionelle Monarchie das positive Gesetz inthronisierte, inthronisierte sie auch seine Wandelbarkeit und unterwarf sie sich ihm zugleich. Sie selbst ist ja nichts anderes gewesen als ein positives, aufgrund von Verfassungsgebung zustande gekommenes und prinzipiell veränderbares Gesetz. Die konstitutionelle Monarchie wurde damit zum ersten, aus seiner Verankerung in der Vergangenheit gelösten und im emphatischen Sinne vergänglichen, modernen Staat.

³⁶ Vgl. Jordan, a. a. O., S. 10.

Literaturverzeichnis

- Ägidi, L. K.: Die Schlußakte der Wiener Ministerialkonferenzen, 2 Abteilungen, Berlin 1860–1869.
- Ägidis Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte, 1867.
- Ahrens, H.: Die organische Staatslehre, Wien 1850.
- Naturrecht oder Philosophie des Rechts und des Staates II, 2 Bände, 6. Aufl., Wien 1870/71.
- Albrecht, E.: Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, in: Göttingische Gelehrte Anzeigen, 1837, S. 1489–1504, 1508–1515 (Neudruck 1968).
- Allemania, 7. Band, 1816.
- Allgemeine politische Annalen, hrsg. von F. Murhard, 12 Bände, Stuttgart–Tübingen 1821–1824.
- Allgemeine Deutsche Biographie, hrsg. v. d. histor. Kommission b. d. Bayer. Akademie d. Wissenschaften, 56 Bände, München–Leipzig, 1875–1910.
- Ancillon, F. von: Über Souveränität und Staatsverfassungen (1815), 2. Aufl., Berlin 1816.
- Zur Vermittlung der Extreme in den Meinungen, 2 Bände (1828–1831), 2. Aufl., Berlin 1838.
- Angermann, E.: Das „Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft“ im Denken des 18. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für Politik 10, 1963, S. 89–101.
- Robert von Mohl, Neuwied 1962.
- Anschütz, G.: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts, 2. Aufl., Tübingen–Leipzig 1901.
- Anschütz–Thoma s. Handbuch.
- Aretin, J. Chr. Freiherr von: Ein Kapitel über konstitutionelle Monarchie, in: Allgemeine politische Annalen IX, 1823, S. 151–157.
- Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie I, Altenburg 1824, fortgesetzt von K. von Rotteck, II 1–2, 1828.
- Arndt, A.: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (1886), 7. Aufl., Berlin 1911.
- Arndt, E. M.: Über künftige ständische Verfassungen in Teutschland, 1814.
- Fantasien zur Berichtigung der Urteile über künftige deutsche Verfassungen, 1815.
- Baden im 19. und 20. Jahrhundert, 3 Bände, hrsg. von K. S. Bader, Karlsruhe 1948, 1950, 1953.
- Bastid, P.: Benjamin Constant et sa Doctrine, Paris 1966.
- Les institutions politique de la monarchie parlementaire française 1814–1848, Paris 1954.

- Batbie, J.: *Traité théorique et pratique de droit public et administratif* III, 7 Bände, 7. Aufl., Paris 1885.
- Baxa, J.: *Einführung in die romantische Staatswissenschaft*, Jena 1923.
- Behr, W. J.: *Neuer Abriß der allgemeinen Staatswissenschaftslehre zum Gebrauche für Vorlesungen nebst einem Versuche des Grundrisses einer Constitution für Monarchien*, Bamberg–Würzburg 1816.
- Benzenberg, J. F.: *Über Verfassung*, Dortmund 1816.
- Bergsträßer, L.: *Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland* (1954), in: *Parlamentarismus*, hrsg. von K. Kluxen, Köln–Opladen 1967, S. 138–160.
- *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, 11. Aufl., hrsg. von W. Mommsen, München–Wien 1965.
- Bermbach, U.: *Über Landstände*, in: *Sprache und Politik*, Festschrift für Dolf Sternberger, hrsg. von C. J. Friedrich u. B. Reifenberg, Heidelberg 1968, S. 241–262.
- Beyme, K. von: *Der Begriff der parlamentarischen Regierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6. Jg., 1965, S. 151–159 (wiederabgedruckt bei Kluxen, S. 188–195).
- *Robert von Mohl, Politische Schriften, Auswahl*, Köln–Opladen 1966.
- Bischof, H.: *Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung*, Gießen 1860.
- Bismarck, Otto Fürst von: *Die Gesammelten Werke*, 15 Bände, 2. Aufl., Berlin 1924 ff.
- Bluntschli, J. C.: *Allgemeines Staatsrecht* (1851), 2 Bände, 4. Aufl., München 1868.
- *Charakter und Geist der politischen Parteien, Nördlingen* 1869.
- *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, 3. Aufl., München 1881.
- *Artikel „Monarchie“ im Deutschen Staatswörterbuch*, 6. Band, 1861, S. 704–741.
- Bluntschli–Brater: *Deutsches Staatswörterbuch*, 10 Bände, Leipzig und Stuttgart, 1857 ff.
- Bodin, J.: *Six livres de la république*, 1576 ff. (Neudruck 1961).
- Böckenförde, E.-W.: *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1958.
- *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert*, Berlin 1961.
- *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in: *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, hrsg. von W. Conze, Stuttgart 1967, S. 70–92 (wiederabgedruckt in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, hrsg. von E.-W. Böckenförde, Köln 1972, S. 146–170).
- Boldt, H.: *Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz*, in: *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, hrsg. von G. A. Ritter, Düsseldorf 1974, S. 77–100.
- *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber*. Vortrag auf dem 30. Deutschen Historikertag, 2.–6. Oktober 1974 (MS).
- Bornhak, C.: *Preußisches Staatsrecht* (1888), 2. Aufl., 3 Bände, Breslau 1911–1914.
- *Allgemeine Staatslehre* (1896), 2. Aufl., Berlin 1909.
- *Grundriß des Deutschen Staatsrechts*, 4. Aufl., Leipzig–Erlangen 1916.

- Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie, in: Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 51, 1894, S. 597–617.
- Brandt, H.: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips, Neuwied–Berlin 1968.
- Brunner, O.: Land und Herrschaft (1939), 5. Aufl., Wien 1965.
- Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchie seit dem hohen Mittelalter, in: Das Königtum, seine geistigen und rechtlichen Grundlagen. Vorträge und Forschungen, hrsg. vom Institut für geschichtliche Landesforschung des Bodenseegebietes in Konstanz, III, 1956, S. 279–305 (wiederabgedruckt in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates, hrsg. von H. H. Hofmann, Köln–Berlin 1967, S. 115–136).
- Buddeus, J.: Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien, Leipzig 1833.
- Bülau, F.: Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland, in: Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik, hrsg. von Pölitz und Bülau, 1. Band, 1843, S. 1–45.
- Constitution und Constitutionelle, in: Neue Jahrbücher II, 1843, S. 519–553.
- Calker, W. von: Die Verfassungsentwicklung in den deutschen Einzelstaaten, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, S. 49–63.
- Campe, F. A. von: Die Lehre von den Landständen nach gemeinem Deutschen Staatsrechte (1841), 2. Aufl., Lemgo 1864.
- Capefigue, J. B.: Histoire de la Restauration I, 2 Bände, Brüssel 1837.
- Chevallier, J. J.: Histoire des institutions politiques de la France de 1789 à nos jours, Paris 1952.
- Christern, H.: Deutscher Ständestaat und englischer Parlamentarismus am Ende des 18. Jahrhunderts, München 1939.
- Fr. Chr. Dahlmanns politische Entwicklung bis 1848, in: Zeitschrift der Geschichte für Schleswig-Holstein, 50, 1921, S. 147–392.
- Constant, B.: Principes de politique applicables à les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France, 1815, in: Œuvres de B. Constant, présentés et annotés par A. Roulin, Paris 1957, S. 1099–1250.
- Benjamin Constant, Werke in vier Bänden, hrsg. von A. Blaeschke und L. Gall, Berlin 1970 f.
- Conze, W. (Hrsg.): Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, Stuttgart 1962.
- Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, S. 207–269.
- Correspondenzen und Actenstücke s. Weech.
- Cucumus, C.: Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns, Würzburg 1825.
- Dabelow, Chr.: Über Souveränität, Staats-Verfassung und Repräsentativ-Form, Marburg 1816.
- Dahlmann, F. C.: Ein Wort über Verfassung, in: Kieler Blätter I, 1815, S. 47–84, 245–303 (wiederabgedruckt in: Kleine Schriften und Reden, S. 12–67).
- Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, Göttingen 1835 (2. Aufl. 1847, ND 1968).
- Kleine Schriften und Reden, Stuttgart 1886.
- Dennert, J.: Ursprung und Begriff der Souveränität, Stuttgart 1964.

- Doeberl, L.: Maximilian von Montgelas und die Staatssouveränität, 1925 (im Auszug wiederabgedruckt in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates, hrsg. von H. H. Hofmann, S. 273–290).
- Dolmatowsky, A. M.: Der Parlamentarismus in der Lehre Benjamin Constants, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 63, 1907, S. 581–626.
- Duvergier de Hauranne, P.: Des principes du gouvernement représentatif et de leur application, Paris 1838.
- Histoire du gouvernement parlementaire en France 1818–1848, Paris 1857.
- Ehmke, H.: „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe für Rudolf Smend, hrsg. von K. Hesse, Tübingen 1962, S. 23–49.
- Karl von Rotteck, der „politische Professor“, Karlsruhe 1964.
- Ellwein, Th.: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise. Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland, München 1954.
- Epstein, K.: The genesis of German Conservatism, Princeton 1966.
- Filmer, Sir R.: Patriarcha or the Natural Power of the king, 1680.
- Flad, R.: Der Begriff der öffentlichen Meinung bei Stein, Arndt und Humboldt, Leipzig–Berlin 1929.
- Fraenkel, E.: Deutschland und die westlichen Demokratien, 4. Aufl., Stuttgart 1964.
- Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958 (wiederabgedruckt in: Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 71–109).
- Friauf, K. H.: Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Regierung und Parlament I: Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus, Bad Homburg vor der Höhe–Berlin–Zürich 1968.
- Friedrich, C. J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin–Göttingen–Heidelberg 1953.
- Frisch, H. von: Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.
- Gall, L.: Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz, Wiesbaden 1963.
- Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung, Wiesbaden 1968.
- Das Problem der parlamentarischen Opposition im Deutschen Frühliberalismus, in: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung, Festschrift für Theodor Schieder, hrsg. von K. Kluxen und W. J. Mommsen, München–Wien 1968.
- Genz, Fr.: Über den Unterschied zwischen den landständischen und den Repräsentativ-Verfassungen, 1819 (abgedruckt bei Klüber–Welcker: Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, S. 220–229).
- Gerber, C. F. von: Grundzüge des deutschen Staatsrechts (1865), 3. Aufl., Leipzig 1880.
- Gesammelte juristische Abhandlungen, 2 Bände, Jena 1878.
- Gerber, E.: Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, Neunkirchen 1929.
- Gierke, O. von: Das deutsche Genossenschaftsrecht, 3. Bände, Berlin, 1860 ff. (Neudruck 1954).

- Göcken, G.: Friedrich von Gentz. Eine Studie zu seiner Staatsauffassung und seinem Kampf um das monarchische Prinzip, 1962.
- Göner, N. Th.: Teutsches Staatsrecht, Landshut 1804.
- Görres, J.: Die künftige deutsche Verfassung, 1814 (wiederabgedruckt in: J. Görres, Rheinischer Merkur, hrsg. von A. Duch, München 1921, S. 64–78).
- Teutschland und die Revolution, Koblenz 1819.
- Goeßler, P.: Der Dualismus zwischen Volk und Regierung im Denken der vormärzlichen Liberalen in Baden und Württemberg, Tübingen 1932.
- Grosser, D.: Grundlagen und Struktur der Staatslehre F. J. Stahls, Köln–Opladen 1963.
- Grotius, H.: De iure belli ac pacis libri tres, 1625.
- Guizot, G.: Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe, 2 Bände, Paris 1851.
- Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962.
- Häfelin, U.: Die Rechtspersönlichkeit des Staates I: Dogmengeschichtliche Darstellung, Tübingen 1959.
- Hänel, A.: Studien zum Deutschen Staatsrecht II: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888.
- Hagen, K.: Über die öffentliche Meinung in Deutschland von den Freiheitskriegen bis zu den Karlsbader Beschlüssen, in: Historisches Taschenbuch, hrsg. von Fr. von Raumer, Leipzig 1846, S. 599–700, und 1847, S. 493–666.
- Haller, C. L. von: Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes; der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt, 6 Bände, Winterthur 1816 ff. (Neudruck 1964).
- Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, 2 Bände, Tübingen 1930–1932.
- Hardenberg, K. A. von: Ideen zu einer landständischen Verfassung in Preußen, 1819 (abgedruckt bei Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II, S. 637 ff.).
- Hartung, F.: Deutsche Verfassungsgeschichte (1914), 6. Aufl., Stuttgart 1954.
- Verantwortliche Regierungen, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preußen 1848–1918, in: Forschungen zur Brandenburgischen und Preussischen Geschichte 44, 1932, S. 1–45, 302–373 (wiederabgedruckt in: Volk und Staat in der deutschen Geschichte, Gesammelte Abhandlungen, Leipzig 1940, S. 230–338).
- Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa, in: Historische Zeitschrift 159, 1939, S. 287–314, 499–524 (wiederabgedruckt in: Volk und Staat in der deutschen Geschichte, Gesammelte Abhandlungen, Leipzig 1940, S. 183–229).
- Hasbach W.: Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte XIII, 1916, S. 562–607.
- Heckel, J.: Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, S. 358–374.
- Heeren, A. H. L.: Über die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß der politischen Theorien und die Erhaltung des monarchischen Princips in dem neuen Europa, in: Historische Werke, 1. Teil (Vermischte Historische Schriften I), Göttingen 1821, S. 365–451.

- Heffter, H.: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950.
- Hegel, G. W. Fr.: Grundlinien der Philosophie des Rechtes, Berlin 1821.
- Über die englische reform-bill, in: Allgemeine preußische Staatszeitung, 1831, Nr. 115–118 (vollständig abgedruckt in: Sämtliche Werke, hrsg. von H. Glockner, 20. Band, 2. Aufl., Stuttgart 1958, S. 473–518).
- Heinrich, H.: Über den Einfluß des Westens auf die Badische Verfassung von 1818, in: Baden im 19. und 20. Jahrhundert I, S. 23–80.
- Held, J.: System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, 3 Bände, Würzburg 1856 f.
- Zur Lehre vom Constitutionalismus, in: Archiv des öffentlichen Rechts 7, 1892, S. 98–146.
- Heller, H.: Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland, Leipzig–Berlin 1921.
- Herrfahrdt, H.: Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart–Berlin 1921.
- Hespe, K.: Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, Köln–Berlin 1964.
- Hintze, O.: Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert (1908, wiederabgedruckt in: Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen, hrsg. von G. Oestreich III, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 530–619).
- Die Entstehung der modernen Staatsministerien (1908, wiederabgedruckt in: Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen I, hrsg. von G. Oestreich, 2. Aufl., Göttingen 1962, S. 275 ff.).
 - Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911, wiederabgedruckt in: Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen I, S. 359–389).
 - Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen, hrsg. von G. Oestreich, 3 Bände, Göttingen 1962–1967.
- His, K.: De la monarchie représentative, Paris 1829.
- Hobbes, Th.: *Elementa philosophica de cive*, 1642.
- Hocevar, R.: Der Anteil Gents' und Hegels an der Perhorreszierung der Repräsentativverfassung in Deutschland, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 52, 1966, S. 117–133.
- Stände und Repräsentation beim jungen Hegel, München 1968.
- Hock, W.: Liberales Denken im Zeitalter der Paulskirche, Droysen und die Frankfurter Mitte, Münster 1957.
- Höhn, R.: Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson, Berlin 1935.
- Hoffmann, P. G.: Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit, Jena 1911.
- Hofmann, H. H. (Hrsg.): Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln–Berlin 1967.
- Hornthal, Fr. L. von: Über Souveränität, Staatsverfassung und Repräsentativform. Als Beleuchtung der neuesten Abhandlung des Herrn Staatsraths Dabelow über dieselben Gegenstände, Bamberg–Würzburg 1816.
- Huber, E. R.: F. C. Dahlmann und die deutsche Verfassungsbewegung, Hamburg 1937.
- Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 4 Bände, Stuttgart 1957 ff.

- Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 3 Bände, Stuttgart 1961 ff.
 - Bismarck und der Verfassungsstaat, in: ders., Nationalstaat und Verfassungsstaat, Stuttgart 1965, S. 188–223.
 - Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Die Reichsgründung 1870/71, hrsg. von Deuerlein und Schieder, Stuttgart 1970, S. 164–196.
- Hubrich, E.: Das monarchische Prinzip in Preußen, in: Zeitschrift für Politik I, 1908, S. 193–218.
- Hugelmann, K. G.: Zur Lehre vom monarchischen Prinzip, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 2, 1915/16, S. 472–486.
- Ilse, Fr.: Geschichte der deutschen Bundesversammlung, 2 Bände, Marburg 1861/62.
- Jäger, W.: Politische Partei und parlamentarische Opposition, Berlin 1971.
- Jarcke, C. E.: Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen, Leipzig 1834.
- Jellinek, G.: Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.
- Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1913 (Neudruck 1960).
 - Regierung und Parlament in Deutschland, Leipzig–Dresden 1909.
 - Der Kampf des alten mit dem neuen Recht, Heidelberg 1907.
 - Ausgewählte Schriften und Reden, 2 Bände, Berlin 1911.
 - Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie (1883, in: Ausgewählte Schriften und Reden II, S. 89–139).
 - Adam in der Staatslehre, in: Ausgewählte Schriften und Reden II, S. 23 ff.
- Jesch, D.: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübingen 1961 (2. Aufl. 1968).
- Joachimsen, P.: Zur historischen Psychologie des deutschen Staatsgedankens, in: Die Dioskuren I, 1922, S. 106–177.
- Jobst, H.: Die Staatslehre Karl v. Rottecks, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 103, 1955, S. 468–498.
- Jordan, S.: Versuche über allgemeines Staatsrecht, in systematischer Ordnung und mit Bezugnahme auf Politik, Marburg 1828.
- Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts I, Kassel 1831.
- Kaltenborn, C. von: Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht, Leipzig 1863.
- Kaufmann, E.: Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, Halle–Wittenberg 1906.
- Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts, Heidelberg 1908.
- Kimminich, O.: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 25, Berlin 1967, S. 2–94.
- Kirchmann, J. von: Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft, Berlin 1848 (Neudruck 1966).
- Klein, E.: Funktion und Bedeutung des preußischen Staatsministeriums, in: Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands IX, X, 1961, S. 195–261.
- Klenk, F.: Die Beurteilung der englischen Verfassung in Deutschland von Hegel bis Stahl, Tübingen 1930.

- Klüber, J. L.: *Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten* (1818), 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1831 (4. Aufl. 1840).
- Klüber-Welcker: *Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation*, Mannheim 1844.
- Kluxen, K.: *Das Problem der politischen Opposition*, Freiburg 1956.
- (Hrsg.): *Parlamentarismus*, Köln–Opladen 1967.
- Kolb: Artikel „Repräsentatives, constitutionelles und landständisches System“, in: *Staats-Lexikon von Rotteck und Welcker*, 13. Band, 1. Aufl., S. 681–690 (1842).
- Koselleck, R.: *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart 1967.
- *Staat und Gesellschaft in Preußen 1815–1848*, in: *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz*, hrsg. von W. Conze, S. 79–112.
- Kuhn, H.: *Der Apokalyptiker und die Politik, Studien zur Staatsphilosophie des Novalis*, Tübingen 1961.
- Laband, P.: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 4 Bände, Tübingen 1876 ff., 5. Aufl. 1911 ff. (Neudruck 1964).
- Lamer, R. J.: *Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks 1857–1890*, Hamburg 1963.
- Lancizolle, C. W. von: *Über Königtum und Landstände in Preußen*, Berlin 1846.
- Landesberger, J.: *Besprechung von Georg Meyer: Der Antheil der Reichsorgane an der Gesetzgebung*, in: *Grünhuts Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart XVIII*, 1891, S. 248–257.
- Lasker, E.: *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, Leipzig 1874.
- Lasson, A.: *System der Rechtsphilosophie*, Berlin–Leipzig 1882.
- Leibholz, G.: *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, Berlin–Leipzig 1929 (3. Aufl.: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie*, Berlin 1966).
- Levita, C.: *Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staate der Gegenwart*, Leipzig 1850.
- Linnenkohl, E.: *Dahlmann und der Konstitutionalismus*, 1913.
- Locke, J.: *Two treatises on Civil Government*, 1690.
- Löwenstein, K.: *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. Studien zur Dogmengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung*, München 1922 (Neudruck 1964).
- *Verfassungslehre*, Tübingen 1959.
- Löwith, K.: *Von Hegel zu Nietzsche. Der revolutionäre Bruch im Denken des 19. Jahrhunderts*, 3. Aufl., Stuttgart 1953.
- Lübbe, H.: *Politische Philosophie in Deutschland*, Basel–Stuttgart 1963.
- Lukas, J.: *Die rechtliche Stellung des Parlamentes in der Gesetzgebung Österreichs und der constitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches. Eine Kritik der herrschenden Lehre*, 1901.
- Maier, H.: *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie*, Tübingen 1914.
- Mannheim, K.: *Das konservative Denken*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 57, 1927, S. 68–142, 470–495 (wiederabgedruckt in: *Wissenssoziologie*, hrsg. von K. H. Wolff, Berlin–Neuwied 1964, S. 408–508).

- Manteuffel, O. Freiherr von: *Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Freiherr von Manteuffel III (1854–1882)*, hrsg. von H. von Poschinger, Berlin 1901.
- Martitz, F. von: *Über den constitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 36, 1880, S. 207–274.
- *Die Monarchie als Staatsform*, 1903.
- Marx, K.: *Kritik der Hegelschen Staatsphilosophie*, 1841/42.
- *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, Einleitung* 1845.
 - *Frühschriften*, hrsg. von S. Landshut, Stuttgart 1953.
- Masur, G.: *Friedrich Julius Stahl*, 2 Bände, Berlin 1930.
- Maurenbrecher, R.: *Grundsätze des deutschen Staatsrechts (1837)*, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1843.
- *Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität*, Frankfurt a. M. 1839.
- Mayer, G.: *Lassalleana*, in: *Grünbergs Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung*, 1. Band, 1911, S. 176–197.
- Mayer, O.: *Deutsches Verwaltungsrecht I*, Leipzig 1895.
- Meinecke, Fr.: *Weltbürgertum und Nationalstaat (1908)*, 3. Aufl. 1915 (Neudruck im 5. Band der Werke, hrsg. von H. Herzfeld, München 1962).
- Meisner, H. O.: *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, Breslau 1913.
- Metternich, J. Fürst von: *Aus Metternichs nachgelassenen Papieren*, hrsg. von Fürst Richard Metternich-Winneburg, II 1, Wien 1881.
- Meyer, G.: *Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts*, 7. Aufl., Leipzig 1868.
- Meyer-Anschütz: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München–Leipzig 1919.
- Mohl, R. von: *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, 2 Bände, Tübingen 1829/30, 2. Aufl. 1840.
- *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt*, Tübingen 1837.
 - *Constitutionelle Erfahrungen. Ein Beitrag zur Verfassungspolitik*, in: *Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* II, 1845, S. 191–233 (wiederabgedruckt in: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I*, S. 322–366).
 - *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland*, in: *Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* III, 1846, S. 451–495 (gekürzt in: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I*, S. 33–65, bei Beyme S. 47–85).
 - *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel. Politische Briefe eines Altliberalen*, anonym erschienen in: *Deutsche Vierteljahresschrift*, 1852, S. 145–235 (überarbeitet in: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I*, S. 366–458, bei Beyme S. 118–224).
 - *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, 3 Bände, Erlangen 1855–1858 (Neudruck 1960).
 - *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Freiburg–Tübingen 1859, 2. Aufl. 1872.
 - *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 3 Bände, Tübingen 1860–1869 (Neudruck 1962).
 - *Die geschichtlichen Phasen des Repräsentativsystems in Deutschland*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* XXVII, 1871, S. 1–69.
 - *Lebenserinnerungen*, 2 Bände, II, Stuttgart–Leipzig 1902.

- Montesquieu: De l'esprit des lois, 1748.
- Müller, A.: Die Elemente der Staatskunst, Berlin 1809.
- Müller, Chr.: Das imperative und das freie Mandat, Leiden 1966.
- Murhard, Fr.: Die Volkssouveränität im Gegensatz zur sogenannten Legitimität, Kassel 1832.
- Das königliche Veto. Eine wichtige Aufgabe in der Staatslehre der konstitutionellen Monarchie, Kassel 1832.
 - Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833.
 - Artikel „Budget“ im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 3. Band, 1. Aufl., S. 49–69 (1836).
 - Artikel „Englands Staatsverfassung“ im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 5. Band, S. 84–171 (1837).
- Neue Jahrbücher für Geschichte und Politik, hrsg. von Pölitz und Bülow, Leipzig 1838–1849.
- Neumann, G.: Geschichte der konstitutionellen Theorie in der deutschen Publizistik von 1815–1848, Berlin 1931.
- Neumann, S.: Die Stufen des preußischen Konservatismus, Berlin 1930 (Neudruck 1965).
- Neumeister, A.: Romantische Elemente im Denken der liberalen Führer des Vormärz, Leipzig 1931.
- Oesche, R.: Die Bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip, München 1914.
- Montesquieu und die Verfassungen des deutschen Frühkonstitutionalismus, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 104, 1944, S. 361–389.
- Oestreich, G.: Artikel „Monarchisches Prinzip“, in: Staat und Politik, hrsg. von Fraenkel und Bracher (1957), Frankfurt a. M. 1964, S. 199–202.
- Opitz, H.: Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 2 Bände, Leipzig 1884–1887.
- Passow, R.: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, Tübingen 1904.
- Pernthaler, P.: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 25, Berlin 1967, S. 95–208.
- Pfizer, P. A.: Briefwechsel zweier Deutschen, Stuttgart 1831.
- Über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes, Stuttgart 1835.
 - Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung mit Rücksicht auf entgegenstehende Bestimmungen des Deutschen Bundes, Stuttgart 1836.
 - Gedanken über Recht, Staat und Kirche, 2 Bände, Stuttgart 1842.
 - Artikel „Liberale, Liberalismus“ im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 9. Band, 1. Aufl., S. 713–739 (1840).
- Pölitz, K. H. L.: Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit, 5 Bände, Leipzig 1823/24 (2. Aufl. 1827/28).
- Das constitutionelle Leben, nach seinen Formen und Bedingungen, Leipzig 1831.
- Protokolle der deutschen Bundesversammlung, 19 Bände, Frankfurt a.M. 1816–1824.

- Pütter, J. St.: *Beyträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte*, Göttingen 1777.
- Quaritsch, H.: *Staat und Souveränität I*, Frankfurt a. M. 1970.
- Radowitz, J. von: *Gesammelte Schriften*, 5 Bände, Berlin 1852 ff. (4. Band 1853).
- Ranke, L. von: *Das politische Gespräch*, hrsg. von Fr. Meinecke, München–Leipzig 1924.
- *Über die Epochen der neueren Geschichte. Vorträge vor dem Könige Maximilian II. von Bayern gehalten*, 1854 (Neudruck 1965).
- Redslob, R.: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918.
- Rehm, H.: *Allgemeine Staatslehre*, Freiburg–Leipzig–Tübingen 1899.
- *Geschichte der Staatsrechtswissenschaft*, Leipzig 1896 (Neudruck 1967).
 - *Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 25, 1909, S. 292–406.
 - *Das politische Wesen der deutschen Monarchie*, in: *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen 1916, S. 59–90.
- Reinhardt, W.: *Die Bundesacte über Ob, Wann und Wie? Deutscher Landstände*, Heidelberg 1817.
- Rieker, K.: *Die rechtliche Stellung der modernen Volksvertretung*, Leipzig 1893.
- Ritter, G. A. (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974.
- Ritter, G. A. – Ziebur, G.: *Faktoren der politischen Entwicklung. Festgabe für Ernst Fraenkel*, Berlin 1963.
- Ritter, J.: *Hegel und die französische Revolution*, Köln–Opladen 1957.
- Rosenberg, A.: *Demokratie und Sozialismus*, 1938 (Neudruck 1962).
- Rosenberg, H.: *Theologischer Rationalismus und vormärzlicher Vulgärliberalismus*, in: *Historische Zeitschrift* 141, 1930, S. 497–541.
- Rosenkranz, K.: *Republik und konstitutionelle Monarchie*, 1849.
- Rotteck, C. von: *Ideen über Landstände*, Karlsruhe 1819.
- *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, 4 Bände, Stuttgart 1829–1835 (I und II in 2. Aufl. 1840, Neudruck 1964).
 - Artikel „Constitution“ im *Staatslexikon*, 3. Band, 1. Aufl., S. 761–797 (1836).
 - Artikel „Demokratisches Prinzip“ im *Staatslexikon*, 4. Band, 1. Aufl., S. 252–263 (1837).
 - Artikel „Monarchie, monarchisches System, monarchisches Prinzip, Monarchismus“ im *Staatslexikon*, 10. Band, 1. Aufl., S. 658–677 (1840).
- Rotteck–Welcker (Hrsg.): *Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 15 Bände, 1. Aufl. Altona 1834–1843, 4 Supplementsbände 1846–1848 (2. Aufl. 1845–1848, 3. Aufl., Leipzig 1856–1866).
- Ruckstuhl, K.: *Der badische Liberalismus und die Verfassungskämpfe 1841–1843*, Berlin–Leipzig 1911.
- Sander, F.: *Staat und Recht*, 2 Bände, Leipzig–Wien 1922 (Neudruck 1969).
- Scheuner, U.: *Der Bereich der Regierung*, in: *Rechtsprobleme in Staat und Kirche*, Festschrift für Rudolf Smend, 1952, S. 253–301.
- *Begriff und Funktion des Rechtsstaats*, in: *Macht und Recht, Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart*, hrsg. von H. Dombois und E. Wilkens, Berlin 1956, S. 76–88.

- Hegel und die deutsche Staatslehre des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Studium Berlinense, Gedenkschrift zur 150. Wiederkehr des Gründungsjahres der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Berlin, 1960, S. 129–151.
- Schieder, Th.: Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1958.
- Das Problem der Revolution im 19. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift 170, 1950 (überarbeitet in: Staat und Gesellschaft S. 11–57).
- Die Theorie der Partei im älteren Liberalismus, in: Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergsträßer, 1954 (erweitert in: Staat und Gesellschaft, S. 110–132).
- Schlegel, Fr.: Philosophische Vorlesungen aus den Jahren 1804–1806, Bonn 1836.
- Schmalz, Th.: Das teutsche Staats-Recht, Berlin 1825.
- Schmelzing, J.: Beleuchtung der Schrift: Die Bundesacte Ob, Wann und Wie deutscher Landstände, Rudolstadt 1819.
- Schmitt, C.: Politische Theologie, 2. Aufl., München–Leipzig 1934.
- Verfassungslehre, 3. Aufl., Berlin 1957.
- Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 3. Aufl., Berlin 1961.
- Schmitt, H.: Das vormärzliche Staatsdenken und die Revolution von 1848 in Baden, in: Baden im 19. und 20. Jahrhundert II, S. 13–88.
- Schmitthenner, Fr.: Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes, Gießen 1845 (Neudruck 1966).
- Schnabel, Fr.: Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden, Karlsruhe 1922.
- Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert II: Monarchie und Volkssouveränität, 2. Aufl., Freiburg 1949.
- Schramm, G.: Das Problem der Staatsform in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts, Berlin 1938.
- Schücking, W.: Neue Ziele der staatlichen Entwicklung, in: Festgabe für Ludwig Enneccerus, Marburg 1913.
- Schulze, H.: Das Preußische Staatsrecht, 2 Bände (1872–1877), 2. Aufl. (unter dem Namen Schulze-Gävernitz), Leipzig 1888–1890.
- Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts I: Das deutsche konstitutionelle Staatsrecht, Leipzig 1881.
- Seydel, M. von: Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873 (Neudruck 1967).
- Constitutionelle und parlamentarische Regierung, in: Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1887, S. 237–250 (wiederabgedruckt in: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, S. 121–142).
- Über Budgetrecht, in: Deutsche Zeit- und Streitfragen, 1889 (wiederabgedruckt in: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Neue Folge, S. 6–25).
- Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrechte, in: Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1898, S. 746–758: Die repräsentative Regierungsform.
- Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg–Leipzig 1893, Neue Folge 1902.
- Seydel–Piloty: Bayerisches Staatsrecht I, Tübingen 1913.
- Solms–Lich, Fürst L. zu: Deutschland und die Repräsentativverfassung, Gießen 1838.

- Springer, A.: Friedrich Christoph Dahlmann, 2 Bände, Leipzig 1870–1872.
- Srbik, H. Ritter von: Metternich. Der Staatsmann und der Mensch, 2 Bände, 3. Aufl., München 1957.
- Staats-Lexikon s. Rotteck–Welcker.
- Staats- und Gesellschaftslexikon s. Wagener.
- Staatswörterbuch s. Bluntschli–Brater.
- Stadelmann, R.: Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848, München 1948.
- Stahl, Fr. J.: Das monarchische Prinzip, Heidelberg 1845.
- Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, Berlin 1848.
 - Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht II, 2: Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts, 5. Aufl., Heidelberg 1878 (Neudruck 1963).
- Staudt, G. W.: Rechtsinhalt und Einbürgerung des monarchischen Prinzipes in Deutschland, Greifswald o. J.
- Steffani, W.: Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: Politische Vierteljahresschrift I, 1960, S. 153–177 (wiederabgedruckt bei K. Kluxen: Parlamentarismus, S. 249–271).
- Stein, K. Freiherr vom: Brief und amtliche Schriften II, 1, bearb. von E. Botzenhart, neu hrsg. von W. Hubatsch, Stuttgart 1959.
- Stein, L. von: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 3 Bände, Leipzig 1850 (Neudruck 1959).
- Zur preußischen Verfassungsfrage, in: Deutsche Vierteljahresschrift, 1852 (Neudruck 1961).
- Stintzing–Landsberg: Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft III, 2, München–Leipzig 1910 (Neudruck 1957).
- Struve, G. von: Grundzüge der Staatswissenschaft, 2 Bände, Mannheim 1847.
- Topitsch, E.: Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauchs in philosophischer und politischer Theorie, in: Probleme der Wissenschaftslehre, Festschrift für Viktor Kraft, Wien 1960, S. 233–264.
- Trautz, F.: Das Hambacher Fest und der süddeutsche Liberalismus, in: Heidelberger Jahrbücher II, 1958, S. 14–52.
- Treitschke, H. von: Fr. Chr. Dahlmann (1864), in: Historische und Politische Aufsätze I, 8. Aufl., Leipzig 1918, S. 348–434.
- Das constitutionelle Königthum in Deutschland (1869–1871), in: Historische und Politische Aufsätze III, 6. Aufl., Leipzig 1903, S. 427–561.
 - Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 5 Bände, Leipzig 1879–1894 (II: 8. Aufl. 1917, III: 3. Aufl. 1889, IV: 7. Aufl. 1919).
 - Politik, 2 Bände, Leipzig 1897/98 (3. Aufl. 1911–13).
- Triepel, H.: Das Interregnum, Leipzig 1892.
- Türkheim, J. von: Betrachtungen auf dem Gebiete der Verfassungs- und Staatenpolitik, 2 Bände, Karlsruhe–Freiburg 1842–1845.
- Unruh, H. von: Skizzen aus Preußens neuester Geschichte, Magdeburg 1849.
- Valjavec, Fr.: Die Entwicklung der politischen Strömungen in Deutschland 1770–1815, München 1951.
- Vollgraff, K. Fr.: Die Täuschungen des Repräsentatif-Systems, oder Beweis: daß dieses System nicht das geeignete, rechte und zeitgemäße Mittel ist, den Bedürf-

- nissen unserer Zeit zu begegnen, mit Andeutung der geeigneten, rechten und zeitgemäßen Reformen, Marburg 1832.
- Wagener, H.: Staats- und Gesellschafts-Lexikon, 23 Bände, Berlin 1859–1866.
- Wagner, J. J.: Über die Trennung der legislativen und der exekutiven Staatsgewalt, München 1804.
- Wahl, A.: Beiträge zur deutschen Parteiengeschichte im 19. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift 104, 1910, S. 537–594.
- Wahl, R.: Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, hrsg. von E.-W. Böckenförde, S. 171–194.
- Waitz, G.: Das Königtum und die verfassungsmäßige Ordnung, in: Preußische Jahrbücher, 1858 (wiederabgedruckt in: Grundzüge der Politik, Kiel 1862, S. 129–152).
- Walz, E.: Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen 1909.
- Weber, H. B. von: Grundzüge der Politik, oder philosophisch-geschichtliche Entwicklung der Hauptgrundsätze der inneren und äußern Staatskunst, Tübingen 1827.
- Weech, Fr. von (Hrsg.): Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerialkonferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834, Leipzig 1865.
- Weiß, K. E.: System des deutschen Staatsrechts, Regensburg 1843.
- Welcker, K. Th.: Der preußische Verfassungskampf, Frankfurt a. M. 1863.
- Artikel „Adel“ im Staatslexikon, 1. Band, 1. Aufl., S. 257–354 (1834).
 - Artikel „Grundvertrag, Staatsvertrag“ im Staatslexikon, 7. Band, 1. Aufl., S. 235–289 (1839, Neubearbeitung in der 2. Auflage, 6. Band, S. 161–250: „Grundgesetz, Grundvertrag, Verfassung“ (1847).
 - Artikel „Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister“ im Staatslexikon, 15. Band, 1. Aufl., S. 639–642 (1843).
- Westphal, O.: Welt- und Staatsauffassung des deutschen Liberalismus, München–Leipzig 1919.
- Wild, K.: K. Th. Welcker, ein Vorkämpfer des älteren Liberalismus, Heidelberg 1913.
- Wilhelm, Th.: Die englische Verfassung und der vormärzliche Liberalismus, Stuttgart 1927.
- Wolzendorff, K.: Staatsrecht und Naturrecht, Breslau 1916.
- Staatstheoretische Formen für politische Ideen. Rezension von H. O. Meisner: Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes, und von H. Maier: Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie, in: Archiv des öffentlichen Rechts 34, 1915, S. 477–490.
- Zachariä, H. A.: Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3 Bände (1841–1845), 3. Aufl., Göttingen 1865.
- Artikel „Landtag in den deutschen Staaten“ im Staatswörterbuch, 6. Band, S. 277–310 (1861).
- Zachariä, K. S.: Über erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung, in: Allgemeine politische Annalen IX, 1823, S. 201–248.
- Vierzig Bücher vom Staate, 2 Bände, Heidelberg 1820 (2. Aufl. in 3 Bänden, 1839).

- Zieburg, G.: Anfänge des deutschen Parlamentarismus, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für Ernst Fraenkel, Berlin 1963, S. 185–236.
- Zöpfl, H.: Grundsätze des allgemeinen und des constitutionell-monarchischen Staatsrechts, Heidelberg 1841 (5. Aufl. unter dem Titel: Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 2 Bände 1863).
- Zum Bach, C. A.: Ideen über Recht, Staat, Staatsgewalt, Staats-Verfassung und Volksvertretung, mit besonderer Beziehung der letzten auf die preußischen Rheinprovinzen, 2 Bände, Köln 1817.

Personenregister

(Aufgenommen sind nur Autoren aus der Zeit vor dem 20. Jh. Die Ziffern hinter den Namen beziehen sich auf die Seitenzahlen. Hauptfundstellen sind halbfett gedruckt. Kursiv gesetzte Zahlen verweisen auf die Anmerkungen.)

- Ahrens, H. 65, 74 f., 78 f., 91 f., 105, 113, 121, 138, 179, 289
 Albrecht, W. E. 60, 75, 79, 181
 Ancillon, Fr. 27, 63, 94, 105, 124, 131, 133, 283
 Anschütz, G. 46, 96, 288 f.
 Aretin, J. Chr. Fr. von 20, 29, 45, **55 ff.**, 66, 69, 71 f., 76, 78, 86, 87, 92, 98 f., 105, 121, 123 f., 126, 129, 135, 141, 151, **155 l.**, 158, 217, 244, 289
 Arndt, E. M. 72, 86, 124 f., 177, 185
- Batbie, J. 31
 Behr, W. J. 26
 Benzenberg, J. Fr. 105, 122, 141, 151, 153, **154 l.**, 290
 Biener, Chr. G. 29
 Bischof, H. 47, 68
 Bismarck 16, 42, 130, 176, 186, 207, 213 f., 226, 261, 297 f.
 Bluntschli, J. C. 16, 20, 29, 39, 42, 55, 73, 74 f., 77, 79, 92, 99 ff., 117 f., 120 f., 129, 132, 135, 179 f., 185, 214, 289, 292, 298
 Bodin 27, 29, 99, 101
 Bolingbroke 147
 Bornhak, C. 16, 30 f., 44, 57, 59, 61, 62 f., 67 f., 76, 78 f., 82, 121, 279
 Buddeus, J. 115
 Bülow, Fr. 26, 36, 55, 105, 111, 128, 131, **169 ff.**, 189, 209, 246 f.
 Bülow-Cummerow, E. von 120
 Burke 118, 139
- Campe, F. A. von 105
 Chateaubriand 122, 148, 299
 Condorcet 269
 Constant 55, 56 f., 106, 112, 114 ff., 122, 136 f., **141 ff.**, 154 ff., 158, 165, 226, 270, 273, 290 f., 295
 Cucumus, C. 20, 55, 67, 69, 88 f., 105
- Dabelow, Chr. Chr. 21
 Dahlmann, Fr. Chr. 7, 19, 29, 41 f., 63, 65, 73, 75, 79, 86, 92, 97 f., 100, 102 f., 104 ff., 109 f., 113 f., 117 f., 121, 124 f., 132, 152, 163, 169, 179, **180 ff.**, 188, 190 ff., 217, 246, 257, 259, 264, 289, 291 ff., 296
- Filmer 62
 Fox 151
 Fries, J. Fr. 177
- Gentz, Fr. 21 f., 86, 156
 Gerber, C. F. von 29 f., 46, 74 f., 82, 87, 90, 105, 113, 288, 296
 Gervinus, G. G. 181
 Gierke, O. von 26, 28, 76, 179, 296
 Gneist, R. von 88, 292
 Gönner, N. Th. 28, 99
 Görres, J. 17 f., 26, 94, 124, 177
 Grimm, J. 89
 Grotius 19, 32
 Guizot 133, 149
- Hänel, A. 96
 Haller, C. L. von 59, 62 f., 66, 72 f., 76, 78, 103, 113, 179, 195 f., 198, 283, 288, 292, 295
 Hardenberg, K. A. von 18, 25, 101, 105, 122, 154
 Heeren, A. H. L. **39 ff.**, 55, 76, 98, 100, 102 f., 105, 114
 Hegel, G. W. Fr. 19, 28, 41, 55, 61, 73, 75, 78 ff., 86, 111, 114, **119 ff.**, 122, 123, 125, 128, 132, 134, 136, 163, 182, 203, 264, 267 f., 284, 288
- Heine, H. 63
 Held, J. 25, 68, 91, 105, 128
 Hintze, O. 78, 146, 177
 Hobbes 19, 27, 29, 71, 133
 Hornthal, Fr. C. von 21
 Hume 221 f.

- Jarcke, C. E. 63, 73, 86, 107, 113, 115, 118, 126, 195 f.
- Jellinek, G. 15, 20, 25, 28, 30, 41 f., 44, 49, 59, 62, 68, 74, 82, 91, 94, 107, 112, 121, 126, 272, 278, 289, 297
- Jordan, S. 69, 86 f., 91, 98, 100, 102 f., 105, 135, 187 f., 283, 289, 291, 292
- Kaltenborn, C. von 61, 68, 87, 105, 121, 292
- Kant 31, 72, 85, 156, 215
- Kirchmann, J. von 296, 302
- Klüber, J. L. 17, 21, 29, 45 f., 59, 69, 71, 75 f., 86 f., 102, 289
- Kolb 86, 128
- Laband, P. 91, 101, 113, 121, 282, 288, 296, 297
- Lasker, E. 114, 296
- Lassalle, F. 129
- Lasson, A. 65
- Leo, H. 185
- Levita, C. 93 f., 136, 257
- Locke 26, 56, 62, 99
- Macaulay 128
- Martitz, F. von 61, 289
- Marx, K. 63, 80, 137, 167, 180, 300
- Maurenbrecher, R. 19, 30, 57, 60, 62 f., 66, 68, 72 f., 75, 76, 78, 82 f., 88, 113, 115, 169, 179, 195
- Mayer, O. 96
- Metternich 17, 22 f., 34, 48 f., 52 f., 125, 128
- Meyer, G. 96, 289
- Möser, J. 72
- Mohl, R. von 20, 42, 55, 59, 86 f., 89, 91 f., 103 f., 108 f., 111, 113, 116, 124, 125 f., 129, 137 f., 139, 146, 163, 169, 172, 175, 178, 180, 186, 190 f., 195 f., 209, 215, 224, 233 ff., 283, 288, 290 f.
- Montesquieu 16, 26, 31, 43, 56 f., 85, 92, 106, 163, 182, 185, 224, 269, 291
- Moser, J. J. 118
- Müller, A. 124, 132, 177, 181, 292
- Murhard, Fr. 72, 100, 102, 104, 105 ff., 110, 116, 121, 126, 134, 141, 150 f., 153, 161 ff., 167, 168, 181, 186, 188 f., 191, 195, 217, 243, 246, 289 f., 295
- Novalis 143
- Pfizer, P. A. 52, 64 f., 107, 108 ff., 125 f., 139, 141, 153, 161 f., 242, 244, 289, 296
- Pölitz, K. H. L. 69, 71, 85, 92, 105, 186 ff., 283, 289, 292, 295
- Pütter, J. St. 29, 32
- Radowitz, J. von 60 f., 63, 73, 76 f., 108, 113, 133, 191
- Ranke, L. von 19, 133 f., 179
- Redslob, R. 271
- Rehm, H. 19, 32, 44, 65, 92
- Reinhardt, W. 21
- Rieker, K. 28, 48, 87, 90
- Rönne, L. von 131
- Roscher, W. 16
- Rosenkranz, K. 65
- Rotteck, C. von 7, 16, 18, 20, 26, 29, 31, 46, 48, 49, 55, 69, 70 f., 72 f., 86 f., 92 ff., 97, 99 f., 102 f., 104, 105, 107 f., 110, 114 f., 121, 125 ff., 132 f., 137, 141, 153, 156 ff., 165, 186, 190 f., 216 ff., 221 f., 237, 244, 257, 260, 270, 279, 283, 288, 289, 291, 295
- Rousseau 59, 93, 104, 189
- Saint-Simon 128, 273
- Schlegel, Fr. 15 f., 86, 279
- Schmalz, Th. 59, 62 f., 68, 179 f., 279
- Schmelzing, J. 21, 192, 258
- Schmittthener, Fr. 44, 69, 91 f., 99, 279, 283, 292
- Schücking, W. 297
- Schulze-Gävernitz, H. 20, 42, 46 f., 61 f., 91, 113, 121, 179 f., 185, 191 f., 289, 296
- Seydel, M. von 47, 57, 59, 61 ff., 65, 73, 79, 82, 121, 146, 180, 297
- Sieyès 26, 73, 85 f., 139
- Sismondi 126
- Solms-Lich, Fürst L. zu 103
- Stahl, Fr. J. 19 ff., 26, 42, 43 ff., 47 f., 57, 61, 63 f., 65, 69, 70, 75, 78, 79 ff., 86 f., 88, 95, 103 ff., 109 f., 111 ff., 116, 119, 121, 126, 128, 130, 135, 139, 146, 156, 169, 175, 180, 186, 190 f., 193, 195 ff., 226, 239, 245 f., 256 ff., 279, 282, 288, 293, 296
- Stein, K. Frh. vom 27, 113, 118, 177, 185
- Stein, L. von 65, 88, 127 f., 139, 227 f., 263 f., 273, 299 f.
- Struve, G. von 52, 99, 128, 139 f., 260, 279

- Thiers 56, 79, 121, 182, 231, 291
 Tocqueville 258
 Tönnies, F. 179
 Treitschke, H. von 25, 33, 48, 53, 65, 92
f., 128, 178, 180, 182, 184, 185 *f.*, 213,
 215, 258, 260, 296
 Türckheim, J. von 19, 42, 86, 91, 104 *f.*,
 116, 126, 167, 196, 203, 283
 Vollgraff, K. Fr. 86
 Wagner, J. J. 31
 Waitz, G. 67, 73, 79, 91, 96, 101, 105,
 180, 186, **189 ff.**, 214, 296
 Weber, H. B. von 69
 Weiß, K. E. 100, 109
 Welcker, K. Th. 22, 26, 33, 42, 48, 52,
 69 *f.*, 92 *f.*, 113, 116, 118, 125 *f.*, 132,
 136 *f.*, 140, 153, 166, 177, 179, 185 *f.*,
 239, 244, 284, 288, 289, 291 *f.*, 293
 Wolff, Chr. 99
 Wolzendorff, K. 27, 33, 197
 Zachariä, H. A. 19 *f.*, 24, 28 *f.*, 33 *f.*, 36,
 42, 43 *f.*, 46, 64, 67 *f.*, **73 ff.**, 78, **79 ff.**,
 86, 91, 100 *f.*, 105, 121, 135, 137, 180,
 214, 289, 292
 Zachariä, K. S. 7, 43, 49, 55, 86, 104,
 114, 117, 121, 129, 138, 139, 153, 191,
 195 *f.*, 213, **215 ff.**, 233 *f.*, 236 *f.*, 244,
 250, 254 *f.*, 258, 264, 270, 290
 Zöpfl, H. 19 *f.*, 24, 29, 46, 74, 79, 85, 88
f., 104, 135
 Zorn, Ph. 47
 Zum Bach, C. A. 103

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien veröffentlichte u. a.:

Walter Gagel

Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848—1918

198 Seiten, Halbleinen

Heinz Boberach

Wahlrechtsfragen im Vormärz

163 Seiten, Halbleinen

Wolfgang Köllmann

Friedrich Harkort, Bd. 1

275 Seiten, Halbleinen

Dieter Langewiesche

Liberalismus und Demokratie in Württemberg zwischen Revolution und Reichsgründung

494 Seiten, Leinen

Michael Stürmer

Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871—1880

376 Seiten, Leinen

Karl-Georg Faber

Die nationalpolitische Publizistik Deutschlands von 1866 bis 1871

Eine kritische Bibliographie. 2 Teile zusammen 680 Seiten, kart.

Rudolf Morsey

Die Deutsche Zentrumspartei 1917—1923

651 Seiten, Halbleinen

Günter Opitz

Der Christlich-soziale Volksdienst

371 Seiten, Leinen

Lothar Albertin

Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik

466 Seiten, Leinen

Manfred Rauh

Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich

396 Seiten, Leinen

DROSTE VERLAG