

Ritter (Hrsg.)
Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen
und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart

Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien · Band 73

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

Droste Verlag Düsseldorf

Gerhard A. Ritter (Hrsg.)

Regierung, Bürokratie und Parlament
in Preußen und Deutschland von 1848
bis zur Gegenwart

Droste Verlag Düsseldorf

Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart /
Gerhard A. Ritter (Hrsg.). – Düsseldorf : Droste, 1983. —
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien ; Bd. 73)
ISBN 3-7700-5121-1
NE: Ritter, Gerhard A. [Hrsg.]; GT

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen
Parteien e. V., Bonn, wird institutionell gefördert durch den Minister für
Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen.

© 1983

Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn

Verlag:

Droste Verlag GmbH, Düsseldorf, 1983

Satz: Froitzheim KG, Bonn

Druck und Einband: Verlagsdruckerei Schmidt GmbH, Neustadt/Aisch

ISBN 3-7700-5121-1

Inhaltsverzeichnis

<i>Gerhard A. Ritter</i> Einleitung	7
<i>Manfred Botzenhart</i> Das preußische Parlament und die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1848.	14
<i>Günther Grünthal</i> Grundlagen konstitutionellen Regiments in Preußen 1848–1867 Zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament zwischen Revolution und Reichsgründung	41
<i>Klaus Erich Pollmann</i> Parlamentseinfluß während der Nationalstaatsbildung 1867–1871 ..	56
<i>Bernhard Mann</i> Zwischen Hegemonie und Partikularismus Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen 1867–1918.	76
<i>Konrad von Zwehl</i> Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871–1918)	90
<i>Peter-Christian Witt</i> Kontinuität und Diskontinuität im politischen System der Weimarer Republik Das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Reichstag	117
<i>Horst Möller</i> Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919–1932.	149
<i>Winfried Steffani</i> Die Republik der Landesfürsten.	181
Verzeichnis der Abkürzungen	214
Personen- und Sachregister	217

Gerhard A. Ritter

Einleitung

Dieser Sammelband ist im wesentlichen aus den Verhandlungen der Sektion „Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und im Deutschen Reich 1848–1933“ auf dem Deutschen Historikertag in Münster im Oktober 1982 hervorgegangen. Die dort vorgelegten, hier in erheblich erweiterter und überarbeiteter Fassung abgedruckten Beiträge wurden für den Druck durch die Aufsätze von Manfred Botzenhart und Winfried Steffani ergänzt. Mit der Organisation der Sektionssitzung und diesem Band will die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien den Fortgang der Arbeiten an dem von ihr herausgegebenen „Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ verdeutlichen. Dieses Vorhaben ist bereits 1972 auf dem Historikertag in Regensburg¹ und in einem Bericht für das Jahrbuch der historischen Forschung 1975² in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt worden.

Als Ergebnisse der Arbeit wurden bisher ein Sammelband „Gesellschaft, Parlament und Regierung“³ sowie zwei umfangreiche Bände von Manfred Botzenhart über „Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850“ und von Günther Grünthal über „Parlamentarismus in Preußen 1848/49 bis 1857/58“ vorgelegt.⁴ Ein weiterer Band von Herbert Obenaus über „Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848“, der u. a. die Provinzialstände und den Vereinigten Landtag in Preußen untersucht, wird noch in diesem Jahr erscheinen. Mit der Publikation weiterer Bände ist in naher Zukunft zu rechnen.

1 Vgl. Bericht über die 29. Versammlung Deutscher Historiker in Regensburg, 3.–8. Okt. 1972. Stuttgart 1973, S. 43–48.

2 Gerhard A. Ritter, Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, in: Jahrbuch der historischen Forschung in der Bundesrepublik Deutschland 1975. Stuttgart 1976, S. 63–67. – Dort finden sich auch Angaben über die Anlage des Gesamtprojekts und dessen Mitarbeiter sowie die dem Werk zugrundeliegenden Begriffe und Fragestellungen.

3 Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland. Hrsg. im Auftrag der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien von Gerhard A. Ritter. Düsseldorf 1974.

4 Manfred Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850. Düsseldorf 1977; Günther Grünthal, Parlamentarismus in Preußen 1848/49 bis 1857/58. Preußischer Konstitutionalismus – Parlament und Regierung in der Reaktionsära. Düsseldorf 1982.

Aus dem weiten Kreis der im Handbuch zu bearbeitenden Probleme wurden für diesen Band zwei zentrale Themenbereiche herausgegriffen: zum einen das gegenseitige Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament; zweitens ein Vergleich der Stellung und der Arbeitsweise der Parlamente im Deutschen Reich und in Preußen. Von den Bundesstaaten bzw. deutschen Ländern wurde Preußen ausgewählt, weil bis zum Ende des Bismarckreiches wegen der weitgehenden Hegemonialstellung Preußens und der engen Verknüpfung von Reichsleitung und preußischer Regierung auch die parlamentarische Politik des Reichstages und des preußischen Landtages zum Funktionieren des Gesamtsystems eng aufeinander abgestimmt werden mußten. Auch macht der Vergleich der beiden Parlamente die Auswirkungen der unterschiedlichen Wahlrechte – des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts der Männer ab 25 Jahren im Reich und des indirekten, offenen Dreiklassenwahlrechts der Männer in Preußen – auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Parlaments besonders deutlich. Für die Zeit der Weimarer Republik dagegen, in der die Parlamente des Deutschen Reiches und Preußens nach einem ähnlichen Wahlrecht gewählt wurden, soll der Vergleich zwischen dem Reich und Preußen auch die Ursachen für Stabilität und Instabilität parlamentarischer Systeme und deren unterschiedliche Fähigkeit zur Lösung politischer Probleme erörtern.

Um den Sammelband entlang den genannten Themen zu gliedern, wurde den Mitarbeitern ein Katalog von Fragen vorgeschlagen, der natürlich unterschiedlich akzentuiert und nicht vollständig in jedem Aufsatz behandelt werden konnte:

1. Welchen Einfluß üben Regierungen und Verwaltungen auf die Organisation der Wahlen, insbesondere die Aufstellung der Kandidaten und den Wahlkampf aus? Ist es, ähnlich wie im Frankreich Napoleons III., im Bismarckreich zur Aufstellung offiziell sanktionierter oder doch zumindest faktisch gouvernementaler Kandidaten der Regierung gekommen? Inwiefern beeinflussen Regierungen und Verwaltungen die Geschäftsordnungen, den Ablauf der parlamentarischen Debatten und überhaupt das parlamentarische Procedere u. a. über die Präsidien der Parlamente?

2. Welchen Einfluß hatten Regierungen bzw. Verwaltungen auf die politische Organisation des Parlaments, auf Koalitions- und Blockbildung? Inwieweit war die Zusammensetzung der Regierung von der politischen Zusammensetzung des Parlaments und der Mehrheitsbildung im Parlament abhängig? Welche Rolle spielten interfraktionelle Ausschüsse bzw. die Fraktionsführer der Parteien, die die Regierungen trugen, bei der Abstimmung der Politik zwischen Parlament und Regierung?

3. Wie ist die Stellung der Beamten, die gleichzeitig Parlamentarier waren, im Zwiespalt zwischen der Loyalität zur Regierung und zu den Parteien einzuschätzen? Wurde eine politische Elite über das Parlament oder die Bürokratie gebildet, und inwieweit war das Parlament von seiner personellen Zusammensetzung her regierungsfähig?

4. Wie stark war der Einfluß der Parlamente auf das Budget, die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierungen?

5. Welche Rolle spielte die föderalistische Struktur des Deutschen Reiches, insbesondere die starke Stellung Preußens und des preußischen Landtags, für die Entwicklung des Verfassungssystems?

Der einleitende Beitrag von Manfred *Botzenhart* zeigt, wie die unterschiedliche politische und soziale Zusammensetzung, die verschiedenen Kompetenzen, aber auch der bei allen relevanten politischen Kräften des preußischen Königreichs vorhandene Wunsch nach Beibehaltung der Integrität und Identität Preußens, in der Revolutionszeit 1848/49 zu entscheidenden sachlichen Differenzen und Rivalitäten zwischen der preußischen Nationalversammlung in Berlin und dem Parlament der Paulskirche in Frankfurt/Main führten. Nicht nur die Ablehnung liberaler Ideen durch den preußischen König und wesentliche Teile der alten Herrschaftseliten, sondern auch diese Differenzen verhinderten die notwendige Koordination der preußischen und deutschen Politik. Sie erschweren das Werk der Einigung Deutschlands und die Schaffung einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung und erleichterten den späteren Sieg der Gegenrevolution.

Die Erkenntnis, daß eine innere Reform Preußens erforderlich sei, um die zeitgenössischen Ideen von Freiheit und deutscher Einheit zu verwirklichen, war seit der gescheiterten Revolution von 1848/49 Gemeingut aller kleindeutschen Liberalen. Der Aufsatz von Günther *Grünthal* macht deutlich, daß die Ziele der Liberalen und Demokraten im preußischen Heeres- und Verfassungskonflikt, der in den frühen 1860er Jahren die weitere politische Entwicklung Preußen-Deutschlands entscheidend bestimmte, nicht nur am Machtsinn der starken Persönlichkeit Bismarcks, an der Halsstarrigkeit des Monarchen, der Orientierung des Heeres am König und wegen des Verzichts der Liberalen auf Mobilisierung der Massen scheiterten. Auch die Praxis der Politik der 1850er Jahre hatte die in vielen Punkten zunächst durchaus offene Interpretation der Verfassung im Sinne der Regierung festgelegt und das Budgetrecht des Parlaments beschränkt. Sie hatte ferner entscheidend dazu beigetragen, daß die Verwaltungsbeamten, deren Fachkenntnisse von den zeitgenössischen Parlamentariern als unverzichtbar auch im Parlament angesehen wurden, als wirksame Instrumente einer keineswegs über den Parteien stehenden Regierung auch bei Wahlen und politischen Kontroversfragen im Parlament eingesetzt werden konnten. Damit waren wichtige Voraussetzungen für die Dominanz der Exekutive über das Parlament gegeben, und es wird verständlich, weshalb jede Politik, die nach grundlegender Veränderung der innerstaatlichen Machtverhältnisse strebte, scheitern mußte.

Klaus Erich *Pollmann* arbeitet in seiner Studie zum Parlamentseinfluß im Norddeutschen Bund von 1867–1871 klar heraus, daß Bismarck zwar bereit war, dem Reichstag des Norddeutschen Bundes als Gegengewicht gegen den einzelstaatlichen Partikularismus einen wesentlichen Einfluß

auf den Ausbau der zentralen Bundeseinrichtungen und die Schaffung möglichst einheitlicher, modernen Erfordernissen entsprechender wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen für den angestrebten Nationalstaat einzuräumen. Bismarck hielt aber gleichzeitig an der uneingeschränkten Kontrolle der Regierung über Armee und Bürokratie fest und lehnte damit auch jede Änderung der Kompromisse zwischen Parlament und Regierung ab, die durch den Ausgang des preußischen Verfassungskonflikts und bei der Ausarbeitung der Verfassung des Norddeutschen Bundes erzielt worden waren und die eine Abhängigkeit der Regierung vom Parlament verhindern sollten. Der Verfasser macht weiter deutlich, wie die Parteienlandschaft durch die politische Konstellation bei der Gründung des Norddeutschen Bundes verändert wurde und wie sich angesichts des Fehlens einer klaren Regierungsmehrheit und einer eindeutigen Opposition Praktiken der parlamentarischen Mehrheits- und Willensbildung herausbildeten, die vom Parlamentarismus des zeitgenössischen Englands scharf abwichen und die auch noch das Verhalten der Parteien und der Reichstage nach Schaffung des Deutschen Reiches nachhaltig bestimmten. Auch zeichnete sich schon jetzt ein Dualismus zwischen dem preußischen Parlament, dessen Aufgehen in den Reichstag zunächst von vielen erwartet worden war, und dem Parlament des Reiches ab, ein Dualismus, der sich künftig wegen der unterschiedlichen Wahlrechte und der aus ihnen resultierenden Zusammensetzungen der Parlamente noch verschärfen sollte.

Die Frage des Verhältnisses von preußischer Politik und Reichspolitik steht neben den Beziehungen zwischen preußischer Regierung und preußischem Landtag im Mittelpunkt des zeitlich sehr weit gespannten Beitrages von Bernhard Mann. Analysiert werden die Unfähigkeit und mangelnde Bereitschaft des preußischen Parlaments und der in ihm dominierenden konservativen Kräfte, die politische Initiative zu ergreifen, ferner die Abhängigkeit des Landtages, der mehr und mehr den Charakter eines Beamtenparlaments annahm, von der nicht immer eindeutigen Führung durch die Regierung, aber auch das durch das starre Beharren auf etablierten Machtpositionen verursachte Unvermögen, einen wirklich tragfähigen Kompromiß zwischen Reichspolitik und preußischer Politik zu finden. Die komplizierte Konstruktion der Reichsverfassung und besonders die Hegemonialstellung Preußens haben somit die politische Modernisierung Deutschlands, aber auch eine Anpassung des alten Preußens an die Bedingungen einer modernen Industriegesellschaft entscheidend erschwert.

Die ungenügende Koordinierung der deutschen und der preußischen Politik, insbesondere der des Reichstages mit jener der beiden Häuser des preußischen Landtages, wird auch von Konrad von Zwehl als eine wesentliche Ursache für die mangelnde Weiterentwicklung des politischen Systems des Bismarckreiches zu einer parlamentarischen Regierung angesehen. Jeder Machtgewinn des Reichstages mußte notwendig zu einer Erschütterung der prekären Balance zwischen zentralistischen und föderalistischen Elementen führen und die Autonomie der Einzel-

staaten reduzieren und wurde daher von diesen, vor allem aber von den konservativen Machteliten in Preußen, bekämpft. Neben der föderalistischen Struktur des Reiches haben aber, wie die differenzierte Diskussion der Rolle des Reichstages im Gesamtsystem der Verfassung zeigt, auch der Charakter des deutschen Parteiensystems, die von Bismarck provozierte weitgehende Ausschaltung der sogenannten „reichsfeindlichen Parteien“ von der Mitwirkung an der Regierungspolitik, schließlich das Unvermögen der vielfach wenig homogenen Reichstagsfraktionen, aus eigener Kraft eine parlamentarische Mehrheit zu bilden, bewirkt, daß der Reichstag zwar einen erheblichen konkreten Einfluß vor allem auf die Gesetzgebung ausübte, aber nicht in der Lage war, die politische Initiative gegenüber der Regierung zu ergreifen und von sich aus die großen Linien der Politik festzulegen und die politische Führung zu stellen.

Die Kontinuität und Diskontinuität in der Praxis des politisch-parlamentarischen Systems und vor allem im Verhalten der führenden Parlamentarier zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik steht im Mittelpunkt der Untersuchung von Peter-Christian Witt. Zwar sah die Reichsverfassung von 1919 im Normalfall eine parlamentarische Regierungsweise vor, wenn sie auch alternative Regierungsformen durch die starke Stellung des Reichspräsidenten möglich machte. Dennoch wurde in wichtigen Bereichen an die politische und parlamentarische Praxis des Kaiserreichs angeknüpft, so durch den Einfluß der Regierung auf die Binnenorganisation des Reichstages, auf den Gang der parlamentarischen Verhandlungen, die Gesetzgebung, die Feststellung des Budgets sowie grundsätzlich in der Form der parlamentarischen Mehrheitsbildung. Letztere führte nicht zu dauerhaften Koalitionen, die auf einem politischen Gesamtkompromiß beruhten, sondern stützte sich auf Vereinbarungen nur über Teilbereiche der Politik, die auch noch ständig in Frage gestellt wurden. Auch behielt man sich das Recht vor, weitere Sachfragen mit unterschiedlichen Mehrheiten zu lösen. Witt schätzt dabei den Einfluß des Reichstages auf die Gesetzgebung schon des Kaiserreichs eindeutig geringer ein als von Zwehl, unterstellt dem Reichstag gar die Rolle eines Akklamationsorgans. Auch darin, daß man die Regierung als einen Ausschuß des Parlaments auffaßte, in der Ideologie vom Sachverstand, der vor allem in der Bürokratie verankert sei, schließlich in der Ansicht von der „Regierung über den Parteien“ finden sich Auffassungen und Verhaltensweisen, die von der Praxis des konstitutionellen Systems vor 1918 geprägt und einem parlamentarischen System nicht adäquat waren. Sie begründeten, neben anderem, dessen mangelnde Funktionsfähigkeit und die geringe Stabilität der Regierungen in der Weimarer Republik.

Horst Möller untersucht das relativ gute Funktionieren des parlamentarischen Systems im Preußen der Weimarer Republik und zeigt, daß hier die aus der Vergangenheit übernommene Hypothek abgetragen werden konnte und das parlamentarische Preußen auch unter den schwierigen Bedingungen der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg durchaus zur Bewältigung der anfallenden Aufgaben fähig war. Zweifellos kam dem preußischen Parlamentarismus die Ausklammerung der kontroversen Außen-

und Verteidigungspolitik und die fehlende Zuständigkeit für die auf Reichsebene unterschiedenen Grundsatzfragen der Wirtschaft-, Sozial- und Außenhandelspolitik zugute. Daneben haben aber das enge Zusammenwirken von Landtag, Staatsministerium und Bürokratie – sie akzeptierte, anders als die Reichsbürokratie, weitgehend ihre Unterordnung unter die Regierungen, weil diese stabil blieben und sich auf dauerhafte Amtsführungen in den Ressorts stützten –, die resolute Ausnutzung der Patronagefunktionen der Regierung sowie die enge Kooperation der kompetenten Fraktionsführungen von Sozialdemokratie und Zentrum zur Ausbildung einer parlamentarischen Regierungsweise geführt, in dem systemadäquat sowohl das Parlament auf die Regierung, wie auch die Regierung auf das Parlament einen erheblichen Einfluß auszuüben vermochten.

Im abschließenden Beitrag des Hamburger Politikwissenschaftlers Winfried *Steffani* wird die Auswirkung des besonderen deutschen Föderalismus auf die Arbeitsweise des politischen Systems der Bundesrepublik untersucht. Dabei werden die Kennzeichen des in der Bundesrepublik bestehenden sogenannten *Verbundföderalismus*, die u. a. in der Mitentscheidung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes, der Mitwirkung der Mitglieder des Bundesrates an den Beratungen des Bundestages und der zentralen Rolle der Ministerpräsidenten der Länder auch in Fragen der Bundespolitik und bei der Rekrutierung der politischen Spitzenpositionen im Bund gesehen werden, herausgearbeitet. Steffani weist mit Nachdruck auf die Prägung der deutschen Verfassung und des deutschen politischen Systems auch unserer Gegenwart durch die historisch bedingte, in keiner anderen Verfassung in ähnlicher Form bestehende Institution des Bundesrates als eines Instruments zur Koordination der Politik, Gesetzgebung und Verwaltung der Länder hin. Er kommt zu der Schlußfolgerung, daß dem bestehenden System doppelter Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat und dem Dreiecksverhältnis von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat nicht mit Blick auf die abweichenden Spielregeln des parlamentarischen Einheitsstaates Großbritannien ein Mangel an Legitimität vorgeworfen werden dürfe, sondern daß beides als eine aus den deutschen Verhältnissen und Traditionen kommende gelungene Verbindung von Föderalismus und Parlamentarismus anzusehen sei.

In dem Band können nur einige der Probleme des deutschen Parlamentarismus seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts diskutiert werden. Selbst die Frage nach der Auswirkung des Föderalismus auf die Arbeitsweise und Wirksamkeit zentraler und einzelstaatlicher Parlamente, die im Mittelpunkt steht, ist bis auf den letzten Beitrag nur auf dem allerdings zentralen Feld des preußisch-deutschen Verhältnisses behandelt worden. Zweifellos haben aber auch die Parlamente anderer deutscher Einzelstaaten, etwa jene Bayerns, Württembergs, Sachsens und Badens, in die Reichspolitik hineingewirkt oder wurden ihrerseits vom Reichstag und der durch das Reichstagswahlrecht geprägten Entwicklung des deutschen Parteiensystems wesentlich beeinflusst.

Weitgehend ausgeklammert wurde auch der Vergleich des deutschen Parlamentarismus mit dem anderer europäischer Länder, der zweifellos für einzelne Probleme neue Perspektiven ergeben hätte. Dabei hätte neben den offensichtlichen Unterschieden im politischen System auch die Frage erörtert werden können, wie sich die Ausdehnung der Staatsfunktionen und die Ausweitung der staatlichen Bürokratie durch die Übernahme immer weiterer Aufgaben auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit der Ausbildung des modernen Interventions- und Sozialstaates, aber auch die damit in Verbindung stehende zunehmende Mobilisierung massiver wirtschaftlicher und sozialer Interessen als gemeinsame Probleme aller moderner Industriegesellschaften auf die Fähigkeit der Parlamente auswirkten, die wesentlichen Kräfte der Gesellschaft zu integrieren, die anfallenden Probleme zu lösen und weiterhin die Ausübung der politischen Macht zu kontrollieren.

Manfred Botzenhart

Das preußische Parlament und die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1848

„Wir wollen das Schwert, das wir so lange siegreich für Deutschland geführt haben, gern in den Schoß der Nationalversammlung niederlegen, gern dem Zentral-Oberhaupt Deutschlands übergeben. Wir wissen, daß wir dadurch das Kapital des preußischen Waffenruhms nicht vermindern, nein, wir vermehren es. Aber einem Reichsverweser, der für seinen Kopf den Krieg erklären könnte, dem wollen wir das Schwert Friedrichs des Großen nicht anvertrauen.“¹ Mit diesen Worten umriß Benedikt Waldeck, der allseits anerkannte Führer der preußischen Demokraten, die Haltung seiner Fraktion zur Einsetzung der provisorischen Zentralgewalt durch die Paulskirche. Preußisches Selbst- und Sendungsbewußtsein, prinzipielle Anerkennung der deutschen Nationalversammlung, aber doch Anspruch auf das Recht, ihren Beschlüssen entgegenzutreten: dies verbindet sich hier zu einer widerspruchsvollen Position. Nicht weniger widerspruchsvoll war aber auch die Haltung der preußischen Liberalen zum Frankfurter Parlament. Auch sie waren bereit, die übergeordnete Autorität der deutschen Nationalversammlung grundsätzlich anzuerkennen, warfen ihren dortigen Parteifreunden aber doch im konkreten Einzelfall immer wieder vor, über den Anspruch Preußens auf Bewahrung seiner spezifischen Identität innerhalb des deutschen Nationalstaates leichtfertig hinwegzugehen und bei einer Reihe von Beschlüssen die preußischen Interessen verletzt zu haben. Auch die preußische Nationalversammlung, so hieß es dort, sei ein legitimes Organ der Volkssouve-

1 Stenographische Berichte über die Verhandlungen der zur Vereinbarung der preußischen Staatsverfassung berufenen Versammlung, Band 1. Berlin 1848, S. 417 (11. 7. 1848). Vgl. auch unten S. 19, Anm. 12. Vom ersten Band dieser stenographischen Berichte gibt es zwei Ausgaben, die bei völlig identischem Titelblatt und Inhaltsverzeichnis auf Grund eines unterschiedlichen Umbruchs in der Seitenzählung erheblich voneinander abweichen. Zitiert wird hier nach dem Exemplar der Universitätsbibliothek Münster; ein Exemplar der anderen Ausgabe befindet sich in der Universitätsbibliothek Bielefeld.

Für die genauere Begründung der im Einleitungsabschnitt vertretenen Auffassungen verweise ich auf die entsprechenden Kapitel meiner Darstellung: „Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850“, Düsseldorf 1977 (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus). Das Verhältnis der preußischen zur deutschen Nationalversammlung konnte dort nicht im Einzelnen behandelt werden. Es liegen auch sonst bisher keine Untersuchungen darüber vor, und insofern sucht dieser Beitrag über den gegenwärtigen Forschungsstand hinauszuführen.

ränität, sie repräsentiere einen Teil des deutschen Volkes gegenüber dem Ganzen, das in der Paulskirche seinen Willen artikuliere. Waren dort aber nicht auch die Abgeordneten des preußischen Volkes versammelt? War es überhaupt vorstellbar, daß gleichzeitig zwei oder mehrere Organe der Volkssouveränität in Deutschland existierten, und wie war dann gegebenenfalls ihr Verhältnis zueinander zu bestimmen?

Die aus dieser Problematik entstehende untergründige Spannung im Verhältnis zwischen deutscher und preußischer Nationalversammlung wurde bis zur Auflösung des preußischen Parlaments Anfang Dezember 1848 nicht ausgeräumt. Als möglicher Konfliktherd schon vor dem Zusammentritt beider Versammlungen erkannt und im Verlauf des Jahres bei verschiedenen Streitpunkten deutlich ins Bewußtsein der Öffentlichkeit getreten, drohten die Gegensätze zwischen Frankfurt und Berlin im Herbst zu einem Machtkampf von prinzipieller Bedeutung zu werden, als die deutsche Linke versuchte, die preußische Nationalversammlung zu einem demokratischen Gegengewicht gegen die Paulskirche zu machen. Noch bevor dieses Ziel erreicht war, verhinderte der Konflikt zwischen Krone und Nationalversammlung in Preußen, daß sich der Gegensatz zwischen den beiden Parlamenten zu voller Schärfe zuspitzte. In der Stellungnahme der Fraktionen des Zentrums der deutschen Nationalversammlung zu diesem Konflikt wurden bereits Möglichkeiten für ein „Aufgehen“ Preußens in Deutschland unter Verzicht auf eine getrennte Konstitutionalisierung der preußischen Monarchie erörtert, welche während der Revolution von 1918/19 erneut Aktualität erhalten sollten.

Im Rahmen einer vergleichenden Fragestellung zur Entwicklung des Parlamentarismus im Reich und in Preußen kann das Verhältnis zwischen deutscher und preußischer Nationalversammlung jedoch auch noch unter anderen Aspekten betrachtet werden. Es ist unbestreitbar, daß sich die Anfänge des deutschen Parlamentarismus am Beispiel der Paulskirche besonders gut untersuchen lassen. Während der mehrtägigen Debatte über die Einsetzung der provisorischen Zentralgewalt vertraten die Sprecher aller Fraktionen mit Ausnahme der äußersten Rechten den Grundgedanken des parlamentarischen Systems, daß die personale Zusammensetzung des Ministeriums und die allgemeinen Grundsätze der Regierungstätigkeit dem Mehrheitswillen der Volksvertretung entsprechen müßten. Im Rahmen dieses Grundkonsenses entwickelten die Fraktionen allerdings sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Ausgestaltung der parlamentarischen Regierungsweise im einzelnen. Wie man sich den Vorgang eines Ministersturzes für den Fall vorstellte, daß ein Kabinett im Widerspruch zur Mehrheit der Volksvertretung im Amt zu bleiben gedachte, ist aus dem Entwurf für ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit ablesbar. Die Entwicklung des Geschäftsverfahrens und seine Rationalisierung nach den Bedürfnissen eines fast 600 Mitglieder umfassenden parlamentarischen Gremiums, die Entstehung und Verfestigung des Fraktionswesens, die Ausbildung sonstiger parlamentarischer Infrastrukturen sind auf Grund vielfältiger Quellenzeugnisse und

zahlreicher zeitgenössischer Memoiren in der Paulskirche sehr gut zu verfolgen. Die Bildung des ersten Reichsministeriums erfolgte so, daß es mit einer Mehrheit in der Nationalversammlung rechnen konnte. Während der Kabinettskrise, welche infolge der Auseinandersetzungen um den Waffenstillstand von Malmö ausbrach, wurde streng nach parlamentarischen Spielregeln verfahren, und auch die Ablösung Schmerlings durch Heinrich v. Gagern im Amt des Reichsministerpräsidenten Ende 1848 erfolgte auf Grund der Tatsache, daß sich innerhalb der Regierungskoalition von Casino, Landsberg und Augsburger Hof die Befürworter des „kleindeutschen“ Programms durchgesetzt hatten.

Bei alledem läßt sich allerdings nicht übersehen, daß in diesem Paulskirchen-Parlamentarismus der exekutive Faktor nur rudimentär ausgebildet war und daß diesem Parlamentarismus daher etwas von theoretischer Sandkastenspielerlei anhaftet. Die provisorische Zentralgewalt beanspruchte zwar die vollziehende Gewalt in allen Angelegenheiten, „welche die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates betreffen“, den Oberbefehl über die gesamte bewaffnete Macht und die völkerrechtliche und handelspolitische Vertretung Deutschlands gegenüber dem Ausland.² Für die Durchsetzung dieses Anspruches war sie jedoch auf den guten Willen der deutschen Einzelstaaten angewiesen, welche nach wie vor über alle exekutiven Machtmittel der Staatsgewalt verfügten. Unmittelbare Verwaltungsaufgaben hatte die provisorische Reichsregierung nicht, und aus Mangel an Kompetenz besaß auch die deutsche Nationalversammlung nicht die klassischen Druckmittel der Legislative gegenüber der Exekutive: das Steuerbewilligungs- und Budgetrecht. Der deutschen Nationalversammlung fehlte außerdem die Zuständigkeit für unmittelbare Hilfs- oder Reformmaßnahmen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, in Verwaltung, Rechtsprechung und Militärwesen, und so bewegten sich ihre Verfassungsdebatten immer wieder auf einer Ebene ungewollter, aber doch deutlicher Distanz zu den Sorgen und Anliegen der breiten Masse der Bevölkerung.

Ganz anders war dies bei der preußischen Nationalversammlung. Sie stand in fortwährenden spannungsreichen Auseinandersetzungen mit den Ministerien Camphausen, Hansemann und Pful, welche sich durchweg zum System der Majoritätsregierung bekannten, selbst aber auch ständig um die Behauptung ihrer Stellung gegenüber dem König und der Kamarilla und um die Durchsetzung ihrer Politik gegen die altpreußischen Traditionen und überkommenen Strukturen in Militär, Justiz und Verwaltung zu ringen hatten. Die preußische Nationalversammlung hat den Kreis ihrer Wirksamkeit von Anfang an sehr weit gezogen und nicht auf die Verfassungsberatungen im engeren Sinne beschränkt. Immer wieder mit den Unruhen in der Hauptstadt konfrontiert, aus ihren Wahlkreisen mit einer Fülle von Petitionen überhäuft, gelegentlich auch von

² Abs. 2 des Reichsgesetzes über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für Deutschland vom 28. Juni 1848. Druck bei Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1. Stuttgart³1978, S. 340.

einem übersteigerten Bedürfnis zu Profilierung und politischer Selbstdarstellung getrieben, standen ihre Abgeordneten den politischen und sozialen Bewegungen der 48er Revolution viel näher als diejenigen des deutschen Parlaments. Besonders die demokratische Linke hat dabei sehr bald ein stark ausgeprägtes Bewußtsein dafür entwickelt, daß die Errungenschaften der Revolution nicht gesichert waren und die beste Verfassung nur einen relativen Wert hatte, solange in Heer, Justiz und Verwaltung der alte Geist, die alten Personen und die alten Vorschriften herrschten, und sie hat daher die Minister mit einer Flut von Interpellationen und Anträgen eingedeckt, die alle auf eine grundlegende Reform dieser alten Strukturen zielten und die schließlich im „Antrag Stein“ gipfelten, bei dem es letztlich um die parlamentarische Kontrolle der militärischen Kommandogewalt und damit des eigentlichen Zentrums der Machtausübung im preußischen Staat ging.³

So erhielten die parlamentarischen Auseinandersetzungen in Berlin einen ganz anderen Charakter als in Frankfurt, und sie können deshalb dazu dienen, ein zu sehr von der alles überstrahlenden Erscheinung der Paulskirche geprägtes Bild des deutschen Parlamentarismus in der Revolutionszeit modifizierend zu ergänzen. Auch in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten entwickelte sich nach der Märzbewegung 1848 ein ähnlicher, pragmatisch gehandhabter Parlamentarismus, doch hatte dieser insofern einen andersartigen spezifischen Charakter, als er sich in der Regel im Zusammenspiel zwischen den Märzministerien und den liberalen Gruppierungen in Landtagen entwickelte, die noch im Vormärz unter vormärzlichen Wahlrechtsrestriktionen gewählt worden waren und insofern eine Klammer der Kontinuität über die Märzrevolution hinweg darstellen. Die preußische Nationalversammlung hingegen war wie das deutsche Parlament nach einem fast allgemeinen, gleichen (im Falle Preußens allerdings indirekten) Wahlrecht gewählt worden. Sie ist mit der Paulskirche sowohl nach der Zahl der Abgeordneten wie nach der Bedeutung der zu lösenden Aufgaben durchaus vergleichbar. In ihrem politischen Profil unterschied sie sich insofern von der deutschen Nationalversammlung, als die demokratische Linke in ihr zunehmend an Gewicht gewann und schließlich bei einigen entscheidenden Abstimmungen zusammen mit den Fraktionen der Mitte die Mehrheit erringen konnte. In ihrer sozialen Zusammensetzung hatte sie im Vergleich zum Honoratiorenparlament der Paulskirche einen erheblich höheren Anteil von Bauern und Handwerkern. Auch sie freilich ist geprägt von einer Dominanz der Juristen und Beamten.

Im folgenden wird zunächst das Verhältnis der preußischen zur deutschen Nationalversammlung behandelt und an zentralen Konfliktpunkten verdeutlicht werden. Danach wird auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen der preußischen Nationalversammlung und den Ministerien, vor allem dem Kabinett Auerswald-Hanseemann eingegangen. Beide Problemkreise sind in der wissenschaftlichen Literatur bisher nicht mono-

3 Vgl. dazu unten S. 31 ff.

graphisch untersucht worden, wie denn überhaupt die Geschichte der preußischen Nationalversammlung bislang keine umfassende Darstellung erfahren hat. Im abschließenden Teil soll knapp der gegenwärtige Forschungsstand zur Haltung der deutschen Nationalversammlung im Konflikt zwischen Krone und Nationalversammlung in Preußen zusammengefaßt werden.

I. Preußisches Selbstbewußtsein und deutsche Nationalbewegung

In den Wochen vor der Eröffnung der preußischen Nationalversammlung fehlte es in der öffentlichen Meinung nicht an Stimmen, welche forderten, ihre Einberufung bis zum Abschluß des deutschen Verfassungswerkes zu verschieben; alles andere müsse notwendig als Schlag Preußens gegen die deutsche Einigung aufgefaßt werden.⁴ Auch der vom Vorparlament als permanentes Organ zur Überwachung der Wahlvorbereitungen für die deutsche Nationalversammlung eingesetzte 50er-Ausschuß beschloß am 25. April, konstituierende Versammlungen in den Einzelstaaten sollten erst dann einberufen werden, wenn die Reichsverfassung vollendet sei.⁵ Das preußische Märzministerium Camphausen-Hansemann war von diesen Argumenten nicht ganz unbeeindruckt, es glaubte jedoch, die Konstitutionalisierung Preußens und die gesetzliche Absicherung der Märzverheißungen nicht auf unbestimmte Zeit vertagen zu dürfen und bei seiner Tätigkeit nicht auf den Rückhalt einer Volksvertretung verzichten zu können.⁶ In der Thronrede, mit welcher der König die preußische Nationalversammlung am 22. Mai 1848 eröffnete, wurde die ausdrückliche Anerkennung einer übergeordneten Geltung der Beschlüsse des deutschen Parlaments für Preußen aber doch sorgfältig vermieden,⁷ und auch der im Plenum nicht behandelte Entwurf für eine Antwortadresse ging darüber nicht wesentlich hinaus.⁸ Nachdem dann aber die deutsche Nationalversammlung unter Abschwächung des Antrags Raveaux am 27. Mai beschlossen hatte, die verfassungsgebenden Arbeiten in den Einzelstaaten brauchten nicht bis zum Ende der Beratungen der deutschen Nationalversammlung zu ruhen, die Reichsverfassung werde jedoch nach ihrer Verabschiedung die übergeordnete Norm für die

4 Joseph Hansen: Rheinische Briefe und Akten zur Geschichte der politischen Bewegung 1830–1850, 2. Band, 2. Hälfte, bearb. von Heinz Boberach. Köln-Bonn 1976, S. 85 f., S. 89, S. 201 u. öfter.

5 Ebd., S. 89, Anm. 3.

6 Vgl. ebd., S. 85, Anm. 7 und S. 148, Anm. 2.

7 Verh. Band 1, S. 1.

8 Druck des Entwurfs bei Adolf Wolff: Berliner Revolutionschronik. Darstellung der Berliner Bewegungen im Jahre 1848 nach politischen, sozialen und literarischen Beziehungen, Band 3. Berlin 1854, S. 394 f. Nachdem das Ministerium Camphausen-Hansemann die Verabschiedung einer Antwortadresse am 31. Mai 1848 zur Kabinettsfrage gemacht hatte (vgl. unten S. 28), erklärte das Ministerium Auerswald-Hansemann nach seinem Amtsantritt die Überarbeitung des inzwischen vorliegenden Entwurfs erneut zur Kabinettsfrage, und die Versammlung verzichtete danach auf die Verabschiedung der Adresse.

Gültigkeit aller verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Einzelstaaten bilden,⁹ suchte auch die preußische Linke eine prinzipielle Klärung dieses Problems herbeizuführen, indem sie den Antrag einbrachte, die preußische Nationalversammlung möge erst nach Fertigstellung des deutschen Verfassungswerkes einen „Endbeschluß“ über die preußische Verfassung fällen, sich bis dahin aber vorrangig mit den Fundamentalgesetzen zur Verankerung der in der Revolution errungenen Rechte und Freiheiten beschäftigen, überdies auch eine eigene Kommission für die Aufrechterhaltung einer ständigen Verbindung zwischen den beiden Parlamenten einsetzen.¹⁰ Im Plenum bestand jedoch wenig Interesse, diesen Gedanken einer Koordinierung der Arbeit zwischen den beiden Parlamenten sofort zu diskutieren. So wurde dem Antrag eine besondere Dringlichkeit nicht zuerkannt, und er verschwand in den Abteilungen.

Als die deutsche Nationalversammlung dann durch das Gesetz vom 28. Juni 1848¹¹ die provisorische Zentralgewalt eingesetzt und nach Gagerns „kühnem Griff“ den Erzherzog Johann von Österreich zum monarchisch unverletzlichen Reichsverweser gewählt hatte, brachte die demokratische Linke erneut das Verhältnis zwischen Frankfurt und Berlin auf die Tagesordnung der preußischen Nationalversammlung. Sie beantragte durch Johann Jacoby, die Einsetzung eines unverantwortlichen vorläufigen Reichsoberhauptes zu mißbilligen und sich somit auf die Seite der Linksfraktionen der Paulskirche zu stellen. Im übrigen jedoch sollte die Kompetenz der Nationalversammlung zu einem solchen Beschluß ausdrücklich anerkannt und die Vorbehalte der preußischen Regierung gegen ihn zurückgewiesen werden.¹²

Während der dadurch ausgelösten zweitägigen Grundsatzdebatte am 11./12. Juli hat sich keine Fraktion rückhaltlos für ein Aufgehen Preußens in Deutschland ausgesprochen. Zwar gab es einige Abgeordnete auf der Linken und im linken Zentrum, welche in einem Untergang Preußens als Staat kein Unglück sahen und es für durchaus vorstellbar hielten, daß Preußen auf den Rang einer Provinz des geeinten Deutschland absinke: „Die Einwohner, die Geschlechter Preußens werden bleiben und sich glücklicher fühlen“.¹³ Das blieben jedoch Einzelstimmen, und keine Fraktion war bereit, den Fortbestand der preußischen Monarchie in das

9 Einzelheiten dazu bei Botzenhart, *Deutscher Parlamentarismus 1848–1850*, S. 195 f.

10 Antrag Behnisch, *Verh. Band 1*, S. 137 (7. Juni 1848). Die Zuordnung der Abgeordneten erfolgt hier durchweg nach der materialreichen und für die innere Geschichte der preußischen Nationalversammlung grundlegenden Arbeit von Richard Schrader: *Die Fraktionen der preußischen Nationalversammlung von 1848*. Phil. Diss. Leipzig 1923 (MS).

11 Vgl. oben S. 16, Anm. 2.

12 *Verh. Band 1*, S. 367 (7. Juli 1848). Die preußische Regierung hatte in ihrem Anerkennungsschreiben darauf hingewiesen, daß sie der Einsetzung der Zentralgewalt durch einseitigen Akt der Nationalversammlung nur unter schweren Bedenken zustimme, daß dieser Vorgang keinesfalls als Präzedenz für vergleichbare Fälle in der Zukunft gelten dürfe und daß die preußische Regierung die Bestimmung über die notwendige Beteiligung der Nationalversammlung an der Entscheidung über Krieg und Frieden so interpretiere, daß nicht in jedem Fall eine vorherige Zustimmung der Nationalversammlung nötig sei (ebd., S. 360). Auf eben diesen, ihm sehr gelegen kommenden Vorbehalt bezog sich Waldeck bei seinen eingangs zitierten Worten.

13 Ebd., S. 445 (v. Kirchmann).

Belieben der deutschen Nationalversammlung zu stellen. Das gilt auch für die nach ihrem eigenen Selbstverständnis spezifisch „deutsche“ Fraktion, das linksliberale Zentrum Rodbertus. Es nahm für die einzelstaatlichen Parlamente ausdrücklich das Recht in Anspruch, nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten aus den Jahren 1787/1788 über die endgültige Annahme der Reichsverfassung zu entscheiden, und bis zu diesem Zeitpunkt forderte es für das preußische Parlament das Recht, zumindest bei einem Dissens zwischen preußischer Regierung und deutschem Parlament die letzte Entscheidung zu fällen. Der Paulskirche von vornherein eine Blankovollmacht für alle denkbaren Beschlüsse zu geben, war man nicht bereit, wies vielmehr ausdrücklich darauf hin, daß in den Gesetzen über die Einberufung der deutschen Nationalversammlung den Einzelstaaten ein Mitwirkungsrecht bei der Verabschiedung der Reichsverfassung vorbehalten sei. Bei der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten müsse die preußische Volksvertretung eine Möglichkeit zur Mitsprache haben.¹⁴

Auch die Sprecher des weiter rechts stehenden Zentrums Duncker-Kosch betonten, daß gewisse Vorbehalte gegenüber dem Souveränitätsanspruch der Paulskirche notwendig seien. Sie habe kein Mandat zur Gründung eines unitarischen Reiches unter Auslöschung aller Staatsindividualitäten.¹⁵ Für das Zentrum Harkort ging der Abgeordnete Zachariä vor allem auf die grundsätzlichen Probleme ein, die sich aus der miteinander konkurrierenden Existenz zweier konstituierender Versammlungen ergaben: nur für die gesamtdeutsche Frage liege das Mandat des preußischen Volkes bei seinen Abgeordneten im deutschen Parlament.¹⁶

Die rechte Seite der preußischen Nationalversammlung, deren politische Grundauffassungen sonst im großen und ganzen denen des Frankfurter „Casino“ entsprachen, stellte sich voll hinter das Ministerium und dessen Vorbehalte gegen die Frankfurter Machtansprüche. Für sie stand oder fiel mit der Ablehnung oder Annahme des Antrags Jacoby das historische Preußen. Sie bekannte sich zu dem „Lokalpatriotismus“, dessen Aussterben der Abgeordnete Jung von der äußersten Linken gefordert hatte,¹⁷ und äußerte ihren Abscheu über die kalte Entschlossenheit und rücksichtslose Konsequenz, mit der hier die Existenz des alten Preußen in Frage gestellt würde und Preußens Könige zu „Präfecten der größten Provinz“ Deutschlands herabgewürdigt werden sollten.¹⁸

Die Linke hatte sich in dieser Debatte zunächst gegen den Vorwurf der Inkonsequenz zu verteidigen, man könnte nicht gleichzeitig das Recht der Paulskirche zu souveränen Entscheidungen betonen und einen auf Grund dieses Rechtes gefaßten Beschluß mißbilligen. Demgegenüber

14 Vgl. dazu vor allem die Reden Weichsels, Arntz' und v. Kirchmanns ebd., S. 435, S. 442 f. und S. 445 f.

15 So Wachsmuth ebd., S. 434 f.

16 Ebd., S. 421 f.

17 Ebd., S. 441 (v. Sydow).

18 v. Sydow, ebd.

interpretierte sie ihren Antrag als einen „warnenden Zuruf“, zu dem jedes Organ der öffentlichen Meinung, um so mehr die konstituierende Versammlung für Preußen berechtigt sei.¹⁹ Auch innerhalb der preußischen Linken gab es überdies (ungeachtet aller beißend scharfen Kritik an den vormärzlichen Verhältnissen) eine selbstverständliche Treue zum preußischen Staat, zu seiner Geschichte und zu seiner Tradition, und so war es wohl doch kein hergeholtes taktisches Argument gegen die Institution einer mit demokratischen Prinzipien unvereinbaren unverantwortlichen Reichsverweserschaft, wenn Waldeck die Gefahr einer Mediatisierung Preußens unter ein erneuertes habsburgisches Kaisertum an die Wand malte und unter dem Beifall der Tribüne mit den eingangs zitierten Worten den Schatten Friedrichs des Großen beschwor.²⁰ Auch der innerhalb der Linken freilich relativ weit rechts stehende Temme betonte, daß ihn die Frankfurter Beschlüsse in seiner Eigenschaft als Preuße „schmerzlich berührt“ hätten.²¹ Er wolle ein starkes monarchisches Preußen in einem starken Deutschland und gehöre nicht zu denen, welche der deutschen Nationalversammlung das Recht zugeständen, Teile des preußischen Staatsgebietes von der Monarchie zu trennen, Preußen zur Republik umzuwandeln oder gar die Existenz des Staates überhaupt in Frage zu stellen: „Das deutsche Parlament hat zu entscheiden über das Recht des Ganzen, über die ganze Verfassung, aber sie darf nicht eingreifen in die Rechte des preußischen Staates oder irgend eines anderen Staates des deutschen Reiches.“²² Wie sich Temme die Verfassung eines kraftvollen Bundesstaates vorstellte, die nicht in die bisherigen Souveränitätsrechte der deutschen Staaten eingriff, wurde von ihm allerdings nicht im einzelnen ausgeführt. Ob nun Waldeck und Temme mit ihrem preußischen Staatspatriotismus oder Jung mit seiner Bereitschaft zu völliger Mediatisierung und Zerstückelung Preußens die Mehrheit der damaligen preußischen Linken repräsentieren, ist nach bisheriger Kenntnis schwer zu entscheiden.²³ Sicherlich hing ihre Stellung zur Zukunft Preußens bis zu einem gewissen Grad auch je nach der Situation von der Antwort auf die Frage ab, auf welchem Weg ein Mehr an Liberalisierung und Demokratisierung für Preußen und Deutschland zu erwarten sei. Insgesamt wurde während der Debatte über den Antrag Jacoby eine allgemeine Distanzierung vom deutschen Parlament spürbar, wobei in allen Fraktionen ein starkes preußisches Selbstbewußtsein und der unbedingte Wille zur Aufrechterhaltung der staatlichen Selbständigkeit Preußens sich äußerte, bei der Linken aber auch die Enttäuschung über die Vorentscheidung zugunsten einer monarchischen Reichsverfas-

19 Ebd., S. 416 (Waldeck).

20 Vgl. oben S. 14, Anm. 1.

21 Verh. ebd., S. 438.

22 Ebd., S. 439.

23 Ob die preußische Linke tatsächlich „zunächst von der revolutionären Macht der Paulskirche eine unitarisch-demokratische Verfassung und die Vernichtung des alten Preußens“ erhofft hat (Schrader, Fraktionen S. 42), erscheint im Lichte dieser Äußerungen höchst fraglich und bedürfte noch einer eingehenden Prüfung.

sung hinzutrat, bei den Liberalen hingegen ein demonstratives Bekenntnis zum Preußentum seinen Ausdruck fand. So wurde der Antrag Jacoby schließlich bei 262 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen von nur 53 Abgeordneten der Linken bejaht, die Vorbehalte der preußischen Regierung gegenüber der provisorischen Zentralgewalt also indirekt gebilligt.²⁴

Der bereits bei diesen Vorgängen deutlich gewordene Gegensatz zwischen der deutschen und der preußischen Nationalversammlung und ganz besonders zwischen den liberalen Fraktionen der beiden Parlamente verschärfte sich noch, als am 16. Juli der Kriegsminister der provisorischen Zentralgewalt, der preußische General Peucker, an alle einzelstaatlichen Kriegsminister die Weisung erließ, am 6. August hätten alle Bundestruppen zu einer Parade mit anschließender Huldigung für den Reichsverweser auszurücken und von diesem Tage an die Farben Schwarz-Rot-Gold anzulegen.²⁵ Indem der Reichskriegsminister diesen Erlaß direkt den einzelstaatlichen Kriegsministern zustellte, dokumentierte er zugleich, daß er ihnen gegenüber ein unmittelbares Weisungsrecht beanspruchte.

In Preußen löste dieser Erlaß einen spontanen Sturm der Empörung in der öffentlichen Meinung aus, konnte er doch tatsächlich wie der erste Schritt zu einer Mediatisierung Preußens wirken. Der Berliner Korrespondent der „Allgemeinen Zeitung“ hatte schon aus Anlaß der Debatte über den Antrag Jacoby geschrieben, es sei eine gefährliche Täuschung zu glauben, die „altpreußische Partei“ bestehe nur aus „Beamten, Militärs und Gutsbesitzern“, welche bewußt das „Feuer des Mißvergnügens“ gegen das deutsche Parlament schürten. „Wenn man das glaubt, kennt man unsere Provinzen nicht. Diese Herren haben wenig Einfluß auf eine Bevölkerung, die ihr von den Urgroßvätern ererbtes Nationalbewußtsein als ein Patrimonium für sich hat... Die Pommern, die Preußen, die Kurmärker, die Altmärker, die Magdeburger, ein großer Teil der Schlesier und Westfalen bis über den Rhein wollen Preußen bleiben. Sie wollen ihre Geschichte, ihre Erinnerungen, ihre selbständigen Einrichtungen nicht aufgeben, sie wollen ein Königtum bleiben, selbst wenn der König es aufgäbe. Laut werden ihre Stimmen selten, aber wenn sie sich zur Tat erheben, wäre es keine leichte Aufgabe, sie zu bewältigen.“²⁶ Hielt dieser Korrespondent es schon damals für möglich, daß es im Falle der Annahme des Antrags Jacoby zu einer Art royalistischen Gegenrevolution dieser schweigenden Mehrheit kommen könnte, so äußerten nach dem Bekanntwerden des Peuckerschen Erlasses auch prominente preußische Rechtsliberale die Befürchtung, daß es zum Bürgerkrieg führen und der König seinen Thron verlieren könne, wenn er den Huldigungserlaß

²⁴ Verh. ebd., S. 452.

²⁵ Druck des Huldigungserlasses bei Huber, Dokumente Band 1, S. 343f.

²⁶ Allgemeine Zeitung (Augsburg) Nr. 200, S. 3189 (18. 7. 1848, Datum des Berichtes: 13. 7. 1848).

vollziehen würde.²⁷ In welchem Maße dieser Erlaß gerade jenes preußische Bürgertum verprellte, auf dessen Zustimmung die liberale Mehrheit der Paulskirche bei ihren ganzen nationalen Verfassungsplänen rechnete, zeigt auch der Verlauf des Kongresses konstitutioneller Vereine aus ganz Deutschland, der am 22. Juli auf Einladung des konstitutionellen Klubs Berlin in der preußischen Hauptstadt stattfand. Er stand offensichtlich ganz im Zeichen des Gegensatzes zwischen „Schwarz-Weiß“ und „Schwarz-Rot-Gold“, und anscheinend war hier zur Enttäuschung der süddeutschen Teilnehmer nur eine Minderheit der preußischen Vereine dazu bereit, preußische Sonderinteressen ohne weiteres dem Wohl des ganzen Deutschland unterzuordnen.²⁸ Einem Berliner Geschäftsmann, der Ende Juli in der Börse die Ansicht äußerte, die preußische Nationalität müsse der deutschen geopfert werden, schlug daraufhin eine Welle feindseliger Animosität entgegen, und viele der Anwesenden sollen ihre deutschen Kokarden abgerissen und mit Füßen getreten haben.²⁹ Die preußische Nationalversammlung nahm es ohne Widerspruch hin, daß der Huldigungserlaß in Preußen praktisch unausgeführt blieb. Die Linke kritisierte nur in sehr gemäßigter Form den ungenügenden Vollzug des Erlasses durch die preußische Regierung und sprach in diesem Zusammenhang von einer nach ihrer Ansicht künstlich genährten Begeisterung für das spezifische Preußentum, die von ihr sofort angekündigte Interpellation wurde jedoch erst am 5. September eingereicht.³⁰

Diese Gegensätze führten auch zu erheblichen politischen Differenzen zwischen den rheinischen Liberalen in Frankfurt und Berlin. Nachdem der am 20. Juni von seinem Posten als preußischer Ministerpräsident zurückgetretene Ludolf Camphausen es abgelehnt hatte, die ihm von seinen Parteifreunden aus dem Casino zugedachte Stelle eines Reichsministerpräsidenten anzunehmen, weil er nicht an einer Mediatisierung Preußens mitwirken wollte, versuchten Mevissen, Beckerath und andere immer wieder vergeblich, ihren vormaligen politischen Weggefährten Hansemann zu einer rückhaltlosen Anerkennung der Zentralgewalt und zu einer Koordinierung der deutschen Politik zwischen Frankfurt und Berlin zu bewegen.³¹ Beckerath, der Ende Juli zu diesem Zweck in die preußische Hauptstadt gefahren war, klagte damals voller Enttäuschung über die dort überall spürbare „Hinneigung zum exklusiven Preußentum“,³² ganz besonders aber über den „wirklich niedrigen, mit früherem Wirken für die deutsche Sache unvereinbaren Standpunkt“ Hanse-

27 Beckerath an seine Frau, 25. 7. 1848: Hansen, Rhein. Briefe Band 2, 2, S. 326. Vgl. auch H. v. Auerswald an Mevissen, 28. 7. 1848: Joseph Hansen, Gustav v. Mevissen, Band 2. Berlin 1906, S. 414.

28 Einzelheiten dazu bei Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus 1848–1850, S. 388 f.

29 Veit Valentin, Geschichte der deutschen Revolution 1848–1849, Band 2. Berlin 1931, S. 244.

30 Verh. Band 1, S. 694 und Band 2, S. 1094.

31 Vgl. dazu die Quellen bei Hansen, Rhein. Briefe Band 2, 2, S. 296 ff.

32 Ebd., S. 329 (Beckerath an seine Frau, 27. Juli 1848).

manns.³³ Der Führer des linken Zentrums, Kultusminister Rodbertus, schied damals allerdings wegen Differenzen über die nationale Politik Hansemanns aus dem Kabinett aus. Ein mindestens gleichrangiges Motiv dürfte dabei jedoch gewesen sein, daß sich der ehrgeizige Politiker nicht in dem „Ministerium der Bourgeoisie“ verbrauchen wollte, das damals mit zunehmender Heftigkeit von links und rechts her angegriffen wurde und das auch Rodbertus bald mit allen parlamentarischen Mitteln zu stürzen suchte.

Der in der Paulskirche so heftig kritisierte Waffenstillstand von Malmö wurde von der preußischen Nationalversammlung mit einem nur als Zustimmung zu deutenden Schweigen zur Kenntnis genommen, nachdem vorher schon verschiedentlich die großen Opfer und Lasten zur Sprache gebracht worden waren, welche der preußische Staat hier um der nationalen Sache willen auf sich genommen habe. Daß die deutsche Nationalversammlung ihren ursprünglichen Beschluß gegen die Ausführung des Waffenstillstandes wenige Tage später revidierte, nahm man in Berlin mit spürbarer Erleichterung zur Kenntnis, wurde so doch der mögliche Anlaß zu einem neuen schweren Konflikt zwischen den beiden Parlamenten aus dem Weg geräumt.

Um den ungünstigen Eindruck zu verwischen, den das Verhalten von preußischer Regierung, Nationalversammlung und öffentlicher Meinung gegenüber der Zentralgewalt in weiten Teilen Deutschlands gemacht hatte, veranlaßte Rodbertus die preußische Nationalversammlung am 3. Oktober zu einer demonstrativen Geste. Preußen, so erklärte er, „hat gegen Deutschland was gut zu machen“.³⁴ Bei der Stellungnahme zum Gesetz über die provisorische Zentralgewalt habe es „Mangel an Hingebung“ gezeigt, gegenüber dem Huldigungserlaß „offenes Widerstreben“, beim Abschluß des Vertrags von Malmö „fast schon Separatismus“. Die Nationalversammlung möge daher jetzt erklären, daß die preußische Regierung nach ihrer Überzeugung bei den vorhersehbaren neuen Verwicklungen in der Schleswig-Holstein-Frage zur Durchführung aller Beschlüsse der Zentralgewalt oder der deutschen Nationalversammlung „pflichtmäßig und kräftigst beitragen werde“.³⁵

Dieser Antrag brachte die liberale Rechte in gewisse Schwierigkeiten. Man wollte eigentlich nicht für ihn stimmen, konnte ihn aber auch nicht geradezu ablehnen, erklärte ihn für überflüssig und sprach sich deshalb für motivierten Übergang zur Tagesordnung aus, äußerte sich im übrigen aber noch einmal sehr befriedigt darüber, daß es in Reaktion auf den Huldigungserlaß in Preußen zu „einer Art von nationaler Erhebung“ gekommen sei, wie man sie seit den Freiheitskriegen nicht mehr erlebt habe. Hier hätte sich gezeigt, „daß eine preußische Nation in Wirklichkeit

33 Beckerath an Mevissen, 27. 7. 1848: Hansen, Mevissen Band 2, S. 412.

34 Verh. Band 2, S. 1329. Ebd., die folgenden Zitate.

35 Ebd., S. 1326.

noch existiere“.³⁶ So wurde hier schließlich von einem bürgerlichen Liberalen, nicht einmal einem reaktionären Junker, die Aufwallung des Preußentums gegen die deutsche Zentralgewalt mit der Erhebung gegen die napoleonische Fremdherrschaft verglichen. Die Linke schwieg im Verlauf dieser Debatte völlig. Nachdem die von der rechten Seite beantragte motivierte Tagesordnung mit 181 gegen 137 Stimmen abgelehnt worden war, wurde der Antrag Rodbertus mit 275:17 Stimmen bei 11 Enthaltungen angenommen.³⁷

Knapp drei Wochen später führte die polnische Frage zu einem erneuten Dissens zwischen der Berliner Versammlung und der Paulskirche. Nachdem die Verfassungskommission der preußischen Nationalversammlung Ende Juli ihre Arbeit abgeschlossen hatte, war ihr Verfassungsentwurf geschäftsordnungsgemäß in den Abteilungen und auch von der Zentralabteilung so weit behandelt worden, daß am 12. Oktober die Plenardebatte beginnen konnte.³⁸ Dabei stellte sich sofort die Frage nach der Definition der Grenzen des preußischen Staates. Die Verfassungskommission hatte dazu mit Mehrheit beschlossen, daß alle bisherigen Gebiete der Monarchie auch in Zukunft ohne Unterschied den preußischen Staat bilden und somit dem Gültigkeitsbereich der Verfassung unterliegen sollten, d. h. also auch die überwiegend von Polen bewohnten Gebiete der Provinz Posen. Dies widersprach aber zumindest indirekt dem Beschluß der deutschen Nationalversammlung, nur die deutschen Gebiete der Provinz Posen in den deutschen Nationalstaat einzugliedern;³⁹ wo die entsprechende Demarkationslinie endgültig verlaufen sollte, wurde zunächst offengelassen.

Die preußische Regierung hatte diesen Teilungsbeschluß von Anfang an im Prinzip gebilligt, und so lag auch zum Entwurf der Verfassungskommission ein Gegenantrag Alfred v. Auerswalds, des Innenministers im Kabinett Camphausen, vor, wonach sich das durch die Verfassung neu zu konstituierende Preußen auf die zu Deutschland gehörenden Teile der Monarchie beschränken sollte.⁴⁰ Die polnischen Gebiete mochten dann, als Großherzogtum Posen mit der Krone Preußens in Personalunion verbunden, eine eigene Verfassung erhalten. Dieses war auch der Standpunkt, welchen die liberale Rechte in Übereinstimmung mit dem mittler-

36 Ebd., S. 1332 (Baumstark). Eduard Baumstark zählte innerhalb der Rechten der preußischen Nationalversammlung zu den verschiedenen Liberalen und wurde bald deren Hauptsprecher (Schrader, Fraktionen S. 100 f.). Er war Professor der Staatswissenschaften und Direktor der landwirtschaftlichen Akademie Eldena bei Greifswald. In den Jahren 1849/50 gehörte er auch der Ersten preußischen Kammer und dem Erfurter Unionsparlament an.

37 Verh. ebd., S. 1342.

38 Druck des Verfassungsentwurfs bei K. G. Rauer: Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungs-Kommission, Berlin 1849, S. 108 ff.

39 Vgl. dazu Günter Wollstein: Das „Großdeutschland“ der Paulskirche. Nationale Ziele in der bürgerlichen Revolution 1848/49. Düsseldorf 1977, S. 98 ff. Zum Ausgang der mehrtägigen Polendebatte s. dort bes. S. 165.

40 Verh. Band 3, S. 1673.

weile amtierenden Ministerium Pful während der Plenardebatte vertrat. Preußen, so sagte man hier, könne seinen Beruf für Deutschland nur erfüllen, wenn es seine nicht-deutschen Elemente ausscheide.⁴¹ Man warnte außerdem vor neuen Konflikten mit der deutschen Nationalversammlung. Die Linke und das linke Zentrum hingegen sprachen sich für die Aufrechterhaltung der staatlichen Integrität Preußens aus.⁴² Sie bestritten der deutschen Nationalversammlung zwar prinzipiell nicht das Recht, die Grenzen Deutschlands endgültig festzustellen. Bevor jedoch preußische Staatsangehörige deutscher oder polnischer Nationalität aus dem künftigen Reich ausgeschlossen würden, müsse die preußische Nationalversammlung dazu gehört werden. Auch die preußische Regierung sei nicht befugt gewesen, ohne Zuziehung der Nationalversammlung Vorschläge über eine Teilung der Provinz Posen zu machen. Man wies außerdem darauf hin, daß die polnischen Abgeordneten sowohl in Frankfurt als auch in Berlin einhellig gegen eine erneute, „fünfte“ Teilung Polens protestiert hätten und daß im März 1848 der gesamten Provinz Posen und nicht nur einem Teil davon eine nationale Reorganisation verheißen worden sei.

Bei der Abstimmung wurde das Amendement Auerswald verworfen, die Fassung der Kommissionsvorlage dagegen mit sehr großer Mehrheit angenommen; offensichtlich hatte sich also auch das rechte Zentrum dafür ausgesprochen. Auf Antrag des linken Zentrums wurde außerdem mit einer Stimme Mehrheit beschlossen, den Polen ihre besonderen nationalen Rechte zu gewährleisten.⁴³ Damit hatte sich die preußische Nationalversammlung also gegen eine Teilung der Provinz Posen und indirekt für eine Aufnahme der ganzen Provinz in das künftige deutsche Reich ausgesprochen. Die Paulskirche wies diesen Beschluß auf Antrag des in der Polenfrage besonders engagierten Wilhelm Jordan am 7. November in Übereinstimmung mit der Zentralgewalt zurück.⁴⁴ Bis zur Auflösung der preußischen Nationalversammlung blieb dieser Gegensatz unausgetragen.

Die Beziehungen zwischen Frankfurt und Berlin drohten Ende Oktober auch noch durch einen erneuten Vorstoß der preußischen Linken gegen die Zentralgewalt und die deutsche Nationalversammlung schwer belastet zu werden. Anlaß waren diesmal die Maßnahmen, welche die provisorische Zentralgewalt nach den Septemberunruhen in Frankfurt und anderen Teilen Deutschlands zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, insbesondere auch zum Schutz der Nationalversammlung vor erneuten tätlichen Angriffen für nötig gehalten

41 So Plöniss Verh. Band 3, S. 1735 (23. 10. 1848).

42 Vgl. dazu besonders die Reden der Abgeordneten Philipps und Arntz vom Zentrum Rodbertus (Verh. Band 3, S. 1674 ff. und S. 1676 ff.) und des Abgeordneten d'Ester von der äußersten Linken (ebd., S. 1742 ff.).

43 Ebd., S. 1753. Das Stimmenverhältnis war hier 173:172, bei der Schlußabstimmung über den ganzen Art. I am 26. Okt. 1848 181:179 (ebd., S. 1811).

44 Vgl. Wollstein, Großdeutschland der Paulskirche, S. 178 ff.

hatte.⁴⁵ Dabei war die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit in Frankfurt und Umgebung suspendiert worden, waren mündliche oder schriftliche Beleidigungen der Nationalversammlung oder einzelner ihrer Mitglieder unter verschärfte Strafandrohung gestellt worden, waren die Regierungen aller deutschen Staaten zu Erhebungen über die Tätigkeit politischer Vereine angewiesen worden u. a. m. Diese Schritte wertete die preußische Linke in Übereinstimmung mit ihren Parteifreunden in ganz Deutschland als Beleg für die Tatsache, daß die provisorische Zentralgewalt mittlerweile zur Repressionspolitik des ehemaligen Deutschen Bundes zurückgekehrt sei. Sie beantragte deshalb einen Beschluß des Inhalts, daß kein innere Angelegenheiten des preußischen Staates oder die Rechte seiner Bewohner berührendes Gesetz der Nationalversammlung und kein entsprechender Erlaß der Zentralgewalt in Preußen ohne Zustimmung der Volksvertretung Geltung erlangen könne.⁴⁶ Dem Einwand, sie habe doch im Sommer selbst im Antrag Jacoby die uneingeschränkte Souveränität der Nationalversammlung betont, suchte die Linke mit dem Argument zu begegnen, daß es dabei um die Einsetzung der vornehmlich für die auswärtigen Beziehungen Deutschlands zuständigen Zentralgewalt gegangen sei. Schon damals aber habe man sich für den Fortbestand eines selbständigen Preußen ausgesprochen und der Nationalversammlung nie das Recht eingeräumt, ihren Wirkungskreis nach Belieben frei zu bestimmen. Solange die Kompetenzen zwischen Reichsgewalt und Einzelstaaten nicht durch die Reichsverfassung endgültig und eindeutig abgegrenzt seien, könne die preußische Volksvertretung ihr Gesetzgebungsrecht nicht an die deutsche Nationalversammlung abtreten: „Das innere Recht eines Staates ist sein eigenes und heiligstes Recht. Das bildet seine Souveränität, und darin hat niemand einzugreifen.“⁴⁷ Ganz abgesehen aber auch von allen juristischen Fragen und formalen Kompetenzproblemen: Wenn sich die deutsche Nationalversammlung auf den Weg zurück zu den Karlsbader Beschlüssen gebe, so sei es die heiligste Pflicht des preußischen Parlaments, dem einen entschlossenen Widerstand entgegenzustellen, „denn wahrlich, wir haben die Freiheit, die wir erfochten, nicht erkämpft, um sie an ein Parlament in Frankfurt am Main wieder wegzuwerfen“.⁴⁸

Gegen diese Angriffe verteidigte nunmehr die rechte Seite durch den Abgeordneten Peter Reichensperger die Kompetenz-Kompetenz der deutschen Nationalversammlung.⁴⁹ Er bezeichnete den Antrag der Linken als den verwegenen Versuch der Reaktion, der noch vor wenigen Wochen von ihr selbst aufs schärfste bekämpft worden wäre. Auch das

45 S. dazu vor allem das Gesetz zum Schutz der Nationalversammlung vom 10. 10. 1848 bei Huber, Dokumente Band 1, S. 350f. Zu den Maßnahmen der Zentralgewalt nach der Septemberkrise s. Valentin, Geschichte der Revolution Band 2, S. 166 ff.

46 Verh. Band 3, S. 1757 (24. 10. 1848).

47 Ebd., S. 1761 (Temme).

48 Ebd., S. 1762.

49 Ebd., S. 1764.

rechte Zentrum lehnte es ab, die Beschlüsse der deutschen Nationalversammlung von Berlin aus einer Zensur zu unterziehen,⁵⁰ während das linke Zentrum die Notwendigkeit einer baldigen Kompetenzabgrenzung zwischen deutscher Nationalversammlung und einzelstaatlichen Parlamenten betonte und deshalb die Dringlichkeit des Antrags bejahte.⁵¹ Sie wurde dann gleichwohl mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt,⁵² der drohende Bruch zwischen der preußischen und der deutschen Nationalversammlung also noch einmal vermieden. Wegen der gleichzeitig aufgetretenen Spannungen in der polnischen Frage waren die Beziehungen zwischen den beiden Parlamenten aber trotzdem auf einem Tiefpunkt angelangt, als der offene Konflikt zwischen Krone und Nationalversammlung in Preußen ausbrach.

II. Die preußische Nationalversammlung und das Ministerium Auerswald-Hansemann

Ähnlich wie fast alle Märzministerien hatte sich auch das Ministerium Camphausen-Hansemann der preußischen Nationalversammlung gegenüber insofern auf das parlamentarische Prinzip festgelegt, als es wiederholt erklärte, nicht gegen die Mehrheit dieser Versammlung regieren zu wollen. Es sprach sich für ein Verhältnis der „Solidarität“ zwischen der Majorität und dem Ministerium aus und bezeichnete es als unbedingt notwendig, „daß das Ministerium in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Majorität sich befinde“.⁵³ In diesem Sinne sollten nach den Vorstellungen des Ministeriums im Verlauf einer Adreßdebatte die Fronten grundsätzlich geklärt werden.

Noch bevor es dazu kommen konnte, war das Ministerium Camphausen-Hansemann aber bereits auseinandergefallen.⁵⁴ Es war von vornherein sehr inhomogen aus Vertretern des rheinischen Großbürgertums und Angehörigen der altpreußischen adeligen Führungsschichten zusammengesetzt, und diese letzteren fühlten sich von den großbürgerlichen Liberalen zunehmend an die Wand gedrückt. Sie zeigten daher schon seit Ende Mai Zeichen von Resignation und Amtsmüdigkeit.

Außerdem waren die Unterschiede im politischen Temperament zwischen dem mehr bedächtig vermittelnden, dem König gegenüber betont loyalen Camphausen und dem robust zupackenden Hansemann so groß,

50 Ebd., S. 1760 (Duncker).

51 Ebd., S. 1759 (v. Berg).

52 Ebd., S. 1767 (174:173).

53 Verh. Band 1, S. 69.

54 Zu seiner Geschichte s. jetzt Jürgen Hofmann: Das Ministerium Camphausen-Hansemann. Zur Politik der preußischen Bourgeoisie in der Revolution 1848/49. Berlin (DDR) 1981. Eine vergleichbare Studie über das Ministerium Auerswald-Hansemann fehlt leider noch.

daß letzterer schon Mitte April seinen Rücktritt angeboten hatte.⁵⁵ So war das Ministerium in wachsendem Maße nicht in der Lage, seine sehr schwierige Stellung zwischen dem König, der Nationalversammlung und einer immer wieder von Wellen gärender Unruhe bewegten Berliner Öffentlichkeit zu behaupten. Ungeachtet aller seiner Proklamationen in den Märztagen konnte sich der König nur schwer in die Rolle eines konstitutionellen Monarchen fügen. Zum zentralen Konfliktpunkt entwickelte sich dabei sehr schnell der Bereich der militärischen Kommandogewalt und des Heerwesens überhaupt, wo sich der König jede Einmischung des Ministeriums und der Volksvertretung verbat und damit schon Mitte Mai eine ernste Kabinettskrise auslöste. Die Gegensätze innerhalb des Kabinetts wurden dann besonders deutlich, als am 8. Juni in der Nationalversammlung über den Antrag der Linken auf „Anerkennung der Revolution“ debattiert wurde, das Ministerium jedoch „weder über die Behandlung der angeregten und zur Entscheidung kommenden Prinzipienfrage noch auch über das Prinzip selbst“ eine Einigung zu erzielen vermochte.⁵⁶ Nachdem diese Klippe mit der Ablehnung des Antrags durch motivierten Übergang zur Tagesordnung glücklich umschifft war, wurde die Stellung des Ministeriums wenige Tage später durch die Vorgänge um den Zeughaussturm weiter erschüttert, und gleichzeitig mußte es auch in der Nationalversammlung eine schwere Niederlage hinnehmen. Der Verfassungsentwurf des Ministeriums, dem der König nur unter schwersten Bedenken die Zustimmung erteilt hatte, wurde wie von der preußischen Öffentlichkeit so auch von der Mehrheit der Nationalversammlung als völlig unzureichend abgelehnt, und sie beschloß daher, durch eine Kommission einen eigenen Entwurf ausarbeiten zu lassen und diesen ihren Beratungen zugrunde zu legen. Als es Camphausen nicht gelang, sein Ministerium parlamentarischen Grundsätzen entsprechend durch solche Mitglieder aus den Zentren der Nationalversammlung zu verstärken, welche „über eine ansehnliche Stimmenzahl disponieren können“, ⁵⁷ faßte er dies zu Recht als indirektes Mißtrauensvotum auf und reichte nunmehr endgültig seine Demission ein. Mit der Neubildung des Ministeriums wurde Hansemann betraut, der sich schon länger dazu bereitgehalten hatte, und ihm glückte die Verbreiterung der parlamentarischen Basis der Regierung, weil er im Unterschied zu Camphausen bereit war, in seine Regierungserklärung eine Formel für die „Anerkennung der Revolution“ aufzunehmen, welche es Abgeordneten aus den Zentren der Nationalversammlung möglich machte, in sein

55 Hansemann an Camphausen, 18. 4. 1848: Hansen, Rhein. Briefe Band 2,2, S. 66 f.

56 Arnim an Camphausen, 12. 6. 1848: Erich Brandenburg (Hrsg.): König Friedrich Wilhelms IV. Briefwechsel mit Ludolf Camphausen. Berlin 1906, S. 238.

57 Camphausen an Lenssen, 20. 6. 1848: Hansen, Rhein. Briefe Band 2,2, S. 265.

Ministerium einzutreten.⁵⁸ Auch das Kabinett Auerswald-Hanseemann bekannte sich in seiner Regierungserklärung und bei verschiedenen anderen Gelegenheiten zum Prinzip der Majoritätsregierung, was von den preußischen Hochkonservativen geradezu als „Hochverrat“ bezeichnet wurde, da so die königliche Prerogative freier Ministerernennung und -entlassung zugunsten der jeweiligen Kammermajorität preisgegeben werde.⁵⁹ Gestürzt wurde das Ministerium dann in den Auseinandersetzungen um den „Antrag Stein“.

Die preußische Nationalversammlung hat von Anfang an nicht nur die Rechte einer konstituierenden Versammlung in Anspruch genommen, sondern auch die legislativen und sonstigen allgemeinen Kompetenzen einer konstituierten Volksvertretung. Nach einer gewissen Anlaufzeit hat sie sich mit einer ganzen Reihe von Gesetzesvorlagen der Regierung zur Verwirklichung der Märzverheißungen befaßt, so vor allem mit einem Bürgerwehrgesetz und mit Gesetzen über die Grundentlastung und die Aufhebung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden. Sie hat auch ihrerseits das Initiativrecht in Anspruch genommen und im Vorgriff auf die Grundrechte der Verfassung eine Habeas-Corpus-Akte und ein Gesetz zur Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet, das der König nicht zu unterzeichnen bereit war. Außerdem wurde von der Linken ein detaillierter Gesetzentwurf für eine allgemeine Gemeindeordnung eingebracht und vom rechten Zentrum ein Gesetz über die Einrichtung von Geschworenengerichten in der ganzen Monarchie. Weitere Gesetzesinitiativen galten der Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer und der Reform der Gewerbeordnung. Die Abgeordneten konfrontierten die Regierung darüber hinaus mit einer Fülle von Interpellationen und Anträgen, in denen soziale und wirtschaftliche Probleme angesprochen sowie angebliche oder tatsächliche Mißstände in allen Zweigen der staatlichen Verwaltung, des Unterrichtswesens, der Rechtspflege und des Militärs gerügt wurden. Dabei begnügte sich die Nationalversammlung nicht immer mit den Auskünften der jeweils zuständigen Ministerien, sondern sie nahm auch das im deutschen Konstitutionalismus bis dahin unbe-

58 Vgl. dazu das Schreiben Milde an Hanseemann vom 22. Juni 1848 bei Hansen ebd., S. 269. Der schlesische Fabrikant August Milde war zunächst Präsident der preußischen Nationalversammlung und wurde dann Handelsminister im Kabinett Hanseemann. Liberaler Bürger *par excellence*, gehörte er wie Baumstark (vgl. oben S. 25, Anm. 36) zu den Liberalen innerhalb der Rechten, neigte im Unterschied zu diesem jedoch zu einer lavierenden, in kritischen Situationen ängstlichen Politik (Schrader, Fraktionen S. 96 ff.). Außer Milde traten noch folgende Mitglieder der Nationalversammlung in das Ministerium Auerswald-Hanseemann ein: Der Kriminalgerichtsdirektor Karl Anton Maercker vom Zentrum Harkort als Justizminister, der Stettiner Stadt syndikus Julius Gierke vom Zentrum Duncker-Koschv. Unruh als Landwirtschaftsminister und der Nationalökonom Karl Rodbertus, der Führer des nach ihm benannten linken Zentrums, als Kultusminister, der sein Amt allerdings schon am 4. Juli aus Protest gegen die deutsche Politik des Kabinetts wieder niederlegte. Die genaueren Lebensdaten der Genannten und der übrigen Kabinettsmitglieder s. bei Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band 2, 2. Aufl. Stuttgart 1969, S. 728 f. Ebd., auch der Wortlaut des Satzes über die Anerkennung der Revolution in der Regierungserklärung.

59 Denkwürdigkeiten aus dem Leben Leopolds v. Gerlachs, nach seinen Aufz. hrsg. von seiner Tochter, Band 1. Berlin 1891, S. 171 f. und S. 174.

kannte Recht zur Einsetzung unabhängiger Untersuchungsausschüsse mit umfassender Kompetenz in Anspruch. Bei der Einsetzung einer Kommission zur Untersuchung der Gründe für die blutigen Unruhen in der Provinz Posen wurde dies prinzipiell durchgesetzt, obwohl das Ministerium und die rechte Seite der Versammlung darin einen sehr bedenklichen Präzedenzfall für die Aushöhlung der Gewaltenteilung sahen.⁶⁰

Bei allen diesen Auseinandersetzungen wurde vor allem von der demokratischen Linken mit stereotyper Regelmäßigkeit darauf hingewiesen, daß mit der tatsächlichen Verwirklichung der Märzverheißungen und der freiheitlichen Errungenschaften der Revolution nicht zu rechnen sei, solange in den Behörden die alte Bürokratie, die alten Reglements und der alte Geist herrschten. So regte z. B. der Abgeordnete Gladbach am 7. Juli in einer Interpellation an, alle Beamten, „welche die Zuneigung des Volkes entweder nie besessen oder verloren haben“, zu entlassen oder doch vorläufig zu suspendieren und durch „Vertrauensmänner“ zu ersetzen.⁶¹ Dies lehnte Innenminister Kühlwetter natürlich unter Hinweis auf die Tatsache ab, daß nach preußischem Recht Beamte nicht auf Grund allgemeiner Vorwürfe oder wegen ihrer politischen Gesinnung, sondern nur wegen genau definierter und nachgewiesener strafbarer Handlungen abgesetzt werden dürften. Aber auch er gab in anderem Zusammenhang zu, es sei im Grunde ein ärgerlicher Mißstand, daß noch Haussuchungen nach Vorschriften durchgeführt würden, welche nach der demnächst in Kraft tretenden Habeas-Corpus-Akte unzulässig seien. Die Behörden könnten jedoch nur nach den rechtskräftigen Gesetzen und Verordnungen verfahren.⁶² Daß dem ständigen Hinweis der Linken auf die fortwirkenden obrigkeitstaatlich-absolutistischen Elemente im preußischen Staat ein im Kern berechtigtes Anliegen zugrundelag, war im übrigen auch dem Ministerium klar. Hatte doch Hansemann selbst schon am 7. April Camphausen zu einem allgemeinen personalpolitischen Revirement bis hinab auf die Ebene der Landräte gedrängt, da von einer „Purifikation“ der höheren Beamtschaft bis zu einem gewissen Grad der Erfolg oder Mißerfolg des Ministeriums überhaupt abhängig sei. In allen konstitutionellen Staaten werde dies als wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Ministerverantwortlichkeit anerkannt.⁶³ In Übereinstimmung mit diesen Auffassungen Hansemanns, angeregt vielleicht auch durch die Interpellation Gladbachs, wies Kühlwetter am 15. Juli alle Regierungspräsidenten an, der Tätigkeit solcher Bürgermeister, Landräte und sonstigen Beamten ein Ende zu setzen, von denen „eine den gegenwärtigen Verhältnissen entsprechende Amtswirksamkeit nicht zu erwarten ist“. Es sei schlechterdings nicht zu dulden, daß noch Beamte tätig seien, „welche dem dermaligen Regierungssystem

60 Verh. Band 1, S. 339 ff. (4. 7. 1848). Vgl. auch Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus 1848–1850, S. 498.

61 Verh. Band 1, S. 383.

62 Verh. Band 2, S. 987 (1. 9. 1848).

63 Hansen, Rhein. Briefe Band 2, 2, S. 14.

ihre Anerkennung geradehin versagen und demselben geflissentlich widerstreben".⁶⁴ Daß mit derartigen Erlassen ein sehr gefährlicher Weg zur Politisierung und Disziplinierung der Beamtenschaft eingeschlagen wurde, der überdies zu inquisitorischer Gesinnungsschnüffelei zu führen drohte, wurde in der Nationalversammlung spätestens in dem Moment erkannt, als von der Linken die Herausgabe eines entsprechenden Erlasses auch für das Heer gefordert wurde.

Anlaß war ein schwerer Zusammenstoß zwischen Militär und Bürgerwehr in der schlesischen Festungsstadt Schweidnitz, bei dem 14 Bürger den Tod gefunden hatten. Für die preußische Linke war dies nur ein weiteres, besonders gravierendes Symptom für die reaktionäre Haltung in weiten Kreisen des Offizierskorps, die sie auch schon bei anderen Zwischenfällen glaubte beobachtet zu haben. Auf Antrag des Abgeordneten Stein beschloß die Nationalversammlung daraufhin am 9. August, eine Kommission zur Untersuchung des Vorfalles einzusetzen. Außerdem sollte die Regierung das Offizierskorps in einem Armeebefehl auffordern, durch sein Verhalten zu beweisen, daß es „mit Aufrichtigkeit und Hingebung an der Verwirklichung eines konstitutionellen Rechtszustandes“ mitarbeiten wolle. Offizieren, die dazu nicht bereit waren, müsse es zur „Ehrenpflicht“ gemacht werden, den Dienst zu quittieren.⁶⁵ Das Ministerium hielt es jedoch bis Anfang September nicht für nötig oder möglich, einen derartigen Erlass herausgehen zu lassen, und so brachte die Linke den Gegenstand erneut auf die Tagesordnung. In der Grundsatzdebatte, die sich daraus am 7. September entwickelte, ging es nur noch vordergründig um den Geist des Offizierskorps und das Problem einer inquisitorischen Gewissenserforschung; letztlich ging es jetzt um Probleme der Gewaltenteilung in einer nach parlamentarischen Grundsätzen regierten konstitutionellen Monarchie.

Das Ministerium nämlich bestritt der Versammlung jetzt das Recht zu Beschlüssen in allen Angelegenheiten, welche eindeutig zur Kompetenz der Exekutive gehörten. Sonst würde die Gewaltenteilung aufgehoben und der Weg zur Konventsherrschaft besritten: ein Argument, das für die Liberalen schon während der Debatte über die Einsetzung der provisorischen Zentralgewalt in der Paulskirche einen sehr hohen Stellenwert gehabt hatte.⁶⁶ Das Ministerium erklärte sich jedoch bereit, einem inhaltlich dem Antrag Stein entsprechenden Ersuchen der Nationalversammlung nachzukommen, sofern dessen besonders anstößiger letzter Teil mit der Tendenz zu politischer Inquisition zurückgezogen werde. In diesem Sinne machte das Ministerium den Ausgang der Abstimmung zur Kabinettsfrage.

In der Debatte stellte sich die rechte Seite hinter das Ministerium, suchte unbedingt dessen Rücktritt zu verhindern und übernahm auch

64 Verh. Band 2, S. 1043.

65 Verh. Band 1, S. 717.

66 Vgl. Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus 1848–1850, S. 172.

weitgehend die Argumentation der Regierung, während es die Linke schlichtweg als Pflicht des Kabinetts bezeichnete, den Beschluß der Nationalversammlung zu vollziehen. Als die Rechte wiederum das Prinzip der Gewaltenteilung als Garantie der Freiheit beschwor, antwortete der Marx nahestehende Kölner Arzt d'Estér mit verächtlichen Ausfällen gegen die „alte, verrottete Montesquieusche Staatsweisheit“ und gab der Debatte so endgültig ihre ganze prinzipielle Schärfe.⁶⁷ Das linke Zentrum hatte dem Ministerium schon einige Tage vorher während der Debatte über dessen erste Steuervorlage das Mißtrauen ausgesprochen, es stellte sich auch jetzt auf die Seite der Linken. Nach den Worten von Schulze-Delitzsch ging es der Fraktion Rodbertus bei dieser Auseinandersetzung darum, endgültig den Sieg des wahren Konstitutionalismus als System der organisierten Majorität in Preußen zu sichern.⁶⁸ Nach späterer Selbsteutung verfolgte Rodbertus selbst während dieser Krise jedoch eigentlich ganz andere Ziele. Er sei, so schrieb er im Jahre 1858, damals ganz von der Notwendigkeit durchdrungen gewesen, ein politisches Einvernehmen zwischen der preußischen Regierung und der provisorischen Zentralgewalt, zwischen preußischer und deutscher Nationalversammlung herzustellen, und daher sei ihm jeder Anlaß recht gewesen, um das Ministerium Hansemann zu stürzen: „Ich konnte nicht wissen, daß die Reaktion bereits so erstarkt war, daß sie sich nicht mehr an die Majorität der Nationalversammlung zu kehren nötig hielt.“⁶⁹

Das rechte Zentrum Duncker-Kosch-v. Unruh nahm demgemäß bei der Abstimmung eine Schlüsselposition ein, und es entschied sich ebenfalls für das Mißtrauensvotum. Es wies den Vorwurf zurück, die Gewaltenteilung aufheben oder einen Gesinnungszwang auf das Offizierskorps ausüben zu wollen, nahm jedoch für die Nationalversammlung das Recht in Anspruch, einem Ministerium das Mißtrauen auszusprechen, das im Urteil über Vollzug oder Unterlassung einer Regierungsmaßnahme von prinzipieller Bedeutung die Majorität der Volksvertretung gegen sich habe. Wenn man zulasse, daß die Regierung in einem solchen Fall einen Beschluß des Parlaments einfach ignoriere, so sei dies der „offizielle Schritt der Reaktion“.⁷⁰ Damit gab das rechte Zentrum den Ausschlag für eine erneute Bekräftigung des Antrags Stein in seinem vollen Inhalt und für den Sturz des Ministeriums Auerswald-Hansemann.

In distanzierter historischer Perspektive bestätigt sich das Urteil von Zeitgenossen, daß ein Sturz des Ministeriums zu diesem Zeitpunkt und aus diesem Anlaß nicht notwendig gewesen wäre. Es hatte während der ersten Debatte über den Antrag Stein den taktischen Fehler gemacht, sich mit einer entschiedenen Stellungnahme allzusehr zurückzuhalten;

67 Verh. Band 2, S. 1089.

68 Ebd., S. 1085.

69 Heinrich Menz: Karl Rodbertus-Jagetow als Politiker in den Jahren 1848 und 1849. Phil. Diss. Greifswald 1911, S. 40.

70 Verh. Band 2, S. 1073.

vielleicht wäre er sonst nur in abgeschwächter Form durchgegangen.⁷¹ Nachdem das Mißtrauensvotum der beiden Linksfraktionen während der Debatte über die Erhöhung der Zucker- und Branntweinsteuer am 2. September mit großer Mehrheit abgelehnt worden war, fühlte sich das Ministerium in seiner Stellung offenbar aber auch sehr sicher. Am Vorabend der zweiten Debatte über den Antrag Stein hielt es eine Absprache mit den Fraktionen der Regierungsmehrheit nicht für nötig, und es hat vor allem nicht versucht, das rechte Zentrum an seine Mitverantwortung für den Bestand der Regierung zu erinnern. Ob dieses klug beraten war, als es den Fall ungeachtet der Kompromißbereitschaft des Ministeriums zur Prinzipienfrage machte, sei dahingestellt. Im mangelhaften Kontakt zwischen dem Ministerium und seiner parlamentarischen Basis sah zumindest schon ein Zeitgenosse ein wesentliches Element der Schwäche des Ministeriums Hansemann und einen Beleg für dessen begrenzte Einsicht in die Grundlagen der parlamentarischen Regierungsweise.⁷²

Für den König und die Kamarilla kam der Sturz Hansemanns in diesem Augenblick höchst ungelegen. Zwar hatte man sich dort aus prinzipiellen Erwägungen strikt dagegen ausgesprochen, den Verzicht auf die volle Ausführung des Antrags Stein zur Kabinettsfrage zu machen, hatte damals jedoch noch keine Alternative zu Hansemann und wurde deshalb durch seinen Rücktritt in große Verlegenheit gebracht.⁷³ Neben verschiedenen anderen Kombinationen schien vorübergehend die Neubildung eines liberalen Kabinetts durch Hermann v. Beckerath die besten Aussichten zu haben. Dies scheiterte jedoch letztlich an der Auffassung Beckeraths, daß Preußen die Beschlüsse der deutschen Nationalversammlung und die Erlasse der Zentralgewalt vorbehaltlos auszuführen habe, daß der König außerdem auch den sich jetzt abzeichnenden Entscheidungen der preußischen Nationalversammlung über die preußische Verfassung keinen Widerstand entgegensetzen dürfe und die Habeas-Corpus-Akte ebenso wie das Gesetz über die Abschaffung der Todesstrafe sanktionieren müsse.⁷⁴

So wurde schließlich ein Übergangsmministerium unter General Pfuell gebildet, das noch einmal loyal versuchte, seine Politik in Übereinstimmung mit den liberalen Fraktionen der Nationalversammlung zu führen

71 So Hansemann selbst vor der preußischen Nationalversammlung am 7. 9. 1848 (Verh. Band 2, S. 1079). Der Zusatzantrag Schultz-Wanzleben mit der Aufforderung an die Offiziere, gegebenenfalls aus der Armee auszuscheiden, war nur mit einer Stimme Mehrheit angenommen worden (Verh. Band 1, S. 717).

72 Allgemeine Zeitung Nr. 267 (23. 9. 1848, Beilage). Vgl. auch Hans Viktor v. Unruh, Skizzen aus Preußens neuester Geschichte. Magdeburg 1849, S. 47 ff. und S. 62 f., sowie Peter Reichensperger, Erlebnisse eines alten Parlamentariers im Revolutionsjahr 1848. Berlin 1882, S. 61 f.

73 Einzelheiten dazu bei Konrad Canis, Ideologie und politische Taktik der junkerlich-militaristischen Reaktion bei der Vorbereitung und Durchführung des Staatsstreichs in Preußen im Herbst 1848, in: Jahrbuch für Geschichte 7 (1972), S. 459–503. Vgl. hier bes. S. 475 ff.

74 Vgl. dazu Hugo Kopstadt, Hermann v. Beckerath. Braunschweig 1875, S. 94 ff.; Hansen, Mevissen Band 1, S. 586 ff. und Band 2, S. 428 ff., sowie jetzt auch Hansen, Rhein. Briefe Band 2, 2, S. 401 ff., bes. S. 421 ff. (Schreiben Beckeraths an Friedrich Wilhelm IV. vom 18. 9. 1848).

und in diesem Sinne zwischen Krone und Volksvertretung zu vermitteln. Als sich dann jedoch auch Pful auf den Standpunkt stellte, daß der König die Verfassung trotz all seiner schweren Einwände in der Form annehmen müsse, wie sie aus den Beratungen der Nationalversammlung hervorgehen werde, wurde sein Demissionsangebot angenommen und Anfang November das Kampfkabinet des Grafen Brandenburg eingesetzt. Die Nationalversammlung protestierte dagegen mit einer einstimmigkeits grenzenden Geschlossenheit. Die Mehrheit ihrer Abgeordneten war nicht bereit, sich der königlichen Verordnung über die Vertagung und Verlegung der Versammlung nach Brandenburg zu fügen und rief das Volk zum passiven Widerstand in der Form des Steuerboykotts auf, bevor ihr unter Einsatz von Militär weitere Tagungen in Berlin unmöglich gemacht wurden. Die am 5. Dezember oktroyierte Verfassung stand zwar unter dem generellen Vorbehalt des Notverordnungsartikels 105, sie orientierte sich im übrigen jedoch relativ eng am Text des Verfassungsentwurfs der Nationalversammlung und erschien insofern überraschend liberal, in den Wahlrechtsbestimmungen fast demokratisch.

Die Geschichte des Ministeriums Auerswald-Hanseemann läßt sich im Ganzen deuten als das Schicksal des ersten Versuchs zur Durchsetzung der parlamentarischen Regierungsweise in Preußen. Für sein Scheitern wurden die Probleme der Verwaltungskontrolle und die Stellung der Armee im konstitutionellen Staat entscheidend. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß dieses von links und rechts gleich erbittert bekämpfte „Ministerium der Bourgeoisie“ auch gegenüber den gesellschaftlichen Kräften im damaligen Preußen einen sehr schweren Stand hatte. Überdies hatte die Märzrevolution auch in Preußen trotz der Barrikadenkämpfe des 18./19. März die überkommenen Machtstrukturen des Staates so wenig verändert, daß es dem König möglich war, sich einseitig in staatsstreichähnlichem Vorgehen von den Märzverheißungen über die Vereinbarung einer Verfassung wieder loszusagen und auch den einst feierlich proklamierten Entschluß zurückzunehmen, sich „nur mit Räten zu umgeben, welche, vor der Volksvertretung verantwortlich, das volle Vertrauen derselben genießen.“⁷⁵

III. Die Paulskirche und der preußische Konflikt

Der Bruch zwischen Krone und Nationalversammlung in Preußen wurde in Frankfurt mit einer gewissen Betroffenheit, aber auch mit der Bereitschaft zur Kenntnis genommen, daraus nach Möglichkeit politi-

⁷⁵ So der König in der Antwort auf die Adresse einer Deputation der rheinischen Städte am 28. März 1848. Druck im amtlichen Teil der Allgemeinen Preußischen Zeitung (ab Mai 1848: Staatsanzeiger) vom 30. März 1848. Nach Erich Hahn, *Ministerial Responsibility and Impeachment in Prussia 1848–1863* (in: *Central European History* 10, 1977) S. 4, Anm. 6 auch im Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Königlich preußischen Staaten 1848, S. 85.

sches Kapital zu schlagen.⁷⁶ Noch ohne Nachricht über die dramatische Zuspitzung des Konfliktes schickte die Reichsregierung am 6. November den Unterstaatssekretär Bassermann nach Berlin. Hauptzweck seiner Mission war, mit dem neuen Ministerium über alle ungeklärten Fragen im Verhältnis zwischen Frankfurt und Berlin zu verhandeln,⁷⁷ während die Beziehungen zwischen Regierung und Nationalversammlung zunächst nur marginale Bedeutung hatten. Am 12. November wurde Bassermann dann in einer neuen Instruktion angewiesen, in Berlin in der Weise zu vermitteln, daß die Nationalversammlung ihre Vertagung und vorübergehende Verlegung nach Brandenburg hinnehme, der König jedoch „nach den Grundsätzen der konstitutionellen Monarchie“ ein Ministerium ernenne, welches das Vertrauen der Versammlung und des Landes genieße.⁷⁸ Diese Instruktionen erreichten Bassermann jedoch nicht mehr vor seiner Rückreise aus Berlin am 14. November. Bei seinen Gesprächen mit führenden Abgeordneten der preußischen Nationalversammlung bekam er jedoch den denkbar schlechtesten Eindruck von der Intransigenz der Linken und der Maßlosigkeit ihrer Forderungen, welche nach seiner Ansicht auf eine völlige Kapitulation der Krone hinausliefen.⁷⁹ Seine düsteren Stimmungsberichte über die Lage in Berlin sollten ihren Eindruck auf die rechte Seite der Paulskirche nicht verfehlen.

Das deutsche Parlament debattierte am 14. November erstmals über die Vorgänge in Berlin, das heißt noch vor dem Aufruf zum Steuerboykott, auf dem Hintergrund jedoch der blutigen Niederwerfung der Wiener Oktoberrevolution und der soeben bekannt gewordenen standrechtlichen Hinrichtung Robert Blums. Der für die Berichterstattung zuständige Ausschuß für das Verhältnis zwischen der Zentralgewalt und den Einzelstaaten vertrat dabei die Auffassung, daß eine Erörterung der Rechtslage im preußischen Konflikt fruchtlos sei, da es dafür weder geschriebene Normen noch vergleichbare Präzedenzfälle gebe. Angesichts der ständigen Unruhe in Berlin und des teilweise geradezu terroristischen Druckes der Straße auf die Abgeordneten der Nationalversammlung sei deren vorübergehende Verlegung aber doch zu rechtfertigen. Die Ernennung des Ministeriums Brandenburg sei nach konstitutionellem Staatsrecht nicht zu beanstanden. Sie wäre jedoch politisch verfehlt, und die baldige

76 Vgl. dazu Erich Brandenburg: Untersuchungen und Aktenstücke zur Geschichte der Reichsgründung. Leipzig 1916, S. 130 ff.; Friedrich Meinecke: Weltbürgertum und Nationalstaat. München 1962, S. 327 ff. und Ernst Bammel, Frankfurt und Berlin in der deutschen Revolution. Bonn 1949, S. 23 ff.

77 Dabei handelte es sich vor allem um folgende Punkte: Verkündigung der Reichsgesetze in Preußen ohne Vorbehalt, Vollzug der Beschlüsse der deutschen Nationalversammlung über die Grenzziehung in der Provinz Posen, Verzicht auf eigene diplomatische Vertretungen Preußens im Ausland, Bereitschaft zur Annahme der Reichsverfassung gemäß den Beschlüssen der Nationalversammlung. S. dazu Friedrich Daniel Bassermann, Denkwürdigkeiten. Frankfurt 1926, S. 261.

78 Bassermann, Denkwürdigkeiten S. 279. Vgl. auch Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. Hrsg. von Franz Wigard, Band 5, S. 3266.

79 Vgl. dazu die Einzelheiten bei Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus 1848–1850, S. 557, Anm. 5.

Ablösung des Kabinetts durch ein vom Vertrauen der Nationalversammlung getragenes Ministerium sei nötig.⁸⁰

Diesen Standpunkt, der im wesentlichen ja auch den Instruktionen für Bassermann entsprach, vertraten dann auch die Fraktionen der Regierungskoalition während der Plenardebatte. Das linke Zentrum hingegen bezeichnete die Vertagung und Verlegung der Versammlung ohne deren Zustimmung als unzulässig, weil so die Handlungsfähigkeit des einen von zwei zu gleichrangiger Vereinbarung einer Verfassung berufenen Partnern in das Belieben des anderen gestellt werde. Noch weiter ging die Linke, die auch die Einsetzung des Ministeriums Brandenburg als rechtswidrig verurteilte, während die Rechte der Ansicht war, daß die Krone bei allen ihren Maßnahmen im Recht gewesen sei und daß die politische Zweckmäßigkeit ihrer Schritte von Frankfurt aus nicht beurteilt werden könne. Am Ende der Debatte stimmte das Plenum mit 239:189 Stimmen dem Ausschußbericht und den darin enthaltenen Anträgen zu.⁸¹ Nachdem es dem preußischen Bevollmächtigten in Frankfurt schon nicht gelungen war, seinen Instruktionen entsprechend die provisorische Zentralgewalt für eine öffentliche Stellungnahme zugunsten der preußischen Regierung zu gewinnen,⁸² suchte jetzt auch die Mehrheit der Nationalversammlung eine vermittelnde Position einzunehmen.

In Kenntnis des Aufrufs zum Steuerboykott, in den Zentren und auf der Rechten durch Bassermanns Berichterstattung über die Berliner Verhältnisse beeindruckt, auf der Linken jedoch dadurch herausgefordert, beschäftigte sich die Nationalversammlung am 20. November noch einmal mit den preußischen Vorgängen. Dabei zeigte sich, daß die ohnehin nicht eben großen Sympathien für die preußische Nationalversammlung im Zentrum der Paulskirche infolge des Aufrufs zum Steuerboykott noch weiter abgekühlt waren. Die Bemühungen von Rodbertus und Schulze-Delitzsch, welche die gemäßigte preußische Linke nach Frankfurt gesandt hatte, um dort einen Stimmungsumschwung herbeizuführen, blieben erfolglos. So verurteilte die Mehrheit den Aufruf zum Steuerboykott als revolutionär und deshalb null und nichtig. Auch die Vertagung und Verlegung der Nationalversammlung wurde jetzt ausdrücklich gebilligt, da sie unter den gegebenen Umständen das mildeste aller denkbaren Mittel gewesen sei, um die Unabhängigkeit ihrer Beratungen zu gewährleisten. Die Abberufung des Ministeriums Brandenburg allerdings wurde weiterhin als äußerst erwünscht bezeichnet.⁸³ Keine Mehrheit fanden die Anträge der Linken und des linken Zentrums, nach denen die Zentralgewalt mit direkten Weisungen in Berlin intervenieren sollte, um die Entlassung Brandenburgs, die Aufhebung des Belagerungszustandes und die Wiederaufnahme der Verfassungsberatungen zu gewährleisten. Nachdem sich die Mehrheit der Nationalversammlung

80 Sten. Ber. ebd., S. 3266 ff.

81 Ebd., S. 3316.

82 Vgl. dazu jetzt bes. Canis, Reaktion, S. 498 ff.

83 Sten. Ber. Band 5, S. 3465 ff.

somit eindeutig hinter die preußische Regierung gestellt hatte, schloß sich die Linke zum „Zentralmärzverein“ zusammen und forderte alle politischen Vereine, ja das ganze deutsche Volk auf, sich mit ihr zum Kampf für die Aufrechterhaltung der Märzerrungenschaften gegen den Vormarsch der Reaktion zusammenzuschließen. Die Zentralgewalt hingegen hatte bereits am 18. November die Abgeordneten Simson und Hergenhahn als Reichskommissare mit dem Auftrag nach Berlin gesandt, dort im Sinne der Paulskirchenbeschlüsse vom 14. November zwischen Krone und Nationalversammlung zu vermitteln. Ihnen wurden unter Berufung auf das Gesetz über die Einrichtung der provisorischen Zentralgewalt umfassende Weisungsbefugnisse gegenüber allen preußischen Militär- und Zivilbehörden zugesprochen: Offensichtlich war die Zentralgewalt noch immer nicht bereit, das geringe Maß ihrer tatsächlichen Exekutivbefugnisse zur Kenntnis zu nehmen.

Im Einvernehmen mit dem Reichsministerium, doch ohne offiziellen Auftrag reiste um die gleiche Zeit auch Heinrich v. Gagern nach Berlin, um den Versuch zu machen, den ganzen komplexen Zusammenhang von deutscher und preußischer Verfassungsfrage gleichzeitig mit dem Konflikt zwischen Krone und preußischer Nationalversammlung einer Lösung näherzubringen und dabei endgültig die Weichen zugunsten der Errichtung des preußisch-deutschen Erbkaisertums zu stellen.⁸⁴ Seine Konzeption lief in etwa darauf hinaus, Friedrich Wilhelm IV. schon jetzt für die spätere Übernahme der Kaiserkrone zu gewinnen und die Einsetzung eines liberalen Ministeriums (z. B. unter Beckerath) zu erreichen, um auf diese Weise endlich die Voraussetzung für eine Koordinierung der deutschen Politik zwischen Frankfurt und Berlin zu schaffen. Unter Wiederaufnahme von Plänen aus dem März des Jahres und in Anknüpfung an die Proklamation über das „Aufgehen Preußens in Deutschland“⁸⁵ sollte auf die Verabschiedung einer Verfassung und die Errichtung einer Volksvertretung für den Gesamtstaat Preußen möglichst überhaupt verzichtet werden.

Nur im Zusammenhang dieser Projekte der Führungszirkel der kleindeutschen Partei ist das vorsichtige Lavieren und Taktieren der Mehrheitsfraktionen der Paulskirche angesichts der preußischen Krise ganz zu verstehen. Es gab auch in ihren Reihen Stimmen der uneingeschränkten Sympathie und der Solidarität für die Sache der Berliner Nationalversammlung,⁸⁶ aber diese mußten doch letztlich dem nüchternen Kalkül

84 Vgl. hierzu außer den oben S. 36, Anm. 76 genannten Untersuchungen noch Paul Wentzcke, *Ideale und Irrtümer des ersten deutschen Parlaments (1848–1849)*. Heidelberg 1959, S. 142 ff. Weitere Quellennachweise auch bei Botzenhart, *Deutscher Parlamentarismus 1848–1850*, S. 562 ff.

85 *Proklamation des Königs über die deutsche Politik Preußens vom 21. März 1848*, Druck bei Huber, *Dokumente* Band 1, S. 448 f.

86 So schrieb etwa Mevissen in einem Familienbrief vom 13. 11. 1848: „Sind erst die Nationalversammlungen in Wien und Berlin beseitigt, so fürchte ich sehr, daß auch die Reihe an das Frankfurter Parlament kommen wird. ... Schon tauchen allerorts die gesunkenen alten Größen wieder auf, schon wird der Strom der Freiheit gewaltsam eingedämmt. ... In Berlin würde ich ... mit der Nationalversammlung gehen und nicht feige das Feld räumen.“: Hansen, *Mevissen* Band 2, S. 442.

weichen, daß weder ein völliger Sieg der Krone noch ein Triumph der preußischen Nationalversammlung im Interesse der nationalstaatlichen Einigung Deutschlands liege, und das vor allem auch deshalb, weil bei einem Sieg des preußischen Parlaments die demokratische Linke in Berlin an die Macht kommen werde, ein gemeinschaftliches Wirken der Mehrheit beider Versammlungen also noch weniger als bisher zu erwarten wäre. In einem zur Veröffentlichung im „Schwäbischen Merkur“ bestimmten Brief hat Gustav Rümelin diese Gedankengänge prägnant zusammengefaßt: „Ein vollständiger Sieg der Berliner Versammlung würde für die Bedeutung der hiesigen verderblich sein, über Deutschland das Unheil einer Spaltung und eine Partei vorübergehend ans Ruder bringen, die in Deutschland keine Zukunft hat. Überhaupt hat die Versammlung der Krone gegenüber weder das klare, unzweifelhafte Recht auf ihrer Seite, noch liegt es im Interesse der hiesigen Versammlung, in einseitiger Weise eine gefährliche Rivalin zu begünstigen, die von rechts wegen gar nicht hätte zusammentreten sollen, und die es in Zukunft gar nicht geben darf, wenn in Deutschland eine vernünftige Verfassung zustande kommt. Denn das Beste wäre, wenn Preußen gar keine Gesamtverfassung, sondern nur Provinzialstände bekäme. . . . Die Politik gebietet, auch diese Seite der Sache ins Auge zu fassen.“⁸⁷

Dem Versuch Gagerns, durch flankierende politische Absprachen dem Verfassungswerk der deutschen Nationalversammlung den Erfolg zu sichern, blieb der Erfolg versagt. Der König verschloß sich dem Werben um Preußen, was Gagern freilich noch nicht als eine endgültige Absage an die Idee eines von der Souveränität der Nation getragenen preußisch-kleindeutschen Erbkaisertums hinnehmen wollte. Im übrigen dürften die Gespräche Gagerns in direktem Gegensatz zu ihrem eigentlichen Zweck nur die Argumente derjenigen Kräfte in Preußen gestärkt haben, welche entschlossen waren, durch schnelle Verabschiedung, nötigenfalls auch Oktroyierung einer Verfassung eine wesentliche Voraussetzung für die Bewahrung der Identität und staatlichen Selbständigkeit Preußens im künftigen deutschen Nationalstaat zu schaffen. Das ständige Drängen der deutschen Nationalversammlung auf Abberufung des Ministeriums Brandenburg hingegen hat in Berlin möglicherweise doch einen gewissen Eindruck gemacht. Das Kabinett dachte im November vorübergehend an die Veröffentlichung einer Erklärung, in der es sein weiteres Verbleiben im Amt von dem Vertrauensvotum der künftigen 2. Kammer abhängig machen wollte.⁸⁸ Daß die oktroyierte Verfassung überraschend liberal ausfiel, ließ Preußen der kleindeutsch-erbkaiserlichen Partei auch weiterhin als Führungsmacht für die nationalstaatliche Einigung Deutschlands akzeptabel erscheinen. Dies zeigte sich bereits Anfang Januar 1849, als sich die deutsche Nationalversammlung mit dem Antrag der Linken befaßte, die Oktroyierung der preußischen Verfassung als

⁸⁷ Gustav Rümelin: Aus der Paulskirche. Berichte an den Schwäbischen Merkur aus den Jahren 1848 und 1849. Hrsg. von H. R. Schäfer. Stuttgart 1892, S. 124 f.

⁸⁸ Hahn, Ministerial Responsibility S. 7. Hahn betont jedoch zu Recht, daß der König einer derartigen Proklamation kaum zugestimmt hätte.

rechtswidrig und darum unwirksam zu bezeichnen. Der Ausschuß für die Beziehungen zwischen Zentralgewalt und Einzelstaaten bezeichnete demgegenüber die Oktroyierung als politisch notwendigen Akt, der wesentlich zur Sicherung von Ruhe und Frieden in Deutschland beigetragen habe. Im übrigen sei die Nationalversammlung nicht kompetent, ein Urteil über die inneren Angelegenheiten Preußens abzugeben. Zu einer derartigen Billigung des Verfassungsoktrois, zur Preisgabe überdies einer bis dahin nur von der Rechten bestrittenen Kompetenz, waren allerdings nur die Fraktionen Café Milani und Casino bereit, während die Mehrzahl der Abgeordneten des Landsbergs und des Augsburger Hofes, obwohl an sich mit dem Casino in der erbkaiserlichen Koalition verbunden, gegen den Ausschuß-Antrag stimmten. So wurde er mit 230:202 Stimmen abgelehnt, doch auch für alle anderen Anträge fand sich keine Mehrheit, so daß schließlich überhaupt kein Beschluß zustandekam.⁸⁹

Das Verhältnis zwischen der deutschen und der preußischen Nationalversammlung war beiderseits weitgehend durch die politischen Ziele der Fraktionen und ihre Taktik bestimmt, nicht aber durch ein alle parteipolitischen Differenzen überbrückendes Gefühl der Solidarität und der Gemeinsamkeit im Kampf für die Errichtung einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung in einem national geeinten Deutschland. Ob die deutsche Revolution einen wesentlich andren Verlauf genommen hätte, wenn es gelungen wäre, zwischen der provisorischen Reichsregierung und dem Ministerium Auerswald-Hanseemann, zwischen der Mehrheit der deutschen Nationalversammlung und der Mehrheit des preußischen Parlaments eine Verständigung über Weg und Ziel der nationalen Verfassungspolitik herzustellen, ist schwer zu entscheiden. An entsprechenden Bemühungen hat es in Frankfurt nicht gefehlt, während der König von Preußen mit einiger Berechtigung überzeugt sein durfte, daß eine Politik zur Wahrung der Selbständigkeit, Integrität und Identität der preußischen Monarchie von weiten Kreisen der Bevölkerung und der großen Mehrheit der Nationalversammlung gebilligt wurde. Die Spannungen zwischen den beiden Parlamenten haben den Sieg der Gegenrevolution zwar nicht verursacht oder ermöglicht, fraglos aber doch erleichtert.

89 S. dazu die Abstimmungen Sten. Ber. Band 6, S. 4459 ff.

Günther Grünthal

Grundlagen konstitutionellen Regiments in Preußen 1848–1867

Zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parla- ment zwischen Revolution und Reichsgründung

I. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Die Verfassung vom Januar 1850 schloß das im Dezember 1848 durch die Regierung Brandenburg/Manteuffel oktroyierte verfassungsrechtliche Interim auf der Basis einer Übereinkunft ab, die die Gewähr ihrer Dauer gerade im Widerstreit der konkurrierenden Ansichten über die tatsächlichen Konsequenzen der Konstitutionalisierung Preußens zu finden schien.¹ Beschworen unter dem Vorbehalt der Krone, akzeptiert nur unter der „Lebensbedingung“, daß das Regieren mit diesem Gesetz möglich sein müsse, um möglich bleiben zu können,² war deren Sanktion vor allem dem Umstand verhaftet, daß darüber, was sonst an ihre Stelle hätte treten sollen, ein noch größerer Dissens bestand, als über diese Verfassung selbst.

Auch wenn die auf liberaler Seite geäußerte Kritik und Selbstkritik, die Hinweise auf die innere Widersprüchlichkeit der „unvollendeten“ Verfassung³ nicht nur negativer Interpretation fähig waren, so überwogen in der Summe doch Mißtrauen und Skepsis.⁴ Die Tragfähigkeit des liberal-konservativen Verfassungskompromisses hatte sich erst noch zu bewähren; denn an „Verheißungen“ fehlte es auch und gerade der Verfassung von 1850 nicht, in oder mit denen die Konstitution gleichsam über sich

1 Zur Beurteilung der am 5. 12. 1848 oktroyierten Verfassung vgl. Günther Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen 1848/49–1857/58. Preußischer Konstitutionalismus – Parlament und Regierung in der Reaktionsära*. Düsseldorf 1982, insbes. S. 52–65.

2 Zur Entstehung und zum Wortlaut der Ansprache des Königs bei der Beschwörung am 6. 2. 1850: Otto Freiherr v. Manteuffel, *Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Freiherr v. Manteuffel*. Hrsg. v. Heinrich v. Poschinger. 1. Bd.: 1848–1851. Berlin 1901, S. 160 ff.

3 So die *Kölnische Zeitung*, Nr. 28 v. 1. 2. 1850.

4 Einzelnachweise: Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen*, S. 175 ff.

selbst hinaus verwies,⁵ die indessen jeweils an den Vorbehalt zukünftiger Ausführungsgesetzgebung gebunden blieben.⁶ Der Vorwurf, daß in Preußen nur ein scheinkonstitutionelles System herrsche, wurde immer wieder mit der Nichterfüllung dieser Verfassungsverheißungen – mit dem Blick auf das fehlende Ministerverantwortlichkeitsgesetz zumal – begründet, und die Forderung, die Gesetzesgebote in liberal-konstitutionellem Sinne einzulösen, war weitgehend identisch mit der, die Verfassung zur „Wahrheit“ zu machen.

In der Verfassung waren Umfang und Reichweite des politischen Handlungsspielraums von Parlament und Regierung hinreichend, aber nicht eindeutig definiert: Im Hinblick auf die für das wechselseitige Verhältnis beider konstitutiven verfassungsrechtlichen Bedingungen war von Anfang an und blieb entscheidend, daß jeder politische Konflikt in letzter Konsequenz auf eine Divergenz in der Verfassungsinterpretation zwischen den von der Verfassung selbst konstituierten Gesetzgebungsfaktoren (Krone/Regierung – 1. Kammer/Herrenhaus – 2. Kammer/Abgeordnetenhaus) rückverwies. Es bedarf in diesem Zusammenhang nur weniger Worte: Die preußischen Kammern besaßen aufgrund ihres Mitentscheidungsrechts im Gesetzgebungsverfahren notfalls die Kraft zur Negation, die Macht zu hindern, nicht aber verfügten sie über das Recht oder – unter den politischen Bedingungen der 50er und 60er Jahre (hierauf wird zurückzukommen sein) – über die Möglichkeit, einer Regierung ihren Willen aufzuzwingen.

Verwiesen ist hier mit auf die, jedenfalls nach Maßgabe liberalen Konstitutionalismus-Verständnisses, reduzierte Budgetrechtskompetenz der preußischen Kammern.⁷ Reduziert deshalb, weil es – wiederum aus liberaler Perspektive argumentiert – bei der Revision der oktroyierten Verfassung nur gelungen war, dem Parlament (in Art. 99 VU) das Recht zur Mitentscheidung über den „jährlich durch ein Gesetz“ festzustellenden Staatshaushaltsetat zu sichern, sich alle Versuche aber als vergeblich erwiesen hatten, das insoweit konzedierte Ausgabe-Verweigerungsrecht durch die Kompetenz zur Festsetzung jeweils entsprechender Staatseinnahmen aus Steuern oder Abgaben zu komplettieren. Nur mit dem „Zwangsmittel leerer Staatskassen“, mit dem Einnahme-Verweigerungsrecht versehen, hielt man das Parlament für ausreichend gerüstet, um das Budgetrecht glaubhaft vertreten und dessen Berücksichtigung notfalls erzwingen zu können.⁸

5 Kölnische Zeitung, Nr. 32 v. 6. 2. 1850.

6 Die Ausführungsvorbehalte betrafen u. a. die Artikel 5 (persönl. Freiheit), 26 (Unterrichtswesen), 113 (Preßfreiheit), 30 (Assoziationsrecht), 36 (Verwendbarkeit der bewaffneten Macht bei inneren Unruhen), 61 (Verantwortlichkeit der Minister), 55/56 (Bildung 1. Kammer), 69 u. 72 (Wahlbezirke und Wahlgesetz für 2. Kammer), 101 (steuerliche Bevorzugungen), 104 (Oberrechnungskammer).

7 Für die Entstehungsgeschichte der budgetrechtlichen Verfassungsbestimmungen sei hier generell verwiesen auf Grünthal, Parlamentarismus in Preußen, S. 129–150.

8 Stenographische Berichte (ferner: Sten. Ber.) 2. Kammer (2. K. bzw. Abg. Hs.), 21. Sitz. v. 25. 9. 1849, S. 420 (O. Camphausen).

Dem aber standen – ganz abgesehen von der Tatsache, daß nicht etwa nur oder erst das Staatshaushalts-Etatgesetz den Erhebungstitel für Steuern und Abgaben bildete (Art. 100 VU)⁹ – die so folgenreich gewordenen ersten sieben Worte des Art. 109 entgegen, deren Streichung die Liberalen zwar verlangt, nicht aber hatten durchsetzen können: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, ... bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.“

So umstritten die Finanzartikel auch blieben: Nach Abschluß der Revisionsdebatten und dem Inkrafttreten der Verfassung jedenfalls bestand volle Klarheit auf liberaler gleicherweise wie auf konservativer Seite in dem Punkt, daß bei einem Dissens über das Budgetgesetz dem Handlungsvorbehalt der Regierung zur Durchsetzung der zwar widersprüchlich gefaßten, aber schließlich als eindeutig anerkannten „Absicht“ der Verfassung kein entsprechendes Machtmittel der Kammern zur Umsetzung einer abweichenden Verfassungsinterpretation gegenübergestellt werden könne;¹⁰ denn dazu hätte es eben jenes Mittels, der „geladene[n] Pistole“ des Steuerverweigerungsrechts, bedurft, das den Kammern – was wiederum nicht bestritten wurde und schlechterdings unbestreitbar war und ist – bewußt versagt worden war.¹¹

Die Konfliktsituation während der 60er Jahre verdeutlichte, daß gewonnene Wahlen und das Insistieren auf angeblich eindeutigen oder schlicht „logischen“ Rechtspositionen nicht ausreichten, um von Krone und Regierung die Preisgabe für unverzichtbar erachteter, jedenfalls für unaufgebbar erklärter Machtpositionen erzwingen zu können.¹² Die in den 50er Jahren festgeschriebenen „Usualinterpretationen“¹³ der Verfas-

9 Art. 109 VU: „Steuern und Angaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushalts-Etat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.“

10 Wie oben Anm. 7, S. 148 u. f. Vgl. auch die Bemerkungen A. Reichenspergers in der Retrospektive nach 16 Jahren: Sten. Ber. Abg. Hs., 20. Sitz. v. 14. 3. 1865, S. 483 f.

11 F. J. Stahl hatte (Sten. Ber. 1. K., 55. Sitz. v. 16. 10. 1849, S. 1124) das „absolute Veto des Königs [mit der] ungeladene[n] Pistole, das Steuerverweigerungsrecht der Kammern [mit der] geladene[n] Pistole“ verglichen. – Versage man den Kammern diese „Waffe“, so O. Camphausen, so besäßen diese „lediglich die Befugnis zu negieren, vorgelegte Gesetzentwürfe nicht gut zu heißen, das Budget zu bemäkeln“. Nachweis wie oben Anm. 8.

12 Vgl. zur Diskussion der Verfassungsrechtsproblematik im Konflikt neuerdings W. Becker, Die angebliche Lücke der Gesetzgebung im preußischen Verfassungskonflikt. In: HJb 100 (1980), S. 257–283. Auf eine Auseinandersetzung mit der schon im Titel erkennbaren Hauptthese muß und kann hier verzichtet werden. Dazu wird in dem Band des „Handbuchs der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“, den der Vf. für Preußen 1858/59–1866/67 vorbereitet, Gelegenheit sein.

13 Zur Praxis „gewohnheitsrechtlicher“ Widerlegung der liberalen Budgetrechtsinterpretation vgl. weiter unten im Text vor allem den Beschluß des Ministeriums v. 16. 12. 1850. Die „Usualinterpretation“ (vgl. Sten. Ber. 2. K., 18. Sitz. v. 3. 2. 1850, S. 265 [Simson]) verspäteter Etatgesetz-Verabschiedung z. B. erfuhr durch das verfassungändernde Gesetz v. 18. 5. 1857 (Einberufung beider Häuser des Landtags nicht, wie bisher gem. Art. 76 VU, im November jeden Jahres, sondern „von dem Anfange des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar...“) eine zusätzliche Stütze. Daran änderten auch die Vorbehalte der Opposition grundsätzlich nichts. Nachweis der parlamentarischen Beratungen am übersichtlichsten bei Ludwig v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. Bd. 1. Leipzig 1881, S. 268 f. Vgl. ferner zur Kritik in den 60er Jahren: Sten. Ber. Abg. Hs., 60. Sitz. v. 6. 10. 1862, S. 2117 (Gneist) u. ebd., 61. Sitz. v. 7. 10. 1862, S. 2143 (Schulze).

sung einerseits und die den tradierten Verwaltungs- und Militärstaat gegen die potentiellen Gefahren eines „Regierens mit Kammern“ zusätzlich sichernden Gesetze andererseits erwiesen sich jedenfalls als unüberwindlich. Dies soll im Folgenden, zunächst mit dem Blick auf das konkrete Ausmaß parlamentarischen Einflusses auf das Budget anhand einiger Daten und ausgewählter Beispiele exemplifiziert werden.

II. Budgetrecht und Finanzen

Im März 1865 war von der Budget-Kommission des Abgeordnetenhauses ein auch die bisherige Staatshaushaltsetat- und allgemeine Finanzentwicklung einbeziehender „Allgemeiner Bericht“ erstattet worden.¹⁴ In der sich über acht Sitzungstage hinziehenden Plenardebatte¹⁵ wurde mit hinlänglicher Klarheit ausgesprochen, was letzten Endes den Ausschlag gegeben hatte, um dem – wie es Gneist in der Indemnitätsdebatte im September 1866 umschrieb¹⁶ – „Interpretations“-Regime Bismarck zu Dauer und Erfolg seiner verfassungspolitischen Konfliktstrategie zu verhelfen. Es war dies die schon der frühkonstitutionellen Budget-Theorie geläufige Einsicht, daß Regieren eigentlich nichts anderes als Geld ausgeben heiße.¹⁷ Da es dem preußischen Parlament – wie oben angedeutet – an einer verfassungsrechtlich zwingenden Möglichkeit zur Limitierung von Einnahmen dem jährlich durch Gesetz festzustellenden Ausgabe-Volumen gemäß fehlte, die Steuern in Preußen – wie dies Finanzminister v. Bodelschwingh¹⁸ durchaus treffend umschrieb – nicht nach „Bedürfnis“ erhoben wurden, sondern, einmal gesetzlich fixiert, in Folge von Art. 109 VU der Regierung zufließen, besaß – so die kaum widerlegbare Einsicht R. Virchows – das Ministerium Bismarck die „Quellen seiner Kraft eben nur in dem Zustande [der] Einnahme-Gesetzgebung“.¹⁹

Dies stimmte in der Tat – wie sogleich zu belegen ist; die Erkenntnis aber war keineswegs so neu, wie sie sich in den 60er Jahren ausnahm. Sie hatte schließlich der budgetrechtlichen Praxis der Regierung bereits während der 50er Jahre zugrunde gelegen. Aber dies war, wie anderes mehr, was sich in der „finsternen Reaktionszeit“ in den Kammer zugetra-

14 Anlagen zu den Verh. d. Abg. Hs. 1864/65, Bd. 5, Aktenstück Nr. 64, S. 433–526 (Allgemeiner Bericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865 v. 7. 3. 1865).

15 Sten. Ber. Abg. Hs., 20.–27. Sitz. v. 14.–17., 10./21. u. 23./24. 3. 1865, S. 471–707.

16 Ebd., 11. Sitz. v. 1. 9. 1866, S. 155.

17 Karl Heinrich Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung. [Teil] I: Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus mit einer kritischen Übersicht über die Entwicklung der budgetrechtlichen Dogmatik in Deutschland. Bad Homburg etc. 1968, S. 106 (nach Zitat einer Rede des württ. Innenministers v. Schlayer 1836).

18 Sten. Ber. Abg. Hs., 23. Sitz. v. 17. 3. 1865, S. 576.

19 Ebd., 22. Sitz. v. 16. 3. 1865, S. 560.

gen hatte, von der Fortschrittspartei für unerheblich erachtet oder gänzlich ignoriert worden.²⁰

Bereits im ersten Jahr nach Erlaß der Verfassungsurkunde war der – seitdem chronisch gewordene – Zustand eingetreten, der dann 1862 schließlich in die Konfliktsituation zwischen Regierung und Parlament einmünden sollte: Der Etat war verspätet zustande gekommen, gleichwohl aber hatte die Regierung die ihr gem. Art. 109 zur Verfügung stehenden Einnahmen verwendet. Zur Beseitigung etwaiger Zweifel, inwieweit es verfassungsmäßig statthaft sei, vor erfolgter gesetzlicher Feststellung des Staatshaushaltsetats über die in denselben vorläufig aufgenommenen Ausgabenfonds zu verfügen, hatte das Staatsministerium im Dezember 1850 einen Beschluß gefaßt, der in der Summe darauf hinauslief, daß aus der in Art. 109 sanktionierten Forterhebung der bestehenden Steuern die Befugnis der Regierung, diese auch zu verwenden, „von selbst folge“.²¹

Die sich hierauf gründende Praxis bewies, daß der Verfassungstext der Exekutive „größere und bestimmtere Rechte“ beilegte, als dies durch irgendwelche Zusätze zur vermeintlichen Verbesserung des Verfassungstextes resp. zur Ausfüllung der „Leere“ zwischen den Art. 99 und 109 hätte geschehen können.²² Hiermit war einerseits abgehoben auf die Versuche, eine bestimmte Fristverlängerung des Etats in den Fällen eintreten zu lassen, in denen das neue Budget nicht termingerecht verabschiedet worden wäre und, andererseits, auf die immer wieder erneuerten, von der Rechten aber immer wieder erfolgreich bekämpften Anträge, einem sich aus der „Lücke“ ergebenden Dissens zwischen Regierung und Volksvertretung durch Teilung des Ausgabe-Etats in einen außerordentlichen und einen der jährlichen Neubewilligung entzogenen ordentlichen Etat zu steuern.²³ Im Finanzgebaren des preußischen Staates war auf diese Weise von Anfang an die Tendenz angelegt, das budgetäre Mitentscheidungsrecht der Kammern zurückzudrängen: Der Verkümmern des Einnahmewilligungsrechts drohte die Aushöhlung des Ausgabeverweigerungsrechts unmittelbar zu folgen.

Der sich aus der skizzierten Budgetrechtspraxis für das Gouvernement ergebende Zugewinn an politischem Handlungsspielraum ist keineswegs etwa nur im Lager der Liberalen, sondern mit besonderer Skepsis auch und gerade in den Reihen der äußersten Rechten verfolgt worden. Die Sorge galt hier den, bei nicht ausreichend kontrollierbarem Finanzgeba-

20 Das traf für die Beratungen der Budget-Kommissionen nur bedingt zu; kritisch aber zur diesbezüglichen Parlamentspraxis in Preußen insgesamt (Budget-Beratung in der Kommission „hinter verschlossenen Türen“) z. B. Faucher: Sten. Ber. Abg. Hs., 21. Sitz. v. 15. 3. 1865, S. 502 u. ähnlich ebd., S. 508 (Michaelis).

21 Sten. Ber. 2. K., 29. Sitz. v. 24. 2. 1851, S. 330 f. Vgl. auch Eva Hahndorf, Das Budgetrecht in den Verhandlungen des Preußischen Landtags. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte von 1848–1866. Berlin 1931, S. 43–52.

22 Sten. Ber. (wie vorige Anm.), S. 333 (v. Beckerath) u. 335 (v. Arnim-Boytenburg).

23 Vgl. Grünthal, Parlamentarismus in Preußen, S. 131 f. u. Rönne, Staatsrecht, Bd. 1, S. 601 f. (mit Fußn. 2).

ren angeblich drohenden Auswüchsen „geistlosen“ Bürokratenregiments, dem – wie die „Kreuzzeitung“ dies schon in anderem Zusammenhang 1852 umschrieben hatte²⁴ – „Geheime-Rat-Liberalismus... in der seltsamen Verquickung von Konstitutionalismus und Bonapartismus“. Das Produkt jener Sorge war eine von E. L. v. Gerlach begründete „neue Finanz-Doktrin“, mit der die Rechte gegen die 1857 eingebrachten umfänglichen Steuervorlagen des Ministeriums Manteuffel zu Felde zog.²⁵ Da die durch Erfahrung nur bestätigte Einsicht lehre, daß es wenig nutze und aus grundsätzlichen Überlegungen heraus nicht einmal erstrebenswert sein könne, die Ausgabe-Etats zu bemängeln, den einen oder anderen Posten gar streichen zu wollen, bleibe – wenn man die Regierung zur Sparsamkeit oder zu gezielter (und das meinte: zu einer von der Kammer gewünschten) Verwendung bestimmter Mittel bewegen wolle – allein übrig, Einnahmen (und nicht Ausgaben) abzusetzen, und dies konnte nur heißen: etwaigen neuen Steuern die von der Verfassung vorgeschriebene Zustimmung seitens des Parlaments zu versagen.

Diese Doktrin stand in der Einschätzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Abgeordnetenhauses in nichts derjenigen nach, die Virchow – wie oben angeführt – acht Jahre später für die Fortschrittspartei vertrat. Deren Praktikierbarkeit indessen hing entscheidend von dem „Zustande [der] Einnahme-Gesetzgebung“ ab.

Dieser von Virchow apostrophierte Zustand nahm sich – in Ziffern übersetzt – eindrucksvoll genug aus. Zwar hatte es um die preußischen Finanzen,²⁶ im ersten Jahrfünft nach der Revolution zumal, nicht zum besten gestanden. So hatte die Staatsschuld seit 1847 um 122 Millionen Taler zugenommen, was negativ vor allem deshalb zu Buche schlug, weil über die Hälfte dieser Summe unproduktiv verwendet worden war. Die Regierung Manteuffel aber hatte rechtzeitig für eine erhebliche Vermehrung der sog. „kontinuierlichen“ Staatseinnahmen Sorge getragen, u. zw. durch „besondere Gesetze“, so wie sie gem. Art. 100 VU geboten waren und in klarer Einschätzung derjenigen Gefahren, die sich aus zeitlich befristeten oder in bestimmter Weise kontingentierte Steuern ergeben konnten. Dabei war die Unverzichtbarkeit aller bis 1857 eingeführten neuen Steuern (insbesondere die klassifizierte Einkommensteuer und die Eisenbahnabgabe) bzw. der umfänglichen Steuererhöhungen (Rübenzucker-, Maisch- und Zeitungsstempelsteuer) um so überzeugender zu vertreten gewesen, als sich die Kammern jeweils vor die Notwendigkeit gestellt sahen, die sich in den frühen 50er Jahren in Millionenhöhe bewegendem jährlichen Defizite auszugleichen.

Hatten von 1849 bis 1855 zur Defizitbewirtschaftung noch rund 20 Millionen Taler aus dem staatlichen Kapitalvermögen entnommen wer-

24 Nr. 112 v. 14. 5. 1852.

25 Näheres bei Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen*, S. 455 ff.

26 Nach einer Denkschrift des Ministeriums Manteuffel v. Dezember 1856, in: *Anlagen Abg. Hs. 1856/57*, Bd. 3, Aktenstück Nr. 65, S. 241–245. Hiernach die folgenden Angaben. Ferner *Sten. Ber. Abg. Hs.*, 37. Sitz. v. 23. 3. 1857, S. 562 (v. Bardeleben) u. die Artikelserie: „Das Budget und die Landesvertretung“, in: *Preußisches Wochenblatt*, Nr. 30–38 (Juli–Sept. 1856).

den müssen, so zeichnete sich Ende der 50er Jahre eine durchgreifende Besserung ab: Die im weitesten Sinne als Folgekosten der Revolution zu bezeichnenden Verluste waren jedenfalls 1856/7 ausgeglichen; der Etat des Jahres 1856 war der erste, der in Einnahmen und Ausgaben ohne Inanspruchnahme außerordentlicher Hilfsmittel bilanzierend abschloß. Und von nun an wuchsen die jährlichen Einnahme-Überschüsse: Gewinne staatlicher Investitionen aus der Eisenbahn-, Post- und Telegraphenverwaltung, aus Bergwerken, Hütten und Salinen – in der Summe Gewinne als Folge des allgemeinen wirtschaftlich-industriellen Aufschwungs. Die direkten Steuern erbrachten von 1849 bis 1865 bei einer Bevölkerungszunahme von 12,8 % (von 1849 bis 1861) eine Brutto-Zuwachsrate von rund 55 % (von 20,3 auf 31,5 Mill. T.); zog man hiervon die Grundsteuer als eine ihrer Natur nach unbewegliche Steuer ab, so ließ sich für die Zeit von 1849 bis 1863 sogar ein Anstieg von etwa 75 % errechnen. Bei den Erträgen aus den indirekten Steuern ergab sich für den gleichen Zeitraum ein Zuwachs von 10,4 Mill. T. (von 28,3 auf 38,7 Mill. T.) oder 36 %.²⁷

Im Rahmen der zwischen 1849 und 1865 von rund 95 auf 150 Mill. T. gestiegenen Ausgaben schlug, infolge der Reorganisation der Armee seit 1858 zumal, der Etat des Kriegsministeriums (ganz abgesehen von der Finanzierung der Kriege 1864 und 1866) natürlich am stärksten zu Buche. Er war seit 1858 (bis 1865) um rund 32 % vermehrt worden, während sich die Steigerungsrate der Etats aller übrigen Verwaltungszweige zusammen auf nur 8,9 % belief. Gleichwohl war die Grenze finanzieller Leistungsfähigkeit keineswegs schon erreicht: Nach den offiziellen Angaben der dem Indemnitätsgesetzentwurf beigegebenen „Übersicht“ über die Summe aller Staatseinnahmen und Ausgaben für die Jahre 1862 bis 1865 ergab sich trotz einer realen Ausgabevermehrung von 25 Mill. T. ein jährlicher Einnahme-Überschuß von knapp 4 Mill. T.²⁸

27 Nachweis wie oben Anm. 14. Twesten (Sten. Ber. Abg. Hs., 21. Sitz. v. 15. 3. 1865, S. 514) kam in einer nicht in den Bericht aufgenommenen Ergänzungsrechnung, unter Einbezug von Überschüssen, Haushaltsresten („disponible Restausgaben“), Betriebsfonds und kreditierten Steuerrückständen auf einen der Regierung 1864 über die etatisierten Mittel hinaus zur Verfügung stehenden Betrag von ca. 68 Mill. T. – Am 24. 3. 1865 schrieb Bismarck (GW 14/II, S. 693) an Savigny: „Unser vorjähriger Finanzabschluß [1864] ergibt das Resultat, daß wir für den dänischen Krieg nur 2 Millionen aus dem Staatsschatz brauchen, alles Übrige ist aus den Überschüssen 63/64 bestritten. Dies ist, der Kammer wegen, geheim zu halten, obschon sehr erfreulich. Die Finanziers drängen uns Anleihen ohne Kammer auf, aber wir könnten den dänischen Krieg noch 2 Mal führen, ohne eine zu brauchen.“ Vgl. (auch zum Problem der Kriegsfinanzierung 1864 u. 1866) Hans-Joachim v. Collani, Die Finanzgebarung des preussischen Staates zur Zeit des Verfassungskonfliktes 1862–1866. Iur. Diss. Marburg. Düsseldorf 1939; ergänzend Fritz Stern, Gold und Eisen. Bismarck und sein Bankier Bleichröder. Frankfurt/M. 1978.

28 Anlagen Abg. Hs. 1866/67, 1. Bd., Aktenstück Nr. 39, S. 142 ff. Danach ergaben sich die folgenden Summen:

Einnahmen				
1862	1863	1864	1865	
149 030 215	158 484 951	171 540 078	173 934 739	
Ausgaben				
144 284 393	154 227 146	169 125 785	169 243 365	
Überschuß				
5 745 822	4 257 805	2 414 293	4 691 374	

Der mit dem „Allgemeinen Bericht“ zum Etat-Gesetzentwurf für 1865 von der Budget-Kommission des Abgeordnetenhauses beschlossene Antrag lautete nicht – wie noch 1864 – unter Vorschlag auf Annahme des Kommissionsentwurfs auf Ablehnung des Regierungsetats; vielmehr hatte man, so der Abgeordnete Michaelis,²⁹ aus der Einsicht endlich Konsequenzen sich zu ziehen bemüht, aus der Erkenntnis nämlich, daß der „in den letzten 17 Jahren [gemachte] Versuch . . ., die Verhältnisse umzukehren [und] das Ausgabe-Bewilligungsrecht als das Erste und das Steuerbewilligungsrecht als das Zweite zu betrachten“, als definitiv gescheitert zu betrachten sei. Es habe dabei „nicht gefehlt an einer Kritik der früheren Steuer-Gesetzgebung, welche alle Steuerquellen mit ihrer ihnen inne liegenden Wucherkraft eröffnet und damit die budgetlose Regierung erst möglich gemacht“ habe. Die Kritik hatte sich gleicherweise an das „Verhalten der früheren Budget-Kommissionen“ gerichtet, auch wenn dies nur die Schwäche der eigenen Position unterstrich. Es sei schließlich „Pflicht“, um noch einmal Michaelis, Abgeordneten der Fortschrittspartei und Mitglied der Budget-Kommission, zu zitieren, „die Wirkungen der Gesetzgebung und die Wirkungen des Verhaltens älterer Häuser zu konstatieren, weil [man] aus diesen Erfahrungen erst [die] Politik für die Zukunft schöpfen“ könne.

Mit dem in sechs Anträge unterteilten Beschluß der Budget-Kommission³⁰ wurde moniert, daß in dem dem Hause vorgelegten Staatshaushalts-Etat eine „richtige Verteilung der Staats-Ausgaben nicht zu erkennen“ sei und gefordert, den Militäretat einer wesentlichen Umgestaltung und Ermäßigung zu unterziehen sowie ferner größere Summen als bisher zur Finanzierung „produktiver Zwecke“ (u. a. Stromregulierungen, Wegebauten, Gehaltsverbesserung für Lehrer und Subalternbeamte) zu verwenden. Im letzten, wichtigsten Antrag schließlich wurde verlangt, „eine gesetzliche Umwandlung der Klassen- und Einkommensteuer vorzunehmen, und zwar so, daß die Anzahl der tatsächlich zu erhebenden (von gesetzlich fixiert: maximal 12 möglichen) Monatsraten jährlich durch das Budget festzustellen sein würde.

In der Tat wäre bei Annahme dieses Antrags³¹ erstmals ein, wie es in der Begründung hieß, „bewegliches Element“ in die Summe der Einnahmen gekommen und erreicht worden, daß „Bedarf und aufzubringende Mittel einander gegenüber in volle Wechselwirkung“ getreten wären, während es sich bis dahin im Grunde immer nur „einseitig um Unterbringung [von] veranschlagten Mehreinnahmen“ gehandelt hatte.

29 Sten. Ber. Abg. Hs., 21. Sitz. v. 15. 3. 1865, S. 508.

30 Wie oben Anm. 14, S. 468 f.

31 Er entsprach im übrigen sachlich einem Vorschlag, den R. v. Auerswald während der Revisionsverhandlungen 1849 als Äquivalent für die Beibehaltung des Art. 109 VU zur Debatte gestellt hatte (Beschränkung des Steuerverweigerungsrechts auf „einen hinlänglich großen Teil der Einnahmen“, bei denen ganz wie 1865 auch an die Klassensteuer gedacht war), der aber innerhalb der liberalen Partei ohne Echo geblieben war. Sten. Ber. 1. K., 56. Sitz. v. 17. 10. 1849, S. 1139.

Dies war die eine Seite; auf der anderen bedeutete die Annahme des Kommissionsvotums schon allein durch das Abgeordnetenhaus indessen – und dies zwingend – zugleich auch die Anerkennung der seit 1849 in ihrer Bedeutung für das Budgetrecht bestrittenen, konservativ-ministeriellen Interpretation des Art. 109. Denn ohne die (damit aber stillschweigend als zutreffend akzeptierte) Voraussetzung, daß die Regierung über alle ihr gem. Art. 109 zufließenden Einnahmen verfügen könne, hätte es keines Antrags auf gesetzliche Reduzierung eben jener Einnahmen bedurft, sondern ausgereicht, die betreffenden Steuern im Ausgabe-Budget zu streichen.³²

Das Schicksal, das dem Antrag widerfuhr, ist bekannt. Die Regierung hatte schon in den Kommissionsberatungen deutlich gemacht, daß sie einer Forderung nicht zustimmen könne, durch die sich die Exekutive des Rechts begeben, die gesetzlich bewilligten Steuern und Abgaben „unter allen Umständen fortzuerheben“ und gleichzeitig dem Abgeordnetenhaus die Befugnis erteilen würde, einen bedeutenden Teil der Steuern jährlich neu zu bewilligen – oder zu versagen. „Es handle sich daher eigentlich wohl um eine Änderung der Verfassung, welche die Staatsregierung entschieden ablehnen müsse.“³³

Rebus sic stantibus war damit die Stellung des Ministeriums fast noch unangreifbarer geworden. Wie auch immer, ob Verfassungsänderung oder „einfache“ Änderung der Steuergesetzgebung: Für beides blieb die Zustimmung der beiden anderen Gesetzgebungsfaktoren unabdingbar, und die Zustimmung der Regierung wie die des Herrenhauses war ohnehin nicht zu erwarten. Und beide befanden sich insoweit in vollster Übereinstimmung mit der Verfassung.

Der Bericht der Budget-Kommission war, wie H. Wagener konstatierte,³⁴ zu nichts weniger geeignet, als den Konservativen Sorgen vor der Zukunft zu bereiten, sei mit ihm doch gerade der Nachweis erbracht, daß die staatlichen Einnahmen eine solche Triebkraft besäßen, „daß die Regierung wahrscheinlich noch lange nicht in die Verlegenheit kommen [werde], vom [Abgeordnetenhaus] neue Einnahmen fordern zu müssen“. Preußen sei eben nicht England, und es hieße nichts als „ein Schattenspiel an der Wand treiben, wenn man sich der Illusion hingäbe, durch beliebige Beschlüsse das Preußische Abgeordnetenhaus in ein Englisches Unterhaus changieren zu können“. Die Regierung hatte – wie dies Reichensperger umschrieb – „eben alle Tatsachen in der Hand“, und dies zumindest solange, als sie sich finanziell dem Parlament gegenüber in der

³² So völlig zutreffend A. Reichensperger (Sten. Ber. Abg. Hs., 20. Sitz. v. 14. 3. 1865, S. 483 f.).

³³ Wie oben Anm. 14, S. 467.

³⁴ Sten. Ber. Abg. Hs., 20. Sitz. v. 14. 3. 1865, S. 491 f.

Lage des „*beatus possidens*“ befand.³⁵ Man könnte es fast als eine Ironie des Schicksals bezeichnen, ließe es sich nicht auch mit handfesten Daten belegen: Daß das, was zumindest partiell zu den Wahlerfolgen der Fortschrittspartei beitrug, nämlich: das durch erhöhte Steuerleistung bedingte Aufrücken ihrer Klientel in die beiden ersten Abteilungen des Dreiklassenwahlrechts, für Bismarck die Basis schuf, um die Opposition erfolgreich zu bekämpfen und den Konflikt schließlich unter entscheidend von ihm selbst bestimmten Konditionen beizulegen.

III. Der Beamte im konstitutionellen Verfassungsstaat

Eine starke Regierung, eine Regierung, die wisse, was sie wolle, könne mit der Verfassung durchaus regieren. Ihre Stärke, so hatte dies O. v. Manteuffel noch als Innenminister umschrieben, hänge allerdings davon ab, ob und inwieweit sie sich auf ihr Werkzeug, den Beamten, verlassen könne.³⁶ In diesem Zusammenhang kam den im Juli 1849 als Verordnung erlassenen, 1852 dann als Gesetz verabschiedeten Disziplinarrechtsvorschriften für die richterlichen und nicht-richterlichen Beamten ausschlaggebende Bedeutung zu.³⁷ Durch die mit den Disziplinargesetzen eingeleitete Bürokratisierung der nicht-richterlichen Beamtenschaft war über den Rahmen des verfassungsrechtlichen Verhältnisses von Regierung und Parlament hinaus eine – wie im folgenden in gebotener Kürze zu belegen sein wird – erhebliche Verstärkung der ministeriellen Position dem Abgeordnetenhaus gegenüber verbunden. Während gegen Richter – und dies stellte eine Verbesserung gegenüber dem Disziplinargesetz von 1844 dar – Disziplinarstrafen fortan nur noch auf Grund eines förmlichen Disziplinarverfahrens zulässig waren, fand die genuin politische Zielsetzung der Regierung in der Verordnung die nicht-richterlichen Beamten betr. einen unverhüllten Ausdruck. Gem. § 20 mußte die Dienstentlassung auch dann erfolgen, wenn der betreffende Staatsdiener die „Pflicht der Treue verletzt oder den Mut, den sein Beruf erfordert, nicht

35 Wie oben Anm. 32, S. 483. Ganz ähnlich Twisten, ebd. S. 514. Der badische Gesandte (Generallandesarchiv Karlsruhe Abt. 48 [Polit. Korrespondenz/Preußen] Nr. 2663) berichtete am 5. 3. 1863 ausführlich über die gute Position des preuß. Ministeriums. „Die bestehenden Steuern schlagen in einer Weise vor, daß es ... an Mitteln nicht fehlen wird“. Überdies stehe die neue Grundsteuer in Aussicht „und Verhältnisse, die eine Anleihe nötig machen könnten, denkt die Regierung, werden nicht eintreten. Mit welchen wirksamen Mitteln das Abgeordnetenhaus [dagegen] ankämpfen soll, darüber gehen die Berichte ... auseinander, jedenfalls sind diese Mittel noch nicht gefunden“. – Voraussetzung im Kampf der Opposition sei (so die Königsberger Hartungsche Zeitung, Nr. 292 v. 13. 12. 1862) Einigkeit und Ausdauer. Sie müsse „die unbezwingliche Position wahren, in der uns durch die Natur der Dinge der Sieg werden muß, wenn wir ... auszudauern verstehen, bis die Reaktion außerordentliche Geldmittel bedarf“.

36 Zirkular v. 7. 4. 1850 (Geh. Staatsarchiv der Stiftung Preuß. Kulturbesitz Berlin-Dahlem, Rep. 90/2322 Bd. 1).

37 GS 1849, S. 253 ff., 271 ff. Die Motive in: Anlagen 2. K. 1850/51, Bd. 3, Aktenstücke Nr. 14 u. 15, S. 85 ff. u. 93 ff. Zur Sache vor allem Harro-Jürgen Rejewski, Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850–1918). Berlin 1973, S. 22–29 u. Bernhard Steinbach, Die politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preußen und im Deutschen Reich. Bonn 1962, S. 27 ff.

bestätigt oder einer feindlichen Parteinahme gegen die Staatsregierung sich schuldig" gemacht hatte. Darüber hinaus war es der Regierung möglich, eine Reihe politisch besonders wichtiger Beamter (Unterstaatssekretäre und Ministerialdirektoren, Ober- und Regierungspräsidenten, Staatsanwälte, Polizeidirektoren, Landräte und schließlich Beamte des diplomatischen Dienstes) im „Interesse des Dienstes“ jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.

Hinter dieser Verschärfung des Disziplinarrechts stand einerseits die Einsicht, daß in einem konstitutionell verfaßten Staat das staatsrechtliche Verhältnis des Beamten einer grundlegenden Änderung bedürfe; denn der Beamte hatte aufgehört, als politischer Standesvertreter in einer Mittlerfunktion die bürgerliche Gesellschaft zu repräsentieren.³⁸ Damit war andererseits aber auch als unabdingbare Voraussetzung gefordert, daß die im Parlament repräsentierte Gesellschaft als Korrektiv im gesamtstaatlichen Willensbildungsprozeß in der Lage sein müsse, sich politisch entsprechend Geltung zu verschaffen. Die Bürokratisierung der Beamtenschaft aber mußte dann ihr Ziel verfehlen, wenn das staatliche Exekutiv-Potential zur politischen Disziplinierung und Präjudizierung des gesellschaftlichen Repräsentativorgans selbst eingesetzt wurde. Daß die hierin liegende Gefahr einer Korrumpierung der Beamtenschaft nicht zu unterschätzen war, sollte in den 60er Jahren deutlich werden.

Zunächst: Unter den spezifischen Bedingungen des Dreiklassenwahlrechts, der Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Wahlverfahrens zumal, komplettierte das neue Disziplinarrecht die Verwendbarkeit des Staatsdieners um die politische Dimension einer im Interesse der Regierung aktivierbaren Parteilichkeit. Der Verwaltungsbeamte, der Landrat vor allem, wurde zum Organisator konservativ-gouvernementaler Wahlen. Dies galt für die Wahlen von 1852 und 1855 gleicherweise wie für die von 1862 und 1863 – wenn auch bekanntermaßen mit unterschiedlichen Resultaten.³⁹

Mehr noch: Der „Staatsdiener“ war nicht nur Organisator und Propagator von Wahlen und zu Wählenden, häufig genug war er, doppelt wirksam, Wahlkommissar und Abgeordneten kandidat in einer Person; denn Art. 78 VU ebnete dem Beamten den Weg ins Parlament, und die Regierung förderte, ja forcierte oder unterband, wenn nötig, Kandidaturen je nach politischer Opportunität. Dominierte in den 50er Jahren der (konservative) Verwaltungsbeamte, so in den Konfliktsjahren, jetzt indes auf Seiten der Opposition, der richterliche Beamte. Waren in der Legislatur-Periode 1855–1858 von 352 Abgeordneten insgesamt 215 „aktive Staatsdiener“ (= 61 %) und unter diesen allein 125 (= 35 %) derjenigen Beamten-Kategorie, die jederzeit zur Disposition gestellt werden konnte (und unter diesen wiederum allein 72 Landräte), so ergab sich am Anfang

38 Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*. Stuttgart 1967, S. 385 ff.

39 Vgl. Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen*, S. 317 ff. u. 415 ff. Hiernach, soweit nichts anderes angegeben, auch das Folgende. Für die Konfliktzeit vgl. Eugene N. Anderson, *The Social and Political Conflict in Prussia, 1858–1864*. Lincoln/Nebr. 1954.

der Legislatur-Periode 1862/63 das folgende Bild: Neben nur noch 31 Verwaltungsbeamten (davon gehörten 22 zur konservativen Partei) waren im Hause 111 richterliche Beamte vertreten, und von diesen gehörten je 33 zur Fortschrittspartei bzw. zum „Linken Centrum“, nicht einer zur Fraktion der Konservativen.⁴⁰

Sachkenntnis und Geschäftserfahrung, und auf diese glaubte auch die Linke trotz aller grundsätzlichen Vorbehalte der Kompatibilität von Staatsamt und Abgeordnetenmandat gegenüber nicht verzichten zu können, beförderten den Beamten-Abgeordneten in der Kammerhierarchie, in Kommissionen und Abteilungen noch mehr als in den Fraktionen. Er wirkte auf und durch die Geschäftsordnung prägend auf Arbeitsstil und Selbstverständnis des Parlaments.

Durch den Beamten als Abgeordneten sah sich indessen die Exekutive immer zugleich auch in die Pflichtenkollision seiner Amtsträger hineingezogen; denn der Beamte war mit dem Übergang Preußens zum Verfassungsstaat nicht mehr ausschließlich dem Monarchen als Dienstherrn zu Treue und Gehorsam, sondern gem. Art. 108 VU auch zur „gewissenhaften Beobachtung“ der Verfassung eidlich verpflichtet.⁴¹ In dieser Doppelfunktion war der Keim für den Gewissenskonflikt desjenigen Beamten gelegt, der seiner Amtspflicht als Staatsdiener gleichermaßen gerecht zu werden suchte wie der selbstverantwortlichen Ausübung seines staatsbürgerlichen Rechts, als Abgeordneter aus freier Überzeugung und ohne Bindung an Aufträge und Instruktionen „Meinungen“ (Art. 84 VU) öffentlich zu vertreten und abzustimmen.

Die Beamten-Abgeordneten, die sich offen der Opposition anzuschließen bereit fanden, erregten politisches Aufsehen – in den 50er Jahren aus naheliegenden Gründen mehr noch als in der Konfliktzeit. Das Ärgernis, das sie für das Staatsministerium bildeten, war um so größer, als diejenigen, die nach ihrer zwangsweisen Dispositionsstellung nichts mehr zu verlieren hatten, als Märtyrer des Rechts sofort zu den umworbenen Kandidaten von Wahlbezirken mit antigouvernementalen Mehrheiten avancierten. Es ist naturgemäß schwer, die Wirkung dieser von der Opposition als leuchtende Beispiele bester Traditionen wahrer Staatsdienerschaft gepriesenen Abgeordneten⁴² auf ihre beamteten Kollegen im Hause abzuschätzen. Indessen ist unbestreitbar, daß in den Reihen der Beamten-Abgeordneten das Empfinden für die Unzuträglichkeiten eines Systems, welches die Verfassung zu achten zwar beschwören ließ, den Protest gegen offensichtliche Rechtsbeugungen aber als Verletzung der Treuepflicht zu verfolgen androhte, weiter verbreitet war, als dies nach außen den Anschein hatte.

In der Summe war die ambivalente Stellung des Beamten Folge einer Verfassung, die der politischen Interpretation fähig, ja bedürftig war und

40 Sten. Ber. Abg. Hs., 11. Sitz. v. 10. 2. 1863, S. 118 (Rohden).

41 Vgl. oben Anm. 37; ferner Wilhelm Clauß, *Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten*. Karlsruhe 1906, S. 118 ff.

42 Typisch hierfür z. B. die Ausführungen G. v. Vinckes: Sten. Ber. 2. K., 24. Sitz. v. 10. 3. 1855, S. 425 ff.

blieb, ein Problem, das sich mit besonderer Schärfe in einem Staat stellte, der traditionell Verwaltungsstaat war und der nun in seiner Beamten-schaft dem verfassungsrechtlich-politischen Grundkonflikt um so stärker ausgesetzt wurde, je mehr die Staatsregierung gerade wegen der Diskrepanz von liberal-konstitutioneller Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit ihrerseits Partei zu werden genötigt war.⁴³ In der Zuspitzung wechselseitigen Vorwurfs der Verfassungsverletzung zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus galt die Sorge des Konfliktministeriums ersten Symptomen einer teilweise bereits tiefgehenden Demoralisation in den Reihen auch und gerade der höheren Beamtenschaft.⁴⁴

Am 20. April 1863 hatte das Staatsministerium in einem vertraulichen Zirkular alle Oberpräsidenten aufgefordert,⁴⁵ über „die Haltung der Beamten“ ihrer Provinz Bericht zu erstatten. Damit sollten die Voraussetzungen für Maßnahmen geschaffen werden, um nicht nur dem „Treiben“ der Presse Einhalt zu gebieten, sondern um vor allem gegen die „Opposition viele[r] mittelbare[r] und unmittelbare[r] Staatsbeamte[r]“ mit „allen Mitteln“ durchgreifen zu können. Zwar hatte es bekanntlich, jedenfalls zunächst, mit den sog. Preß-Ordonnanzen sein Bewenden, da sich in diesem Falle die Majorität unter Einschluß beider „Disziplinarminister“, der Grafen Eulenburg und zur Lippe, mit Erfolg gegen eine Verschärfung des geltenden Disziplinarrechts wandte; diese sei, so wurde argumentiert, ohnehin nur auf dem Verordnungswege durchsetzbar, und es würde, da eine nachträgliche Genehmigung durch das Abgeordnetenhaus mit Sicherheit nicht zu erwarten sei, auf diese Weise die Stellung der Regierung nur „erheblich verschlimmert“ werden. Keiner der Minister aber vermochte sich der allgemeinen Ansicht zu verschließen, „daß mit widerstrebenden oder gar für die Opposition agitierenden Beamten nicht zu regieren“ sei.⁴⁶

Die Berichte der Oberpräsidenten zeichneten die Lage keineswegs als durchweg besorgniserregend. Lokalisierte man gleichsam zur Linken den „Hauptkrebsschaden“ in einem großen Teil des Richterstandes, so waren es zur Rechten, und nach wie vor, die Landräte, auf denen das staatliche Auge mit fast ungetrübtem Wohlgefallen zu verweilen vermochte.⁴⁷ Der umfassendste und in der Summe seiner Beobachtungen wohl für die Lage in allen Provinzen der Monarchie zutreffendste Bericht war der des schon seit 1850 für die Provinz Sachsen verantwortlichen Präsidenten v. Witzleben.⁴⁸

43 Vgl. exemplarisch Hans-Joachim Schoeps (Hrsg.), Briefwechsel zwischen Ernst v. Bodelschwingh und Friedrich Wilhelm IV. Berlin 1968, S. 76 ff.

44 Sten. Ber. Abg. Hs., 11. Sitz. v. 1. 9. 1866 (Gneist).

45 GStA Berlin-Dahlem, Rep. 90/2322 (Akten das polit. Verhalten der Beamten ... betr.) Bd. 1: 1847–1870.

46 Prot. Sitz. Staats-Min. v. 11. 6. 1863; Staats-Min. an den König, Immediatbericht v. 15. 6. 1863 und Protokoll Conseil v. 16. 6. 1863. Ebd.

47 So Frhr. v. Schleinitz (für Schlesien), Bericht v. 22. 6. 1863. Ebd.

48 9. 7. 1863. Ebd. Hiernach die folgenden Zitate.

Zwar könne nur unter den wissenschaftlich vorgebildeten Beamten, so hieß es hier, von einer „selbstbewußten politischen Überzeugung“ die Rede sein; im Ganzen habe indes „unverkennbar der Stand der preußischen Verwaltungsbeamten an innerer Tüchtigkeit seit dem Jahr 1848 mehr verloren als gewonnen“. Die „öftern Wechsel des Systems in den höheren Regionen“, das durch die Konstitution unvermeidlich gewordene Parteiwesen, „der verflachende Materialismus der Zeit“ und (nicht zuletzt) die Beschränktheit der Geldmittel vieler Beamter seien Ursachen für eine Entwicklung, die den gesamten Stand, verstärkt seit 1858, anfällig für die „verschiedenen modernen sogenannten liberalen Doktrinen und Systeme“ habe werden lassen. Trotz allem aber lebe in den Verwaltungsbeamten „im Großen und Ganzen noch immer ein gesunder Kern“. Die Erfahrung des letzten Jahres, das Ende der neuen Ära, habe die Überzeugung bestätigt, daß bei einem energischen und konsequenten Verhalten der Staatsregierung und bei entsprechender Leitung von Seiten der Spitzen der einzelnen Verwaltungszweige in den Provinzen „die Masse der Verwaltungsbeamten auch im Falle neuer politischer Krisen und Erschütterungen festhalten [werde] an dem Könige und an der beschworenen Pflicht, wogegen ein schwankendes und schwaches Regiment von oben in solchem Falle allerdings eine weitgreifende Felonie und die Auflösung der Disziplin und Ordnung wahrscheinlich auch unter [den] Verwaltungsbeamten herbeiführen“ würde.

Es war der Kerngedanke der von Bismarck verfochtenen Lückentheorie, daß zu einer lückenschließenden Verfassungsinterpretation gleicherweise wie bei jedem Gesetzgebungsakt der Kompromiß in Form übereinstimmenden Votums aller drei Faktoren nötig sei. Diesen Konsens mit verfassungsimmanenten Mitteln zu erzwingen, fehlte dem Abgeordnetenhaus die Macht. Der Versuch, das dem Parlament gem. Art. 82 VU zustehende Enquete-Recht zur Isolierung des Ministeriums durch Ermittlung von Tatbeständen unmittelbar bei nachgeordneten Behörden zu nutzen,⁴⁹ scheiterte insoweit konsequent ebenso wie der, das in Art. 61 verankerte Prinzip der Ministerverantwortlichkeit durch Ausführungsgesetz politisch anwendbar zu machen. Das Veto der Regierung baute der dem Abgeordnetenhaus von Bismarck unterstellten Hoffnung vor, „die Machtverteilung zwischen Krone und Landtag“, somit „die politische Zukunft des Landes [einem] präjudizierlich die Verfassung interpretierendem“ Richterspruch unterwerfen zu wollen.⁵⁰

49 Hierbei handelte es sich um die Bemühungen der XII. Kommission des Abg. Hs., zwecks Untersuchung „gesetzwidriger Beeinflussung“ der Wahlen (1863) „Requisitionen“ wegen des Verhaltens der Behörden vorzunehmen. Das Staats-Min. erließ umgehend Verfügungen (u. a.) an sämtliche Regierungspräsidenten (14. 12. 1863), mit denen nachdrücklich darauf verwiesen wurde, daß die „Häuser des Landtags sich nur mit den Ministern in Verbindung setzen“ dürften; es sei ihnen nirgends erlaubt, mit „untergeordneten... Behörden in Verbindung zu treten, von diesen Auskunft irgend welcher Art, Einsendung von Akten... zu fordern, einzelne Beamten zu Aussagen, am wenigsten zu Aussagen auf den Diensteid zu veranlassen...“. Ebd., Rep. 90/111 (Akten betr. die Einwirkung der Regierung auf die Wahlen... sowie das Verhalten der Behörden und Beamten).

50 Sten. Ber. Abg. Hs., 35. Sitz. v. 22. 4. 1863, S. 952.

Wie der badische Gesandte in Berlin berichtete,⁵¹ habe der preußische Ministerpräsident O. v. Manteuffel gesprächsweise wiederholt seiner Überzeugung Ausdruck verliehen, daß „jede Regierung, so schlecht sie auch sonst sein möge, stets Mittel habe, oben zu bleiben, wenn sie nur wolle“. Dafür, daß dies auch für die Konfliktzeit während der 60er Jahre zutraf, waren entscheidende Voraussetzungen bereits geschaffen, ehe Bismarck in seiner Weise die Verantwortung für die preußische Politik übernahm. Die Einschätzung der Lage und die der Möglichkeiten, ihrer Herr zu werden, fand einen ebenso anschaulichen wie zutreffenden Niederschlag in einem Brief Friedrich v. Gerlachs vom Mai 1863, acht Monate nach der Übernahme der Ministerpräsidentschaft durch Bismarck.⁵² Wenn man in „ruhiger, gleichmäßiger strenger Weise dieses Jahr und das nächste Jahr bleiben könnte, den Landtag auch in nächster Session wieder schwatzen ließe (und ich bin der Meinung, daß die Regierung die Abgeordneten ebenso in der Gewalt hat wie ich Martin, sie können strampeln und schreien, aber wirklich Schaden tun können sie weder sich noch dem Lande, wenn die Regierung es ernstlich vermeiden will) und wenn man inzwischen den Beamten das Vertrauen einflößte, daß die Regierung stabil wäre, und daß sie alles, was gegen Treue und Gehorsam ist, ahnden wird und will, wenn man ... einzelne hervorragende Beamte zur Disposition stellte, [sie] die Ungnade des Königs fühlen läßt, ... ohne sie zu Märtyrern zu machen, – wenn man daneben auch materielle Förderung auf neutralen Gebieten (selbst ohne Gesetze) versucht und die Finanzen in regulärem Lauf hält, – so glaube ich, daß die Herren Urwähler allmählich wieder Leute schicken werden, welche in einer Weise mitsprechen, daß ihre Beschlüsse bei der Regierung berücksichtigt werden können und daß die Urwähler also selbst wieder zu Worte kommen...“ Daß sich die Taktik Bismarcks im Konflikt von Maximilien dieser Art nicht eben weit entfernt hat, ist geläufig. Das Zitat als Beleg und Zusammenfassung dessen, was zu verdeutlichen versucht wurde, bedarf ergänzend allein des resümierenden Hinweises auf die Bedingungen, die eine solche Politik überhaupt erst erfolgversprechend machen konnten. Von diesen Bedingungen war die Rede: Die durch Nichtvollzug von Gesetzgebungsgeboten oder, entscheidender noch, durch die politische Praxis prä-okkupierte Verfassungsinterpretation seitens der Regierung einerseits, der Zustand der Einnahme-Gesetzgebung und der der tatsächlichen Einnahmen andererseits sowie schließlich die Verfügbarkeit des „Werkzeugs“ der Exekutive, der Bürokratie – dies waren nicht alle, aber dies waren wesentliche Voraussetzungen dafür, daß Bismarck der Opposition des Abgeordnetenhauses auf längere Dauer zu widerstehen und den Konflikt schließlich unter entscheidend von ihm bestimmten Bedingungen beizulegen vermochte.

51 GLA Karlsruhe Abt. 48/2649 (Bericht v. 28. 11. 1852).

52 Von der Revolution zum Norddeutschen Bund. Politik und Ideengut der preußischen Hochkonservativen 1848–1866. Aus dem Nachlaß von Ernst Ludwig von Gerlach. Hrsg. v. Hellmut Diwald. 2. Teil: Briefe, Denkschriften, Aufzeichnungen. Göttingen 1970, S. 1143f. (Brief an E. L. v. Gerlach v. 28. 5. 1863).

Klaus Erich Pollmann

Parlamentseinfluß während der Nationalstaatsbildung 1867–1871

„... ich halte es nicht für gut, daß man das Bedürfnis hat, den parlamentarischen Einfluß, den man erstrebt und den wir gerne den Parlamenten gönnen, vorzugsweise an der Armee zu üben, während mannigfache andere Felder immer übrig bleiben, um ihn zu üben.“

Otto v. Bismarck, 11. 3. 1867

„Es würde enorm leicht sein, Politik zu treiben und die öffentlichen Dinge wahrzunehmen, wenn man bloß das Prinzip aufzustellen brauchte... Man kann eben den Grundsatz nur da zur Anwendung bringen, wo man die Macht hat, ihn durchzusetzen.“

Eduard Lasker, 30. 9. 1867

I. Das Nationalstaats- und Verfassungsproblem

Die für die Zeitgenossen befremdliche Übergangerscheinung des Norddeutschen Bundes hat sich nur an *einer* Frage bewähren können: dem Eignungsnachweis und Ausbau der Institutionen der Bundesverfassung und dem unverzüglichen Abschluß der Nationalstaatsgründung. Zu künstlich war die – einen deutschen Teilstaat in der Mitte durchtrennende – Grenzziehung an der Mainlinie, zu unförmig das bundesstaatliche Verhältnis des nach den Annexionen noch größer und mächtiger gewordenen preußischen Staates mit den nord- und mitteldeutschen Staaten, als daß darin etwas anderes als eine Durchgangsstation, die Haltestelle, „wo wir Wasser und Kohlen einnehmen, Atem schöpfen, um nächstens weiterzugehen“,¹ gesehen worden wäre. Darin stimmte Bismarck mit den Nationalliberalen grundsätzlich überein, mochte er auch sehr viel vorsichtiger zu Werke gehen und dabei nicht allein die Rücksicht auf die süddeutschen Höfe und Regierungen sowie die Reaktionen der europäischen Großmächte, sondern auch die ungefährdete Behauptung der Hegemonialrolle der preußischen Führungsmacht im Blick

¹ So Miquel in der Verfassungsdiskussion des konstituierenden Reichstags, Sten. Ber. über die Verhandlungen des konstituierenden Reichstags, 1867, S. 112.

behalten.² Aber sein politisches Konzept der Nationalstaatsgründung von oben war von vornherein als ein 2-Stufen-Programm angelegt, dessen zweite Phase nicht ausgespart werden konnte, so ungewiß der Zeitplan auch war und so wenig Bismarck sich unter Zugzwang setzen ließ, und sei es auch durch den Reichstag.

Die eindeutige Priorität für das nationalpolitische Ziel hatte zweifellos Auswirkungen auf die Verteilung von Einfluß und Mitwirkungsrechten zwischen der preußischen Staatsführung bzw. den in dem neugeschaffenen Verfassungsorgan Bundesrat vertretenen Regierungen sowie dem Reichstag des Norddeutschen Bundes ebenso wie auf das politische Gewicht und die Kompetenzabgrenzung zwischen dem nationalen Parlament und den einzelstaatlichen Kammern. Das gilt zumal angesichts des Kalküls, das dem Bismarckschen Verfassungskonzept zugrundelag, Partikularismus und Parlamentarismus durch sorgfältiges Austarieren ihrer Gewichte wechselseitig in Schach zu halten. Die ultima ratio des mit einigen der wichtigsten Einzelstaaten abgeschlossenen geheimen Vertrags: den konstituierenden Reichstag nach Hause zu schicken und die Bundesverfassung per Oktroy in Kraft zu setzen,³ wäre gleichbedeutend mit dem Scheitern der halbwegs parlamentarischen Lösung gewesen.

Die Parteien trugen ihrerseits dem Vorrang des nationalstaatlichen Zieles 1866/67 Rechnung – durch Spaltungen bzw. Neugründungen, die nahezu ausschließlich an den nationalpolitischen Maximen ausgerichtet waren. Das gilt für die Separation der ‚nationalen Fraktion‘ von der Fortschrittspartei im Herbst 1866 und ihre Vereinigung mit den Liberalen der annektierten Provinzen Hannovers und Hessens sowie einiger außerpreußischer Staaten zur nationalliberalen Partei im konstituierenden Reichstag. Damit fand das Eingehen auf die Bismarcksche Nationalpolitik innerhalb der Partei, deren Gründung selber ganz wesentlich auf die Unzufriedenheit über die zu wenig energische Verfolgung nationaler Ziele durch die preußische Regierung zurückgeht,⁴ eine organisatorische Konsequenz. Gewiß sind die beiden Flügel der deutschen Fortschrittspartei von vornherein vorhanden und auch auf dem Höhepunkt des Verfassungskonflikts, vor dessen polarisierender Wirkung die liberalen Differenzen verblaßten, noch auszumachen. Doch erst der Zwang, zu der Bismarckschen Nationalstaatsgründung Stellung zu beziehen, hat die Trennung unvermeidbar und trotz aller gegenteiligen Bemühungen irreversibel gemacht. – Vorher schon war das unbedingte Eintreten für die nationale Einheit sowie die davon nicht abzutrennende vorbehaltlose Anerkennung des Verfassungsstaats, wenn auch mit ebenso deutlicher Abgrenzung gegen die parlamentarische Regierungsweise, das entschei-

2 Dazu Heinrich Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich*. Tübingen 1907; ders., *Die Hegemonie*, Stuttgart 1938; Heinrich Friedjung, *Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland 1859 bis 1866*. 2 Bde. Stuttgart 1899; Otto Becker, *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*. Heidelberg 1958.

3 Otto Becker, *Bismarcks Ringen*, S. 386 ff.

4 Heinrich August Winkler, *Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat*. Tübingen 1964, S. 4 ff.

dende Motiv für die Abspaltung der „freien“ Richtung aus dem noch kaum organisierten konservativ-gouvernementalen Lager im Juli 1866.⁵ Auch die freikonservative Gruppierung hob sich im Norddeutschen Reichstag immer deutlicher von den früheren Parteifreunden ab und nahm organisatorische Konturen an, wenn auch für längere Zeit eher im Sinne einer Fraktion als einer Partei.⁶ Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang die aus der Ablehnung der Bismarckschen Nationalpolitik erfolgten Gründungen der Bundesstaatlich-Konstitutionellen,⁷ einem fraktionsähnlichen Zusammenschluß von Abgeordneten, die nur in der Gegnerschaft zu der großpreußischen Einheitspolitik einig waren, sich allerdings mit Erfolg um eine pragmatische Haltung bemühten, aber nie zu einer einheitlichen Partei zusammenwuchsen; ferner die sächsische Volkspartei, die mit August Bebel den einzigen Kandidaten der sich formierenden Arbeiterbewegung in den konstituierenden Reichstag entsandte.⁸

Mit Inkrafttreten der Bundesverfassung am 1. 7. 1867 war diese Bewährungsprobe noch längst nicht bestanden; noch lange blieb es offen, ob der Norddeutsche Bund am Ende scheitern würde oder mit seinem Aufgehen in einem zumindest in kleindeutschem Sinne halbwegs „vollendeten“ Nationalstaat seine historische Mission erfolgreich beendet haben würde. Relativ unabhängig von dieser Zielrichtung mußten die neugeschaffenen Bundesinstitutionen in der alltäglichen Regierungs- und Gesetzgebungstätigkeit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen und ihre gesonderte Existenz gegenüber den bestehenden und eingefahrenen Organen rechtfertigen. Neben der bisher in keinem Verfassungssystem ein Beispiel findenden Verschränkung der Exekutive des preußischen Einzelstaats mit der des Bundespräsidiums, die von den Liberalen nicht nur wegen der damit unvereinbaren Ministerverantwortlichkeit, sondern wegen der befürchteten Schwächung der Bundesregierung abgelehnt wurde, war davon das Nebeneinander der beiden großen Parlamente Reichstag und preußischer Landtag betroffen. Kaum jemand in den damaligen Ministerien, Volksvertretungen und Zeitungsredaktionen hat angenommen, daß dieser Zustand die folgende Legislaturperiode überdauern würde, noch dazu mit den unterschiedlichen Wahlsystemen! Ungeachtet ihrer skeptischen bis ablehnenden Auffassung gegenüber dem demokratischen Wahlrecht hielten auch die Nationalliberalen das Dreiklassenwahlrecht nicht mehr länger für haltbar. Hatten sie doch schon bei der publizistischen und parteipropagandistischen Hervorhebung des Reichstags als nationaler Institution auf dessen höhere Legitimation infolge des gleichen

5 August Wolfstieg, Die Anfänge der freikonservativen Partei, in: Delbrück – Festschrift, Berlin 1908, S. 313–336; Gerhard Ritter, Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858–1876, Heidelberg 1913, S. 265 ff.

6 Dazu grundlegend Thomas Nipperdey, Die Organisation der deutschen Parteien von 1918, Düsseldorf 1961.

7 Dazu Klaus Erich Pollmann, Der Parlamentarismus im Norddeutschen Bund. [Erscheint demnächst.]

8 Dazu August Bebel, Aus meinem Leben, Berlin 1961, S. 344 ff.

Wahlrechts hingewiesen und dabei gewissermaßen die eigenen Bedenken gegenüber der damit verbundenen Auslieferung an die Massen überspielt.⁹ Seitdem sie die schlimmen Prophezeiungen, der Reichstag werde sich als eine gefügige Geldbewilligungsmaschine und ein willenloses Instrument in einem cäsaristischen Herrschaftssystem mißbrauchen lassen, durch die Herbstsession 1867 widerlegt glaubten, schien es ihnen keine Frage mehr zu sein, wo der Schwerpunkt der Volksvertretung liege, nämlich im Reichstag.¹⁰ Insofern dachten sie sich eine Lösung des Problems in der Weise, daß der Reichstag den wesentlichen Teil der Funktionen des preußischen Abgeordnetenhauses an sich ziehen würde und dieser im nationalen Parlament aufgehen würde, während die restlichen Aufgaben an die im Zuge der Reform der Selbstverwaltung zu stärkenden Provinziallandtage fallen könnten. Das war im übrigen eine Vorstellung, die auch in den Reihen der Freikonservativen Anklang fand.¹¹

Die Fortschrittspartei konnte die erwartete Übertragung des gleichen Wahlrechts auf das preußische Abgeordnetenhaus in viel größerem Ausmaß als die Nationalliberalen ohne innere Skrupel gutheißen. Entsprechend ihrer weniger emphatischen Beurteilung des nationalpolitischen Stellenwertes und der Einflußmöglichkeiten des Reichstags drangen sie aber nicht auf die Verschmelzung beider Körperschaften, schon gar nicht ein Aufgehen des Abgeordnetenhauses im Bundesparlament. Sie maßen dafür einem anderen Punkt eine sehr viel größere Bedeutung zu als die Nationalliberalen. Bei der Übertragung des Reichstagswahlrechts auf die preußische Wahlkammer mußte davon ausgegangen werden, daß dann auch die im konstituierenden Reichstag bis an den Rand des Scheiterns festgehaltene und durchgesetzte Diäten-Verweigerung auf Preußen ausgedehnt würde. Hier meldeten die Fortschrittler vorsorglich Widerspruch an und erklärten die Beibehaltung der Diätenzahlung an die preußischen Abgeordneten zur Bedingung ihrer Zustimmung.¹² In den Reihen der Nationalliberalen trat die ambivalente Haltung zum Diätenentzug jetzt noch deutlicher hervor als im konstituierenden Reichstag.¹³

Die Annahme, daß Reichstag und preußisches Abgeordnetenhaus sich auf keinen Fall in der bisherigen Weise und mit den geltenden Wahlsystemen noch länger als 3 Jahre gegenüberstehen würden, stützte sich nicht zuletzt auf die der preußischen Regierung nicht ohne Anhaltspunkt unterstellte Absicht.¹⁴ Das den allgemeinen Erwartungen entsprechende 4-Punkte-Konzept Hermann Wageners:

9 Dazu das nationalliberale Programm vom Juli 1867, in: Wilhelm Mommsen (Hrsg.), *Deutsche Parteiprogramme*. München 1964, S. 147 ff.

10 *National-Zeitung*, Nr. 379 v. 16. 8. 1867.

11 S. dazu die Begründung des Antrags v. Kardorff, *Sten. Ber. über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses*, 1868/69 Bd. 2, S. 1294 ff.

12 *National-Zeitung*, Nr. 514 v. 3. 11. 1867; Nr. 479 v. 13. 10. 1867 u. Nr. 499 v. 25. 10. 1867.

13 *Ebd.* Nr. 389 v. 22. 8. 1867.

14 *Ebd.* Nr. 479 v. 13. 10. 1867.

- „1. Einführung des allgemeinen direkten Wahlrechts dadurch, daß die preußischen Mitglieder des Norddeutschen Reichstags das preußische Abgeordnetenhaus bilden;
2. Schaffung eines Gegengewichts durch Reform unserer Provinzial- und Kreisverfassung;
3. Ausstattung jener Körperschaften mit angemessenen Verwaltungsbefugnissen;
4. die Gewinnung geeigneter lokaler Autoritäten“¹⁵

hatte aber keine Aussicht, von der Mehrheit der Minister akzeptiert zu werden. Vielmehr zielte deren Strategie darauf, die endgültige Kodifizierung des Reichstagswahlrechts so lange wie möglich hinauszuzögern, um in der Zwischenzeit das Terrain für ein Klassenwahlrecht aufzubereiten zu können, das gegenwärtig noch unter dem von Bismarck im konstituierenden Reichstag ausgesprochenen spektakulären Verdikt stehe.¹⁶ Das ist ihnen zwar nicht gelungen; das demokratische Wahlrecht für den Reichstag ist durch das Bundeswahlgesetz von 1869 – mit einigen allerdings bezeichnenden Modifikationen¹⁷ – bestätigt worden und hat denn auch allen späteren Attacken seines eigenen Urhebers standgehalten.¹⁸ Immerhin aber vermochten sie die Wahlreform in Preußen in dem einzigen Zeitraum, wo die Aussichten für die Anpassung günstig waren, nicht zuletzt deshalb, weil beide Wahlsysteme nicht zu erkennbar abweichenden Resultaten führten, zu blockieren. Ein noch höherer Widerstand türmte sich vor der Beseitigung des Parlaments-Dualismus auf: allen Bestrebungen auf Vereinigung der beiden parlamentarischen Körperschaften stand wie ein rocher de bronze das Herrenhaus im Wege, das die Liberalen auf diesem Wege nur zu gern eliminiert hätten. Zwar gab es auch bei den Konservativen die Vorstellung, den auf wenig Sympathie stoßenden Bundesrat durch die Verschmelzung mit dem preußischen Herrenhaus in eine echte erste Kammer zu verwandeln, doch war für eine solche Vorstellung in der Struktur der Bundesverfassung kein Platz.

Im Vorgriff auf die erwartete institutionelle Regelung der Vereinigung beider Parlamente und in der Absicht, der aus dem Dualismus möglicherweise folgenden Schwächung des Parlamentarismus entgegenzuwirken, hielten es die Parteien überwiegend für geboten, zumindest ihre wichtig-

15 Notiz H. Wagener v. 22. 11. 67, ZStA II, Merseburg, Rep. 90^a, A VIII 1d1, Bd. III.

16 ... ein widersinnigeres, elenderes Wahlgesetz (als das preußische Dreiklassensystem) ist nicht in irgend einem Staate ausgedacht worden, ein Wahlgesetz, welches alles Zusammengehörige auseinanderreißt und Leute zusammenwürfelt, die nichts miteinander zu tun haben ...“ Sten. Ber. über die Verhandlungen des konstituierenden Reichstags, S. 429.

17 Hervorzuheben sind der Ausschluß der Soldaten vom aktiven Wahlrecht sowie die Bestimmung, daß die Größe und Zusammensetzung der Wahlkreise durch ein Bundesgesetz zu bestimmen waren (§ 6); außerdem enthielt das Gesetz eine Mindestgarantie der Versammlungs- und Vereinsfreiheit im Zusammenhang mit der Abhaltung der Wahlen. Drucks. Nr. 199, Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, 1869, Bd. 3, Anlagen, S. 640 f.

18 O. v. Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. 15, S. 287 ff.; R. Augst, Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht. Leipzig 1913; M. Stürmer, Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, in: HZ, Bd. 209, 1969, S. 566 ff.

19 Martin Philippson, Max von Forckenbeck. Dresden, Leipzig 1898, S. 183.

sten Repräsentanten in beide Häuser zu entsenden, soweit die Wahlergebnisse, die sich aufgrund der „nationalen Revolution von oben“, der noch unerprobten Wahlverfahren und veränderten Parteikonstellationen jeder sicheren Prognose entzogen, und die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der zentralen Wahlkomitees dies zuließen. Daß sich einzelne Fraktionsführer weigerten, für den Reichstag (Virchow) oder das preußische Abgeordnetenhaus (v. Blanckenburg) zu kandidieren, war die Ausnahme, die im ersten Falle mit den Vorbehalten gegenüber dem Bismarckschen Nationalstaatsprojekt, im zweiten mit der Ablehnung des Berufspolitikers zusammenhing. Denn in diese Richtung bewegten sich unvermeidbar die Mitglieder, die dem Reichstag, Zollparlament und Abgeordnetenhaus, womöglich noch einem Provinziallandtag oder einer Kommunalversammlung angehörten und 8–9 Monate im Jahr im Parlament zubrachten. Welche Probleme dabei die Abkömmlichkeit bereitete, ist beispielsweise von Forckenbeck bekannt, der wiederholt erst im letzten Moment zur erneuten Mandatsübernahme überredet werden konnte und sein Abgeordnetendasein mit dem allmählichen Niedergang seiner Elbinger Anwaltspraxis bezahlte. Die Wahlkreisvertretung in beiden Parlamenten wurde trotz des unterschiedlichen Wahlrechts als so zusammengehörig aufgefaßt, daß Georg v. Vincke die Niederlage bei der Reichstagswahl als Vertrauensentzug wertete, dem er mit der Rückgabe seines Mandats für das Abgeordnetenhaus im gleichen Wahlkreis beantwortet zu müssen glaubte.²⁰

Das Hinüberretten des nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählten preußischen Abgeordnetenhauses (und – in seinem Windschatten – der nach ähnlich reaktionärem Muster gewählten Kammern in anderen Einzelstaaten) über die Zeit der Verfassungsgründung hinaus hat sich bekanntlich verhängnisvoll ausgewirkt. Der preußische Landtag wurde seit den achtziger Jahren zu einer entscheidenden Machtbasis für die Absicherung des konservativen Staatsapparats und des ostelbischen Grundbesitzes, – der demokratisch legitimierte Reichstag neben dem Klassensystem des Abgeordnetenhauses verhinderte den Zusammenbruch der preußischen Machtstrukturen und verhalf dem politischen System insgesamt zu überleben.

Während der kurzen Zeit des Norddeutschen Bundes hat der Parlaments-Dualismus aber noch keine schädlichen Folgen gehabt. Im Gegenteil haben die liberalen Fraktionen daraus Vorteile zu ziehen vermocht, wenn man diese auch nicht überschätzen sollte. Mehrfach haben sie Anträge gleichen Inhalts in beiden Parlamenten eingebracht und die unterschiedlichen Konstellationen sich zunutze gemacht. Am deutlichsten ist dies bei den Steuervorlagen, wo sie Bundesrat bzw. preußisches Staatsministerium von einem Parlament zum anderen ziehen ließen und auf institutionelle Reformen sowie Garantien für das parlamentarische Einnahmewilligungsrecht drangen. Wenn die Beanspruchung der führenden Abgeordneten auch nur mit Mühe und z. T. um den Preis erheb-

20 National-Zeitung, Nr. 445 v. 24. 9. 1867.

licher finanzieller Opfer getragen werden konnte, so konnten sie doch dem „Hochdruck“ eher standhalten als die Regierungen und Ministerialbürokratie, die sich zur Gesetzgebung „unter Dampfgeschwindigkeit“ genötigt sah und eine Reihe ihrer Positionsvorteile aus der Hand geben mußte. Darunter hat während dieser vier Jahre eher der bürokratische als der parlamentarische Einfluß gelitten.

II. Wahlbeeinflussung unter den Bedingungen des Reichstagswahlrechts

Die Übernahme des Reichstagswahlgesetzes der Frankfurter Paulskirche war bekanntlich ein Schachzug Bismarcks, um den österreichischen Rivalen im Deutschen Bund ebenso wie die liberale Opposition im preußischen Verfassungskonflikt auszustechen.²¹ Seine konservativen Ministerkollegen und Standesgenossen sahen keine Handhabe, sich gegen diese Maßnahme erfolgreich zur Wehr zu setzen. Dagegen akzeptierten sie zu keiner Zeit die zweite von Bismarck geltend gemachte Begründung für die Einführung des demokratischen Wahlrechts: daß dieses nämlich ein für die konservativen Interessen förderliches und günstiges Wahlsystem sei.²² Bismarck ist deshalb bei der Durchsetzung und praktischen Anwendung auf erhebliche Ablehnung und Skepsis gestoßen.

Zu den Maßnahmen, die in Frage kamen, um die Risiken des demokratischen Wahlrechts für die konservativen Machteliten zu mindern, gehörte die Aufstellung offizieller Regierungskandidaten nach dem zeitgenössischen Vorbild des bonapartistischen Frankreich, das allerdings nur in sehr allgemeiner Weise und ohne eine detaillierte Erörterung der Mechanismen des plebiszitären Systems unter Napoleon III. Modell gestanden hat. Erstmals war der Gedanke an ein solches Verfahren in der Spätphase des Verfassungskonflikts laut geworden, und zwar in offen manipulativer Absicht, mit der Einführung ambulanter Wahlbureaus bzw. der Aufstellung von Regierungskandidaten „mit der Maßgabe, daß die Nichtstimmenden als Wähler jener Kandidaten behandelt werden“.²³ Auf die Verletzung der Chancengleichheit durch solch willkürliche gesetzliche Bestimmungen glaubte Bismarck nach dem Stimmungsumschwung und Prestigegewinn aufgrund des Sieges bei Königgrätz nun verzichten zu können. Als das preußische Staatsministerium vor der ersten Anwendung des gleichen und direkten Wahlrechts im Februar 1867 die Möglichkeit, Regierungskandidaten aufzustellen, gründlich prüfen ließ,²⁴ standen solche das Wahlergebnis plump verfälschenden Maßnahmen nicht mehr zur Diskussion. Bismarck selber stand jetzt allerdings vor dem Problem, durch die Aufstellung offizieller Regierungskandidaten

21 Dazu zuletzt Lothar Gall, Bismarck. Der weiße Revolutionär. Frankfurt 1980, S. 351 ff.

22 O. v. Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. 5, S. 421 f.

23 Votum Bismarcks vom 23. 5. 1866, ZStA II, Merseburg, a.a.O.

24 Otto v. Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. 6, S. 181; Innenminister Eulenburg an die Regierungspräsidien am 24. 12. 1866, ZStA II, Merseburg, Rep. 77., Tit. 533, Nr. 6, Bd. I.

die Mehrheitsverhältnisse viel weiter nach rechts zu verschieben, als ihm dies zur Vereinbarung seiner die Mitte zwischen partikularistischen und parlamentarischen Gefahren haltenden Bundesverfassung recht sein konnte.²⁵ Aber auch abgesehen davon hatte diese Prüfung ein überwiegend negatives Ergebnis – die Risiken fielen weitaus stärker ins Gewicht als die zu erhoffenden Vorteile.²⁶ Die Befürworter eines solchen Vorschlages beschränkten sich im wesentlichen auf Gebiete, wo ein deutscher Einheitskandidat dem Bewerber einer nationalen Minorität, in erster Linie der polnischen, gegenüberstand, oder auf Regionen, in denen eine konservative Organisation von parteiähnlichem Charakter gar nicht existierte. Für den unbestrittenen Vorteil eines solchen Vorgehens, den Wähler zweifelsfrei über die Stellung der Regierung zu den Wahlkandidaten ins Bild zu setzen, bedurfte es der offiziellen Proklamation nicht. Außerdem mußte sich die Regierung auch zu solchen Kandidaten bekennen, die allenfalls von ihr toleriert werden könnten, da eine selektive Aufstellung nicht möglich sei. Die amtliche Form der Nominierung, so wurde zudem befürchtet, könnte das Gegenteil des angestrebten Zieles bewirken, nämlich die Wähler den oppositionellen Parteien, von denen sie sich gerade zu lösen begonnen hätten, wieder zuzutreiben. Bei der verbreiteten Abneigung gegen jede Art von staatlicher Bevormundung und Wahlbeeinflussung würde dieses Verfahren als unerträglicher Druck auf das freie Wahlrecht und als Verstoß gegen die Selbständigkeit der Wahlentscheidung aufgefaßt. Wichtiger noch war das Argument der dann unvermeidlichen Verstrickung der Regierung in die Wahlbewegung und Parteiagitation. Der ganze Wahlvorgang würde unnötigerweise auf einen Kampf für oder gegen die Regierung zugespitzt, was dem ohnehin starken Drang nach einem parlamentarischen Regiment zusätzlichen Auftrieb geben würde. Schließlich sei es noch bedenklich, das Staatsministerium in die Niederlagen konservativ-gouvernementaler Kandidaten hineinzuziehen, was nur zur Agitation gegen die Autorität der Regierung führen würde. Die eindeutige Mehrheit der negativen Stimmen und das Gewicht der Einwände gaben den Ausschlag für die Verwerfung dieses für die preußischen Verhältnisse als ungeeignet betrachteten Experiments. Ohnedies stand den Landräten bei der Wahlkampagne ja der ganze gouvernementale Apparat zur Verfügung, und es blieb auch dann, wenn jeder Anschein einer offiziellen Proklamation vermieden wurde, nirgendwo verborgen, welcher Kandidat der Regierung genehm war.²⁸

25 Eine solche Regierungsmehrheit hatte er offenbar bei seinem in Anm. 23 zitierten Brief im Sinn, – im Gegensatz zu Eulenburg und den nachgeordneten Behörden.

26 Ebd. Die ausführlichen Belege demnächst bei Pollmann, *Parlamentarismus*.

27 Zu den Steuerungsmechanismen und Manipulationsmethoden unter den Bedingungen des Dreiklassenwahlrechts während der Amtszeit des Innenministers v. Westphalen siehe Günther Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen 1848/49–1857/58*. Düsseldorf 1982, bes. S. 423 ff.

28 Bismarck, *Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1867*, S. 271; 1868, Bd. I, S. 117.

Übrigens hat die Regierungsseite das neue Wahlrecht zum Anlaß genommen, vom Reichstag zu verlangen, eine Revision seiner Einstellung gegenüber regierungsamtlichen Wahlbeeinflussungen vorzunehmen. Sie berief sich dazu auf den geheimen Charakter des Wahlvorgangs, den Bismarck auf den Antrag der Liberalen ohne größeres Widerstreben zugelassen hatte,²⁹ sowie auf das liberale Ideal vom mündigen Volk. Es ging dabei um die grundsätzliche Frage, unter welchen Umständen bei nichtöffentlichem Stimmrecht Wahlen anzufechten seien, auch wenn keine offenkundigen Rechtsverstöße begangen worden waren. Der Verzicht auf eine strenge Überprüfung schien ihr und den Konservativen eine zwingende Konsequenz aus dem Prinzip der freien Wahl zu sein, zumal die Wirkungen der behaupteten Manipulationen in den seltensten Fällen exakt meßbar sein würden.³⁰ Ungeachtet ihres freiwilligen Verzichts auf die Aufstellung offizieller Regierungskandidaten nahm die Regierung als Konsequenz des Reichstagswahlrechts einen größeren Bewegungsspielraum in Anspruch. Das war in der Praxis ein deutlicher Schritt in Richtung auf eine „parlamentarische“ Regierung, die sich auf eine zuverlässige Regierungspartei stützen könne,³¹ wenn auch ohne die Absicht, dem Parlament stärkere Mitspracherechte einzuräumen.

Der Hinweis auf den angeblichen Respekt vor der Mündigkeit des Volkes mußte angesichts der in jeder Beziehung abhängigen und für die oppositionelle Wahlorganisation weithin unerreichbaren ländlichen Wählermassen in liberalen Ohren zynisch klingen und deren Befürchtungen vor der bedenkenlosen pseudodemokratischen Instrumentalisierung dieses Wahlrechts wachrufen. Um so entschiedener hielten die Liberalen an der strengen Handhabung ihres Wahlprüfungsrechts fest. Sie gestanden der Regierung zwar durchaus das Recht zu, unter den Kandidaten diejenigen zu bezeichnen, die ihr erwünscht waren, forderten also keine absolute Enthaltensamkeit und Neutralität gegenüber den Parteikämpfen.³² Sie wandten sich aber – nicht immer ganz konsequent – gegen jeden Beeinflussungsversuch in amtlicher Form, vor allem dann, wenn sie von Wahlkommissaren oder Wahlvorständen ausgingen. Das im ganzen, wenn auch nicht ausnahmslos rigoros gehandhabte Wahlprüfungsrecht war das wichtigste Instrument, um der Beeinträchtigung der Wahlfreiheit entgegenzuwirken. Ein anderer Gesichtspunkt ist darüber nicht zu übersehen. Der Reichstag konnte hier nahezu autonom entscheiden, und er machte davon gewiß auch deshalb Gebrauch, weil er nirgendwo anders eine so starke Position gegenüber dem sonst übermächtigen Staatsapparat hatte. In öffentlichkeitswirksamen Debatten konnte er staatliche Amtsträger zumindest moralisch in den Anklagezustand versetzen, sich in der Regel mit seiner Rechtsauffassung durchsetzen und einen Abstim-

29 Pollmann, *Parlamentarismus*.

30 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1868, Bd. I, S. 116.

31 O. v. Bismarck, *Die gesammelten Werke*, Bd. 10, S. 442.

32 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1868, Bd. I, S. 117 u. 119.

mungssieg erringen. Allerdings reichte, was die unmittelbaren Konsequenzen aus seinen Beschlüssen angeht, der Einfluß des Reichstags selten über den Plenarsaal hinaus.

III. Die Rolle der Beamten im Parlament

Vor die Alternative gestellt, entweder auf den Ausschluß der Beamten von der Wählbarkeit oder auf die Verweigerung der Diäten zu verzichten, hat Bismarck eindeutig dem Diätenentzug den Vorzug gegeben. Die Mehrheit des Reichstags hat diese Priorität nicht anders gesetzt. Die günstigen Auswirkungen des Ausschlusses bestimmter Beamtenkategorien auf die Stärkung der parlamentarischen Kräfte wurden von den Liberalen kaum anerkannt. An der Verteilung auf die Fraktionen läßt sich zeigen, daß die preußische Regierung am allerwenigsten auf Beamtenkandidaten verzichten konnte. Dies läßt sich aus dem hohen Beamtenanteil der beiden konservativen Fraktionen im konstituierenden Reichstag ablesen. Dabei hatte der preußische Innenminister die mit der Kandidatenauswahl befaßten Regierungspräsidenten, Landräte und sonstigen Staatsfunktionäre auf die im Verfassungsentwurf enthaltene Bestimmung des Ausschlusses der Beamten vom passiven Wahlrecht hingewiesen und deshalb die Anweisung gegeben, mit Vorrang Personen außerhalb der Beamtenkreise zu berücksichtigen.³³ Das Ergebnis gab hinreichend Anlaß, die Opportunität einer solchen Maßnahme neu zu bedenken. Denn mehr als die Hälfte der Regierungskandidaten (einschließlich der nichtgewählten Bewerber) ist den Beamten zuzurechnen.³⁴

Nur dadurch erklärt sich ja auch die Tatsache, daß das preußische Staatsministerium aus seiner zweifellos nicht unbegründeten Einsicht, daß der Verlauf des Verfassungskonflikts nicht unerheblich von der Stellung, welche das Beamtentum im Verfassungssystem innehatte, geprägt worden war, keine politischen Folgerungen abgeleitet hatte. Obwohl sie wiederholt den Mißstand beklagte, daß die Organe der Regierung zugleich die „Häupter der Opposition“³⁵ bildeten, zog sie daraus nicht die Konsequenz der Wahlrechtsbeschränkung. Lediglich Bismarck hat eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen, aber nicht energisch verfolgt.³⁶

Von Außenseitern abgesehen, haben sich die Liberalen auf diese Diskussion nicht eingelassen. Einmal deshalb, weil sie fürchteten, es würden von ihrem Standpunkt aus die falschen Kategorien ausgeschlossen, nämlich Richter, Geistliche und Lehrer, nicht aber Landräte und Offiziere! Zum andern deswegen, weil sie über kein genügend sicheres Pfand

33 Eulenburg an die Regierungspräsidien am 24. 12. 66, a. a. O.

34 Pollmann, *Parlamentarismus*.

35 H. Kohl (Hrsg.), *Bismarck-Jahrbuch*, Bd. 1, 1894, S. 24.

36 *Votum Bismarcks v. 23. 12. 64. ZStA II, Merseburg, Rep. 90^a, a. a. O.*

darüber verfügten, daß Bismarck die Absicht, den Parlamentarismus an sich selber zugrundegehen zu lassen, wirklich aufgegeben habe. In einem solch kritischen Moment wollten und konnten sie wohl auch nicht auf die Beamten als Rückgrat der liberalen Vertretung verzichten.

So gewiß der starke Anteil von Beamten im Reichstag sehr deutliche Spuren im norddeutschen Parlamentarismus hinterließ, – so gehörte es doch nicht zum politischen Instrumentarium der preußischen Staatsführung, sich die Abgeordneten durch Patronage oder finanzielle Begünstigung gefügig zu machen. Das widersprach schon dem von der Regierung immer verfolgten Prinzip, den Staatsapparat nicht in den parteipolitisch-parlamentarischen Betrieb zu verstricken, war bei den (frei)-konservativen Inhabern von Staatsämtern auch gar nicht erforderlich und wäre bei oppositionellen Abgeordneten ein zweischneidiges und wenig erfolgverheißendes Unternehmen gewesen.

Die Verfassungsbestimmung, welche für den Fall der Annahme eines besoldeten Staatsamtes oder einer höheren Besoldung eines Abgeordneten den Verlust des Mandats vorschrieb (Art. 21), hat sich für die Mitglieder des Reichstags gewiß nicht als ein Hemmschuh ihrer Beamtenkarriere ausgewirkt. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß bei irgendeiner der anstehenden Ernennungen bzw. Beförderungen die Opportunität einer Neuwahl im Hinblick auf einen möglichen Wahlkreisverlust für die Parteien, auf die sich die Regierung meist stützen konnte, eine nennenswerte Rolle gespielt hat. Ja, man kann die Feststellung treffen, daß die Zugehörigkeit zum Reichstag sich eher günstig auf die Beamtenlaufbahn ausgewirkt hat, so wenig dies mit letzter Sicherheit ausgesagt werden kann. Anders gewendet läßt sich als Ergebnis der Analyse der Kandidatenaufstellung zeigen, daß der Typus des tüchtigen, unvoreingenommenen und auf seine Karriere bedachten Beamten ein Reichstagsmandat anstrebte und eher berücksichtigt wurde als ein als reaktionär verschrieener Mitbewerber. Die Anwendungsfälle des Art. 21 verteilen sich bei den gouvernementalen Abgeordneten zum größeren Teil auf regelmäßige, laufbahnmäßige Beförderungen³⁷ und zum kleineren Teil auf die Berufung in herausgehobene und führende Funktionen. Von den insgesamt 19 Ernennungen und Beförderungen von Abgeordneten des Norddeutschen Reichstags (1867–1870) fallen allein 8 auf die nationalliberale Fraktion! Dieses auffällige Verhältnis ist nur aus der veränderten gegenseitigen Beziehung zur Politik Bismarcks zu erklären und reflektiert die Bedeutung dieser Partei für die Willensbildung im Reichstag. In einigen Fällen wurden dabei offenbar die während der Konfliktzeit angehaltenen Beförderungen nachgeholt bzw. Dispositionsstellungen rückgängig gemacht.³⁸ Sämtliche betroffenen nationalliberalen Abgeordneten, von denen nur einer auf die neuen Provinzen entfiel, sind dem rechten Flügel, allenfalls der Mitte zuzurechnen. Der linke Flügel der Fraktion, erst recht die Fortschrittspartei oder die übrigen überwiegend in Opposition ste-

37 ZStA II, Merseburg, Rep. 77, tit. 533, 11, Adh. IV, Bd. 1–4.

38 Nachweise im einzelnen bei Pollmann, *Parlamentarismus*.

henden Abgeordneten wurden von der preußischen Regierung keiner Berufung oder Höherdotierung gewürdigt.

Die Integrität des Hauses sah eine knappe Mehrheit wenn überhaupt, so in einzelnen Ernennungsfällen nationalliberaler Abgeordneter, vor allem bei kommissarischen Aufträgen, bedroht. Die konservativen Beamten wurden durch eine Beförderung ja kaum in einen zusätzlichen Loyalitätskonflikt gestürzt. Ein solcher bestand ja theoretisch von vornherein zwischen ihrer Beamten- und Abgeordnetenloyalität, sofern sie ihn wahrnahmen, was aber nur ausnahmsweise zutraf. Namentlich die Fortschrittspartei wurde den Verdacht nicht los, daß gerade Mitglieder aus den Reihen der Nationalliberalen mit solchen Gunsterweisungen ins Regierungslager gelockt und von ihren Pflichten als unabhängige und unbestechliche Volksvertreter abgezogen werden könnten.³⁸

Aber nicht nur, daß das Beamtentum für die Abgeordneten ein unverzichtbares Rekrutierungsfeld war, – sie hatten dessen Werte weitgehend internalisiert und auf ihre parlamentarischen Funktionen übertragen. Wie die Beamten dem Allgemeinwohl verpflichtet, hielten sie es für ihre vordringliche Aufgabe, darauf zu schauen, daß die öffentlichen Mittel haushälterisch verwaltet und daß sich die Regierung und Administration innerhalb der Schranken von Verfassung und geltendem Recht bewegen; sie glaubten sich nicht dazu befugt, „interessiert“ zu sprechen und wollten Spekulanten und Interessenvertretern den Einzug ins Parlament ebenso verwehren wie ein Übergewicht an Gutsbesitzern verhindern. Wenn es galt, die Gefahren der Korruption oder den Ansturm der Parlamentslobbyisten abzuwenden, waren sie notfalls sogar bereit, ihre eigenen Kompetenzen zu beschneiden. Auch den Wählern gegenüber sahen sie sich in der Rolle von Beamten, die sich ihrer Wünsche annehmen und ihnen am Ende einen Rechenschaftsbericht abgeben, wie diese umgekehrt daran gewöhnt waren, „den Deputierten als ihren Beamten zu betrachten“.⁴⁰

Konservativer Einfluß aus den Reihen des Parlaments wurde übrigens in den ersten Sessionen des Norddeutschen Reichstags sogar durch amtierende Minister ausgeübt. Zwar sprach die Bundesverfassung in Art. 9 die Inkompatibilität der Zugehörigkeit zu Bundesrat und Reichstag aus. Der preußische Kriegsminister, dessen Ressort, soweit konstitutionell, Bundessache war, konnte nichtsdestotrotz, unterstützt vom Chef des Generalstabs und namhaften Heerführern, von den Abgeordnetenbänken aus das parlamentarische Mitspracherecht bei militärpolitischen Angelegenheiten höchst effektiv bekämpfen. Aus seinem Doppel-Status als Abgeordneter und Chef eines wichtigen Bereichs der Bundes-

39 „Auf diese Weise würden wir eine Menge Mitglieder in den hohen Reichstag bekommen, die auf den Wink des Bundeskanzleramtes überall hinreiten, irgendeine höhere Stelle nach Gehalt und Emolumenten bekämen und dadurch die Integrität ihrer Stellung jedenfalls in großen Verdacht brächten.“ Cornely, Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1869, Bd. I, S. 61.

40 Grenzboten, 1867, Bd. II, S. 167.

exekutive hat Roon geradezu einen „unparteiischen Standpunkt“ für sich in Anspruch genommen.⁴¹

Ebenso wie die Regierung den Beamtenapparat nicht zu sehr in den politischen Betrieb involviert wünschte, so lehnten auch die Parteien eine zu starke Politisierung der Beamtenschaft ab. Das wurde deutlich, als ein offensichtlich von oben begünstigter Antrag auf Ausweitung derjenigen Ministerialbeamtenkategorien eingebracht wurde, die zur Disposition gestellt werden konnten.⁴² Die Liberalen werteten ihn keineswegs als Schritt auf ein parlamentarisches Regime zu, sondern sie wollten die Stellung der wichtigsten Beamten in den Ministerien keineswegs geschwächt sehen. So sehr sie permanent gegen Übergriffe des Staatsapparats zu Felde zogen und darüber Klage führten, daß die „Parlamentsverfassung als äußerer Anhang des bürokratischen Staates“⁴³ sich bisher als wenig wirksam erwiesen habe, um so entschiedener suchten sie in Krisenzeiten doch Rückhalt beim Staatsbeamtentum! Nach wie vor war dieses – gerade für Veteranen des Konstitutionalismus wie Waldeck und Virchow – hintergründig die Ersatz-Repräsentation,⁴⁴ der Schutzschild gegen die neue Omnipotenz,⁴⁵ welche konservative Bahnen verließ und die Sicherung ihrer militärischen Herrschaftsbasis mit plebiszitären Methoden verband. Gegen cäsaristische Willkür und die Fügsamkeit feudaler Streber beriefen sie sich auf klassische Tugenden der preußischen Bürokratie, wie Gesetzestreue, Arbeitsfähigkeit und Unbestechlichkeit, die sie mit dem herkömmlichen Kollegialitätsprinzip weit eher verbanden als der Kopie des französischen Präfektensystems.⁴⁶ Vor Einführung parlamentarischer Regierungssysteme und der Garantie der lokalen Selbstverwaltung jedenfalls lehnten sie die Ausweitung des Kreises der politischen Beamten strikt ab.

IV. Regierungs-, Mehrheits- und Willensbildung

So gewiß der Reichstag des Norddeutschen Bundes, in erster Linie die Nationalliberalen, dem Vereinbarungsprinzip Priorität vor allen anderen parlamentarischen Funktionen einräumten und dementsprechend ihre Strategie, das Verfahren, ja ihr Parlamentarismus-Verständnis einer Revision unterzogen hatten, so wagte er doch nie den entscheidenden Schritt über den Graben, der den deutschen Konstitutionalismus von einem

41 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1868, Bd. I, S. 449; ähnlich S. 360.

42 Antrag v. Diest betr. Ausdehnung der Vorschriften des Gesetzes v. 21. 7. 1852. Sten. Ber. über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses 1869/70, Bd. III, S. 2013.

43 Carl Twesten, Der preußische Beamtenstaat, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 18/1866, S. 146.

44 Dazu grundsätzlich Reinhard Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Stuttgart 1967, S. 337 ff.

45 Virchow, Sten. Ber. über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses, 1869/70, Bd. III, S. 2021.

46 Ebd., S. 2013 ff.

parlamentarischen Regierungssystem⁴⁷ trennte, ohne daß dafür der Hinweis auf die Machtverteilung in Preußen und im Bund schon eine ausreichende Erklärung bietet. An eine Regierungsbildung aus dem Parlament heraus war im Norddeutschen Bund schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu denken. Das war in Preußen nicht anders, obwohl die Verfassung dies unbeschadet der freien monarchischen Ernennungsrechte zugelassen hätte. Zwar wurde die Aufnahme liberaler Fraktionsführer in das preußische Kabinett tatsächlich wiederholt ins Spiel gebracht, doch beileibe nicht als Forderung aus den Reihen der Parteien, sondern als auf Bismarck selbst zurückgehendes, allenfalls halb ernst gemeintes Druckmittel gegen das Parlament. Die liberalen Parteiführer ließen sich dabei durchweg allzu willig als Objekt Bismarckscher Drohgebärden einsetzen, statt solchen Scheinmanövern die Spitze zu nehmen.⁴⁸ Der Berufung eines führenden nationalliberalen Reichstagsabgeordneten ins Bundeskanzleramt, des Nationalökonomen Michaelis,⁴⁹ ging keinerlei offizielle Kontaktnahme mit der Fraktion, der er angehörte, voraus; sie hat ihn denn auch nicht als ihren Repräsentanten betrachtet, wenn auch der wirtschaftsliberale Einfluß von Michaelis sich in den Vorlagen niedergeschlagen und die Einigung mit dem Reichstag erleichtert hat, was über den zahlreichen rollenbedingten Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern des Bundeskanzleramtes und dem Reichstag nicht übersehen werden sollte. Im preußischen Abgeordnetenhaus standen zu gleicher Zeit die Ressorts des Inneren, der Justiz, des Kultus und der Finanzen unter massiver parlamentarischer Dauerkritik, die das Ziel verfolgte, die der inneren Liberalisierung im Wege stehenden Minister aus dem Amt zu vertreiben. Das ist in zwei Fällen auch gelungen. Insgesamt hatten die Nationalliberalen positiv wie negativ auf die Regierungsbildung und -ausübung also einen nicht unbeträchtlichen Einfluß, ohne daß aber die Eingangsthese dieses Abschnitts als korrekturbedürftig anzusehen wäre.

In dem überaus produktiven Reichstag des Norddeutschen Bundes konnte sich die Regierung auf keine sichere Mehrheit stützen. Dennoch war die Mehrheitsbildung vergleichsweise einfach. Das hängt damit zusammen, daß dieser Reichstag – etwas pointiert gesagt – ein Parlament ohne Opposition war. Weder der politische Katholizismus noch die Sozialdemokratie waren dort in Fraktionsstärke vertreten. Generell sind die Rollen der Fraktionen mit der dichotomischen Unterscheidung von Regierungs- und Oppositionsparteien schwerlich treffend zu definieren. Es gab mit den Konservativen eine „geborene“ Regierungspartei, die ideologisch und wahlorganisatorisch von der Regierung hoffnungslos abhängig

47 Dazu Gerhard A. Ritter, *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, in: ders. (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*. Düsseldorf 1974, S. 11 ff.; Hans Boldt, *Parlament, parlamentarische Regierung und Parlamentarismus*, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Stuttgart 1972 ff., Bd. 4, S. 645 ff.

48 M. Philippson, *Forckenbeck*, S. 186.

49 Zur Einbeziehung Michaelis' ins Regierungslager s. ZStA II, Merseburg, Rep. 77, tit. 533, 11, Adh. IV, Bd. I.

war, ihrer Bundespolitik aber verständnislos gegenüberstand. Sie sahen ihre Hauptaufgabe darin, die Regierung bei der Stange zu halten,⁵⁰ das heißt, zur energischen Verteidigung ihrer Vorlagen gegen parlamentarische Ansprüche aufzufordern. Daß es im Reichstag nicht zu einem ähnlichen Zerwürfnis mit Bismarck wie im preußischen Landtag kam,⁵¹ lag an ihrer Einflußlosigkeit, ihrer Unfähigkeit, die Bundespolitik zu torpedieren. Der entscheidende Motor der Gesetzgebung waren die Nationalliberalen, die sich als Partner einer mit der Regierung eingegangenen pragmatischen Gesetzgebungscoalition empfanden. Dieser Pakt war mehr als eine Kooperation von Fall zu Fall, aber weniger als eine Verständigung auf bestimmte inhaltliche Ziele, wenn sich auch beide Seiten wiederholt so verhielten, als gäbe es eine solche Vereinbarung, indem sie sich nämlich wechselseitig den Bruch solcher stillschweigend angenommener Absprachen vorwarfen. Das Etikett Regierungspartei aber wiesen die Nationalliberalen entschieden zurück.⁵² Dies gilt allerdings für den rechten Flügel nicht in gleichem Maße wie für den linken, der die preußischen Verhältnisse, vor allem die geminderten Wahlchancen bei einer Identifikation mit der Regierung im Blick hatte.⁵³ In der Polemik gegen die in der Fraktion vorhandene Neigung zu übertriebener Konnivenz leugneten sie bisweilen jede grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Bundeskanzler.⁵⁴

Legt man die Haushaltsabstimmung als Maßstab an, so kann man andererseits die Fortschrittspartei auch nicht pauschal als Opposition einstufen. Gleich nach Inkrafttreten der Bundesverfassung hatte sie damit begonnen, ihre grundsätzlichen Vorbehalte zurückzustellen⁵⁵ und in der praktischen Gesetzesberatung das Gewicht des linken Flügels der Nationalliberalen zu verstärken. Sie hatte allerdings schon aufgrund ihres Konstitutionalismusverständnisses erheblich größere Schwierigkeiten, mit der Regierung zu Vereinbarungen zu gelangen. Bei den großdeutsch bzw. antipreußisch gesinnten Abgeordneten von Fraktionsstärke ist die Einstufung als Oppositionspartei nur möglich, wenn man ihre Wunschvorstellungen statt ihres tatsächlichen parlamentarischen Verhaltens oder aber ihrer Beurteilung von seiten der Regierung bzw. der „nationalen“ Mehrheit zugrundelegt. Sie hielt es schon aus taktischen Gründen für geboten, ihre grundsätzlichen Vorbehalte hinter der Forderung konstitutioneller Garantien und bürgerlicher Freiheitsrechte zu verbergen.⁵⁶

50 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1868, Bd. I, S. 427; 1869, Bd. II, S. 988.

51 G. Ritter, Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik, S. 265 ff.

52 S. dazu Klaus Erich Pollmann, Der Norddeutsche Bund – ein Modell für die parlamentarische Entwicklungsfähigkeit des deutschen Kaiserreichs?, in: Otto Pflanze (Hrsg.), Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches. München 1983.

53 v. Hennig an Forckenbeck 9. 1868, NL Forckenbeck, ZStA II, Merseburg.

54 S. den Beleg bei Pollmann, Der Norddeutsche Bund, S. 233f.

55 Aufruf des Vorstands des Wahlvereins der Fortschrittspartei. National-Zeitung, Nr. 339 v. 24. 7. 1867.

56 National-Zeitung, Nr. 352 v. 31. 7. 1867.

Organisiert wurde der Vereinbarungsprozeß sowohl innerparlamentarisch als auch zwischen Reichstag und Regierung von den Freikonservativen rechts und den Nationalliberalen links, und zwar reibungslos und mit beträchtlichem Erfolg. Die Voraussetzung dafür war die Reform der Geschäftsordnung und eine rationelle Besetzung der Kommissionen, seit September 1867⁵⁷ regelmäßig gemäß dem Fraktionsproporz aufgrund interfraktioneller Übereinkunft.

Bei der Mehrheitsbildung sind folgende Standardmuster zu unterscheiden:

1. eine Allparteienmehrheit,
2. Konservative/Freikonservative/Altliberale/Nationalliberale,
3. Freikonservative/Altliberale/Nationalliberale/Linke,
4. Nationalliberale/Linke.

Die Mehrheitsbildung an sich war nur im letztgenannten Fall ein Problem und hier von der Präsenz der Fraktionen, die häufig je nach der den Vorlagen von den Gruppierungen beigelegten Wichtigkeit schwankte, sowie dem Abstimmungsverhalten der nationalen Minderheiten abhängig. Bei der vierten, gelegentlich auch bei der dritten Variante war allerdings das Zustandekommen der Vereinbarung zwischen Bundesrat und Reichstag fraglich. Das Pokerspiel darum wurde häufig von der Regierung dadurch zu ihren Gunsten entschieden, daß es ihr gelang, einige Nationalliberale des rechten Flügels ins Regierungslager hinüberzuziehen und dadurch den Antrag der eigenen Fraktion scheitern zu lassen.⁵⁸ Bei den umstrittenen Vorlagen fiel die Entscheidung entweder innerhalb der preußischen Regierung bzw. im Bundesrat oder aber innerhalb der nationalliberalen Fraktion, kaum jemals durch die Entscheidung anderer Fraktionen. Ein festes Verfahren für die Vereinbarung mit den Regierungskommissaren spielte sich nicht ein; auch akzeptierte die Regierungsseite die von den Nationalliberalen geführte Mehrheit nicht als gleichberechtigten Verhandlungspartner; wohl aber hat der Bundesrat in einer Reihe strittiger Fälle – teils nach Ablauf einer längeren Schamfrist – nachträglich zugestimmt.⁵⁹ Der Kohärenzgrad der Nationalliberalen bei den Abstimmungen war relativ gering. Die Fraktion machte aus der Not mangelnden einheitlichen Vorgehens und ihrer regionalen Unterschiede die Tugend der Großzügigkeit des Verzichts auf Fraktionsdisziplin. Selten hat eine Fraktion divergierende Positionen so offen ins Plenum getragen, ja Entscheidungsprozesse in frei gebildete Ausschüsse ausgelagert. Angesichts ihrer dominierenden Rolle im Reichstag und aufgrund der Identität der nationalpolitischen Zielsetzung bedurfte sie des Nachweises ihres inneren Fraktionszusammenhalts

57 National-Zeitung, Nr. 439 v. 20. 9. 1867.

58 So z. B. bei der Abstimmung über die Todesstrafe im Rahmen der Beratung des Strafgesetzentwurfs. Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1870, S. 1140.

59 Beispiele dafür sind das Notgewerbe-Gesetz von 1868 und das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz von 1870.

weniger als üblich; dennoch führten ihre inneren Differenzen die Nationalliberalen wiederholt an den Rand der Krise.⁶⁰

Deutliche Abweichungen von den beschriebenen Varianten sind im Zollparlament festzustellen, besonders bei den Beschlüssen über den Zolltarif.⁶¹ Die beiden liberalen Fraktionen traten dort gemeinsam mit den Konservativen der Schutzzollfront, gebildet aus den freikonservativen Industriellen und der süddeutschen Fraktion, gegenüber. Ganz fremd war dem Reichstag eine in etwa vergleichbare Mehrheitsbildung allerdings nicht: eine „Sammlung“ von ganz rechts bis ganz links, getragen vom Grundbesitz, Beamten und den Hütern eines integren Parlamentarismus, suchte dort dem vordringenden Einfluß der Börse und Kapitalgesellschaften, vertreten durch Teile der Freikonservativen und Nationalliberalen, einen Riegel vorzuschieben.⁶²

V. Die Rolle des Parlaments in der Gesetzgebung

Zweifellos war der Einfluß des im Sommer 1867 gewählten Reichstags in der Gesetzgebung am größten. In vier Sessionen, die zwischen 1½ und gut 3 Monaten dauerten, wurde eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet, darunter solche von einer höchst komplizierten Rechtsmaterie und Vorlagen von großem Umfang. Die Gesetzgebungsarbeit verlief so zügig, daß ihr Tempo im Reichstag selber auf Kritik stieß: die Linke kritisierte die „Dampfgeschwindigkeit“ der Gesetzesmacherei, die Rechte protestierte gegen die „tumultuarische“ Gesetzgebung. Die Voraussetzungen für diese Gesetzesproduktion liegen zum Teil auf der Hand: der Reformstau infolge der Schwerfälligkeit der Verfahren am Deutschen Bund und des Stillstands während des preußischen Verfassungskonflikts; ein Modernisierungsschub in den meisten vergleichbaren west- und mitteleuropäischen Staaten infolge der Notwendigkeit, die staatlichen Institutionen und Rechtsnormen an die Erfordernisse einer Industriegesellschaft anzupassen; die Verfügbarkeit gründlicher, entscheidungsreifer Vorlagen; die Kompromißgrundlage der Verfassungsberatungen, nach der das Parlament für den Entzug der Ministerverantwortlichkeit und des Militärbudgetrechts durch erweiterte Kompetenzen und Zugeständnisse im Bereich der zivilen Gesetzgebung schadlos gehalten werden sollte. Zudem war der Gesetzgeber in vielen seiner Entscheidungen nicht frei, sondern hatte klare Verfassungsaufgaben zu erfüllen. Ihre Mißachtung konnte er sich – anders als etwa das preußische Ministerium nach der Verfassungs-Oktroyierung – aufgrund des transitorischen Charakters und des sich selbst auferlegten Erfolgswangs nicht leisten. Ähnliche

60 Dazu Friedrich Boettcher, Eduard Stephani. Leipzig 1887, S. 101 ff.; A. Pfaff, Zur Erinnerung an Friedrich Oetker, Bd. III, S. 184. Gotha 1883; Hermann Köster, Eduard Laskers politische Frühzeit. Diss. Leipzig 1924, passim.

61 Dazu Ivo N. Lambi, Free trade and protection in Germany 1868–1879. Wiesbaden 1973, S. 35 ff.

62 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1870, S. 1082 u. 1193 ff.

Motive leiteten die Nationalliberalen und Freikonservativen: der Bund sollte durch die Verabschiedung großer organischer Gesetze seine Überlegenheit gegenüber dem dazu unfähigen preußischen Landtag demonstrieren.

Die im Reichstag vorgelegten Gesetzentwürfe⁶³ erstreckten sich auf folgende Bereiche:

1. Personenrechte von grundrechtlicher Qualität: Gesetze über die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Aufhebung der Ehebeschränkungen, Aufhebung der Schulhaft und Lohnbeschlagnahme, Staatsbürgerrecht, Unterstützungswohnsitz, Gleichberechtigung der Konfessionen.
2. Reform der Wirtschaftsgesetzgebung, Aufhebung der Geschäfts- und Verkehrshemmnisse, Vereinheitlichung und Modernisierung des Rechtswesens: Gesetzentwürfe zur Zinsfreiheit, Gewerbeordnung, Erwerbsgenossenschaften, Aktiengesellschaften, Maß- und Gewichtsordnung, Ausgabe von Banknoten, Aufhebung der Elbzölle und Doppelbesteuerung, Nationalität der Kauffahrteischiffe, Strafgesetzbuch, Rechtshilfegesetz, Urheberrecht, um nur die wichtigsten zu nennen. Nicht zustande kam ein Gesetz über die Rechtsfähigkeit der Privatvereine.
3. Finanz-, Steuer-, Zollgesetze: Aufhebung der Portofreiheit, Wechselstempelsteuer, Salzsteuer; dazu im Zollparlament das Gesetz über den Vereinszolltarif (im 3. Anlauf nach zweimaligem Scheitern) und das Zuckersteuergesetz. Gescheitert sind im Reichstag Vorlagen zur Erhöhung der Branntwein-, Braumalz- und Börsensteuer; im Zollparlament über die Petroleumsteuer u. a.
4. Militärgesetze: Kriegsdienstgesetz, Gesetz über die Quartierleistung der Armee. Gescheitert ist das Rayongesetz, das die Grundbesitzer entschädigen sollte.
5. Der institutionelle Ausbau der Bundesorgane und der Verfassungsordnung: Wahlgesetz, Errichtung eines obersten Handelsgerichts, Gesetz über das Konsulatswesen, Postgesetz. Gescheitert sind der Antrag auf Etablierung von Bundesministerien, das Bundesbeamtengesetz, das Gesetz über die Bundesschuldenverwaltung, das Gesetz über die Schaffung eines Bundesrechnungshofes, das Diätengesetz.

Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung die vom Reichstag ratifizierten Verträge, da hier die Einflußmöglichkeiten begrenzt waren.

Gar nicht erst eingebracht wurden Gesetze über die Presse, die Haftpflicht der Unternehmer, ein Eisenbahngesetz, Normativbedingungen für Krankenkassen etc., um nur einige der für dringend gehaltenen Vorlagen zu nennen.

⁶³ Dazu Johannes Ziekursch, Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches, Bd. I: Die Reichsgründung. Frankfurt 1925; aus nationalliberaler Sicht der zeitgenössische Bericht Eduard Laskers: Bericht der national-liberalen Partei über die abgelaufenen Legislaturperioden des Reichstags, des Zollparlaments und des Preußischen Abgeordnetenhauses, in: Annalen des Deutschen Reiches, Bd. III, 1870, S. 565 ff.

Schon aus dieser summarischen Übersicht wird deutlich, daß die reibungslose Gesetzesproduktion sich auf die beiden erstgenannten Gebiete konzentriert. Hier war der Nachholbedarf am größten, hier war die konservativ geprägte Bürokratie am stärksten auf die Reformimpulse angewiesen. Allerdings – da soll man sich nicht täuschen – mußte die Ausdehnung liberaler Prinzipien und Zurückdrängung der staatlichen Bevormundung der Regierungsbürokratie und dem Bundesrat⁶⁴ in zähen Auseinandersetzungen abgerungen werden. Dagegen kam der Reichstag in der Verfolgung seiner konstitutionellen Ziele keinen Schritt weiter, wie die Ablehnung des Antrags Twisten-Münster und die als Einstieg gedachte Verankerung des Verantwortlichkeitsprinzips im Gesetz über die Bundesschuldenverwaltung beweist. Mehr als die Garantie des Postgeheimnisses (im Postgesetz) und die Sicherung der politischen Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit der Abhaltung von Reichstagswahlen (Wahlgesetz) sowie die Etablierung eines Bundesamts zur Regelung von Streitigkeiten über den Unterstützungswohnsitz vermochten die Nationalliberalen nicht durchzusetzen. Das Diätengesetz fiel dreimal in der entscheidenden Lesung schon im Parlament durch, weil die Antragsgegner vermehrt wurden durch eine Anzahl von Abgeordneten, die nicht an diesem wichtigen Element des gesamten Verfassungskompromisses rütteln wollten. Enttäuscht wurde auch die sichere Erwartung der Übertragung der Verfassungsprinzipien des Bundes auf die konstitutionell rückständigen Einzelstaaten. Der wiederholt gescheiterte Ansatz zur Sicherung der Straffreiheit der Parlamentsreden kam schließlich am Ende mit der Annahme des Strafgesetzbuchs zum Zuge. Andererseits war die Reichstagsmehrheit nicht bereit, das großenteils vorkonstitutionelle Beamtenrecht mit seinen obrigkeitsstaatlichen Disziplinarschriften ohne gründliche Reform zu akzeptieren. Am schwächsten war die Position der Exekutive bei den Gesetzen, die auf eine Erhöhung der Bundeseinnahmen zielten.⁶⁵

Um so erfolgloser blieben alle Bemühungen, die mit dem Verfassungskompromiß fixierte Machtbasis auch nur geringfügig zu verändern. Das hat zweifellos viel mit den oben behandelten typischen Merkmalen der Repräsentation zu tun. Die ganze Geringschätzung des mittleren Beamtenmilieus wird schlagartig deutlich, wenn Bismarck den Kreisrichter als „konstitutionellen Hausarzt“⁶⁶ ironisiert und der Verantwortlichkeitsdebatte durch das Bestreiten der rangmäßigen Ebenbürtigkeit damit die Grundlage entzieht.

Während das Bundesbudget kaum Ansatzhebel zur parlamentarischen Kontrolle bot, konnten die Liberalen die Steuervorlagen im Reichstag und Zollparlament mit Gegenforderungen konfrontieren, die auf die Errichtung neuer Bundesinstitutionen oder das Zugeständnis des lange ange-

64 Dazu Pollmann, *Der Norddeutsche Bund – ein Modell...*, S. 228f.

65 Karl Zuchardt, *Die Finanzpolitik Bismarcks und der Parteien im Norddeutschen Bunde*. Leipzig 1910, S. 35 ff.

66 *Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags*, 1868, Bd. I, S. 155.

strebten Einnahmewilligungsrechts in Preußen zielten. Allerdings waren diese Druckmittel nur so lange voll wirksam, als sich Preußen und der Bund in finanziellen Kalamitäten befanden. Mit einer flexibleren Einstellung zur Schuldentilgung⁶⁷ befreite sich die preußische Regierung aus dieser Klemme und raubte den Nationalliberalen die Illusion, aus der Kompetenzaufsplitterung und den unfertigen Verfassungszuständen Vorteile für die Stärkung des Parlamentarismus zu ziehen.

Es ist leicht nachzuweisen, daß der Reichstag beträchtlichen Einfluß auf die öffentliche Meinung hatte, zumal die Bundesregierung nationalstaatliche Ziele verfolgte, deren Propagierung sie häufig den Parteien überließ, die diese Nationalpolitik trugen. Diesen Vorteil haben sie im Reichstag indes nur sehr begrenzt ausspielen können. Die allgemeinpolitischen Debatten – aus Anlaß von Adressen, Interpellationen oder Resolutionen – traten deutlich hinter der Gesetzgebungstätigkeit zurück, zu der der Reichstag gewissermaßen Zuflucht ergriff, weil er in der Nationalstaatspolitik keinen aktiven Part übernehmen konnte. Das hat die Diskussion um den Antrag Lasker über den Eintritt Badens in den Bund am 24. 2. 1870 schlagend deutlich gemacht.⁶⁸ Um des gemeinsamen Zieles willen verzichtete der Reichstag auf die Initiative und damit zugleich auf sein politisches Mitspracherecht in einer Zeit, als die politischen Verhältnisse relativ günstig waren.

Schlußbemerkung

Den schroffen Fronten in den konstitutionellen Streitfragen, bei denen es um die Macht in Staat und Gesellschaft ging, stand eine beträchtliche Übereinstimmung in bezug auf die Art und Zusammensetzung der Repräsentation, der Interaktion zwischen Regierung und Parlament gegenüber. Die Regierung wollte die Intaktheit des Staatsapparats nicht aufs Spiel setzen, die Liberalen suchten Rückhalt an der Loyalität und den klassischen Einstellungen des traditionellen Beamtentums, – Rückhalt vor den Risiken eines halbabsolutistischen, plebiszitär bestätigten Regimes, aber auch vor den Massenbewegungen mit einem ganz anderen Repräsentationsverständnis, denen das demokratische Wahlrecht den Weg ins Parlament öffnen konnte.

Doch diese vorwiegend an der Vergangenheit orientierte Einstellung geriet schon während der Zeit des Norddeutschen Bundes zunehmend in Widerspruch zu den legislatorischen Aufgaben in Reichstag und Zollparlament. Der vom Beamtentum geprägte Liberalismus⁶⁹ hat deshalb folgerichtig seinen starken Einfluß nicht über die siebziger Jahre hinwegretten können.

67 Sten. Ber. über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses, 1869/70, Bd. II, S. 1125 ff.

68 Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, 1870, S. 58 ff.

69 James J. Sheehan, *Politische Führung im Deutschen Reichstag, 1871–1918*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Die deutschen Parteien vor 1918*. Köln 1973, S. 81 ff.; James J. Sheehan, *German Liberalism in the Nineteenth Century*. Chicago 1978, *passim*.

Bernhard Mann

Zwischen Hegemonie und Partikularismus

Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen 1867–1918

Die Bismarcksche Bundes- und Reichsverfassung von 1867/71 veränderte Spielfeld und Regeln des säkularen Kampfes zwischen der agrarischen und der industriellen, der „östlichen“ und der „westlichen“ Hälfte Preußens.¹ Aber sie beendete ihn nicht. Das „östliche Preußen“ hatte einen Pyrrhussieg errungen, seine Zukunftsaussichten wurden immer schlechter. Die Zerstörung der internationalen Ordnung des Wiener Kongresses, die in der Hauptsache 1848 begonnen worden und 1871 vollendet war, forderte ebenso wie die sich seit den 1850er Jahren intensivierende Verflechtung der preußisch-deutschen in die Weltwirtschaft schon um der internationalen Konkurrenzfähigkeit willen nun erst recht den Fortgang der Modernisierung. Nur wirtschaftlich leistungsfähige, aber auch der Loyalität ihrer Völker sichere Staaten konnten auf die Dauer militärische Stärke entfalten, nur Industriestaaten für beides die wirtschaftlichen Voraussetzungen schaffen. Gesellschaftliche Entwicklungen wie das rapide Anwachsen der „industriellen“ und die Stagnation der „agrarischen“ Bevölkerung deuteten in die gleiche Zukunft. Nicht mehr das Ob, sondern nur noch das Wann und Wie der Ablösung in der Vorherrschaft war ungewiß. Föderativverfassungen sind konservative Verfassungen; den Übergang zu erleichtern war ein Hauptziel auch ihrer konkreten preußisch-deutschen Ausformung, des hegemonischen Föderalismus. Sie ließ große Teile der preußischen Institutionen vorerst unangetastet und gab dadurch dem bisher tonangebenden Junkertum die Chance, politisch zu überleben und von seiner sozialen und wirtschaftlichen Stellung möglichst viel zu retten. Sie institutionalisierte anderer-

1 Zur Problematik der innerpreußischen Ost-West-Spannung vgl. meine Skizze über „Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreichs. Überlegungen zum Problem Parlament, Gesellschaft und Regierung in Preußen 1867–1918“, in: *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*. Hrsg. von Gerhard A. Ritter. Düsseldorf 1974, S. 279–298, deren Gedanken das hier vorgelegte Referat weiterzuführen versucht.

seits die Steuerung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dynamik der sich nach 1870 rasch weiter entwickelnden liberalen und nationalen Industriegesellschaft in der Hauptsache auf der Ebene des Reiches. Auch dabei sollten Monarch und Regierung Preußens die Führung übernehmen.²

Diese komplizierte Konstruktion, die der Politik des Hegemonialstaats Preußen einerseits die Aufgabe stellte, mit dem Deutschen Reich auch Preußen in die industrielle Zukunft zu führen, ihr andererseits aber auch die Möglichkeit ließ, Preußen zur Konservierung möglichst vieler „spezifisch preußischer“, d. h. junkerlicher Eigenheiten partikularistisch abzukapseln, hat nie wirklich zufriedenstellend funktioniert. Sie komplizierte den notwendigen Ausgleich, indem sie ihn statt auf einer auf zwei Ebenen institutionalisierte und dadurch Nicht-Entscheidungen erleichterte oder gar provozierte. Sie überforderte die Kräfte von Monarch und Regierung. Sie begünstigte Tendenzen der Bürokratie, sich sozial und geistig zu isolieren, und machte sie dadurch (wie die Bewährungsprobe des Weltkriegs zeigte) unfähig, ihre Aufgaben voll zu erfüllen.³ Ebenso beförderte sie oligarchische und zum Immobilismus führende Tendenzen des preußischen Parlaments, die dessen unbestreitbar positiven Leistungen mehr als aufwiegen.

Die Geschichte Preußens ist seit 1867/71 nicht mehr isoliert von der Geschichte des Deutschen Reiches zu verstehen. Auch eine Betrachtung des komplizierten Wechselspiels von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen 1867–1918 muß die Reichsebene im Blick behalten. Dieses Spiel ist vielfach noch erst zu erforschen. Auch der hier gewählte Abbildungsmaßstab erleichtert die Darstellung nicht. Vereinfachungen, die immer notwendig sind, können zu unangemessenen Vergrößerungen werden und die Wirklichkeit überhaupt verfehlen. Mit all diesen Vorbehalten soll gleichwohl im folgenden eine Skizze versucht werden.

Obwohl der preußische König als deutscher Kaiser fungierte und das Amt des Reichskanzlers vom preußischen Außenminister ausgeübt wurde, der in der Regel auch preußischer Ministerpräsident war, blieb der Ausgleich der Spannung zwischen dem neuen Reich und dem alten Preußen schon auf der Regierungsebene immer schwierig.⁴ Noch nicht einmal dem ersten Reichskanzler, dem gewiß niemand mangelnde Willenskraft vorwerfen wird, gelang es, die preußische Regierung der

2 Für dieses Problem immer noch grundlegend Heinrich Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie.* Tübingen 1907, bes. S. 105–115.

3 So schon Fritz Hartung, *Der preußische Staat und seine westlichen Provinzen (zuerst in Westfälische Forschungen 7, 1953/54)*, in: ders., *Staatsbild. Kräfte der Neuzeit.* Berlin 1961, S. 414–430, bes. S. 430. – Näher ausgeführt, mit vielen Einzelnachweisen, von Hans Fenske, *Preußische Beamtenpolitik vor 1918*, in: *Der Staat* 12 (1973), S. 339–356.

4 Ein früher Beitrag zu diesem Problem stammt von dem nationalliberalen bayrischen Öffentlichrechtler Josef Grassmann (1864–1928): *Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium*, in: *Archiv für Öffentliches Recht* 11 (1896), S. 309–347. Jetzt zu vgl. Siegfried Schöne, *Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngsten deutschen Geschichte.* Berlin 1968 (zugleich Phil. Diss. Hamburg 1968), bes. S. 28–33, und die dort angegebene Literatur.

Reichsleitung – also in erster Linie sich selbst – wirklich unterzuordnen. Das preußische Staatsministerium war und blieb kollegial organisiert.⁵ Bismarck selbst erleichterte es seinen preußischen Ministerkollegen, sich einer Mediatisierung zu entziehen, die sie in die abhängige Stellung der Reichsstaatssekretäre gebracht hätte, indem er immer wieder das Selbstregierungsrecht des preußischen Monarchen proklamierte.⁶

Das war doch mehr als nur Phrase. Von Friedrich Wilhelm IV. bis Wilhelm II. hielten alle preußischen Könige an diesem Anspruch fest und hüteten sich, die letzte Entscheidung einem Premierminister zu überlassen, von dem immer zu befürchten war, daß ihm eine quasi-diktatorische Stellung den andern Ministern gegenüber den Preis seiner eigenen „Parlamentarisierung“ wert sein könnte. Denn das war ja wohl die eigentliche Gefahr für die Stellung des Monarchen in der konstitutionellen Monarchie, nicht die Machtergreifung durch das Parlament!

Wie auch immer – die preußischen Ministerialressorts blieben „Staaten im Staate“, mit denen der Ministerpräsident (wie er selbst pointiert formulierte) wie mit auswärtigen Mächten verhandeln mußte. Das bedeutete allerdings nicht, daß sich die Ressortminister in gleicher Weise auch dem Einfluß des Parlaments entziehen konnten. Wie in jedem konstitutionellen System waren sie auf die Kooperation des Parlaments angewiesen, von dem allein sie die zur Durchführung ihrer Politik notwendigen gesetzlichen und finanziellen Mittel erlangen konnten. In Kenntnis dieser Abhängigkeit suchte die preußische Regierungsorganisation möglichst zu verhindern, daß die Minister auf Kosten ihrer Kollegen oder der Gesamtpolitik mit dem Parlament paktierten, wozu sie gezwungen waren, wenn sie ihm als Einzelne, nicht in geschlossener Phalanx gegenüberstanden. Daher wurde über einzubringende, d. h. über die dem König zur Einbringung vorzuschlagenden Gesetze im Kollegium beraten und beschlossen.⁷ Aber die Ressortminister behielten das Recht, gegen solche Kollegialbeschlüsse beim Monarchen gleichsam Berufung einzulegen.⁸ Vor allem aber beschränkt sich Gesetzgebung ja nicht auf eine erste Vorlage, und die Beziehung Minister–Parlament nicht auf die Gesetzgebung. Schon die Verfassung gab dem Parlament nicht geringe Rechte bei der Festsetzung von Grundsätzen und Grundlagen von Regierung und Verwaltung, von Gesetz und Budget. Die unbestrittene königli-

5 Grundlegend Otto Hintze, Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert (zuerst in der FS zu Gustav Schmollers 70. Geburtstag 1908), jetzt in O. H., Regierung und Verwaltung [Ges. Abh. 2. A., Bd. 3]. Göttingen 1967, S. 530–619. Dazu (aus den Akten gearbeitet) Fritz Rietdorf, Das Preussische Staatsministerium im Wandel der Preussischen Verfassungsgeschichte. Jur. Diss. Göttingen 1939.

6 Vgl. v. a. den Allerhöchsten Erlaß König Wilhelms I. vom 4. Januar 1882, in: Deutscher Reichsanzeiger u. kgl. Preuß. Staatsanzeiger 1882, Nr. 6, zuletzt wiederabgedruckt in Edmund Brandt (Hrsg.), Die polit. Treuepflicht. Karlsruhe 1976, S. 81 f., und Bismarcks Reichstagsrede vom 24. Januar 1882, GW 12, S. 324–338, die diesen Erlaß erläutert und in gewissem Sinne herabspielen will.

7 Max Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen (Abh. aus d. Staats- u. Verwaltungsrecht. Hrsg. von S. Brie, Heft 1). Breslau 1898, S. 9 f.

8 Rietdorf (wie Anm. 5), S. 65–68.

che Organisationsgewalt im Bereich der Verwaltung hatte da ihre Grenzen, wo das Geldausgeben anging. In der Gesetzgebung hatte jedes der beiden Häuser des Landtags für sich das Recht der Initiative und vor allem der Zustimmung, also auch des Veto.⁹ Damit konnte eine Mehrheit auch nur in einem Haus die Stellung jedes Ressortministers unhaltbar machen, wenn auch keinem etwas aufzwingen. Direkte Zusammenstöße waren dabei naturgemäß die Ausnahme. Das Veto muß meist gar nicht förmlich ausgeübt werden, sondern wird von der einen oder anderen Seite gleichsam vorweggenommen. Gesetze, über die sich Regierung und Parlament nicht einigen können, werden vor ihrem Scheitern zurückgezogen oder gleich gar nicht vorgelegt. An das Gebiet der Gesetzgebung schließt sich so das Gebiet der Gesetzesverhinderung nahtlos an.¹⁰ Übrigens dürften auch bei der Verwaltungskontrolle durch die Etatberatungen und die Behandlung der Petitionen die indirekten Wirkungsmöglichkeiten mindestens so groß sein wie die direkten: Kritik wird vorweggenommen, ihre Ursachen werden schon im Entstehen beseitigt.

Alle diese Spielregeln konstitutioneller Politik funktionierten auch in Preußen, obwohl der Preußische Landtag auf den ersten Blick kein starkes Parlament und von der Regierung in mehrererlei Hinsicht abhängig war. Nur im Herrenhaus¹¹ gab es eine Mehrheitsfraktion (die „Alte“ oder „Konservative Fraktion“), die ungefähr doppelt so stark war wie die Minderheit („Neue Fraktion“). Auch war die „Alte Fraktion“ keineswegs gewillt, mit der Regierung durch Dick und Dünn zu gehen. Gerade ihr gehörten die typischen Junker an, während die „Neue Fraktion“ die Fraktion der Ständesherrn, hohen Staatsbeamten, Universitätsvertreter und Oberbürgermeister war. Aber eine solche junkerlich-konservative oder überhaupt eine Mehrheit fehlte im Abgeordnetenhaus. Dort gab es rund ein halbes Dutzend Fraktionen, unter denen nach 1880 die Konservative i.e.S. mit etwa $\frac{1}{2}$ der Sitze die stärkste war, gefolgt vom Zentrum (knapp $\frac{1}{4}$) und den Nationalliberalen ($\frac{1}{2}$ bis $\frac{1}{6}$). Freikonservative, Polen, Dänen, Welfen, Linksliberale und (seit 1908) Sozialdemokraten schlossen sich an.¹² Da im Landtag im Unterschied zum Reichstag kulturpolitische Fragen eine große Rolle spielten, in denen Konservative und Zentrum einerseits, Freikonservative und Nationalliberale andererseits schwer vereinbare Positionen vertraten, war eine Große Koalition der drei oder vier großen Fraktionen selten möglich. Lediglich Konservative und Zentrum konnten hier fast immer zusammengehen. Die antipolnische „Ost-

⁹ Art. 62–64 der VU v. 31. 1. 1850.

¹⁰ Diese Seite der Gesetzgebung ist lange Zeit nicht thematisiert worden. Daher ist besonders verdienstvoll die Studie von Luth Niethammer, *Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918*, in: L. Niethammer (Hrsg.), *Wohnen im Wandel*. Wuppertal 1979, S. 363–384.

¹¹ Zum Herrenhaus vgl. die oben Anm. 1 und unten Anm. 18 zitierten Titel, jeweils mit weiteren Literaturangaben.

¹² Vgl. die Tabelle bei Gerhard A. Ritter u. Mitarb. v. M. Niehuss, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871–1918* (Statistische Arbeitsbücher zur neueren deutschen Geschichte). München 1980, S. 140.

markenmehrheit¹³ der Konservativen und Nationalliberalen andererseits trieb das Zentrum auf die Seite der Polen. Eine Linkskoalition war bei der Schwäche der Linken und dem im Vergleich mit dem Reichstag „rechteren“ Charakter der Nationalliberalen und der Zentrumsfraktion des Abgeordnetenhauses undenkbar. Ohne oder gar gegen die Konservativen, die letztlich auch noch das Herrenhaus beherrschten, ging also nichts, aber diese waren doch nicht stark genug, der Regierung eine positive Politik aufzuzwingen. Der Landtag blieb daher von der Führung durch die Regierung abhängig.

Auch von seiner Zusammensetzung her war von ihm eher Eingehen auf die Politik der Regierung als eine Politik zu erwarten, die letzten Endes auf eine „Parlamentarisierung“ hinaus laufen mußte. Wie andere deutsche Landtage war auch der preußische ein Beamtenparlament. Eine genauere soziologische Analyse der Mitgliedschaft seiner beiden Häuser, die nicht nur nach der Zugehörigkeit zum Staatsbeamtentum im engeren Sinne fragen darf, wird das deutlich zeigen können.¹⁴ Die Mehrzahl der preußischen Parlamentarier gehörte irgendeiner Gruppe der Bürokratie an oder hatte ihr einmal angehört. Da waren die aktiven ehemaligen Verwaltungsbeamten, die „Bürokratie“ i.e.S., insbesondere die „politischen Beamten“,¹⁵ also die Landräte, Polizeipräsidenten und Regierungspräsidenten. Da waren die Richter und sonstigen Justizbeamten. Da war das Beamtentum der verschiedenen Selbstverwaltungen der kommunalen Ebenen und der Wirtschaftsgesellschaft. Schließlich und endlich waren nicht wenige preußische Parlamentarier einmal aktive Offiziere gewesen, d.h. hatten einen Beruf ausgeübt, der sich im Laufe des 19. Jahrhunderts ebenfalls immer stärker bürokratisiert hatte. Übrigens gehörten auch überraschend viele Minister vor, während oder nach ihrer Amtszeit dem einen oder anderen der beiden Häuser als Mitglieder an, allerdings ohne sich einer Fraktion anzuschließen oder in einer Fraktion irgendwie hervorzutun.¹⁶

13 Der Ausdruck bei [Kuno] Graf [von] Westarp, *Konservative Politik im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs*, Bd. 2. Berlin 1935, S. 74.

14 Ich bereite die Herausgabe eines Handbuchs der preußischen Abgeordneten 1867–1918 vor, das auch darüber Auskunft geben soll – soweit die biographischen Unterlagen dies erlauben. Es soll an die Publikationen von Franz Lauter, „Preussens Volksvertretung in der Zweiten Kammer und im Hause der Abgeordneten vom Februar 1849 bis Mai 1877“ (Berlin 1877) und „Nachtrag zu Preußens Volksvertretung“ usw. (Berlin 1882) anschließen und diese für die Zeit von 1867 bis 1918 ersetzen.

15 Diese Personengruppe ist im § 87 Abs. 2 des preuß. Gesetzes betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852, GS S. 465 definiert (vgl. auch unten Anm. 35!). Die Bezeichnung wird (erstmalig?) von Bismarck in seiner Reichstagsrede vom 24. Januar 1882 (GW 12, 336) verwandt. Vgl. zum ganzen Komplex die gründliche Studie von Harro-Jürgen Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtentum (1650–1918)*. Eine rechtshistorische Untersuchung anhand von Ministerialakten aus dem Geheimen Staatsarchiv der Stiftung Preussischer Kulturbesitz. Berlin 1973 (zugl. Jur. Diss. Würzburg 1972); die kommentierte Quellensammlung von Edmund Brandt (o. Anm. 6) und zuletzt Dieter Kugele, *Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*. München 1976 (zugl. auch *Rer. pol. Diss.* München).

16 Ich zähle unter 86 Ressortministern der Jahre 1867 bis 1918 33 MdH und 29 MdA. Da zwölf Minister nacheinander *beiden* Häusern angehörten, reduziert sich die Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder unter den Ministern auf 50, also rd. 58 %.

Man wird die großen Unterschiede zwischen diesen verschiedenen Beamtenkategorien nicht übersehen wollen und kann trotzdem von einer einheitlich bürokratischen Grundprägung beider Häuser sprechen. Diese bestimmte auch ihren Arbeitsstil. Das Herrenhaus liebte es, eine Art von Staatsrat zu spielen, aber auch im Abgeordnetenhaus bestand die Neigung, die Arbeit in die Ausschüsse zu verlagern und in Sachverstand mit der Ministerialbürokratie zu wetteifern. Das schloß Kontroversen und zum Teil heftige Opposition gegen Regierungsvorlagen gewiß nicht aus. Doch erscheint alles in allem der preußische Landtag nicht so sehr als Gegner der Regierung und Bürokratie als vielmehr als die wichtigste Clearingstelle, in der die verschiedenen preußischen Bürokratien den dafür geeignet erscheinenden Teil ihrer Differenzen auszugleichen suchten. Die Zusammensetzung des Herrenhauses, die Mehrheitsverhältnisse im Abgeordnetenhaus und die im ganzen konservative Ausrichtung seiner großen Fraktionen ließen Zusammenarbeit zweckmäßiger erscheinen als Konfrontation.

Hingegen ist nicht selten eine deutliche Frontstellung des preußischen Landtags gegen die Reichspolitik und ihre Organe, vor allem gegen den „demokratisch“ gewählten Reichstag spürbar,¹⁷ die wegen der engen personellen Verflechtung beider Regierungen auch das Verhältnis zur preußischen Staatsregierung oder doch zum Reichskanzler-Ministerpräsidenten belasten konnte. Der preußische Landtag versuchte, sich als „Reichsoberhaus“ zu betätigen und Entscheidungen des anderen großen Berliner Parlaments zu korrigieren. Er sah es als seine Pflicht an, „Preußen“ gegen das „Reich“ zu verteidigen,¹⁸ ohne Rücksicht darauf, daß auch 236 der 397 Reichstagsabgeordneten in preußischen Wahlkreisen gewählt worden waren.

Vieles legte also der preußischen Regierung nahe, selbst die Führung im preußischen Landtag zu übernehmen. Es war nötig, Reichs- und preußische Politik zu koordinieren. Der preußische Landtag war seiner Zusammensetzung entsprechend eher zu Kooperation als zu Konfrontation geneigt. Keine Fraktion verfügte im Abgeordnetenhaus über die Mehrheit; Koalitionsbildungen waren also nötig und am ehesten von der Regierung zu bewerkstelligen. Die Mitwirkung des Landtags wurde gebraucht, wann immer mehr als nur fortverwaltet werden sollte. Für jede Politik waren Gesetze und Geld erforderlich, die nur vom Landtag bewilligt werden konnten.

17 Das konnte von der Regierung gewollt sein, wie etwa bei der Verlagerung der Ostmarkenpolitik in den Landtag 1886 (vgl. dazu Bismarck GW 13, S. 174 f.), lief aber später mehr und mehr der Regierungspolitik entgegen. Vgl. die folgenden Anm.

18 Berühmt geworden ist der Antrag des Grafen Yorck von Wartenburg (Januar 1914) im Herrenhaus, „die königliche Staatsregierung zu ersuchen, im Reiche dahin zu wirken, daß der Stellung Preußens, auf die es seiner Geschichte und seinem Schwergewicht nach Anspruch hat, nicht dadurch Abbruch geschieht, daß eine Verschiebung der staatsrechtlichen Verhältnisse zu Ungunsten der Einzelstaaten Platz greift“, und die Antwort des Ministerpräsidenten v. Bethmann Hollweg, Stenograph. Berichte Herrenhaus 1914/15 Spalte 10 und Spalte 21–38. Das Herrenhaus war überhaupt der Hauptschauplatz dieser Politik; vgl. dazu Christa Lürig, Studien zum preußischen Herrenhaus 1890–1918. MS Phil. Diss. Göttingen 1956, bes. S. 184–190 mit Hinweis auf die Herrenhausdebatten vom 28. März 1892, 25. Mai 1897, 6. Mai 1905, 28. März 1908, 26. Mai 1914 und 9. Juli 1918.

Aber so sehr sich der Reichskanzler-Ministerpräsident und die einzelnen Ressortminister um Einfluß auf den Landtag bemühten, so eng waren die Grenzen ihres Führungswillens gezogen. Die Minister erachteten es als notwendig oder nützlich, nicht nur bei den Etatberatungen, sondern überhaupt von ihrem Recht Gebrauch zu machen, an den Sitzungen des Landtags teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen. Darüber hinaus pflegten sie informelle Kontakte mit führenden Parlamentariern,¹⁹ wenn auch vielleicht nicht immer intensiv genug.²⁰ Aber die Regierung wollte und konnte sich nicht auf dauernde Mehrheitsbildungen einlassen. Sie konnte es nicht, weil sie auch vom Reichstag abhängig war, in dem nur selten die gleichen Mehrheiten möglich waren wie im Abgeordnetenhaus. Sie wollte es wohl auch nicht, weil sie dadurch in eine allzugroße Abhängigkeit vom Parlament zu geraten fürchtete. Das Dogma der „Königlichen“ Regierung, die doch nicht nur Fiktion, sondern eben auch Realität war, ließ eine strenge Trennung von Regierung und Parlament mit *ad hoc*-Kooperation richtiger erscheinen als eine irgendwie formalisierte Zusammenarbeit. „Parlamentarisierung“ war nach 1866 vollends tabu.²¹ Deshalb beschränkte sich die preußische Regierung darauf, den Landtag generell kooperationsfähig und -willig zu erhalten. Sie wies ihre „politischen Beamten“ (also v. a. die Regierungs- und Polizeipräsidenten und die Landräte) an, bei den Wahlen die drei und nach dem Ende des Kulturkampfes vier regierungsnahen Parteien zu unterstützen und die für grundsätzlich staatsfeindlich gehaltenen – in den siebziger Jahren Zentrum und Polen, später Polen und Sozialdemokraten – zu bekämpfen. Die offene Stimmabgabe bei den Wahlen erleichterte das sehr. Auch die Abstimmung der Beamten wurde überwacht. Wer eine feindliche Partei unterstützte, verletzte seine Dienstpflicht und wurde disziplinarisch gemäßregelt.²² Umgekehrt begünstigte diese amtliche Wahlbeeinflussung wegen der einseitig konservativen Ausrichtung der staatlichen Verwaltungsbeamten vor allem die im engeren Sinne konservativen Parteien.

19 Reiches Material für Bismarck bietet Heinrich Ritter von Poschinger, in: Fürst Bismarck und die Parlamentarier, Bd. 1–3. Breslau 1894–1896. Für die Periode 1890–1918 fehlen entsprechende Publikationen. Vgl. auch die folgende Anm.

20 Vgl. dazu die interessanten Einzelheiten in den von Albert v. Mutius in den Preuß. Jbb. Bd. 214 (1928), S. 1–22, 147–166 und 290–303 hrsg. autobiograph. Aufzeichnungen des preuß. Innenministers Hans v. Dallwitz. Während Dallwitz mit dem Führer der Konservativen im Abgeordnetenhaus v. Heydebrand u. der Lase aufs engste zusammenarbeitete (a.a.O. S. 18–21), „konnte“ der Ministerpräsident Bethmann (anders als Bülow) mit diesem offenbar nicht (S. 16–18). Da Bethmanns Stellung vor allem auch auf einem sehr engen Verhältnis zum Monarchen beruhte, könnte ein Grund dafür gewesen sein, daß Wilhelm II. den Konservativen „Felonie“ vorwarf und daß daher nach 1899 „der anerkannte Führer der monarchischen Partei ‚par excellence‘ [...] niemals mehr mit dem Monarchen in persönliche Berührung gekommen oder von diesem mit einer Auszeichnung bedacht worden ist“ (a.a.O. 17). Bestätigt von [Ernst] von Heydebrand [und der Lase], Beiträge zu einer Geschichte der Konservativen Partei in den letzten 30 Jahren (1888–1919), in: *Konservative Monatschr.* 77 (1919/20), bes. S. 539–541 u. 575.

21 Dazu sehr anregend Rainer Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*. Hrsg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde. Köln 1972, S. 171–194.

22 Vgl. dazu insgesamt, mit vielen Belegen, Rejewski (wie Anm. 15), S. 85–142.

Dagegen unterließ die Regierung so gut wie alles, was die modernisierungswilligen Kräfte im Parlament auf Dauer stärken konnte. Das stärkste Bollwerk der Konservativen war das Herrenhaus,²³ das in der Gesetzgebung die gleichen Rechte hatte wie das Abgeordnetenhaus und das Budget – wie die Erinnerung an den Verfassungskonflikt zeigte – wenigstens scheitern lassen konnte. Aber dieses Bollwerk war nicht unüberwindlich. Zwar eine Totalreform gegen den Willen des Landtags (und damit des Herrenhauses selbst) schien trotz der immer zweifelhaften gesetzlichen Grundlage des Herrenhauses²⁴ nicht möglich. Aber die Krone hatte ein durch keinen Numerus clausus beschränktes Recht, neue Mitglieder zu ernennen, also die Zusammensetzung des Hauses durch einen Pairs-Schub völlig zu verändern. Davon hat sie, gegen erhebliche Bedenken und Widerstände des Monarchen, nur einmal Anfang der 1870er Jahre Gebrauch gemacht.²⁵ Auch die Berufungspraxis scheint auf lange Sicht nicht die Tendenz gehabt zu haben, die Mitgliedschaft des Hauses zu „modernisieren“, auch wenn ihm zum Schluß neben dem Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer auch ein Adam Stegerwald als Vertreter der Christlichen Gewerkschaften angehört hat. Am grundsätzlich agrarkonservativen Charakter des Herrenhauses änderte sich dadurch nichts.

Ebenso tatenlos sah die Regierung der Erscheinung zu, daß infolge der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung die 1860 bzw. 1867 gesetzlich festgelegte Wahlkreiseinteilung immer mehr „veraltete“. Um 1900 gab es Wahlkreise, in denen auf einen Abgeordneten 300 000 Einwohner kamen, und andere, wo es nur 40 000 waren. Da in den meisten Provinzen in jedem Wahlkreis zwei oder gar drei Abgeordnete zu wählen waren, hatten im Extremfall Wahlkreise mehr als eine Million Einwohner und eine entsprechend große, in die Zehntausende bzw. Tausende gehende Zahl von Urwählern und Wahlmännern. Als sich 1903 die SPD erstmals an den Wahlen beteiligte, wurde in solchen Kreisen das ohnehin komplizierte Wahlverfahren praktisch undurchführbar. Erst jetzt entschloß sich die Regierung zu einer (außerordentlich zurückhaltenden) Reform, teilte (1906) die allergrößten Wahlkreise und vermehrte die Zahl der Abgeordneten von 433 auf 443, also um 2,3 %.²⁶ Erst jetzt (1908) brachte die SPD wenigstens sieben, 1913 zehn Abgeordnete in den Landtag, das waren

23 Daher bezeichnet das Gründungsprogramm der Nationalliberalen Partei vom Juni 1867 „die Reform des Herrenhauses als Vorbedingung aller Reformen“. S. Wilhelm Mommsen (Hrsg.), *Deutsche Parteiprogramme* (Deutsches Handbuch der Politik Bd. 1). München 1960. S. 150.

24 Vgl. die Argumente bei Ludwig von Rönne, *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*, Bd. 1. Leipzig 1881, S. 205 f., Anm. 7. Dazu noch [Adolf] Arndt, in: *Deutsche Juristenzeitung* 22 (1917), Sp. 287–289.

25 Vgl. die Literaturangaben in dem oben Anm. 1 zitierten Aufsatz.

26 G., betr. Vermehrung der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten und Änderungen der Landtagswahlbezirke und Wahlorte, vom 28. 6. 1906, GS S. 313. Dazu Verhandlungen Abgeordnetenhaus 1905/06 Sten. Ber. 3, 3738–91, 3964–4044, 4052–4070 und Drucks. 5, 2482–90, 2589–2600, 2604 f., 2607 f., 2609–2615. Dazu Hans Dietzel, *Die preuß. Wahlrechtsreformbestrebungen von der Oktroyierung des Dreiklassenwahlrechts bis zum Beginn des Weltkrieges*. Phil. Diss. Köln 1934, bes. S. 31–48.

gerade 1,6 bzw. 2,3 %! In den 236 preußischen Reichstagswahlkreisen, die durch die Bevölkerungsentwicklung ähnlich aus dem Gleichgewicht geraten waren, hatte sie 1903 immerhin 32 Sitze (13,6 %) erobert. Ganz bewußt benachteiligt wurden auch die nationalen Minderheiten, besonders die Polen. Auf der anderen Seite profitierten von der veralteten Wahlkreiseinteilung wie vom Dreiklassenwahlrecht überhaupt gerade die im Landtag tonangebenden regierungsnahen Parteien – die beiden konservativen, das Zentrum und die Nationalliberalen.²⁷ Naheliegenderweise hatten sie kein „parteipolitisches“ Interesse an einer Reform und überließen deren Propagierung den oppositionellen Linksliberalen und Sozialdemokraten. Um so mehr hätte die Regierung aus „staatspolitischen“²⁸ Gründen an ihr interessiert sein müssen; als Vorbedingung für eine stärkere „Modernisierungspartei“ war selbst an die Beseitigung der offenen Abstimmung und eine weitergehende Reform der Dreiklassen-einteilung zu denken. Aber wie die Regierung die genannten vier im weiteren Sinne konservativen Parteien in jeder einzelnen Wahl unterstützte, indem sie mindestens deren Gegner bekämpfte, so half sie ihnen auch, die institutionellen Voraussetzungen ihrer Macht zu bewahren.²⁹

Sie wollte sich gegen die Konservativen nicht mehr durchsetzen – wenn das je ein preußisches Ministerium wirklich gewollt hatte –, sie konnte es auch nicht mehr. Seit den Achtzigerjahren („System Puttkamer“)³⁰ waren durch die Rekrutierungs- und Beförderungspraxis der Innenverwaltung ganz überwiegend konservative Beamte ausgelesen und befördert worden. Die Annahme der Regierungsreferendare lag bei den Regierungspräsidenten, die auf Familie und Konnexionen der Bewerber achteten und Außenseiter leicht fernhalten konnten, auch wenn die Verfassung in Artikel 4 eine Diskriminierung verbot. Die Professionalisierung des Landratsamtes seit den Reformen der Siebzigerjahre wirkte in die selbe Richtung einer konservativen Homogenisierung der Verwaltungsbürokratie.³¹ Eine oder anderthalb Generationen später war diese so weit fortgeschritten, daß die verwaltete Bevölkerung die Unparteilichkeit der Beamten anzweifelte, worunter deren Funktionsfä-

27 Vgl. Dietzel (wie vorige Anm.), S. 36, unter Hinweis auf Oskar Poensgen, Das Wahlrecht zu Volksvertretungen mit besonderer Berücksichtigung Preußens, in: Berliner jungliberale [Friedrich] Hammacher-FS. Berlin 1904, S. 69–267.

28 Man wird bei aller Einsicht in die Problematik der von Bülow (Deutsche Politik. Berlin 1916, S. 199) gemachten Unterscheidung von „staatspolitisch“ und „parteipolitisch“ auf sie nicht verzichten wollen.

29 Vgl. außer der oben Anm. 26 zitierten Diss. von Dietzel und Reinhard Patemann, Der Kampf um die preußische Wahlrechtsreform im Ersten Weltkrieg (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 26). Düsseldorf 1964, auch die oben Anm. 20 zit. Erinnerungen des Innenministers v. Dallwitz, bes. S. 11–14.

30 Eckart Kehr, Das soziale System der Reaktion in Preußen unter dem Ministerium Puttkamer, in: E. K., Der Primat der Innenpolitik. Berlin 1970, S. 64–86, ist wohl noch nicht das letzte Wort zur Frage, ob ein solches „System“ tatsächlich bestand oder nachträglich konstruiert wurde. Vgl. inzwischen noch Fenske (wie Anm. 3) und Lysbeth W. Muncy, The Prussian Landräte in the last Years of the Monarchy: A Case Study of Pomerania and the Rhineland in 1890–1918, in: Central European History 6 (1973), S. 299–328.

31 Dazu Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart 1969, S. 553–556, bes. S. 555.

higkeit litt.³² Die preußische Verwaltung schien nur noch durch eine Entpolitisierung des Berufsbeamtentums zu retten zu sein.³³ Aber das hätte doch so etwas wie eine Revolution bedeutet. Die Verfassungswirklichkeit war, daß sich aus dieser generell konservativen Verwaltungsbürokratie auch Ministerialbürokratie und Minister rekrutierten, so daß das System sich schließlich selbst trug und kaum noch ein Ausbrechen erlaubte.

Die Regierung konnte nicht gegen ihre Bürokratie regieren und den Beamtenparlamentariern gegenüber war sie erst recht machtlos. Artikel 78 der Verfassung bestimmte, daß Beamte zum Eintritt in die Kammer keines Urlaubs bedurften; die als Schikane aufgefaßte Bestimmung, daß sie für die Kosten ihrer Stellvertretung aufzukommen hätten, war seit 1869 aufgehoben.³⁴ Selbstverständlich galt auch für Beamte der Artikel 83 der Verfassung, der das Prinzip des freien Mandats aussprach. Immerhin erlaubte die damals herrschende positivistische Rechtsauffassung der Regierung, opponierende „politische Beamte“ formell nicht wegen ihrer parlamentarischen Tätigkeit, sondern „im Interesse des Dienstes“ ohne nähere Begründung jederzeit in den einseitigen Ruhestand zu versetzen. Anders als heute war das für die Betroffenen mit erheblichen Einkommenseinbußen verbunden.³⁵ Aber das war doch immer eine zweischneidige Waffe, wie sich zeigte, als sie einmal in größerem Umfang angewandt wurde. Die disziplinarische Maßregelung der „Kanalrebelln“ wurde von der Öffentlichkeit nicht widerspruchslos hingenommen, war im Staatsministerium selbst umstritten und konnte nicht in allen Fällen durchgehalten werden.³⁶ Einer der Gemaßregelten hat es bekanntlich sogar noch zum preußischen Staatsminister gebracht.³⁷

So blieb nur noch die Möglichkeit, die Beamten an ihre irrationalen Bindungen an die Krone und deren Träger zu erinnern. Das Ministerium versuchte sich als „Regierung Seiner Majestät“ mit dem Monarchen zu identifizieren, um sich so die Loyalität der „Königlichen Beamten“ zu

32 Bill Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform. Amtliche Ausgabe [abgeschlossen Juli 1917]. Berlin 1919, S. 76–78.

33 Ebd. Dazu auch Arnold Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie (Berlin/Leipzig 1928) und die einschlägigen Schriften von Theodor Eschenburg, bes. Der Beamte in Partei und Parlament (= Kleine Schriften für den Staatsbürger 15). Frankfurt a. M. 1952.

34 Erlaß vom 21. November 1869 zur Aufhebung der Verfügung vom 27. Oktober 1863, in: Ministerial-Blatt f. d. ges. innere Verwaltung 30 (1869), S. 276.

35 Vgl. dazu Paul v. Rheinbaben, Die preußischen Disziplargesetze. Berlin 1904, S. 297–308 bzw. 1911, S. 365–379; A[rtur] Brand, Das Beamtenrecht. Die Rechtsverhältnisse der preußischen unmittelbaren Staatsbeamten. Berlin 1914, S. 266–278.

36 Hans Herzfeld, Johannes von Miquel. Sein Anteil am Ausbau des Deutschen Reiches bis zur Jahrhundertwende, Bd. 2. Detmold 1938, S. 596–614; Hannelore Horn, Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals. Eine politologische Untersuchung über die Rolle eines wirtschaftlichen Interessenverbandes im Preußen Wilhelms II. Köln/Opladen 1964, S. 73–79.

37 Hans von Dallwitz (1855–1919), 1894–1900 MdA, 1910–1914 Minister des Innern. Vgl. o. Anm. 20.

sichern.³⁸ Das war nicht nur Ideologie oder Heuchelei. Wie angedeutet, waren sowohl Wilhelm I. als auch Wilhelm II. willens, selbst zu regieren und vor allem auch ihre Minister selbst zu bestimmen. Mehr noch als auf dem Vertrauen des Parlaments basierte die Stellung eines preußischen Ministerpräsidenten oder Ministers auf dem Vertrauen des Monarchen. Die Politik des Ministeriums in der Kanalkrise wurde in allererster Linie von König Wilhelm II. bestimmt, die Minister hätten lieber nachgegeben.³⁹ Der König entschied, welche Gesetzesentwürfe dem Parlament vorgelegt werden sollten. An ihn konnte jeder Minister gegen Beschlüsse seiner Kollegen appellieren. Aber die Bindung der Minister an die Person des Königs hatte doch ihre in der Sache selbst liegenden Grenzen. In der Bismarckzeit stand an der Spitze des Staates mindestens ein „Duumvirat“,⁴⁰ und Wilhelm II. war vollends nicht mehr die Persönlichkeit, die den Staat allein verkörpern konnte. Die Stellung des Monarchen in der Reichsverfassung war ohnehin eine andere – hier war das Kollektiv der „Verbündeten Regierungen“ der Souverän, und das Loyalitätszentrum war der nationale Staat. Inwieweit sich die Beamten selbst noch als „Königliche Beamte“ empfanden, wird schwer festzustellen sein. Aber nicht einmal mehr die Konservative Partei war royalistisch ohne Wenn und Aber.⁴¹ Ihr Führer Heydebrand, von den Zeitgenossen als der „ungekrönte König“ von Preußen bezeichnet, fand zwar noch zu Bülow, aber nicht mehr zu Bethmann ein persönliches Verhältnis; zum gekrönten König scheint er überhaupt keine näheren Beziehungen gehabt zu haben.⁴² Neben der Person des konservativen Parteiführers war es vor allem auch die Politik des „Bundes der Landwirte“, die mit dem Monarchen in Konkurrenz um die Loyalität der Konservativen und auch der konservativen „Königlichen Beamten“ stand.⁴³ Dies zeigt wiederum die Kanalkrise überdeutlich. Auch das Verhalten der Bürokratie beim Ende der Monarchie in Preußen und Deutschland legt nicht den Schluß nahe, daß das Beamtentum in erster Linie royalistisch war. Jedenfalls war die Regierung vor Abstimmungsniederlagen niemals sicher, wo parteikonervative oder agrarische Interessen ihrer Politik entgegen standen.

Zeitgenössische politische Beobachter sind noch einen Schritt weiter gegangen und haben das preußische Regierungssystem vor dem Weltkrieg als ein Regime bezeichnet, das sich „nur noch in der Form, nicht im

38 Siehe oben im Text bei Anm. 6.

39 Horn (wie Anm. 36), S. 73 f.

40 Leo Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen 1922, S. 338, bestritten von Köttgen (vgl. Anm. 33), S. 18.

41 Vgl. dazu die o. Anm. 20 zit. „Beiträge“ von Heydebrand, bes. S. 500, 539–541, 543, 569–571 und 574 f.

42 Vgl. o. Anm. 20 und Friedrich Frhr. Hiller v. Gaertringen, Artikel Heydebrand, in: NDB 9 (1972), S. 66 f.

43 Hans-Jürgen Puhle, *Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893–1914). Ein Beitrag zur Analyse des Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei* (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung Reihe B). Hannover 1975; H. Horn (vgl. Anm. 36).

Wesen von einer parlamentarischen Regierung [...] unterschied".⁴⁴ Das geht sicherlich zu weit, da dazu nicht zuletzt der Wille von Monarch und Ministern gehört hätte, nicht nur die für das Funktionieren der konstitutionellen Verfassung generell notwendig enge Zusammenarbeit mit dem Parlament zu suchen, sondern eben – „parlamentarisch zu regieren“, d. h. vor allem, sich an die in der geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassung festgelegte Bestimmung zu halten, daß die Minister des Vertrauens der Parlamentsmehrheit bedürfen und letzten Endes das Parlament führen. Davon kann in Preußen schon deshalb nicht die Rede sein, weil die preußische Regierung nicht ausschließlich preußische Regierung, sondern mindestens in der Spitze mit der Reichsregierung identisch war. Und diese war von dem in der Regel ganz anders als der preußische Landtag zusammengesetzten Reichstag mindestens ebenso abhängig wie die preußische Regierung von jenem.

Das Deutsche Reich, das zur Zeit der Verfassungsgebung mehr Hoffnung und Traum gewesen war als Realität, war nun so real oder realer geworden als sein Gründer- und Hegemonialstaat Preußen. Hinter seinem Reichstag stand – auch soweit sie oppositionell wählte – die Nation ganz anders als hinter dem preußischen Dreiklassen- und Zweikammerlandtag. Das zeigte sich schon in der Wahlbeteiligung: drei von vier Wahlberechtigten gingen zur Reichstagswahl, nur jeder dritte wählte zum Landtag.⁴⁵ Schließlich wurden im Reichstag die großen nationalen Fragen besprochen und mitentschieden, von der Außen- und Wirtschaftspolitik bis zur Sozial- und Gesellschaftspolitik. Auch dem Landtag waren wenigstens die letzteren nicht ganz fremd. Aber er befaßte sich doch eher mit Details, deren Bedeutung für das Ganze nicht jedermann einsichtig war. Daß den Einzelstaaten der größte Teil der staatlichen Verwaltung verblieben war, ist gewiß nicht unwichtig. Aber noch mehr als mit dieser hatte der Bürger mit der kommunalen Selbstverwaltung zu tun, neben die je länger je mehr Organisationen der wirtschaftlichen und sozialen Selbstverwaltung traten.⁴⁶ All das ließ das ältere und größere Parlament, das zudem über den größeren Etat bestimmte,⁴⁷ hinter dem kleineren und jüngeren, ließ den Landtag hinter dem Reichstag zurücktreten.

Die zunehmende Verschiedenheit der Zusammensetzung von Reichstag und Abgeordnetenhaus (hinter dem immer auch noch das Herrenhaus stand) und die mit den wachsenden Staatsaufgaben und -ausgaben

⁴⁴ Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* [1917], in: ders., *Ges. Polit. Schriften*. München 1921, S. 231; Dallwitz (vgl. Anm. 20), S. 20; Clemens von Delbrück, *Die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914*. München 1924, S. 39. Zitat: Dallwitz a.a.O.

⁴⁵ Ritter (wie Anm. 12), S. 38–42 und S. 142 f.

⁴⁶ Neben die älteren verwaltungsgeschichtlichen Werke und Heffter (vgl. Anm. 31) wird in Bälde die von Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl und Georg-Christoph von Unruh hrsg. *Deutsche Verwaltungsgeschichte* treten, über die zu vgl. G.-Ch. v. Unruh, in: *Deutsche Verwaltungspraxis* 32 (1981), S. 243–249, bes. S. 247.

⁴⁷ Zuletzt: Peter-Michael Prochnow, *Staat im Wachstum. Versuch einer finanzwirtschaftlichen Analyse der preußischen Haushaltsrechnungen 1871–1913*. Wirtschaftswiss. Diss. München 1977 (2 Bde.).

wachsende Abhängigkeit der in der Spitze vereinten Reichsleitung und preußischen Staatsregierung von zwei so verschiedenartigen Parlamenten machte ein Regieren immer schwieriger. Die führenden Vertreter des „spezifischen Preußentums“,⁴⁸ die neben der preußischen Bürokratie auch das preußische Parlament beherrschten, haben in dieser Lage keine weitausschauende Politik verfolgt, sondern „tagespolitisch“ taktiert. Unfähig, eine moderne und modernisierende Politik für Deutschland und Preußen positiv mitzugestalten, verlegten sie sich aufs Blockieren und Verhindern oder darauf, an kleinen Vorteilen herauszuschlagen, was herauszuschlagen war. Die ihr geistesverwandte Regierung spielte dieses kurzsichtige Spiel mit, wie ja wohl Regierungen überhaupt selten ihre Parlamente an politischer Weisheit übertreffen.

Die Reichsverfassung konnte, ganz theoretisch gesehen, ein Heilmittel gegen die preußische Krankheit des Deutschen Reiches bieten.⁴⁹ Ihre Kompetenz-Kompetenz hätte ermöglicht, für das ganze Reich und also auch für Preußen gleichartige Wahlrechtsgrundsätze vorzuschreiben, um so die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses der des Reichstags anzugleichen. Die Regierung scheute sich aus verschiedenen Gründen, dieses Heilmittel anzuwenden.⁵⁰ Eine solche Vorschrift wäre ein erheblicher Eingriff in die föderalistische Struktur des Reiches gewesen und konnte geradezu als Staatsstreich empfunden werden. Die Gleichschaltung der beiden Parlamente und damit Preußens mit dem Deutschen Reich hätte dem Verfassungssystem ein weiterhin für dringend notwendig gehaltenes Gegengewicht gegen eine Radikalisierung der Reichspolitik genommen. Die Regierung selbst hätte sich in dieser Frage wohl gespalten und konnte sich auch der Loyalität der Bürokratie nicht sicher sein. Ob der Monarch eine solche Politik zugelassen hätte, ist mehr als unsicher. Als Monarch und Regierung 1917 endlich eine behutsame Angleichung versuchte, war es zu spät; um so mehr, als der Landtag auch jetzt noch längst unhaltbar gewordene Positionen zäh verteidigte.⁵¹ Als er endlich nachgab, war das ganze System bereits in den Strudel der Niederlage geraten, in dem es bald darauf versank.

Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen haben auch in dem halben Jahrhundert des Bismarckschen Kaiserreichs beachtliche Leistungen vollbracht, die eine künftige preußische Landtagsgeschichte nicht ignorieren darf. Ihre Vertreter und ihre „Tugenden“ sind noch heute, und nicht ganz zu unrecht, für viele ein Gegenstand der Faszination.⁵² Die Söhne und Enkel haben die Fehler und Versäumnisse der Väter und Großväter mit dem Verlust ihrer Existenz oder doch ihrer überkommenen

48 Vgl. dazu Bismarcks Rede vom 6. September 1849, GW 10, S. 39.

49 Dietzel (wie Anm. 26), S. 32 ff.; Patemann (wie Anm. 29), *passim*.

50 Patemann (wie Anm. 29), S. 233–244.

51 Dazu im Detail Patemann (wie Anm. 29).

52 Statt vieler Titel ein besonders wichtiger: Dietmar Willoweit, *Preußische Vergangenheit und deutsche Gegenwart*, in: *Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands* 27 (1978), S. 186–205.

Existenzgrundlage gebüßt; das alte Preußen ist unwiederbringlich untergegangen. Schon deshalb wird sich der Historiker vor einer Verurteilung hüten. Er wird ganz im Gegenteil fragen müssen, ob andere Nationen und andere Zeiten (die eigene nicht ausgenommen) ihre Aufgabe besser gelöst haben. Aber er wird auch nicht um Urteil herumkommen, daß die Bismarcksche Reichsverfassung in einem wesentlichen, vielleicht ihrem wesentlichsten Punkt, der Versöhnung des alten Preußen mit dem neuen Deutschland, ihr Ziel nicht erreicht hat.

Konrad von Zwehl

Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871–1918)

In den letzten fünfzehn Jahren entstand eine Flut an Veröffentlichungen zum politisch-gesellschaftlichen System des Kaiserreiches, wobei häufig – ausdrücklich oder nicht – zwei verwandte Fragestellungen zugrundelagen: Die Frage nach den inneren, systembedingten Gründen für den Ausbruch des Ersten Weltkrieges – gleichgültig, ob dieser nun als „Flucht nach vorne“ oder als „defensiver Präventivkrieg“ oder sonstwie interpretiert wird – und die Frage nach den längerfristigen Ursachen der zweiten großen Katastrophe, der von 1933; oder anders ausgedrückt: Die Frage nach den Hemmnissen für eine „normale“, auf Parlamentarisierung der politischen Macht und Demokratisierung der Gesellschaft gerichteten Entwicklung, die Frage nach der zunehmenden Spannung zwischen rascher ökonomischer Modernisierung und sozialem Wandel einerseits und der Beharrungskraft rückständiger politischer Institutionen und einseitiger Machtverteilung andererseits. Der Reichstag als solcher und sein Verhältnis zu Regierung und Öffentlichkeit stand dabei vergleichsweise selten im Vordergrund, auch wenn er natürlich in den zahlreichen Arbeiten über Parteien und Interessenverbände sowie in den Versuchen gesamtgesellschaftlicher Analysen ausgiebig erwähnt wird.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen, deren methodische Verfahren zu unterschiedlich sind, als daß man sie unter das Etikett einer einzigen Schule (der „Kehrten“, der „Bielefelder“ oder der „kritischen“ Schule oder wie auch immer)¹ bringen könnte, ist in der Regel ein mehr oder minder vernichtendes Verdikt des Kaiserreiches, zumal seines Demokratisierungs- und Parlamentarisierungspotentials, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Es ist hier nicht möglich, in Art eines Forschungsberichtes die nötigen Differenzierungen zwischen den vielen Autoren, die zum Thema dieses Aufsatzes Wichtiges beigetragen haben, vorzunehmen; es seien aber einige charakteristische Urteile dieser Forschungsrichtung über die Stellung des Reichstags im Gesamtsystem wiedergegeben.

1 Dazu z. B. Hans-Jürgen Puhle, Zur Legende von der Kehr'schen Schule, in: *Geschichte und Gesellschaft* 4 (1978), S. 108 ff.; Geoff Eley, Die „Kehrtes“ und das Kaiserreich, in: ebd., S. 91 ff.

Hans Ulrich Wehler etwa zitiert billigend das Marxsche Diktum aus dem Jahre 1875, in dem Marx das Kaiserreich „als einen mit parlamentarischen Formen verbrämten, mit feudalem Beisatz vermischten und zugleich schon von der Bourgeoisie beeinflussten, bürokratisch gezimmerten, polizeilich gehüteten Militärdespotismus“ kennzeichnete;² Wehler würde freilich – bezogen auf die Bismarckzeit – etwa folgendermaßen abwandeln: das Kaiserreich „als ein plebiszitär gekräftigtes, bonapartistisches Diktatorialregime im Gehäuse einer die traditionellen Eliten begünstigenden, aber rapider Industrialisierung und mit ihr partieller Modernisierung unterworfenen, halbabsolutistischen und pseudokonstitutionellen, von Bürgertum und Bürokratie teilweise mitbeeinflussten Militärmonarchie“.³ Manipulatorische Herrschaftstechniken (Sammlungspolitik, Bonapartismus, Negative Integration, Sozialimperialismus) mit Bismarck als Obermanipulator politisieren die Massen, um auf plebiszitärer, pseudodemokratischer, antiparlamentarischer Grundlage die Herrschaftsausübung mit dem Ziel der Bewahrung des sozialen status quo abzusichern und das seit 1878/79 durchgängige, wenn auch nicht reibungslos funktionierende Kartell der Besitzenden (Schlotbaron und Krautjunker) mit Spitze gegen das Proletariat zu stützen.⁴ Im Endergebnis ähnlich sieht Michael Stürmer den Reichstag spätestens ab 1878 als entmachtet an; Bismarck als diktatorischer Cäsar vermag widersprüchliche Ängste (vor der sozialen Revolution bzw. der Parlamentarisierung, den Staatsstreichplänen, der Angst vor dem Abgrund im Falle eines Rücktritts Bismarcks) zu schüren, die die Parteien unter einen plebiszitären Druck auf Kosten des Repräsentativitätsprinzips bringen und sie somit als Gegenspieler ausschalten.⁵ Nach Bismarck wird dann „der Prozeß der Entmachtung des noch gar nicht an die Macht gelangten Parlaments“ durch nationale Agitationsverbände und Interessengruppen mit antiparlamentarischer Ideologie eingeleitet (Hans-Jürgen Puhle, der auch von einem „Cäsarismus ohne Cäsar“ spricht);⁶ ähnlich stark wird die manipulatorische Komponente in den Arbeiten von Dirk Stegmann⁷ und Volker R. Berghahn⁸ hervorgehoben. Andere, wie z. B. Peter Christian Witt, betonen den fehlenden Parlamentarisierungswillen auf seiten der Parteien und der Öffentlichkeit und die dadurch erleichterte Durch-

2 Aus: Marx, Kritik des Gothaer Programms, zit. bei Hans-Ulrich Wehler, *Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918*. Göttingen 1973, S. 39.

3 Ebd., S. 67.

4 Ebd., Kap. III/1–2, *passim*.

5 Michael Stürmer, *Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871–1880. Cäsarismus oder Parlamentarismus*. Düsseldorf 1974, S. 19, 276, 278 ff., 289 ff., 322 ff.

6 Hans-Jürgen Puhle, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914*, in: Michael Stürmer (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918*. Düsseldorf 1970, Reprint Kronberg/Ts. 1977, S. 340–377, Zitat S. 349, 362.

7 Dirk Stegmann, *Die Erben Bismarcks. Parteien und Verbände in der Spätphase des Wilhelminischen Deutschlands. Sammlungspolitik 1897–1918*. Köln 1970.

8 Volker R. Berghahn, *Flottenrüstung und Machtgefüge*, in: *Das kaiserl. Dtschl. (Anm. 6)*, S. 378–396; sowie ders., *Der Tirpitzplan. Genesis und Verfall einer innenpolitischen Krisenstrategie unter Wilhelm II.* Düsseldorf 1971.

setzung wirtschaftlicher Sonderinteressen staatsnaher Sozialgruppen.⁹ Auch wenn ein gewisser Bedeutungszuwachs des Reichstags ab etwa 1900 eingeräumt wird, so bleibt er doch im wesentlichen auf seine untergeordnete Rolle beschränkt, auf die ihn Bismarck verwiesen hat. Irgendwelche nennenswerten demokratischen Traditionen scheint das Kaiserreich trotz des allgemeinen gleichen Wahlrechts nicht in die deutsche Geschichte eingebracht zu haben; ganz im Gegenteil, das demokratische Wahlrecht gab die Möglichkeit, den „Parlamentarismus durch den Parlamentarismus zu stürzen“.¹⁰

Diese und ähnliche Formulierungen und Urteile, die z. T. schon bei den Zeitgenossen anklingen (wobei freilich die Bedeutungsvielfalt etwa der Begriffe „Konstitutionalismus“, „Bonapartismus“ und „Cäsarismus“ damals und heute die Verständigung erschweren)¹¹ haben zweifellos einen richtigen und überzeugenden Kern; daß sie allerdings auch erhebliche Übertreibungen enthalten, besonders hinsichtlich ihrer manipulativen und diktatorischen Komponente, ist in wiederholten Kritiken ausgesprochen worden.¹² Der wahre Kern geht auf die von der Mehrheit aller Autoren geteilte Überzeugung zurück, daß der für den Konstitutionalismus typische Dualismus von Parlament und Regierung logisch und praktisch-politisch schwer in Einklang zu bringen war. Von dieser Prämisse ausgehend, die im wesentlichen nur von einem namhaften Autor, Ernst Rudolf Huber, bestritten wird, der den Gegensatz zwischen monarchischem und repräsentativem Prinzip in einem (freilich stark zugunsten der Regierung ausgelegten) „sie verbindenden Funktionszusammenhang“ aufgehoben sieht,¹³ läßt sich in mehrere Richtungen argumentieren: Man kann das den Dualismus verfälschende Übergewicht der Regierung, das zumindest in der verfassungsmäßig abgesicherten alleinigen Verfügung des Monarchen über Heer, Bürokratie und Außenpolitik sichtbar wird, als Beweis für die im wesentlichen ungebrochene Fortdauer des Machtgefüges des absolutistischen Staates nehmen und daher (wie oben) von einem

9 Peter-Christian Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland*. Lübeck-Hamburg 1970, S. 32 ff., 164 f.

10 So Bismarck selbst, nach R. v. Friesen, *Erinnerungen aus meinem Leben*, Bd. III. Dresden 1910, S. 11 f., zit. nach Wehler, *Kaiserreich* (Anm. 2), S. 61.

11 Vgl. etwa Dieter Groh, „Cäsarismus, Napoleonismus, Bonapartismus, Führer, Chef, Imperialismus“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Hrsg. von Otto Brunner, Werner Conze, Reinhard Koselleck, Bd. 1. Stuttgart 1972, S. 726–771, sowie die Beiträge in dem Sammelband: *Der Bonapartismus. Historisches Phänomen und politischer Mythos*. Beiheft der Francia 6. München 1977.

12 Vgl. z. B. Hans-Günter Zmarzlik, *Das Kaiserreich in neuer Sicht?*, in: HZ 222 (1976), S. 105–162; Thomas Nipperdey, *Wehlers „Kaiserreich“*. Eine kritische Auseinandersetzung, in: *Geschichte und Gesellschaft* 1 (1975), S. 539–560; Lothar Gall, *Bismarck und der Bonapartismus*, in: HZ 223 (1976), S. 618–637; Ernst Nolte, *Deutscher Scheinkonstitutionalismus?*, in: HZ 228 (1979), S. 529–550; Dieter Langewiesche, *Das Deutsche Kaiserreich – Bemerkungen zur Diskussion über Parlamentarisierung und Demokratisierung Deutschlands*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 19 (1979), S. 628–642, bes. S. 630 ff.; Otto Pflanze, *Bismarcks Herrschaftstechnik als Problem der gegenwärtigen Historiographie*, in: HZ 234 (1982), S. 561–599.

13 Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. III. Stuttgart u. a. 1963, S. 3–24, Zitat S. 20.

Pseudokonstitutionalismus sprechen; doch wenn die Regierung so fest im Sattel sitzt, daß man von einer Diktatur (wenn auch nicht im wörtlichen, im „staatsrechtlichen“ Sinne)¹⁴ spricht, woher dann die Notwendigkeit für die Regierung, sich über den Appell an das Volk, über mehr oder minder manipulierte Wahlen und damit letztlich doch über den Reichstag eine zusätzliche Legitimation und Unterstützung zu verschaffen? Und woher die Bereitschaft der Massen, sich gegen ihre „objektiven“ Interessen manipulieren zu lassen?

Oder man kann trotz des aus vielerlei Gründen resultierenden Übergewichtes der Regierung als wesentliches Strukturmerkmal den unaufgelösten Gegensatz zwischen Monarchie und Parlament ansehen und von daher – etwa mit Gerhard A. Ritter – auf ein „labiles verfassungspolitisches Balancesystem“ schließen, „dessen Gewichte sich – abhängig von der Entwicklung der ökonomischen, sozialen und politischen Kräfte und ihrer Organisationen – ständig verschoben“, so daß keine generelle, nur eine phasenbezogene Aussage möglich ist und die Voraussage erschwert wurde, „in welcher Form es, wenn überhaupt, ein neues dauerndes Gleichgewicht erreichen würde“.¹⁵ Von der Labilität ist der Weg nicht weit zur „zunehmenden Unfähigkeit des Systems zu Problemlösungen“ (G. A. Ritter),¹⁶ zu einem „System umgangener Entscheidungen“ und zur „latenten Krise“ (Wolfgang J. Mommsen),¹⁷ zu Stagnation, Reformunfähigkeit, ja zur Versteinerung.¹⁸ „Innenpolitische Blockbildungen“ (Gustav Schmidt)¹⁹ paralyisierten, brachten aber zugleich die Möglichkeit der Überwindung der Paralyse mit sich, da sie nicht dualistisch, sondern mehrpolig strukturiert waren, so daß sich durch neue Bündnisse neue Konstellationen ergeben konnten.

Oder man kann von der Unvereinbarkeit der beiden Prinzipien auf eine mehr oder minder zwingende Entwicklung zur (demokratischen) Parlamentsregierung hin schließen (Ernst-Wolfgang Böckenförde, Manfred

14 Wehler, Kaiserreich, S. 63 (bezogen auf Bismarcks „Kanzlerdiktatur“).

15 Gerhard A. Ritter, Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus, in: ders. (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 11–54, Zitat S. 13.

16 Ebd. Auf S. 49 ff. verweist Ritter auf ähnliche Schwierigkeiten auch in parlamentarischen Systemen, was „anscheinend mit dem Übergang zur Massendemokratie und zum Interventions- und Sozialstaat der modernen Industriegesellschaft zusammenhängt“.

17 Wolfgang J. Mommsen, Das deutsche Kaiserreich als System umgangener Entscheidungen, in: Helmut Berding u. a. (Hrsg.), Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat. Festschrift f. Theodor Schieder. München-Wien 1978, S. 239–266; ders., Die latente Krise des Deutschen Reiches 1909–1914, in: Brandt-Meyer-Just-Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 4/I, Abschn. Ia. Frankfurt/Main 1973.

18 Vgl. z. B. den Tenor der Sammelrezensionen von Volker R. Berghahn, Politik und Gesellschaft im Wilhelminischen Deutschland, in: Neue Politische Literatur 24/2 (1979), S. 164–195, bes. 168 ff., sowie ders., Das Kaiserreich in der Sackgasse, ebd., Bd. 16/4 (1971), S. 494 ff.

19 Gustav Schmidt, Innenpolitische Blockbildungen am Vorabend des Ersten Weltkrieges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage der Zeitschrift „Das Parlament“, Nr. B 20/1972, S. 3–32; ders., Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges, in: Das kaiserl. Dtschl. (Anm. 6), S. 397–434; ders., Parlamentarisierung oder „Präventive Konterrevolution“? Die deutsche Innenpolitik im Spannungsfeld konservativer Sammlungsbewegungen und latenter Reformbestrebungen 1907–1914, in: Gesellschaft etc. (Anm. 15), S. 249–278.

Rauh), da auch ein konstitutioneller Minister auf die Dauer nicht gegen eine Parlamentsmehrheit anregieren kann (es sei denn, es handelte sich um einen Bismarck, der sich der „natürlichen Tendenz“ in Richtung Parlamentarisierung eine längere Zeit in den Weg stellen konnte).²⁰ Sowohl gegen die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung als auch gegen die Faktizität einer kontinuierlichen stillen Parlamentarisierung ab ca. 1900 wurden schon wiederholt Einwände erhoben (und nicht nur von Vertretern der entgegengesetzten Richtung).²¹ Parlamentarisierung wird – zumal von Rauh – zu sehr als Wert an sich gesehen – eine Würde, die m. E. nur der Demokratisierung im Sinne der Entstehung einer offenen, pluralistischen Gesellschaft zusteht (es ist ja auch eine illiberal-undemokratische Herrschaft einer Parlamentsmehrheit denkbar). Jedenfalls kann man nicht den Anspruch erheben, „eine vollständige Theorie des Reichskonstitutionalismus“²² vorzulegen, wenn man sich wie Rauh das ausschließlich mit dem direkten Verhältnis zwischen Regierung und Reichstagsfraktionen beschäftigt, ohne die außerparlamentarischen gesellschaftlichen Kräfte (deren Rauh sich ja offensichtlich bewußt ist) mit in die Analyse einzubeziehen. Von dieser Warte aus wird es ihm möglich, die Revolution von 1918/19 angesichts der – unvollkommenen und machtpolitisch noch gar nicht durchgesetzten – Parlamentarisierung im Oktober 1918 als unnötig und störend zu empfinden.

Obwohl es an Literatur zum Kaiserreich wahrlich nicht mangelt, so gibt es doch Aspekte, über die wir bisher nicht hinreichend unterrichtet sind, um ein ausgewogenes Bild entwerfen zu können. Auf eines dieser Gebiete machte ein britischer Historiker, David Blackbourn, aufmerksam, als er am Beispiel der württembergischen Zentrumspartei die Wechselwirkung zwischen der in den 1890er Jahren in Gärung geratenen Wählerbasis und ihrer Vertreter im Landtag aufzuzeigen suchte.²³ Weitere, ebenfalls quellenmäßig schwer erschließbare Gebiete wären Analysen des Wählerverhaltens, die über den regionalgeschichtlichen Rahmen

20 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*. Köln 1972, S. 146–170; Manfred Rauh, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*. Düsseldorf 1973 (dort Zitat S. 33); ders., *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*. Düsseldorf 1977. Rauh betont stärker als Böckenförde die langfristige Zwangsläufigkeit eines Parlamentarisierungsprozesses: „Die Bedeutung des Konstitutionalismus als eines transitorischen Phänomens liegt normalerweise in der Schaffung einer Situation, die automatisch den Prozeß der stillen Parlamentarisierung in Gang setzt (sofern nicht im Wege des Konflikts der damit eingeleitete Prozeß entweder aufgehalten oder aber erheblich abgekürzt wird)“ (Rauh, *Parlamentarisierung*, S. 37). Der Wille zur Parlamentarisierung seitens der Parteien ist nach ihm kein Kriterium.

21 Vgl. z. B. Ritter, *Entwicklungsprobleme* (Anm. 15), S. 12f., 39f.; Langewiesche, *Kaiserreich* (Anm. 12), S. 636 ff.; Berghahn, *Politik* (Anm. 18), S. 168 ff.

22 Rauh, *Parlamentarisierung* (Anm. 20), S. 7.

23 David Blackbourn: *Class, Religion and Local Politics in Wilhelmine Germany. The Centre Party in Württemberg before 1914*. Wiesbaden 1980. Vgl. ferner zum populistischen Ansatz Richard J. Evans (Hrsg.), *Society and Politics in Wilhelmine Germany*. London 1978, Einleitung, bes. S. 23.

oder eine Wahl hinausgehen,²⁴ sowie die innerparlamentarischen und innerfraktionellen Vorgänge; über wirtschaftliche Interessenverbände und nationale Agitationsverbände wissen wir vergleichsweise gut Bescheid.²⁵

Haben auch die Auseinandersetzungen über Formeln wie Pseudokonstitutionalismus, Bonapartismus, Cäsarismus, plebiszitäre Diktatur, Versteinerung und Parlamentarisierung ihre Schärfe verloren, da deutlich wurde, daß sie selten wortwörtlich gemeint waren, sondern als Annäherungsvorstellung, als plakatives Hervorheben einer Komponente, als „Fluchtpunkt“ (Stürmer), so bleibt dennoch viel Forschungs- und Denkarbeit nötig, um die Proportionen auf überzeugende Weise zurechtzurücken und den Unterschied zwischen Substanz und Akzidens, zwischen Grundstruktur und Einzelkomponenten, die mal stärker, mal schwächer hervortreten, genauer zu benennen. Dazu kann eine Argumentation beitragen, die mehr dem Einerseits-Andererseits-Schema entspricht als apodiktischen Feststellungen, die die Dinge auf den Begriff (oder das Modell) bringen wollen. Insbesondere ist es nötig, an vorparlamentarische und vordemokratische Verhältnisse nicht Maßstäbe anzulegen, denen auch eine heutige parlamentarische Demokratie kaum standhält, wenn man z. B. an die plebiszitäre Komponente in der bundesrepublikanischen Verfassungswirklichkeit²⁶ oder an die vielgeschmähten gesetzgeberischen Interventionen zugunsten der Landwirtschaft auf Kosten des Verbrauchers denkt. Nach heutigen Wertmaßstäben wirkt das Kaiserreich freilich halbabsolutistisch (genauer wäre: obrigkeitsstaatlich),

24 Zur Forschungs- und Literaturlage vgl. Gerhard A. Ritter unter Mitarbeit von Merith Niehuss, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreiches 1871–1918*. München 1980.

25 Vgl. z. B. Siegfried Mielke, *Der Hansabund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909–1914. Der gescheiterte Versuch einer anti-feudalen Sammlungspolitik*. Göttingen 1976; Hans-Jürgen Puhle, *Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893–1914). Ein Beitrag zur Analyse des Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei*. Hannover 1966; Hartmut Kaelble, *Industrielle Interessenpolitik in der Wilhelminischen Gesellschaft. Centralverband Deutscher Industrieller 1895–1914*. Berlin 1967; Hans-Peter Ullmann, *Der Bund der Industriellen. Organisation, Einfluß und Politik klein- und mittelbetrieblicher Industrieller im Deutschen Kaiserreich 1895–1914*. Göttingen 1976; Wilhelm Deist, *Flottenpolitik und Flottenpropaganda. Das Nachrichtenbüro des Reichsmarineamtes 1897–1914*. Stuttgart 1976; Geoff Eley, *Reshaping the German Right. Radical Nationalism and Political Change after Bismarck*. New Haven-London 1980. Zur früheren Zeit Helmut Böhme, *Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848–1881*. Köln 1972; Karl W. Hardack, *Die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren bei der Wiedereinführung der Eisen- und Getreidezölle in Deutschland 1879*. Berlin 1967.

26 Um ein konkretes Beispiel zu bringen: Stürmer, *Regierung* (Anm. 5), S. 122, zitiert anlässlich der Septennatskrise von 1874 einen Artikel in dem offiziellen „Grenzboten“, der „die nationalliberalen Parlamentarier daran erinnerte, daß die Mehrheit der Fraktion allein dazu gewählt sei, die Politik des Reichskanzlers zu unterstützen. Jetzt, da viele Abgeordnete in der Militärfrage schwankten, sei es an der Zeit, daß ihre Wähler sie an die übernommene Verpflichtung erinnerten. Das hatte zum ersten Mal einen Unterton von imperativem Mandat und Mißtrauen zwischen Wählern und Gewählten, wie er in den Folgejahren das Verhältnis von Parlament, Regierung und Öffentlichkeit bestimmen sollte.“ Derlei „Erinnerungen“ erfolgten im Laufe des Jahres 1882 in vielfältiger Variation.

antiemanzipatorisch und was es sonst noch für negative Charakteristika gibt; zum gleichen Negativbild kommt man, wenn man einfach die Entwicklungslinien, die zum Jahre 1933 hinführen, nach rückwärts verlängert. Doch niemand, der von Pseudokonstitutionalismus o. ä. spricht, könnte umhin, wenn er nur das klassische Einteilungsschema absolute – konstitutionelle – parlamentarische Monarchie zur Verfügung hätte, das Kaiserreich dem konstitutionellen Typ zuzuordnen, denn die Unterschiede zwischen den Verhältnissen unter Friedrich dem Großen und unter Wilhelm I. bzw. II. sind doch zu groß.

Im folgenden soll die Doppelthese vertreten werden, daß der Reichstag auch in seinen schwächsten Zeiten nie so ohnmächtig war, wie es die These vom Scheinkonstitutionalismus und verwandte Thesen implizieren; trotz aller verfassungsmäßigen Beschränkungen und der diversen Anschläge gegen seine Machtposition vermochte er seine Rolle als eigenständiger Faktor der Gesetzgebung zu erhalten. Auf der anderen Seite wurde der Reichstag – abgesehen von der Schlußphase im Weltkrieg – nie so mächtig, daß man von einer unaufhaltsamen stillen Parlamentarisierung ab ca. 1900 sprechen kann, wenngleich unbestritten ist, daß der Reichstag gegenüber der Reichsleitung und dem Bundesrat erheblich an Gewicht gewann.

Noch eine kurze Vorbemerkung: mit „Regierung“ ist hier pauschal alles gemeint, was dem Reichstag gegenüberstand, also Reichsleitung (Reichskanzler und Reichsstaatssekretäre), Bundesrat (mitsamt dem preußischen Staatsministerium) und der Kaiser samt den ihm zugeordneten Institutionen und Einflüssen. Sobald es die Argumentation verlangt, wird der präzise Terminus verwandt; Rauh hat ja überzeugend herausgearbeitet, wie wichtig für den Aufstieg des Reichstags Machtverschiebungen innerhalb des Regierungslagers waren.

I. Macht und Ohnmacht des Reichstags

1. Der Reichstag als eigenständiger Faktor der Gesetzgebung

Der Reichstag besaß praktisch nur eine Kompetenz, die der Mitwirkung an der Gesetzgebung;²⁷ hierin bestand formale Parität (einschließlich des Gesetzesinitiativrechts) mit der Regierung (genauer: den verbündeten Regierungen im Bundesrat), ein wechselseitiges Vetorecht und damit ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis, sofern Gesetze zustandekommen sollten (und ohne neue gesetzliche Regelungen kam auch eine an

27 Zur Gesetzgebung gehört auch das Haushaltsgesetz, gleichgültig, ob als materielles oder – wie die zeitgenössische Staatsrechtslehre wollte – nur als formales Gesetz verstanden. Witt, Finanzpolitik (Anm. 9), S. 34 f., betont die Entwertung des Rechtscharakters des Etats infolge dieser Lehre, Huber, Verfassungsgeschichte Bd. 3 (Anm. 13), S. 955 f., die dennoch gegebene Verbindlichkeit. In der Praxis wurde die Verbindlichkeit anerkannt, sonst hätten sich die Regierung die Mühe von Nachtragshaushalten (wie sie auch heute gang und gäbe sind) und der Reichstag im Grunde die Mühe monatelanger Etatberatungen sparen können.

der Erhaltung des gesellschaftlichen status quo interessierte Regierung nicht aus). Bezüglich der anderen Gebiete staatlichen Handelns, besonders der Verwaltung, der Verfügung über das Militär und der Außenpolitik, blieb der Reichstag auf die Rolle der bloßen Kritik (nur ansatzweise auch der Kontrolle) beschränkt. Doch so unüberwindlich waren die Hürden auf lange Sicht nicht: Einmal wuchsen im Zuge des inneren Reichsausbaus, dann des Interventionsstaates und der kostspieligen Weltpolitik Umfang und Bedeutung des gesetzlich zu regelnden Teiles staatlicher Aktivität; das brachte zwar auch der Regierung eine Erweiterung ihrer Gestaltungssphäre, aber immerhin nach vereinbarten Regeln. Die Teilhabe an der Gesetzgebung ermöglichte dem Reichstag auch einen gewissen Einfluß auf die Besetzung der Spitzenpositionen, zwar nicht in Form eines formellen Vetos gegen einen Kanzlerkandidaten oder in Form einer Ministerverantwortlichkeit mit Anklagemöglichkeit vor einem Gerichtshof (die nicht dem Wesen politischer Verantwortung gerecht würde, aber immerhin Staatsstreiche erschwert hätte); der Kaiser konnte aber schwerlich einen Reichskanzler lange halten, der keine Gesetze mehr durchbrachte; er tat sich sogar schwer, einen Staatssekretär, Marschall von Bieberstein, zu entlassen, weil er beim Reichstag zu beliebt war.²⁸ Einen vergleichbar formellen Einfluß erhielt der Reichstag des weiteren auf die Grundzüge der Außenpolitik; konnte die Regierung in den 1860er Jahren noch eine Art von Kabinettskriegen führen, während sie mit dem Parlament im Streit lag, so ist das für die Zeit des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges nicht mehr vorstellbar. Der Reichstag wurde nicht nur gebraucht als Tribüne für große außenpolitische Grundsatzreden (über die er dann auch diskutierte); seine Unumgebarkeit wird sichtbar an den seit der Jahrhundertwende enorm gesteigerten organisierten Beeinflussungsversuchen auf Wähler und Parteien, vor allem durch nationale Agitationsverbände, aber auch von wirtschaftlichen Interessengruppen, da der direkte Draht zu Regierung und Verwaltung allein nicht genügte. Schon damals konnte sich – um ein Wort von David Hume abzuwandeln – Herrschaft nur entfalten, sofern sie einen Rückhalt in der (Mehrheits-) Meinung fand.

Doch die eigentliche Frage gilt der Eigenständigkeit des Reichstags als politischem Faktor. Einige Spielregeln, die die Bewegungsfreiheit des Reichstags einengten, wurden schon in der Musterzeit des Reichskonstitutionalismus deutlich, den frühen 1870er Jahren, die nahtlos an die fruchtbaren Jahre des Norddeutschen Bundes anschlossen (allerdings kam das Zentrum und der Kulturkampf hinzu). Damals waren die Abgeordneten noch frei von jeglichem „plebiszitären“ Druck von unten, der von oben oder von Interessengruppen künstlich erzeugt worden wäre. Die enge und ertragreiche Zusammenarbeit zwischen Bismarck, umgeben von liberal angehauchten Ressortchefs, und einer relativ homogenen Reichstagsmehrheit, in der die Nationalliberalen ausschlaggebend

²⁸ John C. G. Röhl, Deutschland ohne Bismarck. Die Regierungskrise im Zweiten Kaiserreich 1890–1900. Tübingen 1969, S. 148.

waren, beruhte auf der wechselseitigen Bereitschaft zum Kompromiß, da man um gemeinsamer, jedenfalls harmonisierbarer Ziele willen einander brauchte. Doch es war die Regierung, die die Grenzen des Entgegenkommens zu definieren vermochte: lieber keine mit dem Konstituierenden Reichstag vereinbarte Verfassung als eine, die z. B. Diäten vorsah;²⁹ lieber kein Pressegesetz als eines, das z. B. keine Beschlagnahmемöglichkeiten enthielt.³⁰ Am verfassungspolitischen status quo und an der Führungsrolle der Regierung durfte und konnte nicht gerüttelt werden. Fundamentalopposition blieb zur Einflußlosigkeit verurteilt; so konnten Zentrum und Freisinn erst dann einen mehr als sporadischen Einfluß auf die Politik gewinnen, als sie ihre nationale Zuverlässigkeit (in Militärfragen) bewiesen hatten.

Gehen wir nun die einzelnen antiparlamentarischen Kampfmaßnahmen durch, die der Regierung das politische Übergewicht sichern sollten, um festzustellen, inwieweit sie zu einer Domestizierung des Reichstags beitrugen. Als erste dieser Maßnahmen wird gerne – besonders von Stürmer³¹ – das Septennat von 1874 und die folgenden sieben- bzw. fünfjährigen gesetzlichen Festlegungen der Friedenspräsenzstärke des Heeres angeführt. Ursprünglich beinhaltete die Regierungsvorlage von 1874 eine unbefristete, „ewige“ Festlegung der Kopffzahl und damit der für den Unterhalt der Armee erforderlichen Kosten. Ein derartiges Äternat hätte zweifellos aus dem Budgetrecht des Reichstags Makulatur gemacht, da der weit überwiegende Teil des Reichsetats aus den Militärcosten bestand; die Regierung wäre in Militärsachen vom Reichstag praktisch unabhängig geworden (es sei denn, sie wollte die Armee vergrößern). 1874 fehlten nur wenige Stimmen zum Zustandekommen des Äternats; 1898 kam es tatsächlich im ersten Flottengesetz zu einem Äternat insofern, als der Zeitpunkt des Ersatzes der bewilligten Kriegsschiffe im Gesetz enthalten war. Der Reichstag nahm diesen Anschlag auf seine Budgetgewalt hin, weil er einen Vorteil darin sah, daß dadurch auch die Regierung gebunden war.³² Im weiteren Verlauf ergab sich daraus keine einschneidende Schwächung des parlamentarischen Bewilligungsrechts, denn in rascher Folge wurden neue Bauprogramme vorgelegt (die im übrigen die künftigen Reichstage nicht mehr banden); der Regierung war der außenpolitisch erwünschte Effekt, nämlich die rasche Steigerung der Seerüstung, wichtiger als der verfassungspolitisch motivierte Wunsch, den Reichstag in der Falle zu lassen, in die er getappt war.

Aber zurück zum Septennat von 1874. Bismarck war bekanntlich gar nicht ernsthaft für ein Äternat, da dies die Militärs von ihm als dem Geldbeschaffer beim Reichstag unabhängig gemacht hätte; er wollte

29 Otto Becker: *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*. Heidelberg 1958, S. 437 f.

30 Eberhard Naujoks, *Die parlamentarische Entstehung des Reichspressegesetzes in der Bismarckzeit (1848/74)*. Düsseldorf 1975, z. B. S. 194.

31 Stürmer, *Regierung* (Anm. 5), sowie ders., *Militärkonflikt und Bismarckstaat. Zur Bedeutung der Reichsmilitärgesetze 1874–1890*, in: *Gesellschaft etc.* (Anm. 15), S. 225–248.

32 Rauh, *Föderalismus* (Anm. 20), S. 208 ff.; vgl. auch Berghahn, *Flottenrüstung* (Anm. 6), S. 384 ff.

freilich eine vieljährige Festlegung (vielleicht hätten ihm die Nationalliberalen auch ein Sexennat abhandeln können, das die Zahl der übersprungenen Reichstage verringert hätte). Nun ist eine mehrjährige Festlegung der Heeresstärke nicht ohne sachliche Berechtigung; die Zahl der jährlich eingezogenen Rekruten wirkte sich ja bis zum Ende der Wehrpflicht, also 17 Jahre lang, aus. Ferner enthielt das Septennatsgesetz auch eine Reihe von organisatorischen Bestimmungen, die in die Richtung der anderen Möglichkeit langfristiger gesetzlicher Regelungen gingen, nämlich eines Organisationsgesetzes, das Art und Zahl der Einheiten festlegte.³³ Wenn man bedenkt, daß der preußische Verfassungskonflikt über der Frage ausbrach, ob die Heeresorganisation Sache der königlichen Kommandogewalt war, die von vornherein und völlig unstrittig jedem Parlamentseinfluß entzogen war, oder über die Kosten an die Mitwirkung des Parlaments gebunden war, ist die gesetzliche Festlegung der Grundorganisation des Heeres im Septennatsgesetz kein Geländegewinn der Regierung auf Kosten der Parlamentsrechte. Ferner entkam das Militär nicht der Budgetgewalt des Reichstags; im Gegensatz zu der Übergangsregelung eines Pauschquantums pro Kopf war ja im Septennatsgesetz die Heeresstärke und damit die Unterhaltungspflicht, nicht aber die Höhe der Gesamtausgaben festgeschrieben. Da wurde jährlich Einzelposten nach Einzelposten durchgekämmt. Mit der Einführung von fünfjährigen Legislaturperioden und Quinquennaten ab 1890 bzw. 1893 löste sich das Problem der übergangenen Reichstage.

Auf der anderen Seite ist klar und völlig unbestreitbar, daß die Septennate oppositionellen Reichstagen die schärfste Waffe entwandten – jedenfalls für sieben Jahre. Das Heer – eine der tragenden Säulen des monarchischen Staates, aber auch Symbol nationaler Identifikation – wurde mittelfristig als Gegenstand eines Machtkampfes oder auch nur von politischen Tauschgeschäften ausgeklammert. Wie der Ausgang der vorzeitigen Wahlen 1887 zeigt, bei denen es letztlich – unter großem propagandistischem Kriegsgerassel – um die Frage ging, ob die bereits bewilligte Heeresvermehrung für drei oder sieben Jahre gelten sollte, war die Wählermehrheit nicht bereit, den Parteien Rückhalt für einen Konfliktkurs in dieser Angelegenheit zu geben – was nicht bedeutet, daß die Parteien unter einen plebiszitären Druck gerieten, zu allem Ja und Amen zu sagen, was von der Regierung kam.

Der Höhepunkt der antiparlamentarischen Kampfmaßnahmen liegt in den Jahren 1878/79, in dem, was die einen „konservative Wende“, die anderen die „zweite“, die „innere“, also die eigentliche Reichsgründung nennen. Damals hat Bismarck in der Tat den Reichstag „schußrecht“

33 Von „detailreichen Vorschriften über ... Heeresorganisation“ (unter anderem) spricht auch Stürmer, *Militärkonflikt* (Anm. 31), S. 236, meint aber, daß nicht darin der Kern des Gesetzes lag, sondern in der Absicht, die wichtigste Enklave vor-konstitutioneller Herrschaft dem Zugriff des Parlaments zu entziehen, was hinsichtlich der Verfügung über die Truppen sicherlich richtig ist.

kommen lassen.³⁴ Der Schuß, der traf, zerschlug die Nationalliberale Partei mit ihrer potentiell gefährlichen Schlüsselposition; sie schien sich nämlich um der Wahrung der Parteieinheit willen immer mehr dem Führungsanspruch der Regierung zu entziehen und war in der Lage, unangenehme Bedingungen für ihre Zusammenarbeit mit der Regierung zu diktieren. Freilich zerschlug Bismarck damit auch eine Mehrheit, mit der er lange kooperiert hatte, und mußte bis 1887 warten, bis er eine günstige Gelegenheit entdeckte, die Wählerneigung wieder umzukehren und eine ihm genehme Reichstagsmehrheit herbeizuzaubern, die sich allerdings als nicht sonderlich homogen und zuverlässig erwies. Dieser Schuß machte auch Platz für ein ministerielles Revirement nach Bismarcks Geschmack.

Alle anderen Schüsse gingen daneben. Die SPD verschwand nicht von der Bildfläche; der Reichstag ließ sich keinen „Maulkorb“ umbinden (in Form einer Einschränkung der Redefreiheit im Parlament bzw. der Immunität oder der Einführung zweijähriger Haushaltsperioden, so daß der Reichstag nur alle zwei Jahre hätte einberufen werden müssen);³⁵ neue, fortlaufend sprudelnde Steuerquellen wie z. B. die Zölle entschärften nicht das Einnahmewilligungsrecht des Reichstags; der Reichstag ließ sich durch berufsständische Organisationen wie den geplanten (nur zeitweilig für Preußen realisierten) Volkswirtschaftsrat oder die im Unfallversicherungsgesetz geschaffenen Berufsgenossenschaften weder ersetzen noch in seinen Entscheidungen präjudizieren; zwar nahm das Gewicht wirtschaftlicher Interessenvertretung in den Parteien zu, aber das Parteienspektrum verwandelte sich nicht in einen Ausdruck bloßer wirtschaftlicher Interessengegensätze ohne politische Ambitionen; zwar gelang es, zur Absicherung des gesellschaftlichen status quo zwei mächtige Interessengruppen samt ihrer Klientel trotz ihrer eigentlich gegensätzlichen Interessen zu einem spannungsreichen, aber dauerhaften Bündnis zusammenzubringen (das sog. Bündnis von Schlotbaron und Krautjunker bzw. von Roggen und Eisen auf der Basis des Solidarprotektionismus, d. h. sich wechselseitig zugestandener Schutzzölle und gewisser sozialkonservativer Implikationen), aber trotz aller „Sammlung“ reichte diese Basis nicht aus, um die entsprechenden Gesetze durchzubringen (man benötigte zumindest noch das Zentrum dazu, das nicht einfach der verlängerte Arm katholischer, konservativer, großagrarischer Adeliger

34 So Bismarck nach Frhr. Lucius von Ballhausen, *Bismarck-Erinnerungen*. Stuttgart-Berlin 1920, S. 306 f., freilich bezogen auf 1884; Bismarck: „Man müsse den Reichstag nicht mit Auflösungsdrohungen ängstigen, sondern weitere Torheiten begehen lassen, bis er schußrecht sei.“

35 Vgl. dazu Stürmer, *Regierung*, S. 258 ff. James Sheehan, *Politische Führung im Deutschen Reichstag 1871–1918*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Die deutschen Parteien vor 1918*. Köln 1973, S. 81–99, betont auf S. 92 zurecht den Mangel eines Gefühls an gemeinsamer Identität des Reichstags; immerhin hat er derlei Angriffen auf seinen Status mit einer breiten Mehrheit widerstanden; es hat ferner schon ein gewisses Maß an Kollegialität in Form einer – nach Anfangsschwierigkeiten – korrekten Verteilung der Posten in den Kommissionen und dem Seniorenkonvent und eines funktionierenden Minderheitenschutzes in der parlamentarischen Prozedur gegeben.

war, die gut in das Bündnis hineingepaßt hätten).³⁶ Erwähnenswert ist auch, daß es das Zentrum (und die SPD) überhaupt noch gab, trotz aller aktiver Repression über bloß propagandistische Diffamierung hinaus. Selbst das einfachste Instrument, die sog. „Trockenlegung“ des Reichstags (Reduzierung des Kontaktes zwischen Regierung und Parlament und damit auch des Informationsflusses, Verlagerung großer Gesetzesvorhaben auf den preußischen Landtag) erwies sich als unpraktikabel. Kurzum: der Reichstag blieb ein eigenständiger, unumgehbarer Faktor der Gesetzgebung; seine Beschlüsse konnten nicht einfach im außerparlamentarischen Raum vorweggenommen werden, so daß er auf die Rolle eines Scheinparlaments herabgesunken wäre (wie das unter Napoleon III. lange Zeit der Fall gewesen war). Was 1878/79 entmachtet wurde, war der Liberalismus, nicht das Parlament als solches.

Das bisher Gesagte erledigt noch nicht das Problem der Manipulation. Ein Bestandteil der Bonapartismus-These und der wesentliche Gehalt der Cäsarismus-These besteht in der Behauptung, daß Parlament und Parteien durch geschickten, emotionalen und demagogischen Appell an das Volk und das Auspielen des persönlichen Prestiges und Charismas des Reichsgründers beim Wähler unter Druck gesetzt worden seien, so daß ihr Entscheidungsspielraum eingeengt worden sei, das Repräsentativprinzip Schaden erlitten habe und dafür plebiszitäre, pseudodemokratische Elemente ins Spiel gekommen seien, die sich womöglich als Grundlage für eine plebiszitäre Diktatur geeignet hätten. Daran ist natürlich etwas Wahres, das insbesondere bei den vorzeitigen Reichstagsauflösungen sichtbar wird, bei denen das „Unterlaufen des Parlamentarismus durch den Nationalismus“ (Stürmer) immer geklappt hatte. Auch wurde diese Waffe stets gegen links, nie gegen rechts eingesetzt;³⁷ zur Wende von 1878/79 gehört auch, daß der Nationalismus sein früheres „linkes“, fortschrittliches, auf Veränderung der Verhältnisse gerichtetes Vorzeichen verlor und dafür ein „rechtes“, auf Identifikation mit dem bestehenden System gerichtetes Vorzeichen bekam.³⁸ Wie sehr der Nationalismus als Integrator über die Parteienvielfalt hinweg wirkte, ohne daß es dabei unbedingt eines persönlichen „Cäsars“ bedurfte, wurde spätestens in den ersten Augusttagen 1914 und in der Disziplin der Soldaten im Felde deutlich. Daher war es ein Leichtes, Nationalismus gegen „reichsfeindliche“ Parteien auszuspielen. Doch die vorzeitigen Reichstagsauflösungen (1878, 1887, 1893, 1907) als antiparlamentarisch im vollen Wortsinne zu sehen, weil sie ein unbotmäßiges Verhalten der Volksvertretung strafen sollten, geht zu weit; gestraft werden sollten bestimmte Parteien; das Ziel war, die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag zu ändern, nicht das Parlament als solches mundtot zu machen oder gar auszuschalten, wie das bei

³⁶ So bei Stürmer, Regierung, S. 281, angedeutet.

³⁷ Vgl. Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Das Deutsche Kaiserreich 1871–1914. Ein historisches Lesebuch. Göttingen 1981, Einleitung, S. 19.

³⁸ Vgl. Heinrich August Winkler, Vom linken zum rechten Nationalismus. Der deutsche Liberalismus in der Krise von 1878/79, in: Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), S. 5–28.

den Reichstagsauflösungen 1930/32 der Fall war, um bequem mit Notverordnungen regieren zu können.³⁹

Ferner darf nicht übersehen werden, daß der emotionale, demagogische, nationalistische Appell des Cäsars an die Massen über die Köpfe der Parteien hinweg keineswegs immer das erwünschte Resultat brachte; z. B. 1881 half es nichts, das Tabakmonopol als „Patrimonium der Enterbten“ populär zu machen, oder 1884, mit der Kolonialtrommel nationale Gefühle zu mobilisieren (wenngleich es den Freisinn erheblich schädigte). Bismarcks rücksichtsloser Einsatz propagandistischer Mittel wirkt eher wie ein verzweifelter Kampf, um Mehrheiten für die von ihm als erforderlich angesehenen gesetzgeberischen Projekte zu gewinnen, als die Siegesgewißheit eines „Diktators“, der sich per Akklamation bestätigen läßt. Die persönliche Autorität Bismarcks allein genügte nicht; es mußte eine griffige nationale Parole dazu kommen, die nicht alle Tage bereit lag. Das Recht, den Reichstag aufzulösen, gab der Regierung zweifellos ein Druckmittel in die Hand, nicht aber ein Mittel zur durchgängigen Kontrolle und Gängelung, da es eben nur unter bestimmten Umständen mit Erfolgsaussicht eingesetzt werden konnte. Ähnliches gilt für die Staatsstreichdrohungen: sie konnten wohl ein Parlament davon abhalten, es auf eine Machtprobe mit der Regierung ankommen zu lassen, aber nur, wenn es um einen nationalistisch verwertbaren Konflikt ging bzw. ein solcher künstlich erzeugt werden konnte. Mangels Gelegenheit kam es ja zu keinem Staatsstreich, so gerne man auch das allgemeine Wahlrecht rückwärts revidiert hätte. Im Falle einer plebiszitären Diktatur hätte sich rasch die geringe Tragfähigkeit der Gemeinsamkeiten zwischen Cäsar und Volk erwiesen; die größte Annäherung an sie, nämlich die zeitweilige Machtfülle der 3. Obersten Heeresleitung (Hindenburg/Ludendorff) unter den Sonderbedingungen des Weltkrieges, genügte nicht, um den Parteien die Gestaltung etwa des Hilfsdienstgesetzes nach ihren Vorstellungen zu verwehren.⁴⁰

Das allgemeine Wahlrecht brachte zwangsläufig eine politische Mobilisierung der Massen mit sich, da der Reichstag etwas zu bestimmen hatte und daher der propagandistische Aufwand lohnte. Sie darf nicht mit Demokratisierung verwechselt werden, da sie ihrer Art nach nicht die Entstehung einer offenen pluralistischen Gesellschaft förderte, was weiter unten erörtert werden soll; aber Voraussetzung für eine erhöhte Teilhabe der Wähler an den politischen Entscheidungen war sie schon. Diese Entwicklung ging auf Kosten von Honoratiorenparteien, deren

39 Es trifft nicht den Kern des Arguments, aber es sei doch erwähnt, daß eine Parlamentsauflösung mit Neuwahlen bei einem Streit zwischen Regierung und Volksvertretung von der konstitutionellen Theorie legitimiert war, ja gefordert wurde, um dem Wähler die Schiedsrichterrolle zu überlassen, die er ja auch ausübte. Ob sich freilich Bismarck etwa 1887 einem negativen „Plebiszit“ gebeugt hätte, muß offen bleiben; jedenfalls nach der Logik des cäsaristischen Modells müßte auch ein Staatsstreich plebiszitär abgesichert sein, was die Handlungsfreiheit der Regierung doch recht eingeschränkt hätte.

40 Vgl. Gerald D. Feldman, *Army, Industry and Labor in Germany 1914–1918*. Princeton 1966, S. 197ff., und Jürgen Kocka, *Klassengesellschaft im Krieg 1914–1918*. Göttingen 1973, S. 108, 110f.

Abgeordnete sich während der Legislaturperiode nicht und während der Wahlen wenig um Wählermeinungen kümmern mußten; ein so frei schwebendes Mandatsverständnis ließ sich natürlich nicht in ein neues Zeitalter hinüberretten, in dem es auf „Masse“ ankam. Der „politische Massenmarkt“ (Hans Rosenberg), die Intensität der propagandistischen Bearbeitung des Wählers, wobei die Regierung ja nicht konkurrenzlos über die Kommunikations-„Medien“ verfügte, die Zuspitzung der vielfältigen, diffusen Meinungs-, Interessen- und Machtgegensätze auf eine zugkräftige Wahlparole, auf eine klare, wenn auch womöglich demagogisch verzerrte, die realen Fronten verschleiernde Alternative, also das sach- und personalplebiszitäre Element der Wahlkämpfe, sind Signum der Modernität des Kaiserreiches. Mag man auch Wählervoten im Nachhinein für verfehlt halten, so waren sie doch nicht manipuliert im Sinne von verfälscht; den unbeeinflussten, gar mündigen Wähler gibt es als Maßstab nicht. Auch die „objektiven“ Interessen der Wähler sind kein eindeutiges Kriterium; daß etwa 1878 die Parole vom „Schutz der nationalen Arbeit“ (Einführung von Schutzzöllen) auf Kosten des Liberalismus und des Prinzips, die Einkommen statt des Verbrauchs zu besteuern, auf fruchtbaren Boden gefallen ist, läßt sich rational schon nachvollziehen, auch wenn die Behauptung von einer Überschwemmung des Binnenmarktes durch ausländische Waren eine (wahlmanipulatorische) Legende darstellte; das Zentrum jedenfalls gab seine Stimme dazu nicht bloß deshalb her, um ein *quid pro quo* hinsichtlich des Kulturkampfes zu erhalten (das ihm ja auch gar nicht fest zugesagt wurde).⁴¹ Ferner: wo liegt die Grenze zwischen legitimen und plebiszitär-illegitimen Einflüssen der Wähler auf die Parteien mittels Wahlen? Darauf, daß das Wahlplebiszit anhand des von der Regierung gestellten Wahlkampfthemas nicht die Entscheidungen der Parteien in der ganzen Breite des politischen Aufgabenbereiches präjudizierte, wurde oben schon hingewiesen. Selbst die für das Repräsentativprinzip gefährlichste Art des Druckes, nämlich der Versuch – etwa von seiten mächtiger wirtschaftlicher Interessenverbände –, den einzelnen Kandidaten mittels Wahlkampfspenden oder dem Stimmenblock ihrer Mitglieder auf ein Programm festzulegen, fand eine Grenze am Interessenpluralismus und an der wachsenden Fraktionsdisziplin;⁴² nur eine Partei, die Konservative, geriet in das Schlepptau eines Interessenverbandes, des Bundes der Landwirte, während in den anderen Parteien die Konkurrenz unterschiedlicher Einflüsse

41 Anders Stürmer, *Regierung*, S. 217, 274 f. Hiergegen Margaret L. Anderson, *Windhorst. A Political Biography*. Oxford 1981, S. 223 ff., 237; sie wendet sich gegen die west- und ostdeutsche „Orthodoxie“ in der Schutzzollfrage und gegen die Überschätzung des Zentrums als neuer Regierungspartei. Zum interessenpolitischen Hintergrund: Hardach, *Die Bedeutung* (Anm. 25), sowie James C. Hunt, *Peasants, Grain Tariffs and Meat Quotas. Imperial German Protectionism Reexamined*, in: *Central European History* 7 (1974), S. 311–331, der die Bedeutung agrarischer Schutzzölle für kleine Bauern herausstreicht.

42 Zur Fraktionsdisziplin mit der Durchschnittshöhe von 94 % der Abstimmenden in den bürgerlichen Parteien vgl. die Staatsexamensarbeit von Gert Udo Scheideler: *Der deutsche Reichstag 1907–1912. Politische Struktur und soziale Zusammensetzung. Ein empirisch-statistischer Beitrag zur Parlamentssoziologie*. Münster 1974, Manuskript S. 40 ff.

erhalten blieb (bei den Nationalliberalen sogar bis zum Punkt einer ständigen Zerreißprobe).

Die spezielle plebiszitäre (letztlich eine demokratische Entwicklung hemmende) Note der Wahlen im Kaiserreich, zumal unter Bismarck, rührt von der propagandistisch suggerierten Polarisierung zwischen Reichsfeinden und Reichsfreunden her, die die Parteienvielfalt auf eine desintegrierende Ja-Nein-Alternative zu reduzieren und nationale Identifikation – mit oder ohne einen „Cäsar“ – auf Kosten einer Minderheit herzustellen suchte und nicht selten das Parlament von einer Vertretung des ganzen Volkes zu einem Unterdrückungsinstrument der Mehrheit gegen eine Minderheit umfunktionierte. Hier ist der Schaden für das Repräsentativprinzip mit Händen zu greifen. Daß sich die Liberalen daran (Kulturkampf, Sozialistengesetz) zu mehr oder minder großen Teilen völlig freiwillig (wenn auch 1878 unter einem gewissen „plebiszitären“ Druck) beteiligt haben, war ihr wirklicher Sündenfall und enthüllte ihren Anspruch, die „eigentlichen“ Volksvertreter zu sein, als Ideologie;⁴³ aus der Entmachtung der liberalen Parteien den Schluß zu ziehen, daß damit der ganze Parlamentarismus zugrunde gerichtet worden sei, tut dieser politischen Richtung zu hohe Ehre an, wenngleich ihr Gedankengut und ihr Engagement den Weg vom Absolutismus zum Parlamentarismus überhaupt erst ermöglicht haben.

2. Die strukturbedingte Schwäche des Reichstags

Die Frage nach den Gründen für die Schwäche des Reichstags, der nicht aus eigener Kraft die ihm durch das konstitutionelle System gezogenen Grenzen zu sprengen vermochte, ist beinahe identisch mit der Frage, wieso es nicht zu einer kontinuierlichen, schrittweisen Parlamentarisierung gekommen ist, bevor nicht der Weltkrieg eine Ausnahmesituation schuf. Gradmesser der Parlamentarisierung ist nicht eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und einzelnen Parteien, auf die sich die Regierung zeitweilig oder von Fall zu Fall stützt; das gab es auch in den ersten Jahren unter Bismarck. Gradmesser dazu sind auch nicht die Niederlagen, die das Parlament hin und wieder – ab 1900 immer häufiger – der Regierung zufügen konnte, indem es ihre Gesetzesvorlagen zerpfachte und ihr einen ganz anderen Gesetzesinhalt aufnötigte; wenn man z. B. die ursprünglichen Vorstellungen Bismarcks über die Sozialversicherung mit dem vergleicht, was schließlich im Gesetzestext stand, so kommt das einer Niederlage Bismarcks in diesem Sinn recht nahe und unterscheidet sich nur graduell von der Niederlage, die Bülow mit seiner Reichsfinanzreform 1909 erlitt, wobei sein Rücktritt bzw. seine Entlas-

43 Eine Deutung des Verhaltens der Nationalliberalen im Kulturkampf als „Präventivkrieg“ gegen einem möglichen schwarzblauen Block bei Gustav Schmidt, *Die Nationalliberalen – eine regierungsfähige Partei? Zur Problematik der inneren Reichsgründung 1870–1878, in: Parteien vor 1918 (Anm. 35), S. 208–223. Parteienrivalität macht die Regierung zum begehrten Bündnispartner.*

sung nicht zwangsläufig aus ihr resultierte.⁴⁴ Gradmesser sind auch nicht eine freiwillige Bindung der Regierung an eine bestimmte Reichstagsmehrheit (auch hierin unterscheidet sich Bülow mit seinem Block nur graduell von Bismarck mit seinem Kartell) oder Kompetenzen, die sich der Reichstag selber zugesteht (wie z. B. das Mißbilligungsvotum gegenüber der Antwort der Regierung auf Reichstagsinterpellationen) oder der Regierung abringt (wie z. B. die herausgehobene Stellung des Hauptausschusses im Weltkrieg).

Zur Parlamentarisierung bedurfte es vielmehr der Herausbildung einer konstruktiven *Parlamentsmehrheit*, die den Griff nach der Regierungsmacht als Mittel zu einem gemeinsamen Zweck versteht – wie das, wenn auch nicht mit letzter Entschiedenheit, im Interfraktionellen Ausschuß 1917/18 der Fall war – und die zudem unumkehrbare Verhältnisse schafft. Daß es erst so spät und nur unter Extrembedingungen dazu kam, liegt daran, daß es das „natürliche Gefälle“, ja die historische Gesetzmäßigkeit (Rauh), daß aus einem konstitutionellen System ein parlamentarisches wird, nicht gab. Diese Vorstellung beruht auf dem Schluß, daß die logische Unvereinbarkeit des monarchischen mit dem Repräsentativprinzip (zupal unter den Umständen des allgemeinen Wahlrechts) irgendwann einmal in die Vorherrschaft des parlamentarischen Prinzips umschlagen muß. Das trifft jedoch nur dann zu, wenn zwischen den beiden Prinzipien bzw. den jeweils hinter ihnen stehenden gesellschaftlichen Kräften eine wachsende bipolare Spannung entsteht, etwa analog zur Konstellation während des preußischen Verfassungskonfliktes, und ferner die hinter dem monarchischen Prinzip verschanzten Kräfte sich nicht mehr in der Lage sehen, die Pattsituation zu ihren Gunsten aufzulösen. Eine solche bipolare Spannung hätte nicht unbedingt die Herausbildung eines Zweiparteiensystems erfordert; die Entstehung einer gouvernementalen und einer oppositionellen Koalition, die sich jeweils über eine Reihe an fundamentalen Zielen einig ist, hätte genügt. So spannungsgeladen auch das Kaiserreich, zumal das Wilhelminische Reich war, von einer Polarisierung in zwei etwa gleich starke Lager, von denen das eine im Parlament, das andere im Staat dominierte, kann nicht die Rede sein. Es gab keine kohärente Politik des Reichstags als Ganzem gegenüber der Regierung; es gab keine „geborene“ Majorität, sondern nur konkurrierende Minderheiten, die im Sinne der Sozialmilieuthese von Lepsius⁴⁵ ihre Eigenständigkeit bewahren wollten und im Kampf um Einfluß die Regierung als Bundesgenossen brauchten, so daß dieser die Rolle des Schiedsrichters in der Regel erhalten blieb.

Auch die Einteilung in gouvernementale und oppositionelle Parteien bringt keine durchgängige Ordnung in die Parteienvielfalt, da die Zusammensetzung der regierungsnahen Parteiengruppe wechselte und

⁴⁴ Nebenbei bemerkt, muß auch der US-amerikanische Präsident nicht selten solche Niederlagen hinnehmen. Das spricht für die Macht des amerikanischen Kongresses, nicht aber für eine Tendenz zur Parlamentarisierung.

⁴⁵ M. Rainer Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: *Parteien vor 1918* (Anm. 35), S. 56–80.

auch im Falle von regierungsfreundlichen Mehrheitsverhältnissen – etwa im Kartellreichstag – die Regierung nicht ohne Hilfe aus dem oppositionellen Lager auskam. Ferner verstand sich kaum eine Partei als Regierungspartei; die Vorstellung von der Rolle der Parteien bzw. des Parlaments als Gegenspieler der Regierung war stärker ausgeprägt als die Vorstellung von der Einteilung des Parlaments in eine regierungsstützende Mehrheit und eine oppositionelle Minderheit. Daher kam auch das Mißverständnis des britischen und überhaupt des parlamentarischen Regierungssystems; daß die regierungstragende Mehrheit im Parlament sich damit begnügen mußte, die Vorlagen der (eigenen) Regierung praktisch widerspruchslos zu unterstützen, empfand man als unwürdige Ohnmacht der Volksvertreter.⁴⁶

Das von der Publizistik der Zeit gedeutete Zögern der Parteien, der Regierung die Funktion des Vorabgleichs der Interessen und damit die Initiative zu entreißen, erklärt sich auch aus dem mangelnden Eigeninteresse der Parteien an einer Parlamentarisierung. Die Herrschaft einer Parlamentsmehrheit hätte sich unterschiedlich auf die Einflußchancen der einzelnen Parteien ausgewirkt; dem Zentrum wäre dabei eine Schlüsselrolle zugefallen, denn eine dauerhafte Mehrheitsbildung gegen das Zentrum wäre – zumindest nach dem Wahlergebnis von 1912 – kaum denkbar gewesen (nur im Falle des unwahrscheinlichen Blocks „von Bassermann bis Bebel“). Umgekehrt litt das Zentrum noch unter dem Trauma des Kulturkampfes mit seiner gegen das Zentrum verschworenen Mehrheit; die Bildung des Bülow-Blocks 1906/07 belebte dieses Trauma erneut, und zwar bezeichnenderweise nicht infolge kirchenpolitischer, sondern rein parteipolitischer Sorgen: Das Zentrum bekam nach langer Zeit wieder einmal die Kehrseite des Parlamentarismus zu spüren, nämlich daß man auch einmal in die Opposition geraten kann; bedingte Kooperation mit der Regierung konnte davor schützen. Die Bedenken gegen die unitarisierende Wirkung einer Parlamentarisierung waren – wenn auch immer wieder bekundet – wohl weniger ausschlaggebend, denn gerade das Zentrum sprang mit den Wünschen des Bundesrates und der Einzelstaaten nicht sonderlich schonungsvoll um (die häufige Überrumpelung des Bundesrates, der durch ein Zusammenspiel von Reichsleitung und Reichstagsmehrheit – meist unter führender Beteiligung des Zentrums – vor vollendete Tatsachen gestellt wurde, ist ja für Rauh ein Hauptindiz für den Aufstieg des Reichstags).⁴⁷ Nur die SPD hatte keine grundsätzlichen Parlamentarisierungsängste (dafür erhebliche Berührungsängste im Parlament); sie meinte ja, bei fairen Wahlbedingungen eines Tages automatisch die Mehrheit gewinnen zu können. Im übrigen blieb ja die Regierung an den Zwang zur Mehrheitsuche

46 Vgl. das zeittypische Zitat von Albert Südekum bei Witt, Finanzpolitik (Anm. 9), S. 36: „Das Budget ist der starrste Gesetzentwurf, der einem Parlamente zur Beratung vorgelegt wird. . . das englische Budget bietet der Initiative des Parlaments noch nicht einmal soviel Bewegungsfreiheit wie das deutsche.“

47 Rauh, Föderalismus (Anm. 20), S. 350f.; vgl. auch Röhl, Deutschland (Anm. 28), S. 143.

gebunden. So bleibt das Wort von Jellinek aus dem Jahre 1909 gültig, wonach die Parteien zwar nach Macht über die Regierung, nicht aber nach der Regierungsmacht gestrebt hätten.⁴⁸

Von den vielen Faktoren, die eine „normale“ Entwicklung zum Parlamentarismus und einer nationalen Integration unter demokratischem Vorzeichen behinderten (d. h. ohne dazu innere und äußere Reichsfeinde zu benötigen), sei einer noch einmal hervorgehoben: der Kulturkampf. In anderen Ländern gab es auch Kämpfe zwischen Staat und Kirche bzw. zwischen katholischen und antiklerikalen Parteien, aber mehr auf der Basis einer Trennung von Staat (einschließlich Schulwesen) und Kirche. Im deutschen Kulturkampf kam es zu gesetzlichen Eingriffen in innerkirchliche Belange (Kulturexamen etc.) und zu polizeilichen Übergriffen (Ausweisungen etc.), die aufgrund der Erbitterung der katholischen Bevölkerung über den Versuch einer „Gleichschaltung“ und die Diffamierung erst der Zentrumspartei den Kitt gaben, der so lange halten sollte. Es ist übertrieben, daß der katholische Volksteil „voll mobilisiert und organisiert“ in das Kaiserreich eintrat (so Lepsius);⁴⁹ es ist kein Grund ersichtlich, der dem 1870 gegründeten Zentrum das Schicksal der früheren preußischen katholischen Fraktion während des Verfassungskonfliktes auf Dauer erspart hätte, nämlich zwischen den Fronten zerrieben zu werden, wenn nicht der Kulturkampf die katholische Bevölkerung in einer von der Gesamtgesellschaft abgehobenen Gesinnungsgemeinschaft zusammengeschweißt hätte.⁵⁰ Eine andere Perspektive hätte sich ergeben, wenn sich zur Bereinigung des Kulturkampfes ein Bündnis zwischen Zentrum und Linksliberalismus auf der Basis einer Trennung von Staat und Kirche ergeben hätte – eine Möglichkeit, die von Windhorst anscheinend ernsthaft in Betracht gezogen, aber von der Kurie verworfen wurde.⁵¹ Ohne die Existenz des Zentrums, das aufgrund seines „amphibienhaften Daseins“ (Bethmann Hollweg) in kein Links-Rechts-Schema paßte, hätte die Schwindsucht des Liberalismus eines Tages die klare, zur Entscheidung drängende Konfrontation von zwei großen Lagern, dem rechten und dem linken, entstehen lassen. Wie man auch immer diese kontrafaktische Hypothese bewerten mag, mit dem Zentrum war ein Ball zuviel im Spiel, als daß es nach den „normalen“ Regeln hätte ablaufen können.

48 Georg Jellinek, *Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses*. Vorträge der Gehe-Stiftung, Bd. I. Leipzig-Dresden 1909, S. 35. Zur Einstellung der Parteien vgl. allgemein Dieter Grosser, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*. Den Haag 1970.

49 Lepsius, *Sozialstruktur* (Anm. 45), S. 69.

50 Ähnliches ließe sich für die Arbeiterbewegung ausführen, deren Geschlossenheit auch Folge äußeren Drucks war, nur mit dem Unterschied, daß sie wesentlich oppositioneller eingestellt war und daher von sich aus stärker zu Absonderung und Eigenleben neigte.

51 So Anderson, *Windhorst* (Anm. 41), S. 221 f., 231. Abschwächend Ronald J. Ross, *Critic of the Bismarckian Constitution. Ludwig Windhorst and the Relationship between Church and State in Imperial Germany*, in: *Journal of Church and State* 21, (1979), S. 483–507, bes. S. 492 f.

II. Einzelaspekte

1. Regierungseinflüsse auf die Wahlen

Die zweifellos intensiven amtlichen Versuche zur Wahlbeeinflussung auf allen Ebenen kann man als Konstante ansehen, wenn auch mit gewissen, schwer meßbaren Intensitätsschwankungen; dennoch kam es zu starken Ausschlägen in den Wahlergebnissen nach der governementalen oder der oppositionellen Seite hin. Besondere Wahlerfolge (vom Regierungsstandpunkt) hingen meist mit vorherigen Wahlabsprachen mit einer Parteiengruppe zusammen (so 1887 und 1907); das Fehlen eines tragfähigen Wahlbündnisses konnten auch Regierungsanstrengungen nicht wettmachen (so z. B. bei den Wahlniederlagen 1881 und 1912).⁵² Daß immer wieder Überlegungen auftauchten, wenigstens die öffentliche Stimmabgabe einzuführen, wenn man schon nicht am allgemeinen Wahlrecht zu rütteln vermochte, zeigt, daß man auf Regierungsseite mit den eigenen Möglichkeiten nicht zufrieden war. Zur vollen Wirksamkeit hätte es Kontroll- und Pressionsmöglichkeiten bedurft, die im wesentlichen nur in den Gutsbezirken Ostelbiens und gegenüber der Beamtenschaft gegeben waren. In den Gutsbezirken nützte auch die Einführung des Wahlkouverts und der Wahlkabine 1903 nichts, um die Geheimhaltung der Stimmabgabe sicherzustellen; die Stimmbezirke waren oft zu klein.⁵³ Gegenüber den Beamten⁵⁴ formulierte der königlich-preußische Erlaß von 1882, was schon vorher Praxis gewesen war: Zur Treupflicht gehörte das Eintreten der sog. politischen Beamten bis hinunter zum Landrat für die Regierungspolitik und der Verzicht auf öffentliche Agitation gegen die Regierung bei den übrigen Beamten. Wenn auch Bismarck den Erlaß öffentlich in einem abschwächenden Sinne auslegte (wegen seiner Stimmabgabe werde gegen keinen Beamten eingeschritten; auch politische Beamte müßten die Regierungspolitik nur gegen Entstellungen schützen, nicht aber werbend für sie eintreten), so ließ er doch gleichzeitig eine Untersuchung gegen Beamte auf der kaiserlichen Werft in Danzig wegen oppositioneller Stimmabgabe einleiten.⁵⁵ Nicht alle preußischen Minister hielten es gleich streng; so meinten der Justizminister Friedberg und der Minister für öffentliche Arbeiten Maybach 1882, daß sie Wahlentscheidungen ihrer Beamten ignorierten, solange sie sich

52 1912 hielt sich zwar die Reichsleitung, weniger die preußische Regierung zurück; vgl. Jürgen Bertram, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches*. Düsseldorf 1964, S. 123. Die Stimmenverluste der governementalen Parteien waren bei diesen beiden Wahlen in Preußen nicht kleiner als im Reichsdurchschnitt.

53 Vgl. ebd., S. 133 ff.

54 Vgl. Harro-Jürgen Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850–1918). Eine rechtshistorische Untersuchung*. Berlin 1973, S. 85 ff. Zur Praxis 1912 vgl. Bertram, *Wahlen* (Anm. 52), S. 123 ff.

55 Staatsministerialprotokoll vom 8. 12. 1881 und 6. 2. 1882 (Auszüge), Geheimes Staatsarchiv Berlin, Rep. 90 Nr. 190.

öffentlicher Agitation enthielten.⁵⁶ Doch wachten gerade die Provinzialbürokratie und die lokalen konservativen Wahlvereine über das Wahlverhalten der Beamten, so daß selbst Wahlenthaltung zu einem Karriererisiko wurde.

Wie wichtig die Regierung die Einflußmöglichkeiten ihrer Landräte nahm, wird an der Rigorosität deutlich, mit der etwa während des Kulturkampfes Landräte entlassen wurden, wenn auch nur ein Verdacht auf Unzuverlässigkeit vorlag.⁵⁷ Dennoch darf man die Rolle des Landrats als Wahlmacher (außerhalb der besonderen Verhältnisse in Ostelbien) nicht überschätzen.⁵⁸ Er konnte das Gewicht seines Amtes hinter eine Partei bzw. einen Kandidaten stellen, etwa indem er dessen Wahlaufuf mit unterzeichnete, seinen Einfluß bei den Kreisblättern geltend machte, damit sie nur den Wahlaufuf der richtigen Partei abdruckten etc.; das mochte auf die wirken, die ohnehin gouvernemental abstimmen wollten wie z. B. die Kriegervereine, die anfragten, wen sie wählen sollten. Ferner konnte der Landrat (oder ein höherer Beamter) auf die Honoratioren einwirken, damit sich nicht etwa zwei Kandidaten regierungsnaher Parteien gegenseitig Konkurrenz machten (was die Chancen, daß wenigstens einer der beiden in die Stichwahl kam, erheblich verschlechtern konnte); doch das versuchte selbst Bismarck oft vergeblich zu verhindern.⁵⁹ Der Landrat konnte den Wahlkampf der Gegenparteien behindern (Versammlungsstätten, Verteilung oder Verkauf von Druckmaterial auf der Straße verweigern etc.) und die richtigen Leute zum Gang an die Urne bewegen. Überzog der Landrat seinen Einsatz, so konnte er damit leicht den gegenteiligen Effekt erreichen.⁶⁰

Den größten Einfluß auf die Meinungsbildung konnte die Regierung wohl durch ihre zentral gesteuerten Pressekampagnen ausüben; in offiziellen überregionalen Zeitungen (z. B. Norddeutsche Allgemeine Zeitung) oder regionalen Blättern (z. B. Provincial-Korrespondenz) bis herunter zu den Kreisblättern (und den Ansprachen der Landräte) vermochte sie eine koordinierte Informationspolitik zu betreiben, die auch elastisch genug war, um auf besondere Verhältnisse in den einzelnen Wahlkreisen und auf die Argumente der Gegner einzugehen.⁶¹ Weitere Beeinflus-

⁵⁶ Staatsministerialprotokoll v. 12. 11. und 13. 12. 1882 (Auszüge), ebda.

⁵⁷ Staatsministerialprotokoll v. 7. 4. 1875 (Auszug), Deutsches Zentralarchiv II, Merseburg, Rep. 90 a, B III 2b Nr. 6, Bd. 87, Bl. 31, sowie Staatsministerialprotokoll v. 26. 12. 1873, Geheimes Staatsarchiv Berlin, Rep. 90 Nr. 190.

⁵⁸ Vgl. die Schilderung bei Bertram (Anm. 52), S. 129 ff.

⁵⁹ Vgl. z. B. Staatsministerialprotokoll v. 25. 6. 1880 und den dortigen Briefwechsel zwischen Bismarck und Graf Stolberg-Wernigerode bezüglich der Rückziehung eines deutsch-konservativen Kandidaten im Hannoverschen, um den Nationalliberalen Stimmen zuzuführen und damit den möglichen Sieg eines Welfen zu verhindern.

⁶⁰ Vgl. Hans Fenske, Der Landrat als Wahlmacher. Eine Fallstudie zu den Reichstagswahlen von 1881, in: Die Verwaltung 12 (1979), S. 432–456.

⁶¹ Vgl. die minutiösen und das Regierungsverhalten gegenüber den einzelnen Parteien differenzierenden „Richtlinien des preußischen Staatsministeriums für die Wahlen von 1898“, abgedruckt bei Puble, Interessenpolitik (Anm. 25), S. 329–331, sowie die „Vorschläge zur Führung des Wahlkampfes durch die Regierung“ v. 14. 12. 1906, abgedruckt bei Dieter Fricke, Der deutsche Imperialismus und die Reichstagswahlen von 1907, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 9 (1961), S. 549 ff.

sungsmöglichkeiten bestanden etwa im Versuch, bestimmte Wählergruppen an die Urne zu bringen und andere von ihr fernzuhalten (z. B. Urlaubssperre für Beamte, gekoppelt mit Dienstbefreiung für den Wahlakt und dem moralischen Druck, eine Art Wahlpflicht zu erfüllen; lokal unterschiedliche Festlegung der Stichwahltermine, die ein gewünschtes Stichwahlverhalten begünstigten, u. a. m.). Daneben gab es einzelne illegale Akte (z. B. willkürliche Erklärung der Ungültigkeit von Stimmzetteln etc.).⁶²

Man muß freilich berücksichtigen, daß die amtliche Wahlhilfe in den verschiedenen preußischen Provinzen (und den Einzelstaaten) nicht einer Partei allein zugute kam: im Westen profitierten die Nationalliberalen, im Osten die Konservativen und in den Gebieten mit hohem polnischen Bevölkerungsanteil jeder nichtpolnische Kandidat. Ferner hatte der Reichstag das Recht, die Gültigkeit der Wahl anhand des Prinzips der (amtlicherseits) unbeeinflussten Stimmabgabe zu überprüfen; 1878 hat der Reichstag bei 35 Wahlanfechtungen 18 Mandate aberkannt, davon 15 für preußische Wahlbezirke; 1881 waren es schon über 50 Wahlanfechtungen, die im Verlauf der Legislaturperiode gar nicht alle entschieden werden konnten.⁶³ Im übrigen: die Maßnahme, die der Regierung bzw. den Konservativen (aber nicht nur ihnen) am meisten nützte, kostete keine Mühe; es mußte nur die alte Wahlkreiseinteilung beibehalten werden, die das entvölkerte Land auf Kosten der rasch wachsenden Städte bevorzugte.⁶⁴

2. Regierungseinflüsse auf die parlamentarische Willensbildung

Sieht man vom Druckmittel der vorzeitigen Reichstagsauflösung mit Neuwahlen ab, so hatte die Regierung keine wirksamen Disziplinierungsmittel in der Hand; das Recht des Kaisers, den Reichstag einzuberufen, zu vertagen und zu schließen, war an einengende Verfassungsvorschriften gebunden (Jährlichkeit des Etats, Zustimmung des Reichstags bei Vertagungen über 30 Tage hinaus); der Reichstag war in der Gestaltung seiner Tagesordnung autonom und hatte sich auch Möglichkeiten geschaffen, Initiativanträge aus den eigenen Reihen beraten zu können, ohne von der Regierung unter Termindruck gesetzt werden zu können, zunächst durch die Institution der regelmäßig stattfindenden sog. Schwerinstage, dann – ab den 1890er Jahren – durch die sog. Etatresolutionen, d. h. Anträgen, die während der Budgetberatungen zu den Haushalten der einzelnen Ressorts gestellt werden konnten, aber nicht auf die

62 Beispiele bei Bertram (Anm. 52), S. 132 f.

63 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, V. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, S. 360. Zu den Kriterien der parlamentarischen Wahlprüfung vgl. Julius Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Berlin-Leipzig 1915, S. 550 ff.

64 Vgl. dazu Alfred Milatz, Reichstagswahlen und Mandatsverteilung 1871 bis 1918. Ein Beitrag zu Problemen des absoluten Mehrheitswahlrechts, in: Gesellschaft (Anm. 15), S. 207–224, bes. S. 209 ff. Vgl. auch das Wahlgeschichtliche Arbeitsbuch (Anm. 24), S. 28 und 98.

finanzielle Seite, sondern auf ein politisches Problem abzielten.⁶⁵ Vertagung und Schließung des Reichstags konnte sich die Regierung ohne Verfassungskonflikt erst nach Verabschiedung des Budgets leisten; doch blieben dann Gesetzesvorlagen unerledigt und mußten bei Beginn der nächsten Session nochmals von vorne die parlamentarische Prozedur durchlaufen. In der Praxis wurden die Terminfragen hauptsächlich von der Überlegung bestimmt, ein gleichzeitiges Tagen von preußischem Landtag und Reichstag zu vermeiden (was selten genug gelang). So reichte der Einfluß der Regierung auf den Gang der parlamentarischen Beratungen nicht weiter als der ihr nahestehender Parteien, was man etwa an der Zahl der in Kommissionen „begrabenen“ Regierungsvorlagen ersehen kann. Das gilt auch für den Reichstagspräsidenten, der erst ab ca. 1900 als Vorsitzender des Seniorenkonvents, in dem die Fraktionsvertreter Tagesordnung und Rednerfolge koordinierten, einen größeren persönlichen Einfluß auf die Tagesordnung zu nehmen vermochte.⁶⁶ Das hinderte nicht einvernehmliche Absprachen mit der Regierung über Reihenfolge und Dauer der Beratungen.

Was die Kontakte zwischen Regierung bzw. Bürokratie und Reichstag betraf, so legte Bismarck großen Wert darauf, daß sich die Bundesratsbevollmächtigten und die Regierungskommissare im Plenum und in den Ausschüssen auf die Verteidigung der Regierungsvorlagen und die Berichtigung falscher Angaben beschränkten; sie sollten an Abänderungen und Initiativanträgen nicht mitwirken und vor allem keine den Bundesrat bindenden Erklärungen ohne Autorisierung abgeben.⁶⁷ Der Sinn dieser steten Ermahnungen bestand darin, Absprachen zwischen Parlamentariern und Beamten ohne sein Wissen zu verhindern, keine Mitverantwortung der Regierung infolge indirekter Mitwirkung entstehen zu lassen und vor allem den Reichstag so lange wie möglich im dunkeln zu lassen, ob der Bundesrat die Vorlage an dieser oder jener Änderung scheitern lassen würde. Bevor von der Regierungsbank Erklärungen abgegeben würden, sollte jedenfalls ein Beschluß des Parlaments vorliegen; etwaige Regierungserklärungen, die die Punkte möglichen Entgegenkommens des Bundesrates zu erkennen gaben, waren in der dritten Lesung am Platz. Ohne solche autoritativen Klarstellungen bestand die Gefahr von negativen Zufallsmehrheiten; das bekannteste Beispiel ist die Nichtverlängerung des Sozialistengesetzes 1890, als Bismarck sich hinsichtlich der Abänderungswünsche der Nationalliberalen zur Regierungsvorlage in Schweigen hüllte und daher die einen gegen die Vorlage stimmten, weil sie ihnen zu weit ging, und die anderen, weil sie ihnen nicht weit genug ging. So brachte die dritte Lesung oft ganz

65 Vgl. Hans Trossmann, Reichstag und Bundestag. Organisation und Arbeitsweise, in: Das Parlament vom 28. 9. 1960, S. 16.

66 Ebd., S. 15.

67 Vgl. z. B. Staatsministerialprotokoll v. 5. 5. 1889 und 26. 1. 1890 (Auszüge) sowie Erlaß Wilhelms II. mit Kontrasignatur Bismarcks v. 2. 5. 1889, Geheimes Staatsarchiv Berlin, Rep. 90 Nr. 125.

andere Ergebnisse als die vorherigen Beratungsstadien. – Nach Bismarck nahm die Intensität der offiziellen Kontakte zu Plenum und Ausschüssen zu; besonders der Haushaltsausschuß vermochte der Regierung ein erhöhtes Maß an Auskunftsbereitschaft abzurufen.⁶⁸

Entsprach auch das offizielle Auftreten von Regierungsvertretern im Reichstag der Führungsaufgabe der Regierung gegenüber dem Parlament, so reichte dies Verfahren doch nicht zur Mehrheits- und Kompromißsuche aus. Der Regelfall waren quasi außerparlamentarische Gespräche zwischen Fraktionsexponenten und Regierungsvertretern; je sicherer ein Fraktionsführer der Stimmen seiner Fraktion war, desto besser war seine Verhandlungsposition für politische Tauschgeschäfte. Häufig konzentrierten sich diese inoffiziellen Kontakte auf eine Partei, die für die Mehrheitsbildung ausschlaggebend war, je nach Lage mal auf die Nationalliberalen, mal auf das Zentrum; die beiden konservativen Parteien hatten nicht selten das Nachsehen, weil sie vor der Wahl standen, entweder die Regierung samt ihren mit anderen Parteien getroffenen Vereinbarungen im Stich zu lassen oder ihre eigenen Vorstellungen zu opfern; doch da die Regierung meist den konservativen Standpunkt mitvertrat, glich sich dieser Nachteil wieder aus. Dennoch mußte sich etwa Bismarck oft über die Konservativen ärgern, weil sie „klüger sein wollten als die Regierung“; und Bülow hatte seine liebe Not, die Konservativen in seinem Block zu halten. Es fehlte meist an interfraktionellen Gremien, die die zeitweilig regierungsnahen Mehrheiten koordinieren können (die schutzzöllnerische Vereinigung der 204 Abgeordneten 1878 z. B. war eine Gesinnungsgruppe, kein vorentscheidendes Koordinationsinstrument); doch allzuvielen Absprachen seitens der Parlamentsmehrheit hätten die Regierung in die Gefahr der Abhängigkeit gebracht. So empfahlen sich direkte, getrennte, ungleichmäßige Kontakte zu den Parteien, schon allein, um sich die Möglichkeit offen zu halten, sie gegeneinander auszuspielen. Gewann die Regierung den Eindruck, zu sehr in die Abhängigkeit von einer einzelnen Partei geraten zu sein, befreite sie sich mit einem Kraftakt davon (so Bismarck 1878 und Bülow 1906). Von Parteien initiierte Mehrheitsbildungen wurden der Regierung nur dann gefährlich, wenn sie unter einem Zustimmungsdruck geriet, der ihr ein Veto praktisch unmöglich machte.

3. Parlamentseinfluß auf Budget und Gesetzgebung

Der ziemlich detaillierte Ausgabenteil des jährlichen Budgets ermöglichte insofern eine wirksame Kontrolle der Verwaltung, als diese unter den Zwang zur Begründung und Auskunftserteilung geriet; 1914 rückten dazu 190 Regierungskommissare an.⁶⁹ Freilich war es schwierig, den Überblick zu behalten, da einmal bewilligte Posten auf die Folgezeit übertragbar waren; die Rechnungsprüfung erfolgte erst viele Jahre spä-

⁶⁸ Vgl. z. B. *Rauh, Föderalismus* (Anm. 20), S. 270 f.

⁶⁹ *Eberhard Pikart, Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914, in: Verfassungsgeschichte* (Anm. 20), S. 258–281, hier S. 268.

ter, und bei Ansatzüberschreitungen kam der Reichstag um eine nachträgliche Zustimmung praktisch nicht herum.⁷⁰ Die Unbeweglichkeit der meisten laufenden Ausgaben setzten der Gestaltungsfreiheit des Reichstags enge Grenzen; die Veränderungen nach oben und unten machten in der Summe meist nur ca. 1 % aus.⁷¹

Als Hebel zu einem politischen Druck auf die Regierung eignete sich eher das Einnahmewilligungsrecht des Reichstags. Dieses Recht war nicht von vornherein nach dem Prinzip der jährlichen Bewilligung gestaltet; einmal gesetzlich eingeführte Steuern liefen unbefristet bis zur Änderung des Gesetzes weiter. Das machte die äußerste Waffe des Reichstags, die Budgetverweigerung, stumpf; doch hingen vom Staatshaushalt ohnehin zu viele Interessen ab, als daß sie praktikabel gewesen wäre. Dennoch besaß der Reichstag ein echtes jährliches Einnahmewilligungsrecht in Form der jährlichen Festlegung des Beitrages der Einzelstaaten zum Reichshaushalt (Matrikularumlagen);⁷² ferner erhöhte sich aufgrund des wachsenden Geldbedarfs des Reiches die Wahlfreiheit des Parlaments über die Art der Finanzierung, sei es durch ungedeckte (d. h. über die Reichsüberweisungen gemäß der Franckensteinschen Klausel hinausgehende) Matrikularbeiträge, sei es durch Anleihen, sei es durch verfassungsmäßig nicht verbotene, wenngleich von den Einzelstaaten und den Konservativen stark bekämpfte direkte Steuern. Die Regierung konnte es sich nicht leisten, eigenständige Steuerbewilligungen des Reichstags samt ihrem politischen Preis abzulehnen.

Die Gestaltungsfreiheit des Reichstags bei Gesetzesvorlagen der Regierung war größer als in einem parlamentarischen System, da die Unterstützungsfunktion des Parlaments gegenüber der (eigenen) Regierung wegfiel;⁷³ sie fand ihre Grenze an dem schwer zu kalkulierenden und auch häufig genug absichtlich verwischten Punkt, an dem die Regierung es auf sich nehmen würde, mit den Abänderungen das ganze Gesetz scheitern zu lassen (der Bundesrat konnte Gesetzesbeschlüsse des Reichstags nur in toto annehmen oder verwerfen). Von der richtigen

⁷⁰ Vgl. die skeptische Beurteilung bei Witt (Anm. 9), S. 32 ff.

⁷¹ Vgl. z. B. die Aufstellung für die 1880er Jahre bei Wilhelm Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen (1866–1912). Jena 1913, S. 241 ff., sowie Witt (Anm. 9), S. 36.

⁷² Vgl. Gerloff, ebd., S. 314 f. Wie sehr Stürmer die liberalen Parteien zum alleinigen Maßstab des Parlamentarismus macht, geht etwa aus seiner Bemerkung in Regierung (Anm. 5), S. 277 f., hervor, wonach die Bedeutung der Franckensteinschen Klausel darin gelegen habe, daß sie Zugeständnisse an den liberalen Parlamentarismus überflüssig machte; was jedoch Bennisgen als Alternative anbot (jährliche Festsetzung von Kaffee- und Salzsteuer), hätte dem Parlament wegen ihrer geringen Summe sicher weniger finanzpolitisches Gewicht gegeben. Der Fehler der Franckensteinschen Klausel bestand nur darin, daß er die finanzpolitische Verantwortung zwischen Reich und Ländern aufteilte und damit verwischte.

⁷³ Vgl. etwa den Unterschied bei der Gestaltung der Sozialversicherung in Großbritannien, wo dem Unterhaus nichts anderes übrig blieb als anzunehmen, was Regierung bzw. Bürokratie und Interessenten ausgehandelt hatten, und in Deutschland, wo es trotz aller Vorabklärungen mit den Interessenten (z. T. im preußischen Volkswirtschaftsrat) zu einer mühsamen Prozedur kam, deren Endergebnis die ursprünglichen Vorlagen kaum erkennen ließen. Vgl. dazu Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München 1983, bes. S. 49, 97.

Einschätzung des Einigungsdruckes, unter dem der jeweilige Kontrahent stand, hing der Erfolg im Kampf um die Gesetzesinhalte ab.

Dieser relativ große Entscheidungsspielraum wurde auch bei interessenpolitisch wichtigen Gesetzesmaterien nicht völlig verloren, bei denen die Parteien unter den doppelten Druck von Regierung und Interessenverbänden gerieten. Die Regierung hatte ja in der Regel bereits in der Vorbereitungsphase der Gesetzesvorlage einen Vorabgleich der Interessen versucht bzw. erzielt. Doch die vielbeklagte Überlagerung der Politik durch materielle Interessen hatte die Parteien nicht zu bloßen Instrumenten bestimmter Interessenverbände degradiert, worauf oben schon hingewiesen wurde.

4. Reichstag, Bürokratie und Beamtenparlamentarier

Im Unterschied zum preußischen Abgeordnetenhaus zeigte sich im Reichstag eine zunehmende Tendenz zur Abschottung zwischen Parlament und Bürokratie. Kennzeichnend dafür ist der starke Rückgang des Anteils an Beamten im Reichstag seit den 1880er Jahren nach einem Höhepunkt in den 1870er Jahren; waren 1871 ca. 20 % der Abgeordneten höhere und höchste Staats- und Verwaltungsbeamte bzw. ca. 38 % Beamte aller Kategorien, so reduzierte sich ihr Anteil bis 1912 auf 3,2 % bzw. ca. 15 % (wobei dieser niedrige Stand 1890 bainahe schon erreicht war).⁷⁴ Dieser Schwund geht einmal zurück auf die oben skizzierten Bemühungen zur politischen Disziplinierung der Beamtenschaft in Preußen und zum anderen auf das größere Konfliktrisiko für Beamtenparlamentarier im Reichstag im Vergleich zum preußischen Abgeordnetenhaus; zumindest Beamte aus der Reichsverwaltung und hohe Provinzialbeamte wurden ausdrücklich vor der Annahme einer Kandidatur gewarnt.⁷⁵ Umgekehrt wurden immer weniger führende Parlamentarier in Regierungsämter aufgenommen; solche Übernahmen stärkten im übrigen weniger den Parteeinfluß auf die Regierung, als daß sie die Parteien „köpften“ (Max Weber). So waren Beamten- und Parlamentarierkarrieren voneinander getrennt, was der Regierung subtile Einflußmöglichkeiten und parlamentarisch erfahrenen Nachwuchs und dem Reichstag Zugang zu Verwaltungspraxis entzog. Diese Trennung festigte ferner die Vorstellung von der Überparteilichkeit des monarchischen Beamtenstaates.

5. Reichstag und föderalistische Struktur

Bekanntlich war die Existenz des Bundesrates und die personelle Verflechtung der Reichsleitung mit dem preußischen Staatsministerium

⁷⁴ Vgl. Willy Kremer, *Der soziale Aufbau der Parteien des Deutschen Reichstages von 1871–1918*. München 1934, S. 79 f.; etwas andere Zahlen bei Adolf Borell, *Die soziologische Gliederung des Reichsparlaments*. Gießen 1933; und bei Louis Rosenbaum, *Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den deutschen und preußischen Parlamenten 1847–1919. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Parlaments*. Frankfurt 1923.

⁷⁵ Vgl. John C. G. Röhl, *Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland*, in: *Das kaiserl. Dtschl. (Anm. 6)*, S. 287–311, bes. S. 303 ff.

ein Bollwerk gegen eine Parlamentarisierung, das durch die Inkompatibilitätsklausel zementiert wurde. Das hinderte nicht – wie u. a. Rauh überzeugend herausgearbeitet hat – eine allmähliche Machtverschiebung auf Kosten des Einflusses zunächst der nichtpreußischen Einzelstaaten, dann auch der preußischen Ressorts infolge eines Zusammenspiels zwischen Reichsbürokratie und Reichstag. Freilich hat auch Bismarck sich nicht gescheut, Druck auf den Bundesrat mittels Vorabgesprächen mit der Reichstagsmehrheit auszuüben, wenngleich nicht bis zu dem Punkt, die außerpreußischen Bundesstaaten einfach niederzustimmen (woran ihn oft auch preußisch-partikularistische Bedenken seiner Kollegen im preußischen Staatsministerium gehindert haben). Die Auflösung der in den 1880er Jahren bestehenden Homogenität von Reichsleitung und preußischem Staatsministerium infolge des kaiserlichen Wunsches nach persönlichem Regiment auf Kosten der Koordinationsfunktion des Reichskanzlers und preußischen Ministerpräsidenten sowie infolge der dadurch freigesetzten Konflikte zwischen den Ressorts brachte dem Reichstag größere Einwirkungsmöglichkeiten, da er als Bundesgenosse bei Differenzen innerhalb des Regierungslagers willkommen war, ebenso wie die Reichstagsparteien sich gerne als Bundesgenossen zur Verfügung stellten, um mit Hilfe der Regierung ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Dennoch blieb etwa in Bethmann Hollwegs „Diagonale der Kräfte“ – neben dem Kaiser – auch der unbewegliche preußische Landtag mit seinen beiden Häusern eingespannt – ein Argument für die Versteinierungsthese. Bedenkt man ferner, daß auch Bismarck in den 1880er Jahren unter wesentlich besseren Voraussetzungen auf der Regierungsseite keine Finanz- und Steuerreform aus einem Guß im Reich und in Preußen durchzusetzen vermochte,⁷⁶ scheinen die Gründe für die Funktionschwäche des Systems weniger in der föderalistischen Struktur als solcher inclusive der Hegemonie des preußischen Staatsministeriums im Bundesrat zu liegen als vielmehr im Nebeneinander zweier (eigentlich dreier) so unterschiedlich zusammengesetzter, seit den 1880er Jahren hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse fast stets divergierender, ja zunehmend konträrer parlamentarischer Körperschaften, die so völlig unterschiedliche Bevölkerungsschichten und Interessen repräsentierten. Preußischer Landtag und Reichstag waren in mehrfacher Hinsicht aneinandergekoppelt: einmal durch die kaum entflechtbare Verbindung der Reichs- mit den Länderfinanzen bzw. -steuern infolge der Franckensteinschen Klausel, dem vom preußischen Landtag verteidigten, künstlich zum Verfassungsbrauch hochstilisierten Prinzip, daß das Reich sich zur Finanzierung seiner Aufgaben auf indirekte Steuern beschränken solle,⁷⁷

⁷⁶ Zu den meist abgelehnten sog. Verwendungsgesetzen in den 1880er Jahren, mit denen Bismarck mittels des preußischen Abgeordnetenhauses (Verwendung der Reichsüberweisungen zum Erlaß indirekter Steuern) Druck auf den Reichstag (Neubewilligung indirekter Steuern) auszuüben versuchte, vgl. Gerloff (Anm. 71), S. 172 ff.

⁷⁷ Einerseits wegen der Finanzautonomie der Länder, vor allem aber, um im konservativen Interesse dem Reichstag des allgemeinen Wahlrechts den Zugriff zu direkten Steuern zu verwehren (Belege z. B. bei Ritter, Entwicklung (Anm. 15), S. 40, Anm. 106, sowie Witt (Anm. 9), S. 361).

und der wachsenden Unlust im Reichstag, die indirekten Steuern weiter auszubauen; ferner durch die weitgehende Identität der Personen, die den jeweiligen Parlamenten als Regierung gegenüberstanden (Identität von Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten, Auftritt von preußischen Ministern als Bundesratsbevollmächtigten vor dem Reichstag, Sitz und Stimme von Reichsstaatssekretären im preußischen Staatsministerium); schließlich durch die Vertretung der gleichen Parteien – wenn auch in unterschiedlicher Stärke und unterschiedlicher politischer Ausrichtung ihrer Fraktionen – in beiden Parlamenten, wobei auch hier die Führungselite weitgehend personell identisch war. Da konnten die Parteien ein „Fehlverhalten“ der Regierung im anderen Parlament strafen oder „Koppelgeschäfte“ als Preis für ihre Kooperation in dem Parlament, in dem sie unentbehrlich waren, abzuschließen suchen. Das konstitutionelle Regieren glich somit einem Kutschieren, wenn rechts ein Ackergaul (eigentlich zwei unterschiedlichen Temperaments) und links ein Rennpferd vorgespannt sind.

Für die nichtpreußischen Landtage galt diese Koppelung im Prinzip auch; doch aufgrund des geringeren Gewichts ihrer Regierungen im Bundesrat spielte sie keine große Rolle. Die Einzelregierungen benützten gerne ihre Landsleute im Reichstag, um Wünsche durchzusetzen, mit denen sie im Bundesrat gescheitert waren; sie ließen sich auch gerne durch geeignete Landtagsinterpellationen für die Verhandlungen im Bundesrat den Rücken stärken, ohne eine Bindung ihrer Reichspolitik an Landtagsbeschlüsse anzuerkennen.

Ein gewisses auflockerndes Moment bestand darin, daß der Reichsparlamentarismus in seiner Funktionsfähigkeit nicht vom Länderparlamentarismus abhing. Unterschiedliches Wahlrecht und unterschiedliche landsmannschaftliche Herkunft ergaben jeweils unterschiedlich ausgerichtete Fraktionen der einzelnen Parteien, wobei auch gemeinsame Führungsgremien der Fraktionen einer Partei und die erwähnten Doppelmitgliedschaften führender Parteixponenten außer bei den Konservativen kaum zu einer übereinstimmenden Linie führten. Die Reichstagsfraktionen waren „linker“ als ihre Parteifreunde im preußischen Abgeordnetenhaus. Unterschiedliche Koalitionsverhältnisse im Reichstag und den Einzellandtagen zeigen die relative Unabhängigkeit der Reichstagsfraktionen. Da sie am unmittelbarsten von der Wählermeinung abhingen, konnten von ihnen neue Impulse ausgehen. Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges durchschnitt eine keineswegs bewegungsarme Entwicklung, die von der Suche nach neuen Bündnispartnern für die noch nicht ausgetragenen Konflikte in einem komplizierten mehrpoligen Spannungsfeld geprägt war, und hob sie auf eine neue Ebene; die faule Frucht der Macht, die dem Reichstag angesichts der Niederlage zugeworfen wurde, hätte er nicht auffangen können ohne die Vorarbeiten und die Neuorientierungen auf seiten der Reichstagsfraktionen seit Beginn des Krieges.

Peter-Christian Witt

Kontinuität und Diskontinuität im politischen System der Weimarer Republik

Das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Reichstag¹

I. Einleitung und Fragestellung

Für die Gestaltung des Verhältnisses von Regierung, Bürokratie und Parlament zueinander, dem einen großen, zentralen Thema der Regierungslehre im modernen Verfassungsstaat, lassen sich in der Theorie sehr wohl Regelungen entwickeln, die dem „konstitutionellen Regierungssystem“, dem „parlamentarischen Regierungssystem“ oder dem „präsidentiellen System“ systemadäquat wären, d. h. die die gewollte Macht- und Einflußverteilung zwischen diesen Trägern (und natürlich auch den hier nicht berücksichtigten) in einer dem „Idealtypus“ entsprechenden Weise festlegen. Solche Bemühungen hat es immer wieder gegeben – und je weniger, scheinbar oder tatsächlich, die Realität dem „Idealtypus“ zu entsprechen schien, desto mehr Anstrengungen wurden investiert in „Reform“vorschläge, die die Übereinstimmung zwischen wahrgenommener Realität (nicht notwendigerweise der Realität) und „Idealtypus“ wiederherstellen sollten. Die in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre in Deutschland gewaltig anschwellende Reformliteratur legt dafür beredtes Zeugnis ab.² Nur scheinbar einen Ausweg bot die – gerade in der Staatsrechtslehre vorherrschende³ – Methode, aus der jeweils vorfindlichen Realität einen „Realtypus“ des Regierungssystems zu entwickeln. Die Ergebnisse solcher Bemühungen – „deutscher“ Konstitutionalismus,

1 Es handelt sich bei diesem Aufsatz um vorläufige Überlegungen, da das unveröffentlichte Quellenmaterial zu einigen angesprochenen Fragen bisher nicht vollständig durchgesehen werden konnte. Auf eine Auseinandersetzung mit der Literatur wird weitgehend verzichtet. Die Belege sind so knapp wie möglich gehalten; es werden stets nur einzelne Beispiele für die Tatsachenfeststellungen angeführt.

2 Vgl. die vollständige Sammlung (einschließlich der sonst schwer erschließbaren Beiträge in der Tagespresse) in: BA Koblenz, R 43 I, Nr. 1872–1882.

3 Vgl. Wilhelm Hennis, Zum Problem der deutschen Staatsanschauung, in: ders., Politik als praktische Wissenschaft. München 1968, S. 11–36, 245–247.

„deutscher“ Parlamentarismus oder der zum „Hüter der Verfassung“ stilisierte Reichspräsident⁴ – sanktionierten in der Praxis lediglich die jeweils vorfindliche Machtverteilung zwischen Regierung (bzw. Krone oder Reichspräsident), Bürokratie und Parlament und erschöpften sich in der Herstellung eines systematischen Begründungszusammenhangs.⁵ Es ist offensichtlich, daß beide Methoden für eine Analyse des hier gestellten Problems nur bedingt brauchbar sind. Denn es hat wenig Sinn, unter dem Gesichtspunkt des „wahren“ Parlamentarismus nach Übereinstimmung oder Abweichung der historischen Realität im Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament zu suchen, und noch weniger, die vorgefundene Realität – in ihrer je nach Quellenkenntnis doch höchst unterschiedlichen Wahrnehmung⁶ – in eine Systematik umzuwandeln.

Dennoch muß für die Entwicklung von Fragestellung und Methode explizit gemacht werden, von welchen Hypothesen ausgegangen wird. In der hier allein möglichen Verkürzung sollen einige Aspekte genannt werden, die für die Strukturierung und für die Beurteilung der Entwicklung in der Weimarer Republik berücksichtigt werden:⁷ 1. Zunächst einmal sind dies die Intentionen der Verfassungsväter, die in ihrer überwiegenden Mehrheit ein demokratisch-strukturiertes, sozialstaatliches Gemeinwesen errichten wollten, die dabei zugleich die politische Führung durch und den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen im Parlament vornehmen wollten, die dazu Regierung aus und abhängig von dem Parlament wollten, die der fachlich geschulten Bürokratie einen hohen Respekt entgegenbrachten, sie gleichwohl auf eine dienende Funktion beschränkt wissen wollten – und dies nicht zuletzt unter dem Eindruck der mangelnden Leistungsfähigkeit einer bürokratisch geprägten politischen Elite während des Weltkriegs –, und die voller Mißtrauen gegen die eigene Kompromißfähigkeit der aus dem Parlament gebildeten und von ihm abhängigen Regierung eine von dem Souverän, dem Wahlvolk, mit besonderer, vom Parlament unabhängiger Gewalt ausgestattete Instanz, den Reichspräsidenten, beordneten und unter bestimmten Voraussetzungen sogar überordneten.⁸ 2. Zum andern ist es die Frage, ob den intentionalen Zielsetzungen der Verfassungsväter adäquate Regelungen in der Verfassung selber und – wichtiger – in der Verfassungspra-

4 Exponent solcher Interpretationen ist noch heute Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bde. 3–6. Stuttgart u. a. 1963, 1969, 1978, 1981.

5 Vgl. dazu schon die beißende Kritik von Hermann Heller, *Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, H. 4 (1928), S. 98–135, 201–204; ders., *Rechtsstaat oder Diktatur?* Tübingen 1930.

6 Ein Beispiel für diese Methode in der neueren Forschung ist die Wiederentdeckung der „stillen Parlamentarisierung“ bei Manfred Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*. Düsseldorf 1977.

7 Es muß ausdrücklich betont werden, daß diese Bemerkungen keine Entscheidung über eine Theorie des parlamentarischen Regierungssystems enthalten; im Prinzip würde ich jedoch der von Wilhelm Hennis (vgl. seine *Aufsatzsammlung Anm. 3*) entwickelten Interpretationslinie folgen.

8 Vgl. die Beratungen des Verfassungsausschusses (RT Bd. 336) und des Plenums der Nationalversammlung, RT Bd. 326, S. 369 ff., 449 ff., 483 ff.; Bd. 327, S. 1199 ff.; Bd. 328, S. 1461 ff., 1555 ff., 1742 ff., 2084 ff.

xis gefunden wurden oder ob durch inkongruente Formulierungen in der Verfassung, durch schrittweise Verformung von einzelnen Verfassungsnormen im politischen Alltag und durch bewußte, dem Geist der Verfassung widersprechende Nutzung solcher Einzelfälle eine, die Kernbestandteile der Verfassung berührende, Neuinterpretation ermöglicht wurde (ohne allerdings zwingend notwendig zu sein, um jede deterministische Deutung von vornherein auszuschließen).⁹ 3. Aus diesen beiden grundsätzlichen Aspekten leiten sich unter Berücksichtigung der Tatsache, daß jedes Regierungssystem zu allererst die Aufgabe hat, Regieren möglich zu machen, die konkreten Fragestellungen für diesen Aufsatz ab.

Welchen Einfluß haben Regierung und Bürokratie auf die Organisation der Wahlen, auf die Kandidatenaufstellung und den Wahlkampf genommen, wie auf die Geschäftsordnung, den Ablauf der parlamentarischen Debatten und die politische Organisation des Reichstags eingewirkt; inwieweit war die Zusammensetzung der Regierung von der politischen Zusammensetzung des Reichstags abhängig, welche Rolle haben die Fraktionsführungen im Verhältnis zwischen Regierung und Regierungsparteien bzw. dem Reichstag insgesamt gespielt und welche intraparlamentarischen Instanzen sind ad hoc oder dauerhaft zur Aufrechterhaltung von regierungsfähigen Mehrheiten gebildet worden; welche Rolle spielte schließlich die Bürokratie in dem Prozeß von Regierungs- und Koalitionsbildung? Welchen Einfluß hat das Parlament auf die Gesetzgebung im allgemeinen und auf das Haushaltsgesetz im besonderen nehmen können, wie kontrollierte es Regierung und Verwaltung?

Naturgemäß lassen sich im Rahmen eines Aufsatzes nur einige Leitlinien zur Beantwortung dieser Fragestellungen herausarbeiten, wobei zugleich auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik einzugehen ist. Ein solches Verfahren gestattet es, die z. T. ganz neuen Probleme und Entwicklungen im Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in der Weimarer Republik klarer zu erkennen und zu analysieren.

Eine weitere Vorbemerkung erfordert die an sich notwendige Diskussion der von den Zeitgenossen entwickelten Vorstellungen zu den hier genannten Fragen. Auf die sehr ausgedehnte staatsrechtliche Literatur¹⁰ kann ohnehin nicht eingegangen werden, aber auch die Frage, wie die beteiligten Parlamentarier, Minister und Beamte das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament beurteilten bzw. welche Vorstellungen sie über das „richtige“ Verhältnis entwickelten, läßt sich hier nicht beantworten. Einige Beobachtungen über das von den in diesem

9 Es geht nicht nur um Art. 48 RVerf., den bekanntesten Fall einer solchen Verformung, sondern um eine Vielzahl von Verfassungsnormen aus allen Bereichen des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.

10 Die wichtigste zeitgenössische und neuere Literatur ist bei Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6, Stuttgart usw. 1981, S. 3f., 39f. genannt; vgl. a. Joachim Blau, *Sozialdemokratische Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik*. Marburg 1980; Jürgen Meinck, *Weimarer Staatslehre und Nationalsozialismus*. Frankfurt/New York 1978.

Interaktionsprozeß Beteiligten entwickelte Selbstverständnis müssen genügen:¹¹ Eine gewisse Herablassung hoher Beamter gegenüber den Mitgliedern des Reichstags ist unverkennbar; das spiegelte sich in mannigfachen Formen, so etwa in der gering entwickelten Bereitschaft, parlamentarische Entscheidungen, die der eigenen Überzeugung widersprachen, zu respektieren,¹² oder in der bewußt betriebenen Abwertung des Abgeordnetenberufes,¹³ oder auch darin, die *arcana imperii* sorgfältig gegenüber den Mitgliedern des Reichstags als solchen abzuschirmen, zugleich aber zahlreichen berufenen und unberufenen Vertretern ökonomischer Interessen hierzu Zugang zu gewähren.¹⁴ Hiermit korrespondierte ein erstaunlich geringes Maß an Selbstbewußtsein und Selbstvertrauen der Mitglieder des Reichstags. Von Ausnahmen wie etwa Matthias Erzberger abgesehen, der nie einen Zweifel daran ließ, daß er Führung auszuüben gewillt war und von der Bürokratie Bereitstellung ihres Sach-

-
- 11 Basis bildet eine, allerdings noch nicht ganz abgeschlossene, Auswertung von veröffentlichten und unveröffentlichten Memoiren von Politikern und Beamten der Weimarer Republik.
- 12 Ein für dieses Verfahren typischer Fall: Bei der Beratung des Ministerpensionsgesetzes (1929) setzte die SPD im Haushaltsausschuß entgegen der Regierungsvorlage eine Höchstgrenze für die Pension durch. Der zuständige Unterabteilungsleiter des RFM, MinDirig. Dr. Karl Wever, „verlor nun die Lust“, wie er in seinen Memoiren berichtet, blieb aber „nicht tatenlos“, „sondern formulierte... einen Abänderungsantrag zur Wiederherstellung der Regierungsvorlage“. Sodann begann er, einzelne wichtige Abgeordnete aus den Regierungsfractionen zu bearbeiten, und erreichte auch, daß sie seinen Antrag als Initiativantrag für die dritte Lesung im Reichstag akzeptierten. Dies war zunächst nicht weiter ungewöhnlich; dann fährt Wever in seinem Bericht fort: „Ich brachte (den Antrag) sofort in das Reichstagsbüro und übergab ihn der diensttuenden Sekretärin... mit der Bitte um sofortige Drucklegung und Verteilung... Als ich schon die Hand auf der Türklinke hatte, rief sie mich noch zurück und stellte mir die Frage, welchen Namen denn der Antrag erhalten sollte... Ich fragte sie, was denn zu geschehen habe, wenn der Antrag keinen Namen hätte? Die Antwort lautete, daß dann die stärkste Partei als erste auf den Antrag gesetzt würde. Ausgezeichnet, war meine Antwort, und ich empfand eine gewisse Genugtuung, daß die Partei (i. e. die SPD), die die Schwierigkeiten in der 2. Lesung gemacht hatte, nun mit diesem Abänderungsantrag sichtbar als erste gegen ihren damaligen Antrag sich aussprechen mußte“. BA Koblenz, NL Wever Nr. 8, S. 17 f.
- 13 Sie drückt sich exemplarisch in folgendem Vorgang aus: Unter Verweis auf die Verhältnisse vor dem Krieg verlangte der StS. im RMdI, Erich Zweigert, daß die Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten, die im Juni 1923 auf der Höhe der Inflation auf 25 v. H. des Grundgehalts der Reichsminister festgesetzt worden war, gesenkt werden müsse, da „die Entschädigung der Mitglieder des Reichstags eine Höhe erreicht (hat), die bei Erlaß des Gesetzes vom 26. Juni 1923 sicherlich nicht beabsichtigt war“, BA Koblenz, R 43 I, Nr. 1019, Zweigert an StS. der RKz, Franz Bracht, 6. 6. 1924. Die Konsequenz dieses, allerdings nicht verwirklichten, Vorschlags wäre gewesen, daß kein MdR mehr ausschließlich von der Aufwandsentschädigung hätte leben können, der Bérufsparlamentarier also gänzlich unmöglich gemacht worden wäre.
- 14 In § 29 der GGO der Reichsministerien, Besonderer Teil, vom Mai 1924 war zwar eine Beteiligung der Spitzenverbände (wer darunter fiel, war in der Praxis Sache des jeweiligen Reichsministeriums) an dem Gesetzgebungsverfahren schon im Stadium des Referentenentwurfs vorgesehen, nicht aber eine solche von Reichstagsabgeordneten, es sei denn, sie waren gleichzeitig Interessenverbandsvertreter (vgl. dazu Carl Böhrer, Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung“ 1926–1930, Berlin 1966, S. 103 ff.). Aus den Beratungen der GGO, die sich seit 1921 (in Verbindung mit der GGO der Reichsregierung) hinzogen, geht eindeutig die Absicht der formulierenden Beamten hervor, die Mitglieder des Reichstages auszuschließen, weil man von ihnen lästige Fragen schon im Entwurfsstadium von Gesetzen befürchtete. Der verfassungssystematische Gesichtspunkt, daß es nicht angängig war, die dann kaum ausschließbare Opposition an allen Planungen der Reichsregierung zum Mitwisser zu machen, hat dagegen keine Rolle gespielt; vgl. den Votenwechsel in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 1955–1957; R 2 Nr. 4479–4482.

verstandes und Gehorsam verlangte,¹⁵ ließen sich die Abgeordneten häufig – gleich ob als „Nur“-Abgeordnete oder als Minister – von ihren bürokratischen Apparaten mit wohlwollender Herablassung (im günstigsten Falle) behandeln –¹⁶ und billigten dies auch noch. Deutliches Zeichen dafür ist die Tatsache, daß die von der Bürokratie sorgfältig gepflegte Ideologie des Sachverständes als notwendiger Voraussetzung für die Ausübung politischer Entscheidungskompetenz zumindest bei den sogenannten bürgerlichen Parteien auf fruchtbaren Boden fiel mit dem Verlangen nach der Ernennung von „Fach“ministern –¹⁷ und dies auch dann noch als genügend schlechte Erfahrungen mit solchen Ernennungen vorlagen.¹⁸ Naturgemäß entsprach bei den Mitgliedern des Reichstags, der Regierung und bei der Bürokratie die jeweilige Selbsteinschätzung und die damit verbundene Vorstellung von Über- und Unterordnung dieser drei Faktoren bei der Formulierung und Ausführung politischer Entscheidungen der Beurteilung des parlamentarischen Regierungssystems. Je stärker die Überzeugung war, daß dieses Regierungssystem zwar nicht die optimale, so doch die beste denkbare Form von Herrschaftsausübung darstellte, desto höher wurde der Rang des Abgeordneten geschätzt, desto selbstverständlicher die Abgeordnetenfunktion als Voraussetzung für ein Regierungsamt angesehen und desto entschiedener auf einer dienenden Funktion der Bürokratie beharrt. Freilich teilte diese Überzeugung wohl immer nur eine Minderheit der Parlamentarier uneingeschränkt; nicht nur die rechte und linke Opposition bekämpfte diese Position, sondern auch viele Abgeordnete der „demokratischen Mitte“, d. h. des Zentrums, der DDP und der DVP, standen ihr skeptisch gegenüber. Dafür waren sie nur zu bereit, unter dem Eindruck der ihre Skepsis scheinbar rechtfertigenden tatsächlichen Entwicklung alternative Formen des Regierungssystems erst zu erörtern und dann auch zu verwirklichen, wobei diese Bereitschaft auch Ausdruck

-
- 15 Klaus Epstein, Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie. Berlin 1962, S. 369 ff. Welchen Haß sich Erzberger bei vielen Beamten gerade wegen dieser Haltung zuzog, zeigt sich in den von Epstein nicht benutzten Akten des Preuß. Finanzministeriums bei seinem Steuerprozeß, vgl. ZStA II, Rep. 151 II Nr. 2303.
- 16 Der Hinweis „auf die Vergänglichkeit parlamentarischer Minister“ – so der bayer. Staatsrat v. Wolf in einem Bericht über ein Gespräch mit FM Jaffé (Privatschreiben an Staatsrat v. Merkel, 27. 1. 1919; BHStA, MF Nr. 66812) – spiegelt diese Haltung trefflich wider.
- 17 Vgl. schon die Diskussion um die Ernennung von „Fachmännern“ bei der Regierungsbildung im Juni 1920 (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1304, Aufz. MinR. Brecht, 17. 6. 1920; Akten der Reichskanzlei: Kabinett Fehrenbach, Boppard 1972, Dok. Nr. 2, Aufz. über Verhandlungen mit der DVP, 21.–24. 6. 1920; PA Bonn, NI Stresemann Bd. 215, Fraktionsausschußsitzung der DVP für Handel und Industrie, 26. 6. 1920); der Idee nach sollte es sich bei diesen Fachleuten wohl um Wirtschaftsführer handeln, die versagten sich freilich in der Regel, so daß in der Praxis die „Fachleute“ meist hohe Ministerialbeamte, Oberbürgermeister, Verbandsvertreter u. ä. waren. Praktisch bei jeder Regierungsbildung tauchte diese Forderung wieder auf.
- 18 Neben den Karrierebeamten Friedrich Rosen, Frederic v. Rosenberg und Walter Simons als Leitern des Auswärtigen Amtes 1920/21 und 1922/23, die noch nicht einmal gute Verwalter der Außenpolitik waren, ist das wohl abschreckendste Beispiel Andreas Hermes, der vom MinDir. im RWM erst zum Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft und dann zum Reichsfinanzminister aufstieg, vgl. dazu Peter-Christian Witt, Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung, in: VZG 23 (1975), S. 1–61.

in einer graduellen oder selbst grundsätzlichen Revision der durch die Verfassung gewollten Macht- und Einflußverteilung zwischen Regierung, Bürokratie und Parlament fand.

II. Wahlen, Wahlkampf und Binnenorganisation des Reichstags

Verfassungsrecht und Verfassungsinterpretation haben der Exekutive in der Weimarer Republik einen bestimmenden Einfluß auf die Dauer des Reichstags, die Wahlen und deren Organisation sowie auf den Wahlkampf eingeräumt. Das Gleiche gilt auch für den Ablauf der parlamentarischen Debatten sowie die Einberufung und Vertagung des Reichstags und schließlich für die Gestaltung und Interpretation der Geschäftsordnung des Reichstags, obwohl die Exekutive verfassungsrechtlich für letztere keinerlei Prerogativen besaß. Hinsichtlich dieser Fragen bestand also eine kaum übersehbare Kontinuität zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das, was sich äußerlich als Kontinuität darstellt, in Wirklichkeit notwendiger Ausdruck des politischen Systemwandels sein konnte.

Das Recht zur vorzeitigen Auflösung des Reichstages und zur Ausschreibung von Neuwahlen, das dem Reichspräsidenten auf Initiative der Reichsregierung bzw. eines ihrer Mitglieder zustand,¹⁹ ist auf jeden der sieben Reichstage der Weimarer Republik angewandt worden.²⁰ In allen Fällen ist die Initiative von der jeweiligen Reichsregierung ausgegangen,

19 Die herrschende Lehre interpretierte Art. 25 RVerf. dahingehend, daß die Auflösung des Reichstages in der Regel aufgrund der Initiative der Reichsregierung und dann unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers (wegen der besonderen politischen Bedeutung des Auflösungsaktes wurde hier die Ausübung der Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers nach Art. 56 für erforderlich gehalten) erfolgen sollte; da jedoch nach der Verfassung das Auflösungsrecht dem Reichspräsidenten (unter dem üblichen Vorbehalt der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder ein anderes Mitglied der Reichsregierung) zustand, wurde von Anfang an in den Kommentaren zur Reichsverfassung die Frage erörtert, wie der Reichspräsident die Auflösung des Reichstages durchsetzen konnte, wenn Reichskanzler bzw. Mehrheit der Reichsregierung eine Auflösung des Reichstages ablehnten. Für diesen Fall wurde die Gegenzeichnung durch einen beliebigen Minister für ausreichend erklärt. Ferner wurde nach diesen Überlegungen dem Reichspräsidenten sogar das Recht eingeräumt, gegen den Willen der gesamten Reichsregierung die Auflösung des Reichstages in der Weise durchzusetzen, daß er erst ohne Gegenzeichnung die gesamte alte Regierung entließ, dann einen neuen Reichskanzler ernannte, der daraufhin seine eigene Ernennung, die Entlassung des alten Kabinetts und die Auflösung des Reichstages gegenzeichnete; vgl. dazu Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Berlin ¹⁴1933, zu Art. 25 Nr. 5 und 6. Die praktische Bedeutung dieser Auslegung von Art. 25 bestand darin, daß einmal die Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers weiter untergraben wurde, zum andern darin, daß die Stellung des Reichspräsidenten auch gegenüber einer auf parlamentarischer Mehrheit beruhenden Reichsregierung gestärkt wurde. Zur rechtlich umstrittenen Auflösung vom 12. 9. 1932 vgl. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 356 Anm. 23, der, voll in der rechtspositivistischen Tradition stehend, diese auch heute noch als rechtmäßig verteidigt.

20 Zusammenstellung aller Auflösungsdekrete bei Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3. Stuttgart ²1966, Nr. 159.

was schon aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig war, da es ein Recht zur Selbstauflösung des Reichstages vor Ende der verfassungsmäßigen, vierjährigen Wahlperiode nicht gab. Dennoch lassen sich bei den Auflösungen signifikante Unterschiede feststellen; bis zur vorzeitigen Auflösung des dritten Reichstages im Jahre 1928 ist diese stets in Übereinstimmung und nach eingehenden Erörterungen mit den die Regierung stützenden Parteien wie den jeweils wichtigsten Oppositionsparteien – die KPD blieb von solchen Verhandlungen allerdings immer ausgeschlossen – erfolgt.²¹ Die Reichsregierung hat bis zu diesem Zeitpunkt also nicht versucht, durch vorzeitige Auflösung des Reichstages bzw. durch Androhung einer solchen Maßnahme eine disziplinierende Wirkung auf die Regierungsparteien und/oder die Opposition auszuüben, was durchaus systemadäquat gewesen wäre. Soweit sich übersehen läßt, hat die im englischen parlamentarischen System für den Premierminister so wichtige Funktion des Auflösungsrechts, sich mittels Neuwahlen vor Ablauf der Legislaturperiode zu einem ihm günstig erscheinenden Zeitpunkt ein neues, möglichst verstärktes Wählermandat zu sichern, bei den Überlegungen der Reichsregierungen bzw. der Reichskanzler keine Rolle gespielt, zumal die institutionellen und parteipolitischen Voraussetzungen durch Wahlrecht, Stellung des Reichspräsidenten und Parteienzersplitterung für eine Nachahmung des englischen Beispiels überaus ungünstig waren.²² Auch die Auflösung des zweiten Reichstages im Herbst 1924, bei der noch am ehesten zu vermuten wäre, daß die Regierung die sie stützenden Parteien disziplinieren wollte, um sich wenigstens in der Zukunft auf eine geschlossene Unterstützung ihrer Politik verlassen zu können, läßt sich nicht auf solche Gründe zurückführen. Vielmehr lag ihr bei Regierung und Parteien die resignierende Einsicht zugrunde, daß der bestehende Reichstag einfach nicht arbeitsfähig war; die Hoffnung, durch Neuwahlen zu klareren Mehrheitsverhältnissen als Voraussetzung für eine stabilere Koalition zu gelangen, hatten jedoch weder Reichsregierung noch Parteien.²³ Die in der Verfassung prinzipiell angelegte Möglichkeit, die Auflösung des Reichstages als ein Mittel zur Stärkung des parlamentarischen Regierungssystems zu verwenden, scheint nie in Betracht gezogen, zumindest aber nie verwirklicht worden

21 BA Koblenz, R 43 I Nr. 1009–1010; Sonderakte über die Auflösung vom 12.9. 1932, ebd. Nr. 1010a.

22 Vgl. zur Entwicklung des Prime Ministerial Government vor allem John P. Mackintosh, *The British Cabinet*. London 1962; die Einleitung von R. H. S. Crossman zu Walter Bagehot, *The English Constitution*. London 1964 (= *New Thinker's Library*), pp. 51–57; Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain 1914 to 1963*. Stanford 1963; Gerhard A. Ritter, *Regierung und Parlament in England*, in: *PVS* 5 (1964), S. 20 ff. Zum Vergleich des deutschen und britischen parlamentarischen Systems, eine Aufgabe, die hier nicht geleistet werden kann, siehe Gerhard A. Ritter, *Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich*, in: ders., *Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*. Göttingen 1976, S. 190–221, 359–372.

23 Michael Stürmer, *Koalition und Opposition in der Weimarer Republik 1924–1928*. Düsseldorf 1967, S. 73–78; *Akten der Reichskanzlei: Die Kabinette Marx I/II*, 2 Bde. Boppard 1973, Dok. Nr. 309–312, 314, 316–327, 329.

zu sein.²⁴ Bei dieser Entscheidung hat offensichtlich der erste Reichspräsident Ebert eine wesentliche Rolle gespielt, der auf der einen Seite darauf beharrte, daß die Kompromißmöglichkeiten im Reichstag und nicht durch dauernden Appell an das Wahlvolk gesucht werden mußten, zum andern aber eingedenk der Erfahrungen mit dem manipulativen Gebrauch des Auflösungsrechts im Kaiserreich – und hier lag ja von den Auflösungen des Reichstages vor der Durchpeitschung des Sozialistengesetzes bis hin zu Bülow's Hottentottenwahlen eine beeindruckende Reihe von abschreckenden Beispielen vor – befürchtete, daß sich auch unter der neuen Verfassungsordnung ein solcher, antiparlamentarisch gerichteter Gebrauch des Auflösungsrechts einbürgern konnte.²⁵ Offen bleibt, ob Ebert und andere führende Politiker, die grundsätzlich für ein parlamentarisches Regierungssystem eintraten, die Chancen, die das Auflösungsrecht zu dessen Stärkung boten, überhaupt erkannt haben.²⁶

Sicherung oder gar Stärkung des parlamentarischen Regierungssystems hat bei den Auflösungen des Reichstages seit dem Sommer 1930 keine Rolle mehr gespielt. Schon Brüning hatte nicht mehr das Ziel, einen zur Regierungs- und Koalitionsbildung fähigen Reichstag zu erreichen. Vielmehr ist die von ihm nach der Aufhebung seiner Notverordnung veranlaßte Auflösung des Reichstages als eine Strafaktion gegen diesen zu verstehen, der es gewagt hatte, seine verfassungsmäßigen Rechte auszuüben, indem er den Reichskanzler daran erinnerte, daß der Reichstag, selbst wenn eine Mehrheit seiner Mitglieder aus den unterschiedlichsten Gründen nicht mehr für das parlamentarische Regierungssystem eintrat,²⁷ nicht einfach ausgeschaltet werden durfte, sondern auch weiterhin der Ort zur Austragung und, wenn möglich, Ausgleichung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen blieb. Genau diese ohnehin reduzierte Funktion des Reichstages aber hatte Brüning durch sein Oktroy unterlaufen wollen.²⁸ Diese Politik hat er auch in seiner weiteren Amtszeit als Reichskanzler verfolgt, so daß der Reichstag und seine

24 Eine Ausnahme könnte bei Wirth vorliegen, der sowohl im Sommer 1921 (vgl. Protokolle der Reichstagsfraktion der Deutschen Zentrumspartei 1920–1925, bearbeitet von Rudolf Morsey und Karsten Ruppert. Mainz 1981, Nr. 71 a, b) wie im Sommer 1922 anlässlich der Beratungen des Republikenschutzgesetzes (vgl. Akten der Reichskanzlei: Die Kabinette Wirth I/II, 2 Bde. Boppard 1973, Dok. Nr. 303) eine Auflösung des Reichstags unter solchen Gesichtspunkten erwogen zu haben scheint.

25 Peter-Christian Witt, Friedrich Ebert 1871–1925. Bonn ²1980, S. 50 ff.; vgl. a. ZStA I, Büro RPräs. Nr. 40–41.

26 Die Quellenlage ist für die Beantwortung dieser Frage nicht sehr günstig; alle nachträglichen Überlegungen in Memoiren müssen hierbei ohnehin ausscheiden und zeitgenössische Erörterungen von Spitzenpolitikern, die sich explizit mit dem Problem auseinandersetzen, konnten bisher nicht nachgewiesen werden.

27 Der Tatbestand selber ist deutlich; er spiegelt sich am besten wider in den Vorgängen um den Sturz der Regierung Müller, vgl. Akten der Reichskanzlei: Das Kabinett Müller II, 2 Bde. Boppard 1970, Dok. Nr. 484, 486–489; Die Protokolle der Reichstagsfraktion und des Fraktionsvorstandes der Deutschen Zentrumspartei 1926–1933. Bearb. von Rudolf Morsey. Mainz 1969, Dok. Nr. 468–560 (Dez. 1929–März 1930).

28 Vgl. Peter-Christian Witt, Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik, in: GuG 8 (1982), S. 388–414, bes. S. 405 ff.

Ausschüsse immer seltener einberufen wurden²⁹ und damit die Austragung der unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise wachsenden sozialen und politischen Spannungen auf der Straße in Kauf genommen wurde.³⁰ Noch deutlicher läßt sich die Tendenz, den Reichstag durch Dauerauflösung aller Funktionen zu berauben, bei Papen nachweisen; von seiner Praxis zu der der Nationalsozialisten, bei denen der Reichstag nur noch ein, höchst selten einberufenes und politisch bedeutungsloses Akklamationsorgan darstellte,³¹ besteht ein nahtloser Übergang. Ermöglicht wurden Brüning wie Papen dieser Mißbrauch des Auflösungsrechts durch den Reichspräsidenten Hindenburg, der hierbei durch die herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre bestärkt wurde.³² Festzuhalten ist, daß die Praxis der Handhabung des Auflösungsrechts seit 1930, so frappierend die äußerlichen Übereinstimmungen mit ähnlichen Verfahren während des Kaiserreichs auch sein mögen, dennoch nicht in dieser Kontinuität steht. Denn die völlige Ausschaltung des Reichstages als Ort der Austragung der gesellschaftlichen Interessendivergenzen ist während des Kaiserreichs wohl bisweilen geplant,³³ aber nie verwirklicht worden.

Die Organisation der Wahlen fiel nach dem Wahlgesetz zur Nationalversammlung wie nach dem Reichswahlgesetz von 1920 eindeutig in die Zuständigkeit der Reichsregierung.³⁴ Sie konnte nach der Auflösung des Reichstages die Fristen für die Abhaltung von Neuwahlen in gewisser Hinsicht manipulieren, d. h. den Wahlkampf abkürzen oder verlängern,³⁵ aber anders als zur Zeit des Kaiserreiches, als die Festlegung der wahlrechtsbedingten Stichwahltermine eine politisch bedeutsame Prerogative der Regierung darstellte,³⁶ sind die praktischen Auswirkungen der Organisationsgewalt der Reichsregierung für die Reichstagswahlen nicht allzu

29 Der 4. Reichstag wurde bis zu seiner Auflösung im Juli 1930 unter Brüning noch zu 52 Plenarsitzungen einberufen, der 5. Reichstag im Jahre 1930 noch zu 14, 1931 zu 42 und 1932 zu insgesamt 8 Plenarsitzungen; die Herabsetzung der Frequenz der Ausschußsitzungen läßt sich noch nicht zahlenmäßig erfassen, da die in der Regel nichtveröffentlichten Protokolle (vgl. ZStA I, Bestand Reichstag) mit Ausnahme des Haushaltsausschusses noch nicht vollständig durchgesehen worden sind. Der Tatbestand selber dürfte unstrittig sein, da die Verhandlungen der Reichskanzlei mit dem Reichspräsidentium und den Ausschußvorsitzenden eindeutig belegen, daß von Seiten der Regierung alles getan wurde, um die Einberufung der Ausschüsse zu verhindern; vgl. BA Koblenz, R 43 I Nr. 1018.

30 Über diese Wirkungen der Ausschaltung des Reichstags ist von Brüning, den Mitgliedern seines Kabinetts und seinen leitenden Beamten nicht reflektiert worden.

31 Plenarsitzungen des Reichstags gab es 1933 noch 5; 1934: 3, 1935: 2; 1936: 1; 1937: 1; 1938: 2; 1939: 4; 1940: 1; 1941: 2 und 1942 fand die letzte statt.

32 Vgl. o. Anm. 19 und 21.

33 Das bekannteste Beispiel sind Bismarcks Staatsstreichpläne, vgl. Egmont Zechlin, Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II. 1890–1894. Stuttgart 1929.

34 Vgl. Alfred Schulze, Das Wahlrecht für die verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung. Berlin 1918; ders., Das Reichstagswahlrecht. Berlin 1920 (Schulze war der für die Ausarbeitung des Wahlrechts verantwortliche MinDir. im RMdI); Eberhard Schanbacher, Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik. Düsseldorf 1982, S. 83 ff.

35 Vgl. dazu die Erörterungen in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 999–1001; insbes. Votum Kaisenberg v. 26. 2. 1929, ebd. Nr. 1001.

36 Jürgen Bertram, Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Düsseldorf 1964, S. 210 ff.

hoch zu veranschlagen. Das schloß nicht aus, daß bei allen Reichstagswahlen die Erörterung des genauen Wahltermins immer mit Überlegungen verbunden war, welche taktischen Vorteile sich für die Regierungsparteien (bzw. die Parteien, von denen wenigstens nicht eine grundsätzliche Opposition gegen die Regierung erwartet wurde) durch die Auswahl eines bestimmten Termins ergeben konnten. In der Regel versuchten die Vertreter der bürgerlichen Parteien, die Bürokratie und die Reichsregierung – Sozialdemokraten gehörten der Reichsregierung mit keiner Reichstagsauflösung an – solche Termine zu vermeiden, die mit kirchlichen Festen kollidierten oder in die Bestellungs- bzw. Erntearbeiten in der Landwirtschaft fielen, da vermutet wurde, daß solche Termine die Wahlbeteiligung verringern und die Wahlchancen der bürgerlichen Parteien beeinträchtigen könnten.³⁷ Praktische Auswirkungen haben die Wahltermine offensichtlich jedoch nicht gehabt.³⁸

Sehr viel ausgeprägter waren die Möglichkeiten zur Beeinflussung des Wahlkampfes. Die Reichsregierungen konnten einmal auf die Reichszentrale für Heimatdienst zurückgreifen, die trotz ihres auch Vertreter der Opposition einschließenden Aufsichtsorgans³⁹ im wesentlichen ihrer Selbstdarstellung diente;⁴⁰ zum anderen konnten sie den Dispositionsfonds des Reichskanzlers und wahrscheinlich auch Mittel anderer Reichsministerien für Zwecke des Wahlkampfes einsetzen.⁴¹ Diese Quelle der Wahlkampffinanzierung fiel gegenüber Spenden von Interessenverbänden⁴² quantitativ aber nicht ins Gewicht. Ein wichtiges Instrumentarium zur Dauerbeeinflussung der öffentlichen Meinung und während der Wahlkämpfe stellte seit 1924/25 der Rundfunk dar, dessen Möglichkeiten zur Selbstdarstellung von der jeweiligen Regierung voll ausgeschöpft wurden, während den oppositionellen Parteien dieses Medium weitgehend verschlossen blieb.⁴³

Nicht sehr erfolgreich waren die Versuche der jeweiligen Reichsregierung durch Absprachen im Kabinett und mit Hilfe des Apparates der

37 Vgl. z. B. die eingehende Diskussion vor den Wahlen im Mai 1924, Akten der Reichskanzlei: Die Kabinette Marx I/II, 2 Bde. Boppard 1973, Dok. Nr. 119, 124, 129, 130, 132, 139.

38 Dies müßte sich in erster Linie an der Wahlbeteiligung nachweisen lassen; eine Überprüfung der Wahlergebnisse in den einzelnen Wahlkreisen (Statistik des Deutschen Reiches, Bde. 291, 315, 372, 382, 434) läßt einen Zusammenhang zwischen Wahlterminen und Wahlbeteiligung als ausgeschlossen erscheinen.

39 Dies galt jedenfalls seit dem Jahre 1920, wenngleich die KPD und später auch die NSDAP nicht vertreten waren; vgl. Klaus W. Wippermann, Politische Propaganda und staatsbürgerliche Bildung. Die Reichszentrale für Heimatdienst in der Weimarer Republik. Köln 1976, der allerdings diese Frage nicht systematisch behandelt; daher ist weiter auf die Aktenreihe BA Koblenz, R 43 I Nr. 2501–2523 zurückzugreifen.

40 Bei Wippermann, Dokumentenanhang Nr. 2–25, finden sich einige markante Beispiele.

41 Vgl. BA Koblenz, R 43 I Nr. 1910–1911 (Dispositionsfonds des Reichskanzlers), Nr. 739–746 (Rechnungslegung über den Geheimfonds des Reichskanzlers).

42 Vgl. nur die vom „Kuratorium zum Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens“ von 1918–1933 für Wahlkampffinanzierung ausgeworfenen Summen, die in jedem Jahr weit über den aus öffentlichen Mitteln abgezweigten Summen lagen; Spendenaufstellungen und Verwendungsnachweise in: Siemens Archiv 4/Lf 646.

43 Vgl. Hans Bausch, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923–1933. Tübingen 1956. Winfried B. Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik. München 1980, S. 372 ff., 438 ff.; vgl. a. BA Koblenz, R 78 Nr. 2.

Reichskanzlei den Wahlkampf der Regierungsparteien untereinander zu koordinieren oder wenigstens zu dämpfen und dabei zugleich weitere mögliche Koalitionspartner in diese Überlegungen einzubeziehen. Vielmehr erwiesen sich diese Absprachen, die z. B. bei den beiden Wahlkämpfen 1924 und im Jahre 1928 mit erheblichem Zeit- und Arbeitsaufwand getroffen worden waren,⁴⁴ insgesamt als unwirksam, da die Kabinettsmitglieder sich in ihren Parteien nicht durchsetzen konnten bzw. selber gegen diese Abmachungen verstießen. Dies hing auch damit zusammen, daß zwar eine gemeinsame Abgrenzung der Regierungsparteien gegenüber den Linksparteien noch gelang, nicht jedoch eine Absprache darüber, wie an das Potential der bürgerlichen Parteien appelliert werden sollte. Vielmehr entwickelte sich in allen Wahlkämpfen eine Eigendynamik, die das Trennende schärfer betonte als die gemeinsam verfolgte politischen Zielsetzungen.

Ein Einfluß der Regierung oder einzelner Kabinettsmitglieder auf die Auswahl der Kandidaten für den Reichstag läßt sich nicht feststellen. Wenn und insoweit Kabinettsmitglieder Kandidaturen durchsetzen oder verhindern konnten, war ihnen dies aufgrund ihrer Stellung in der Partei möglich, nicht aber Folge ihrer Mitgliedschaft in der Reichsregierung.⁴⁵ Sehr viel schwieriger ist die Beantwortung der Frage, welchen Einfluß hohe politische Beamte, z. B. die parteipolitisch gebundenen Ober- und Regierungspräsidenten in Preußen, auf die Zusammensetzung der Wahlkreislisten ihrer jeweiligen Partei ausgeübt haben. Hinweise auf solche Beeinflussungsversuche gibt es, freilich läßt sich deren Erfolg bisher nicht sicher beurteilen.⁴⁶

Offene Wahlbehinderung einzelner Parteien, wie sie im Kaiserreich durch Regierung und Bürokratie gegenüber der Sozialdemokratie, den Linksliberalen und den Parteien der nationalen Minderheiten praktiziert worden war, hat es in der Weimarer Republik durchgehend nur gegenüber der KPD und linksstehenden Splitterparteien gegeben. Ihr Wahlkampf wurde durch Zeitungsverbote, Beschlagnahme von Wahlmaterial-

44 Stürmer, Koalition und Opposition, S. 33 ff., 78 ff., 225 ff.; BA Koblenz, R 43 I Nr. 1028–1029 (Protokolle des Interfraktionellen Ausschusses 1926–1928).

45 Die bisher vorliegenden Untersuchungen zu den Parteien der Weimarer Republik (auf Einzelangaben muß hier aus Platzmangel verzichtet werden) sowie die bisher durchgesehenen Nachlässe führender Politiker (es handelt sich um folgende im Bundesarchiv Koblenz verwahrte Nachlässe: Dietrich, Dingeldey, Erzberger, Geßler, Gothein, ten Hompel, Hugenberg, Kardorff, Koch-Weser, Luther, Moldenbauer, Noske, Payer, Pünder, Schiffer, Wissel; aus dem ZStA I: Heine, Hermann Müller, Roesicke, Wangenheim, Westarp; aus dem PA-Bonn: Stresemann; aus dem BA-MA Freiburg: Groener, Schleicher; aus dem WHStA: Haußmann; aus dem StA Hamburg: Petersen; aus dem HA-Köln: Marx; aus dem AdSD-Bonn: O. Braun, Keil, Molkenbühr, Hermann Müller, Severing; aus dem GStA Berlin: O. Braun; aus dem IISG Amsterdam: O. Braun, Grzesinski, Heine) und die noch vorhandenen Parteiakten der DNVP (ZStA I), der DVP (BA Koblenz, R 45 II) und der DDP (BA Koblenz, R 45 III) bestätigen dies.

46 Neben den eher spärlichen Hinweisen in den Untersuchungen über die Parteien finden sich solche auch in den bisher durchgesehenen Protokollen der regionalen Parteitage der einzelnen Parteien; freilich ist es bisher nicht gelungen, diese vollständig zu erfassen. Da es außerdem von letzteren höchstwahrscheinlich in vielen Fällen überhaupt keine Protokolle gibt, muß auf die Tagespresse und die Zeitgeschichtlichen Sammlungen des Bundesarchivs zurückgegriffen werden.

lien und Versammlungsverbote systematisch behindert;⁴⁷ die rechtsradikalen Parteien konnten sich dagegen im Wahlkampf in der Regel frei entfalten, zumal Versuche einzelner sozialdemokratisch geführter Landesregierungen, gegen diese Parteien vorzugehen, am Widerstand von Reichsregierung und Reichsbürokratie scheiterten.⁴⁸

Ansätze zu einer Veränderung des Verhältniswahlrechts, das in seiner konkreten Ausformung die historischen Erfahrungen von Sozialdemokratie und liberalen Parteien mit den manipulativen Aspekten des Mehrheitswahlrechts im Kaiserreich widerspiegelte⁴⁹ und das schon deswegen gegen Abänderungen durch die besonders schwierig zu überwindende Hürde einer Verfassungsnorm geschützt worden war,⁵⁰ hat es von Seiten der Regierung und der Bürokratie – unterstützt durch eine breite wissenschaftliche und publizistische Diskussion –⁵¹ seit dem Frühjahr 1924 immer wieder gegeben. Dabei spielten zunächst rein technische Vorschläge eine gewichtige Rolle; durch die Erhöhung der für die Einreichung von Wahlvorschlägen notwendigen Unterschriftenzahl sollte das Auftreten einer Vielzahl von ohnehin chancenlosen Parteien verhindert werden, während andere Überlegungen die Neugestaltung der Großwahlkreise und die Verminderung der Abgeordnetenzahl vorsahen, um auf diesem Wege eine Verminderung der Zahl der im Reichstag vertretenen Parteien zu erreichen.⁵² Daneben tauchte die Idee auf, das Verhältniswahlrecht durch die Einführung einer Sperrklausel in ein qualifiziertes Verhältniswahlrecht zu verwandeln.⁵³ Allen diesen Überlegungen lag das erklärte Ziel zugrunde, die Mehrheitsbildung im Reichstag zu erleichtern und eine höhere Kontinuität der Reichsregierungen sicherzustellen.⁵⁴ Eine solche Änderung des Wahlrechts hätte auch zu einer Stärkung des parlamentarischen Regierungssystems führen können, obgleich Zweifel daran angebracht sind, ob dies den Intentionen der Beamten, auf die diese Vorschläge zurückgingen, entsprach.⁵⁵ Die in den späten zwanziger Jahren und vor allem nach 1930 entwickelten Pläne lassen solche Zweifel gar nicht erst aufkommen; sie richteten sich gegen das Prinzip des gleichen Wahlrechts mit der Forderung nach Erhöhung

47 Vgl. die Akten in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 2333, 2653, 2665–2675; Berichte des Reichskommissars für die Überwachung der öffentlichen Ordnung, BA Koblenz, R 134; Kurt Schuster, *Der Rote Frontkämpferbund 1924–1929*. Düsseldorf 1975, S. 208 ff.

48 Zahlreiche Beispiele in der Quellensammlung: *Staat und NSDAP 1930–1932. Quellen zur Ära Brüning*. Eingel. von Gerhard Schulz, bearb. von Ilse Maurer und Udo Wengst. Düsseldorf 1977; für die Jahre vor 1930 vgl. BA Koblenz, R 43 I Nr. 2653.

49 Schanbacher, *Parlamentarische Wahlen*, S. 23 ff.

50 Ebd., S. 73–83.

51 Eine wohl vollständige Zusammenstellung dieser Reformliteratur, ebd., S. 245–264.

52 Ebd., S. 113–128.

53 Ebd., S. 137–149.

54 Vgl. vor allem die Denkschrift von MinR. Richard Wienstein, 25. 1. 1925, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1864.

55 Schanbacher unterschätzt die Bedeutung der von Beamten entwickelten Reformvorschläge, folglich interessiert ihn diese Frage nicht. Material hierzu in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 999–1000 und 1863–1865 (mit wichtigen Voten des zuständigen Referenten der Rkz, Wienstein).

des aktiven Wahlalters und der Einführung von Pluralstimmen,⁵⁶ hatten jedoch nie das Ziel, die Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems wiederherzustellen. In der Praxis sind alle solche Planungen folgenlos geblieben. Wohl bestand ein Konsensus darüber, daß das Reichstagswahlrecht keineswegs optimale Voraussetzungen für die Mehrheitsbildung im Reichstag bot – und zwar unabhängig davon, ob das parlamentarische Regierungssystem als erhaltenswert angesehen wurde oder andere Formen des Regierungssystems angestrebt wurden –, aber ein Konsensus darüber, ob mittels des Wahlrechts überhaupt die Mehrheitsbildung im Reichstag erleichtert werden sollte, ließ sich nicht herstellen. Die linken und rechten Flügelparteien und die z. T. ja erst durch das reine Verhältniswahlrecht zur Vertretung im Reichstag gelangenden Splitterparteien haben sich stets gegen eine ihre Existenz gefährdende Änderung des Reichstagswahlrechts gewehrt. Die DNVP und die DVP verfolgten mit ihren Vorschlägen zur Änderung des Reichstagswahlrechts vor allem das Ziel, die demokratische Komponente der Weimarer Verfassungsordnung zu unterlaufen, so daß Sozialdemokratie wie Linksliberale und große Teile des Zentrums vor einer Änderung des Wahlrechts zurückschreckten. Unter diesen Umständen mußten sowohl die eine Stärkung des parlamentarischen Systems ermöglichenden Überlegungen in den Jahren 1924 bis 1926 wie die eher antiparlamentarisch und antidemokratisch zu verstehenden Vorschläge nach 1929 scheitern.

Die Binnenorganisation, der Ablauf der parlamentarischen Debatten, die Einberufung und Vertagung des Reichstags fielen grundsätzlich in seine eigene Zuständigkeit. Als Verfassungsorgan gab sich der Reichstag selber seine Geschäftsordnung, bestimmte die Termine seines Zusammentritts und seiner Vertagung (soweit nicht wie bei dem erstmaligen Zusammentritt nach einer Neuwahl besondere Verfassungsbestimmungen zu beachten waren), besaß das Haushaltsrecht für seinen eigenen Haushalt und wurde durch sein Präsidium als eigenständige Rechtspersönlichkeit vertreten. Auch blieb das Reichstagspräsidium zwischen den Tagungen und den Wahlperioden im Amt.⁵⁷ Verfassungsrechtlich bedeutete dies einen klaren Bruch mit der Situation im Kaiserreich. In der politischen Praxis änderte sich dagegen sehr viel weniger, als dies nach den rechtlichen Bestimmungen möglich gewesen wäre. Das war an sich auch notwendig, da gerade in einem funktionierenden parlamentarischen System die Regierung über die Mehrheit der Regierungsparteien im Parlament entscheidenden Einfluß auf den Gang der parlamentarischen Beratungen, auf Einberufung und Vertagung des Reichstags und selbst auf die Formulierung und Auslegung der Geschäftsordnung haben muß. Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, daß unabhängig davon, ob sich die Reichsregierung auf eine parlamentarische Mehrheit stützen konnte oder nicht, dieser bestimmende Einfluß gegeben war.

56 Schanbacher, S. 143 ff., 190 ff.

57 Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 6, S. 349–364; Gerhard Anschütz, *Verfassung des Deutschen Reiches*, Art. 24, 26–28, 33.

So hat die Reichsregierung bei der Formulierung der Geschäftsordnung des Reichstags vom 12. 12. 1922 in den kritischen Punkten – namentlich hinsichtlich der Bestimmungen über die Tagungen des Auswärtigen Ausschusses und der Vollmachten des Ausschusses für die Wahrnehmung der Rechte der Volksvertretung zwischen zwei Wahlperioden – ihren Standpunkt voll durchgesetzt.⁵⁸ Auch die Abänderung der Geschäftsordnung vom 9. 2. 1931, die sich im wesentlichen auf die Behandlung von Finanzvorlagen, die Einbringung von Mißtrauensanträgen sowie auf Interpellationen bezog, ging auf die Initiative der Reichsregierung zurück, die dadurch ihren Handlungsspielraum gegenüber dem Reichstag noch ausdehnen konnte.⁵⁹ Durchgehend läßt sich ein entscheidender Einfluß von Reichsregierung bzw. Reichskanzler auf den Gang der parlamentarischen Verhandlungen, die Einberufung und Vertagung des Reichstags und seiner Ausschüsse feststellen. Dies geschah durch direkte Verhandlungen des Reichskanzlers mit dem Reichstagspräsidenten, durch die Teilnahme von Beamten der Reichskanzlei an den Sitzungen des Ältestenrats und durch Einwirkung auf die die Regierung stützenden Parteien.⁶⁰ Daneben wurde der sachliche Inhalt der Reichstagsdebatten ebenfalls weitgehend durch die Reichsregierung bestimmt, die dem Reichstag jeweils Prioritätenlisten für die Gesetzgebungsarbeit aus den einzelnen Fachressorts zugehen ließ, wobei sehr häufig eine bewußte Manipulation der Beratungsgegenstände ein wichtiges Ziel war.⁶¹ Solange die Verfestigung parlamentarischer Regierungsweise hiermit

58 Der Ausschuß für die GO des RT (vgl. den Bericht RT Bd. 372, Dr. S. Nr. 4411, 26. 5. 1922) hatte einmal in § 34 grundsätzlich Geheimsitzungen für den Auswärtigen Ausschuß beschlossen, jedoch den Zugang jedes MdR zu Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses durch dessen Beschlußfassung ermöglichen wollen, zum andern hatte er in Auslegung von Art. 35 RVerf., der einen Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung zwischen den Wahlperioden vorgesehen hatte, diesen als „Überwachungsausschuß“ für die Reichsregierung konstruiert (§ 26 Abs. 1 GO des RT); gegen beide Beschlüsse protestierten die zuständigen Reichsminister Rathenau und Köster (Schreiben an den Präs. des RT, 20./21. 6. 1922) und setzten sich in beiden Punkten durch, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1011.

59 Die wichtigste Änderung war in dem neuen § 48 a der GO des RT enthalten, in welchem bestimmt wurde, daß der RT finanzielle Beschlüsse (Ausgabenerhöhung oder Einnahmensenkung) nur fassen durfte, wenn gleichzeitig eine Deckungsvorlage erfolgte, vgl. Fritz Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JbÖR 21 (1933/34), S. 79 ff. Formell ging diese Änderung der GO auf einen Initiativantrag der Brüning stützenden Parteien zurück, tatsächlich war er in der Reichskanzlei ausgearbeitet worden, vgl. Brüning an Pünder, 27. 12. 1930; Bell an Pünder, 24. 1. 1931; Pünder an Meissner, 2. 2. 1931, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1011.

60 Protokolle über diese Besprechungen in: BA Koblenz, R 43 I, Nr. 1009–1010, 1011, 1016–1918; R 2 Nr. 4479–4481; allerdings enthalten diese Akten keineswegs eine vollständige Sammlung aller Sitzungen des Ältestenrats oder der Besprechungen des Reichskanzlers mit dem Reichstagspräsidenten, vielmehr finden sich zahllose weitere Aufzeichnungen über solche Verhandlungen in den jeweiligen Sachakten der Reichskanzlei und der Reichsministerien.

61 BA Koblenz, R 43 I Nr. 1012–1015; ursprünglich handelte es sich um einen Wunsch des Reichstagspräsidenten, der für die Festlegung der TO des RT bzw. seiner Ausschüsse solche Informationen benötigte (vgl. z. B. Schreiben Löbes v. 11. 7./8. 12. 1921, R 43 I Nr. 1012). Bald wurde dies von seiten der Regierung bewußt zur Manipulation mißbraucht (vgl. Beispiele in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 1958; R 2 Nr. 21796), bis unter Brüning selbst Informationen über Gesetzesvorlagen, die bereits den Reichsrat passiert hatten, nicht mehr ohne Genehmigung des Reichskanzlers an den Reichstag erfolgen durften (Weisung Pünders an die Reichsministerien, 21. 10. 1930, R 43 I Nr. 1015).

verfolgt wurde, waren solche Einwirkungen auf die Organisation und den Arbeitsplan des Reichstages systemkonform, aber schon wenn der Reichskanzler nicht dem Reichstag angehörte, wandelte sich ihre Qualität, zumal dann, wenn diese Einwirkungen nicht mehr über die die Regierung tragenden Parteien allein, sondern über direkte Verhandlungen des Reichskanzlers oder von Beamten der Reichskanzlei mit dem Reichspräsidenten oder dem Ältestenrat erfolgte,⁶² zumal damit immer die Idee von „Regierung über den Parteien“ verknüpft war. Unter den Präsidialkabinetten seit 1930 konzentrierte sich die Aufmerksamkeit im wesentlichen darauf, den Reichstag und seine Ausschüsse zu einem Verzicht auf das Recht zum Zusammentritt und zur Diskussion der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu bewegen, wobei zwischen Brüning und Papens sowie Schleichers Praxis insofern ein qualitativer Unterschied bestand, als ersterer noch den Verhandlungsweg – garniert allerdings mit Erpressung und Drohung – beschritt, während letztere den Reichstag schlicht mißachteten.⁶³

III. Parlamentarische Mehrheits- und Regierungsbildung

Unter den Bedingungen des konstitutionellen Systems des Kaiserreichs war es systemkonform, wenn die Initiative zur parlamentarischen Mehrheitsbildung von der Regierung bzw. von der regierenden Bürokratie ausging und wenn dabei in der Regel ad-hoc-Mehrheiten angestrebt wurden, um nicht in eine als systemwidrig angesehene dauerhafte Abhängigkeit von solchen selbst geschaffenen parlamentarischen Mehrheiten zu geraten und damit auf die „abschüssige“ Bahn zum Parlamentarismus zu kommen. Drohte eine solche Gefahr, versuchte die regierende Bürokratie in aller Regel, die Verfestigung von parlamentarischen Mehrheiten durch gezielte Einzelmaßnahmen, die innerhalb dieser Mehrheit strittig waren, oder auch durch direkt antiparlamentarische Maßnahmen wie die Reichstagsauflösung im Dezember 1906 zu verhindern. Auf der anderen Seite machte spätestens seit der Jahrhundertwende die zunehmende politische Polarisierung im Reichstag das Gegenineinanderausspielen der grundsätzlich regierungstreuen Parteien und die Bildung immer neuer fallbezogener Mehrheiten im Reichstag sehr viel schwieriger. Die dauerhafte Blockbildung mit einem durch die Regierung festgelegten politischen Programm drängte sich daher als Alternative auf. Allerdings erwies sich dieses Vorgehen für die Regierung als ein zweischneidiges Schwert: Die Hottentottenwahlen und die Bildung des

62 Von den Reichskanzlern, die dem Reichstag nicht angehörten, scheint nur Cuno nicht diesen Weg gegangen zu sein, sondern unterstützt durch den StS. der Rkz, Hamm, der für die DDP dem Reichstag angehörte, sich an den systemkonformen Weg über die Regierungsparteien gehalten zu haben.

63 Vgl. beispielsweise Brünings Besprechungen mit Vertretern der Parteien, 9.6. 1931, BA Koblenz, R 43 I Nr. 2370; die Protokolle der 1.–5. Sitzung des Ausschusses zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, 12.–27.9. 1932, ebd. Nr. 1010.

Bülow-Blocks als ein solcher Versuch, im Reichstag eine auf ein Sachprogramm eingeschworene Mehrheit zu bilden, gaben das Vorbild ab für eine aus dem Reichstag heraus erfolgende Mehrheitsbildung mit einem nicht mehr durch die Regierung allein festlegbaren politischen Programm. Sowohl die Entstehung des schwarz-blauen Blocks 1908/09 wie die Steuermehrheit von 1912/13⁶⁴ oder während des Krieges die Kriegsziel- wie die Friedensmehrheit⁶⁵ sind Beispiele dafür, daß die Initiative zur Mehrheitsbildung zumindest partiell auf die Partei- bzw. Fraktionsführungen im Reichstag übergegangen war.

Freilich blieben solche Mehrheitsbildungen – gleich ob auf Initiative der Regierung oder der Parteien zustande gekommen – insofern höchst instabil, als es sich hierbei nie um Verabredungen handelte, alle etwa auftretenden politischen Sachfragen im Wege des Kompromisses mit einer gleichbleibenden parlamentarischen Mehrheit zu lösen, sondern immer behielten sich alle Partner die Freiheit vor, sich nach eigenem Ermessen für unterschiedliche Sachfragen auch unterschiedliche Mehrheiten zu suchen. Eine Verfestigung der so gebildeten Reichstagsmehrheiten zu dauerhaften Koalitionen und die Einübung von Verfahrensweisen zur Herbeiführung eines politischen Gesamtkompromisses konnten sich unter solchen Umständen nicht vollziehen. Der regierenden Bürokratie kam diese Unfähigkeit der Reichstagsparteien, die selbstverständlich auch mit der Ausschließung der parlamentarischen Eliten von der Regierungsverantwortung zusammenhing, insofern entgegen, als ihr hierdurch weiterhin „Regieren über den Parteien“ ermöglicht wurde. Aber auch die bürgerlichen Parteien des Reichstags, deren Haltung zum parlamentarischen Regierungssystem bis 1918 ambivalent blieb, haben diese Form der Mehrheitsbildung für die Durchsetzung ihrer je spezifischen parteipolitischen Interessen und nicht zuletzt zur Abwehr der Ansprüche der organisierten Arbeiterschaft auf volle politische und soziale Gleichberechtigung als eher vorteilhaft angesehen.⁶⁶

Diese im Kaiserreich eingeübte Form der parlamentarischen Mehrheitsbildung hat auch in der Weimarer Republik prägend gewirkt. Zu unterscheiden ist dabei grundsätzlich zwischen solchen Mehrheitsbildungen, deren Ziel die Herbeiführung einer parlamentarisch gebildeten, sich auf eine Mehrheit im Reichstag stützenden Regierung war, sodann solchen, bei denen es darum ging, für einen Nicht-Parlamentarier als Reichskanzler entweder eine förmliche Koalition herbeizuführen oder

64 Peter-Christian Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903–1913*. Lübeck/Hamburg 1970, S. 152 ff., 259 ff., 346 ff.

65 Udo Bernbach, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland*. Köln/Opladen 1967.

66 Manfred Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, S. 363 ff. interpretiert die Entwicklung viel zu gradlinig auf „Parlamentarismus“ und verkennt die Widerstände innerhalb der Parteien. Vgl. die zutreffende Interpretation bei Dieter Grosser, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs*. Den Haag 1970, S. 22 f.

aber wenigstens eine Tolerierungsmehrheit sicherzustellen, und schließlich solchen, deren Aufgabe es war, fallbezogene Mehrheiten zu schaffen. Während diese drei Formen der Mehrheitsbildung in den Jahren 1919 bis 1930 praktiziert wurden und dabei noch stets von der Notwendigkeit, eine parlamentarische Mehrheit sicherzustellen, ausgegangen wurde, hat nach der Ernennung Brüning's vor allem die Verhinderung einer Negativmehrheit und bisweilen auch die Bildung einer fallbezogenen Mehrheit eine Rolle gespielt. Für Papen und Schleicher hat sich nach dem eigenen Selbstverständnis die Frage der Bildung einer parlamentarischen Mehrheit nicht gestellt.

Die Initiative zur Bildung einer förmlichen Koalition im Reichstag lag bis zur Errichtung der Präsidialdiktatur im Juni 1932 eindeutig bei den Fraktionsführungen. Dies galt auch dann, wenn von dem Reichspräsidenten ein Nichtparlamentarier⁶⁷ als Mann seines Vertrauens zum Reichskanzler berufen wurde, da auch in diesen Fällen vorher sondiert wurde, ob entweder eine förmliche Koalition mit einer parlamentarischen Mehrheit zustande gebracht werden konnte oder zumindest eine Garantierklärung einer Mehrheit des Reichstags erzielbar war, daß der neuerannte Reichskanzler nicht sofort durch ein Mißtrauensvotum gestürzt wurde.⁶⁸ Je klarer die Reichstagsparteien ihren Willen zu einer Koalitionsbildung formulierten, wie dies z. B. während der Dauer der Nationalversammlung, aber auch noch während der I. und III. Reichstagswahlperiode der Fall war,⁶⁹ desto geringer war der verfassungsrechtlich ja immer gegebene Einfluß des Reichspräsidenten auf die Person des Reichskanzlers,⁷⁰ desto geringer auch der der Beamten der beiden zentralen Koordinierungsinstanzen des Reiches, der Reichskanzlei und des Büros des Reichspräsidenten.⁷¹ Konnte eine solche Absichtserklärung der Reichs-

67 Bis 1930 wurden von den 16 Kabinetten immerhin drei (Cuno und Luther I/II) von offiziell parteilosen Nichtparlamentariern geführt; deren Amtszeit betrug etwas mehr als zwei Jahre von den gut elf Jahren zwischen Februar 1919 und Ende März 1930.

68 Beispiel hierfür ist die eingehende Diskussion von Ebert mit den Parteiführungen vor der Ernennung von Cuno, ZStA I, Büro RPräs. Nr. 41, 18. 11. 1922; vgl. a. Sitzung der SPD-Fraktion v. 13. 11. 1922, AdSD Bonn, NL Giebel II/3.

69 Neben den in den „Akten der Reichskanzlei“ veröffentlichten Dokumenten zum Regierungsbildungsprozeß (es steht nur noch die Veröffentlichung der Protokolle für die Kabinette Marx III/IV, Papen und Schleicher sowie Brüning II aus) – und ergänzt um die fehlenden Teile aus dem Bestand Bundesarchiv Koblenz, R 43 I Nr. 1412–1459 – beruhen diese Feststellungen auf den in Anm. 45 genannten Nachlässen und Parteiakten, den Protokollen der Zentrumsfraktion (vgl. Anm. 24 und 27), den für kürzere Perioden vorhandenen Protokollen der SPD-Fraktion (IISG- Amsterdam, Protokollbuch der NV-Fraktion; AdSD Bonn, NL Giebel und Keil, 1920–1923) und der DVP-Fraktion (BA Koblenz, R 45 II Nr. 66–67, 1926–1933).

70 Heinrich Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. Berlin 1927; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 323 ff.

71 Siegfried Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Berlin 1968, S. 123 ff.; Hermann Pünder, Politik in der Reichskanzlei. Stuttgart 1961; Otto Meissner, Staatssekretär unter Ebert-Hindenburg-Hitler. Hamburg 1950.

tagsparteien nicht erzielt werden,⁷² gewannen die Person des Reichspräsidenten und sein Beraterstab über die verfassungsrechtlich gewollte Funktion bei der Regierungsbildung hinaus an Einfluß: Mit der von seiner Seite für das Amt des Reichskanzlers vorgeschlagenen Person wurde nun auch eine gewisse Vorentscheidung über mögliche Mehrheitsbildungen im Reichstag getroffen. Wenn ein solcher Reichskanzler, wie z. B. Cuno oder auch Luther, versuchte, so etwas wie ein Koalitionskabinett zusammenzustellen, und dieses Ziel auch erreichte, kann auch in diesen Fällen von einem parlamentarischen Mehrheitsbildungsprozeß gesprochen werden. Nur wenn dies von dem Reichskanzler nicht mehr angestrebt wurde oder gar die Vorausbedingung seiner Ernennung war,⁷³ verlagerte sich das Problem der Mehrheitsbildung im Reichstag grundsätzlich; denn nun war nicht mehr koalitionsbezogene Mehrheitsbildung im Reichstag die Regel, sondern die fallbezogene.

Obgleich sowohl bei den Fällen echter parlamentarischer Koalitionsbildung wie jenen, bei denen nur eine Negativkoalition verhindert werden sollte, immer versucht worden ist, ein Sachprogramm unter den koalierenden Parteien zu vereinbaren,⁷⁴ haben solche Absprachen nie das gesamte politische Spektrum abgedeckt, sondern sie standen stets unter dem ausgesprochenen oder unausgesprochenen Vorbehalt, sich für einzelne Fragen auch unterschiedliche Mehrheiten suchen zu können. Da die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag stets die Zusammenarbeit von Parteien mit sehr unterschiedlicher politischer Programmatik erzwingen, war ein solches Verfahren sogar einigermaßen rational, da es immerhin eine parlamentarische Mehrheitsbildung möglich machte. Auf der anderen Seite brachte es ein hohes Maß an Instabilität mit sich, das nur überwunden werden konnte, wenn die Koalitionsparteien untereinander und mit dem Kabinett enge Fühlung hielten, um in allen Sach- und Personalfragen von allen Koalitionspartnern akzeptierte Problemlösungen zu finden. Ein solches, nur die Regierungsparteien umfassendes Koordinierungsorgan war der Interfraktionelle Ausschuß, der allerdings nur in den Jahren 1920/21 und 1926–1928 unter bürgerlichen Koalitions-

72 Ebert hat immer versucht, eine solche Erklärung von den Parteien zu erhalten (vgl. Anm. 25 und 68), Hindenburg scheint auch vor der Installierung der Präsidialkabinette wiederholt den Versuch unternommen zu haben, anders zu verfahren. Pünder berichtete am 31. 12. 1925 dem Reichskanzler (BA Koblenz, NL Pünder Nr. 26): „Herr Minister Gessler hat aus einem Gespräch mit dem Herrn Reichspräsidenten den Eindruck gewonnen, daß dieser beabsichtigt, Ihnen ... den Auftrag zur Kabinettsbildung gleich nach Ihrer Rückkehr, spätestens am 8. Januar, zu erteilen. Er geht hierbei anscheinend von dem Gedanken aus, dem Zentrumsparteitag am 10. Januar zuvorzukommen und überhaupt alle weiteren Parteierörterungen vor das *fait accompli* einer bereits erfolgten Kabinettsbildung zu stellen.“ Vgl. a. Walther Hubatsch, *Hindenburg und der Staat*. Göttingen 1966, S. 265–266, 320–369.

73 Vgl. Anm. 69.

74 Allerdings haben Personalfragen die Sachdiskussion meist überlagert.

regierungen bestanden hat.⁷⁵ Der Interfraktionelle Ausschuß tagte dabei in der Regel unter Vorsitz des Reichskanzlers,⁷⁶ sein Arbeitsprogramm wurde durch die Regierung festgelegt und die Reichskanzlei übernahm die technisch-administrative Abwicklung seiner Geschäfte. Im Grunde handelte es sich um ein durch die Fraktionsführungen der Koalitionsparteien erweiterten Kabinettsausschuß.⁷⁷ Verhandlungsgegenstände waren in der Regel die strittigen Sachfragen, über die das Kabinett oder, da in vielen Fällen das Kabinett bereits entschieden hatte, der Reichstag in nächster Zukunft beraten sollte. Es wurde im Interfraktionellen Ausschuß also nicht über die Festlegung des gesamten politischen Programms der Regierung beraten, sondern stets nur über schmale Ausschnitte daraus. Hauptziel war die Einbindung der Fraktionsführungen in die Entscheidungen der Reichsregierung, um dadurch eine parlamentarische Mehrheit für diese sicherzustellen. Bezeichnend ist, daß der Interfraktionelle Ausschuß nicht durch ein formelles Koordinierungsgremium der an der Koalition beteiligten Fraktionsführungen ergänzt wurde, dessen Aufgabe die Diskussion des politischen Gesamtprogramms hätte sein müssen, um dann die Interessen der Koalitionsparteien gegenüber der Reichsregierung zu formulieren und dabei die Möglichkeiten und die Grenzen für Kompromisse aufzuzeigen.⁷⁸ Daß überhaupt ein Interfraktioneller Ausschuß zustande gekommen ist, war jedoch regierungstechnisch ein Fortschritt; dabei bleibt auffällig, daß gerade die Koalitionsregierungen mit dem höchsten Grad an Heterogenität, die der „großen“ Koalitionen, auf ein solches Organ verzichtet haben.⁷⁹

In der Regel mußte die parlamentarische Mehrheit für die Regierung daher mit anderen Methoden aufrechterhalten werden. Zweifelsohne haben dabei Einzelbesprechungen des Reichskanzlers oder des Staatssekretärs der Reichskanzlei mit den Fraktions- und Parteiführungen – ergänzt durch Besprechungen einzelner Ressortchefs oder leitender

75 Eine Sammlung der Protokolle (Kabinett Fehrenbach: 1.–15. Sitzung, 7. 12. 1920–15. 4. 1921; unter Wirth noch vereinzelt, aber nicht mehr kontinuierliches Zusammentreten: 1.–11. Sitzung, Sept./Okt. 1921; in der letzten Phase der Kanzlerschaft Luthers und dann unter Marx kontinuierliches Zusammentreten: 1.–91. Sitzung, 3. 3. 1926–15. 2. 1928) in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 1028–1029; vgl. a. Michael Stürmer, Koalition und Opposition, S. 200–203.

76 Formell war in den Jahren 1926–1928 allerdings Graf Westarp (DNVP) als Führer der stärksten Fraktion der Regierungsparteien Vorsitzender.

77 In der Regel nahmen außer dem Reichskanzler nur die Minister (begleitet häufig durch eine Anzahl von leitenden Beamten) teil, deren Ressorts für die erörterten Fragen zuständig waren.

78 Es gibt zwar in den in Anm. 45 genannten Quellen zahllose Hinweise auf Besprechungen zwischen Parlamentariern der jeweiligen Regierungsparteien auf den verschiedensten Ebenen (Fraktionsführung, Ausschußvorsitzende etc.), aber, soweit sich übersehen läßt, gab es nie gemeinsame Sitzungen aller Fraktionsführungen der Regierungsparteien ohne die hilfreich-leitende Hand der Regierung.

79 Über die Gründe kann nur spekuliert werden; wahrscheinlich ist jedoch, daß gerade die Heterogenität dieser Koalitionen ein Hindernis war, da sowohl die SPD wie die bürgerlichen Parteien aus parteitaktischen Gründen vor einer so engen Zusammenarbeit zurückschreckten.

Beamter –⁸⁰ die zentrale Rolle gespielt.⁸¹ Diese Besprechungen hatten einen ambivalenten Charakter; auf der einen Seite läßt sich in vielen Fällen nachweisen, daß es nur darum ging, mögliche Konflikte zu vermeiden und durch Bearbeitung widerstrebender Fraktionen doch noch eine einheitliche Stimmabgabe aller Regierungsparteien im Reichstag sicherzustellen. Auf der anderen Seite dienten viele Parteiführerbesprechungen der Bildung koalitionsübergreifender Mehrheiten. Unbedenklich war dies, wenn z. B. wegen des verfassungsändernden Charakters beabsichtigter Maßnahmen die Regierungsmehrheit notwendigerweise um Stimmen der Opposition erweitert werden mußte oder wenn bei schwerwiegenden außenpolitischen Entscheidungen eine möglichst breite Zustimmung des Reichstages wünschenswert schien.⁸² Meist aber ging es nicht um Grundsatzfragen, sondern um alltägliche Gesetzesarbeit, bei der sich die eine oder die andere Koalitionsfraktion schlicht verweigerte,⁸³ und daher, sollte das Vorhaben nicht scheitern, die Gewinnung von oppositionellen Stimmen notwendig war. Es bürgerte sich daher auch zu Zeiten, wo die Regierung prinzipiell über eine ausreichende Mehrheit im Reichstag verfügte, das Verfahren ein, koalitionsübergreifende, fallbezogene Mehrheiten zu bilden. Da auch die Parteien ihre jeweiligen, mit der Koalition nicht durchsetzbaren Spezialwünsche auf diese Weise verfolgten, wurden Regierung und Bürokratie darin bestärkt, daß auch sie so vorgehen konnten, um initiativ eigene Vorstellungen durchsetzen zu können. Da zudem in den Reichsregierungen seit Cuno – eine Ausnahme bildete nur das zweite Kabinett Müller 1928–1930 – immer ein erheblicher Anteil der Reichsminister nicht Mitglied des Reichstages war,⁸⁴ war eine Intensivierung der formalisierten Kontakte zwischen Reichsregierung und den Parteien des Reichstages ohnehin notwendig, die zwar im Prinzip noch auf die die Regierung stützenden Parteien beschränkt blie-

80 Beispiele hierfür in den Akten des RFM bei allen Steuergesetzgebungsverfahren, ZStA I, RFM Nr. 679–687, 757–769, 912–941, 979–996, 1126, 1434–1443, 1496–1498.

81 BA Koblenz, R 43 I Nr. 1020–1021; in diesem Bestand befinden sich Protokolle von weit über 200 solcher, formell als Parteiführerbesprechungen bezeichneter Sitzungen, daneben sind aber in den Sachakten der Reichskanzlei (vor allem zu Finanzfragen: R 43 I, Nr. 2354–2436, 2444–2459) und anderer Ministerien Aufzeichnungen über weitere Besprechungen vorhanden. Die Gesamtzahl der Parteiführerbesprechungen dürfte zwischen 1919 und Ende 1932 weit über 500 liegen; in: BA Koblenz, R 43 I Nr. 1965, werden für 1924–1932 an Besprechungen des Reichskanzlers mit Parteiführern (einschließlich Interfraktioneller Ausschuß) 588 angegeben.

82 Vgl. z. B. die Verhandlungen über den Dawes-Plan und die Verlängerung des Republik-schutzgesetzes, Michael Stürmer, Koalition und Opposition, S. 58 ff., 213 ff.

83 Vgl. z. B. die zahllosen Sitzungen wegen der Biersteuerfrage und der Agrarzölle 1925–1927, Prot. s. Anm. 80–81.

84 Von den insgesamt 20 Kabinetten der Weimarer Republik war nur die Regierung Bauer rein parlamentarisch, unter den 15 Ministern im Kab. Scheidemann waren 2 nicht MdR, bei Müller I von 13 nur einer, bei Fehrenbach und Wirth I von jeweils 12 je zwei, bei Wirth II von 13 schon drei, bei Cuno von 13 mit sieben mehr als die Hälfte; bei Stresemann I und II von 12 bzw. 13 waren es 4 bzw. 5, bei Marx I von 13 auch fünf, bei Marx II von 12 dann wieder mit sieben eine Mehrheit, bei Luther I von 11 bereits acht, bei Luther II von 11 noch sechs, bei Marx III/IV von 11 bzw. 12 mit fünf bzw. vier wieder weniger, bei Müller II von 15 nur noch zwei, bei Brüning I/II von 14 bzw. 11 wieder fünf bzw. sechs und den Kabinetten Papen und Schleicher mit 12 bzw. 11 Mitgliedern gehörte kein Parlamentarier mehr an.

ben, aber bald auch unbedenklich auf andere Parteien ausgedehnt wurden und dadurch die Grenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien verwischten.⁸⁵ Damit wurden erneut durch die Regierungen und die leitenden Beamten Techniken zur Mehrheitsbildung im Reichstag verwandt, die aus dem Arsenal des „Regieren über den Parteien“ stammten. Dieser – und das muß mit Nachdruck betont werden – gerade von den bürgerlichen Parteien mitverantwortende Wandlungsprozeß fällt in die Jahre 1924–1928, als grundsätzlich eine hinreichende Mehrheit der bürgerlichen Parteien für ein dem parlamentarischen Regierungssystem adäquates Verfahren zur Verfügung stand, und er wurde ergänzt durch die zunehmende Bereitschaft, für politische Führungsaufgaben nicht mehr auf Parlamentarier, sondern auf „Fachleute“ innerhalb oder auch außerhalb der Parteien zurückzugreifen.⁸⁶ Unter Brüning wurde „Regierung über den Parteien“ zur offiziellen Doktrin, wobei seit den Septemberwahlen 1930 eine arbeitsfähige Mehrheit im Reichstag nicht mehr erreichbar war und sich daher die ganze Aufmerksamkeit von Regierung und Bürokratie darauf konzentrierte, Negativmehrheiten im Reichstag zu verhindern.⁸⁷ Da Regierung und Bürokratie zudem auch alle Initiativen aus der Mitte des Reichstags als Störfaktor für ihre Politik ansahen und sie auch dann zu verhindern suchten, wenn in Einzelfällen aus dem Parlament heraus eine Mehrheit für sie gebildet werden konnte,⁸⁸ wandelte sich das System allmählich nochmals: Aus „Regierung über den Parteien“ wurde nun eindeutig „Regierung gegen die Parteien“. Parlamentarische Mehrheitsbildung, selbst in der Form der Verhinderung von Negativmehrheiten wurde endgültig überflüssig.⁸⁹

Das Verhältnis der Regierungsmitglieder zu ihren Fraktions- und Parteiführungen gestaltete sich in allen Parteien sehr schwierig. Allerdings lassen sich graduelle Unterschiede in den einzelnen Parteien ausmachen:

85 Hier sind nur die formell als solche bezeichneten Parteiführerbesprechungen (vgl. Anm. 81) berücksichtigt.

86 Von den 94 Personen, die zwischen dem 13. 2. 1919 und dem 30. 1. 1933 die 250 Kabinettspositionen einschließlich der Reichskanzler in den 20 Kabinetten innehatten, waren 21 offiziell parteilos und nicht MdR; 73 waren Mitglieder einer Partei, jedoch gehörten auch von ihnen nur 47 während ihres Ministeramtes dauernd, sieben wenigstens zeitweise dem Reichstag an, während 19 Nichtparlamentarier waren. Von den 94 Ministern und Reichskanzlern galten 32 als sogenannte Fachleute; sie waren überwiegend entweder aktive oder verabschiedete Beamte (acht StS., acht MinDir., vier Gesandte/Botschafter, zwei Ober/Reg.Präs., drei höhere Offiziere) oder Oberbürgermeister (fünf), einer war Gen.Sekr., einer Landwirtschaftskammer und ein einziger stammte aus der Wirtschaft (GenDir. der Hapag).

87 Vgl. Anm. 29.

88 Vgl. vor allem die Verhandlungen anlässlich der Notverordnung v. 26. 7. 1930 und der 1. bis 4. Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen (1. 12. 1930, 5. 6. 1931, 6. 10. 1931, 8. 12. 1931), bei denen es nie nur um die Abwehr ihrer Aufhebung, sondern stets auch darum ging, positive Beschlüsse in Einzelfragen, zu denen der Reichstag durchaus fähig war, zu verhindern, BA Koblenz, R 43 I Nr. 2365–2377.

89 Papen berief nach seiner Ernennung den 5. Reichstag überhaupt nicht mehr ein, sondern ließ ihn am 4. 6. 1932 auflösen; der am 31. 7. 1932 gewählte 6. Reichstag trat zu seiner konstituierenden Sitzung am 31. 8. zusammen und wurde vor Beginn der eigentlichen Parlamentsarbeit bei der 2. Sitzung am 12. 9. 1932 sofort wieder aufgelöst; der am 6. 11. 1932 gewählte 7. Reichstag tagte nur dreimal Anfang Dezember 1932 und wurde am 1. 2. 1933 aufgelöst.

Bei der SPD, in der traditional das Eigengewicht der Mitgliederpartei gegenüber der Reichstagsfraktion als sichtbarstem politischen Repräsentanten besonders hoch war, bestand eine starke Neigung in der Fraktion, die eigenen Regierungsmitglieder durch Parteitags- und darauf aufbauende Fraktionsbeschlüsse zu binden und so etwas wie ein Weisungsrecht gegenüber den Regierungsmitgliedern zu beanspruchen.⁹⁰ Dadurch gerieten diese häufig in ein Dilemma, das ihnen nur noch die Wahl zwischen Mißachtung der Partei- und Fraktionsdisziplin oder der Aufkündigung des im Kabinett beschlossenen Kompromisses und dem Rücktritt ließ.⁹¹ Bei den bürgerlichen Parteien, die trotz ihres großen Mitgliederzuwachses nach 1918 auch weiterhin durch die jeweilige Reichstagsfraktion repräsentiert wurden, spielten Parteitagsbeschlüsse eine eher untergeordnete Rolle für das Verhältnis von Regierungsmitgliedern und Fraktionen. Das heißt freilich nicht, daß ihre jeweiligen Regierungsmitglieder für jede Kompromißentscheidung des Kabinetts auf die Zustimmung der Fraktion rechnen konnten; vielmehr wurde diese in zahlreichen Fällen verweigert, zugleich aber den Regierungsmitgliedern die Freiheit gelassen, sich eine beliebige Mehrheit zu suchen und trotz des abweichenden Votums der eigenen Fraktion weiterhin dem Kabinett anzugehören.⁹² Andererseits zeigt der Zusammenbruch vieler rein bürgerlicher Regierungen, daß auch die bürgerlichen Parteien das Kabinett eher als Ausschuß des Parlaments mißverstanden.⁹³ Eine gewisse Ausnahme bildete das Zentrum; zumindest wenn diese Partei den Reichskanzler stellte, scheint fast bedingungslose Unterstützung der Reichsregierung durch die Fraktion und ihre Führung die Regel gewesen zu sein.⁹⁴ Insgesamt aber blieb das Verhältnis zwischen Regierung und den Führungen der Regierungsfractionen höchst ambivalent; einerseits versuchte die Regierung mit dem Institut des Interfraktionellen Ausschusses oder der Parteiführerbesprechung, die Fraktionsführungen in ihren eigenen Kompromißfindungsprozeß einzubeziehen und so von vornherein Konflikte mit den Fraktionen zu verhindern, auf der anderen Seite konnten oder wollten sich die Fraktionsführungen nicht zum verlängerten Arm der Regierung machen lassen, da dies entweder ihrem Selbstverständnis widersprach oder aber wegen der notwendig erscheinenden Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen in der Fraktion nicht durchsetz-

90 Vgl. vor allem die Protokolle der SPD-Fraktion für 1919–1923 (IISG-Amsterdam; AdSD Bonn, NL Giebel und Keil) sowie die Parteitagsprotokolle.

91 Deutlich bei den Regierungskrisen im Oktober/November 1923, vgl. die Fraktionsprotokolle v. 2.–6. 10. und 31. 10.–2. 11. 1923, AdSD Bonn, NL Giebel II/3, NL Keil.

92 Vgl. Protokolle der Zentrumsfraktion (Anm. 24 und 27) sowie der DVP-Fraktion 1923–1933 (BA Koblenz, R 45 II Nr. 66–67), vgl. a. Linksliberalismus in der Weimarer Republik. Eingel. v. Lothar Albertin, bearb. v. Konstanze Wegner. Düsseldorf 1981.

93 Überzeugend dazu schon Michael Stürmer, Koalition und Opposition, insbes. S. 200 ff., 265 ff.; vgl. a. die prägnanten Ausführungen von Stresemann (in einem Brief an Scholz, 19. 7. 1928), BA Koblenz, R 45 II Nr. 69.

94 Vgl. Protokolle der Zentrumsfraktion, Anm. 24 und 27.

bar war.⁹⁵ Viele der auftretenden Probleme wären wahrscheinlich besser lösbar gewesen, wenn die Führungen der Regierungsfractionen untereinander einen von der Regierung und der Bürokratie unabhängigen Weg zur gegenseitigen Information und zur Herstellung eines Interessenausgleichs gefunden hätten; ein solches Verfahren hat es jedoch nicht gegeben.⁹⁶

In auffallendem Kontrast zu dem häufig von Mißtrauen geprägten Verhältnis zu den eigenen Regierungsmitgliedern bei den Fraktionen und ihren Führungen steht die Tatsache, daß sich die Abgeordneten vor allem in ihrer Funktion als Ausschußmitglieder der Beeinflussung durch Minister und hohe Beamte öffneten und zugleich in vielen Fällen ein überfraktionelles Verhalten entwickelten, bei dem sich ihr im Ausschuß gewonnener „Sachverstand“ gegen die eigenen Fraktionen kehrte.⁹⁷

IV. Der Einfluß des Reichstages auf die Gesetzgebung und seine Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung

Der Einfluß des Reichstages auf die Gesetzgebung ist während der ganzen Dauer der Weimarer Republik nicht hoch zu veranschlagen. Dabei ist allerdings folgendes zu bedenken: Bis zum Jahre 1930, seitdem die gesetzesvertretende Notverordnung der Regelfall und das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossene Gesetz der Ausnahmefall wurde,⁹⁸ wurden durch die Zusammensetzung des Reichstages für Regierung und Bürokratie, von der die ganz überwiegende Zahl aller erfolgreichen Gesetzesinitiativen ausging,⁹⁹ Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung gesetzt, die auf die Gefahr des Scheiterns hin zu beachten waren. D. h. die politische Gesamtkonstellation im Reichstag bestimmte, welche Vorhaben über das Planungsstadium innerhalb von Regierung und Bürokratie hinausgelangen konnten und welche nicht. Insofern ließe sich auch

95 Besonders die DVP-Fraktion hat immer unter scharfen Spannungen zu leiden gehabt und daher ihre Minister häufig desavouiert, insbesondere während der letzten großen Koalition, was sich auch in hektischer Betriebsamkeit der Fraktion (155 Sitzungen zwischen Juni 1928 und Ende März 1930) und des Fraktionsvorstands (21 Sitzungen in dem Zeitraum) niederschlug, BA Koblenz, R 45 II Nr. 66–67.

96 Vgl. o. Anm. 75–79.

97 Diese Aussage beruht vor allem auf der Durchsicht der Protokolle des Haushaltsausschusses (für 1919–1924 ungedruckt, in: ZStA I, RT Nr. 1318–1364; für 1924–Juni 1929 gedruckt, in einer inoffiziellen Sammlung als Anlagebände 386 a, 388 a, 391 a, 396 a, 425 a zu den Sten. Berichten im Seminar für öffentliches Recht (Hamburg), für Juli 1929–Ende 1932 ebenfalls als RT-Drucksache erschienen, jedoch in keiner Bibliothek nachweisbar, aus verschiedenen archivalischen Beständen erschlossen).

98 Im 2. Halbjahr 1930 standen 31 ordentliche Gesetze fünf Notverordnungen aufgrund von Art. 48 gegenüber, 1931 35 Gesetze und 44 Notverordnungen und 1932 nur noch fünf Gesetze 60 Notverordnungen, d. h. das ordentliche Gesetzgebungsverfahren hatte weitgehend aufgehört zu existieren.

99 Vgl. hierzu vorläufig noch die Berichte von Fritz Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JbÖR 13 (1925), S. 204 ff.; 17 (1929), S. 112 ff.; 21 (1933/34), S. 198 ff., da eine eigene Überprüfung der erfolgreichen Gesetzesinitiativen aufgrund des Aktenmaterials wegen einiger Unstimmigkeiten noch nicht abgeschlossen werden konnte.

die These aufstellen, daß der Reichstag bestimmenden Einfluß auf die Gesetzgebung hatte. Wenn man jedoch nur danach fragt, ob und welche Chancen aus der Mitte des Reichstages hervorgehende Initiativen hatten und ob und wie der Reichstag ihm von der Regierung vorgelegte Vorhaben verändern konnte, dann waren die Möglichkeiten des Reichstages immer ganz begrenzt.¹⁰⁰ Dies hing vor allem damit zusammen, daß das Parlament und die Fraktionen nur über einen unzureichenden Mitarbeiterstab verfügten¹⁰¹ und schon daher nicht imstande waren, das Gesetzesinitiativrecht kompetent zu nutzen oder auch nur stichprobenhaft von der Regierung eingebrachte Vorlagen zu prüfen. Vielmehr mußten sich die Fraktionen auf die meist bereitwillig gewährte, dabei dann aber eigene Interessen verfolgende Unterstützung durch die jeweiligen Fachministerien verlassen; dies gilt auch für viele „Initiativanträge“ aus der Mitte des Reichstages, die von Regierung oder Bürokratie entweder direkt angeregt waren oder deren Formulierungen von dort stammten.¹⁰²

Allerdings sind bei allen Aussagen über den Einfluß des Reichstages auf die Gesetzgebung die Besonderheiten des deutschen Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen, wie sie sich seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelt haben. Die parlamentarischen Körperschaften wurden im Plenum und in den Ausschüssen ja seit ihrer Mitbeteiligung an der Gesetzgebung stets mit Vorlagen konfrontiert, die vom Referentenentwurf bis zur Vorlage an das Parlament ein vielfach gestuftes, bürokratisches Beratungsverfahren durchlaufen hatten, an dem nicht nur das oder die federführenden Ministerien, sondern in der Regel alle Ministerien (wenn auch bisweilen erst in einem verhältnismäßig fortge-

100 Die Frage, wie die Abänderung von Regierungsvorlagen durch den Reichstag verhindert werden konnte, hat Regierung und Bürokratie dauernd beschäftigt. Dabei wurden die verfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeiten (Verweigerung der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler, Einwirken auf den Reichspräsidenten auf Herbeiführung eines Volksentscheids, Einwirken auf den Reichsrat zur Erhebung des Einspruchs, Einwirken auf ein Drittel der Reichstagsmitglieder zur Forderung nach Aussetzung der Verkündung und Herbeiführung eines Volksentscheids, Art. 54, Art. 73 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 u. 2, Art. 72) zwar nicht grundsätzlich verworfen, aber als unpraktisch angesehen. Vielmehr wurde „präventiven Maßnahmen“ der Vorzug gegeben, die in erster Linie in einer politischen Einwirkung bestehen sollten (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1973, Besprechung der Referenten der Reichsministerien, 21. 5. 1921). Was damit im einzelnen auch gemeint war, erläuterte später der RMDI Külz (in einem Schreiben an den Reichstagspräsidenten, 15. 11. 1926, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1958): Bei Gesetzesvorlagen „könnten nach Vorlage des Entwurfs bei dem Reichstag grundsätzlich unverbindliche Vorbesprechungen zwischen den Sachbearbeitern des Ministeriums und Berichterstattern für Ausschuß und Plenum eingeführt werden“. Ziel sei eine Verminderung der Anträge und Entschließungen des Reichstags.

101 Die Informationen für diesen Fragenkomplex sind äußerst dürftig, vgl. aber Parlamentsspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der deutschen Parlamentsdirektoren 1925 bis 1933. Bearb. v. Martin Schumacher. Düsseldorf 1974, S. 1–59.

102 Vgl. Anm. 99 sowie die viele Beispiele enthaltenden Akten: BA Koblenz, R 43 I Nr. 2354–2436, 2444–2459.

schriftlichen Stadium der Arbeiten) beteiligt wurden.¹⁰³ Im Kaiserreich war bei Reichsgesetzgebungsverfahren dieser Prozeß insofern noch differenzierter (und auch langwieriger), als nicht nur die Reichsämtler, sondern auch die preußischen Ministerien an ihm beteiligt wurden, da Vorlagen des Reichskanzlers gewöhnlich als preußische Präsidialanträge an den Bundesrat und dann an den Reichstag gelangten.¹⁰⁴ Die bürokratische Vorberatung auf der Ebene der Fachreferenten, die ihrerseits vielfach die Interessen der durch ihr jeweiliges Ressort betreuten wirtschaftlichen und sozialen Organisationen im Vorwege erkundet hatten,¹⁰⁵ spielte dabei die zentrale Rolle. Hier und nicht etwa in den Sitzungen des Preußischen Staatsministeriums oder in den Beratungen des Reichskanzlers mit seinen Staatssekretären wurden die Grundlinien der Gesetzgebung festgelegt und hinter verschlossenen Türen ein Teil dessen geleistet, was sonst Aufgabe der parlamentarischen Erörterung war: Nämlich die Abwägung und Ausgleichung sozialer, ökonomischer und politischer Interessen. Im Idealfall sollten durch diesen bürokratischen Vorberatungsprozeß Gesetzesvorlagen entstehen, die im Reichstag nicht nur prinzipiell, sondern auch in der Einzelformulierung mehrheitsfähig und daher nicht veränderungsbedürftig waren. Konnte diese Zielsetzung nach Auffassung der Bürokratie in dem jeweiligen Einzelfall erreicht werden, dann verteidigte sie ihre Vorlagen zäh und meist erfolgreich gegen jede Änderung durch den Reichstag oder seine Ausschüsse.¹⁰⁶ Ließ sich in den innerbürokratischen Beratungen keine Klärung erzielen, dann wurde häufig ungeachtet

103 Barbara Vogel hat sowohl in ihrer in Kürze erscheinenden Habilitationsschrift (Allgemeine Gewerbefreiheit. Die Reformpolitik des preußischen Staatskanzlers Hardenberg 1810–1820) wie in dem Aufsatz: Beamtenkonservatismus. Sozial- und verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Parteien in Preußen im frühen 19. Jahrhundert, in: Dirk Stegmann, Bernd-Jürgen Wendt, Peter-Christian Witt (Hrsg.), Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Fritz Fischer zum 75. Geburtstag. Bonn 1983, S. 1–31, die quasi-parlamentarische Funktion der innerbürokratischen Diskussion der Gesetzesvorlagen im vormärzlichen Preußen herausgearbeitet. Mit Recht hat sie dabei betont, daß diese Beratungsprozesse eben auch dem sonst in der parlamentarischen Erörterung zu vollziehenden Interessenausgleich galten. Diese im frühen 19. Jahrhundert von der Bürokratie entwickelte Form der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen ist von ihr nie mehr aufgegeben worden und lieferte ihr dann auch über die bloße Ideologie hinaus Argumente für den stets erhobenen Anspruch, Sachwalter des „gemeinen Wohls“ zu sein.

104 Zum formellen Gesetzgebungsverfahren im Kaiserreich vgl. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, S. 920 ff. sowie die erschöpfende zeitgenössische Darstellung bei Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, Tübingen 5. Neubearb. Aufl., 1911, S. 1–124.

105 Soweit sich übersehen läßt, ist dies bei allen wichtigeren Gesetzgebungsvorhaben nicht nur im Reich, sondern auch in Preußen regelmäßig erfolgt. Auf Einzelnachweise dieses aus der Literatur zur Geschichte des Kaiserreichs erkennbaren und am Beispiel der Finanzpolitik auch aus den archivalischen Quellen erarbeiteten Tatbestands muß hier verzichtet werden; eine unter regierungssystematischen Gesichtspunkten erfolgende Auswertung der Literatur und der Quellen bleibt ein Desiderat der Forschung.

106 Der Reichstag – im Kaiserreich wie in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik – als arbeitendes Parlament, wo nicht die verhältnismäßig seltenen und häufig wenig gut besuchten Plenarsitzungen, sondern die arbeitsintensiven Ausschußsitzungen die entscheidende Rolle spielen, ist ein Topos; freilich können Zweifel an dem Nutzen dieser „Arbeit“ entstehen, wenn man sieht, wie wenig materielle Veränderungen durch sie bewirkt wurden, vgl. nur beispielhaft die Kommissionsberatungen über die Finanzreformgesetze 1906–1909, ZStA I Nr. 308–319 sowie Anm. 97.

aller Vorarbeiten auf das Vorhaben verzichtet oder aber gezielt ein als veränderungsfähig bezeichneter Vorentwurf veröffentlicht und bei den Interessenten zur Diskussion gestellt, um dann unter Verwendung der Ergebnisse der öffentlichen Diskussion erneut in der Bürokratie beraten zu werden.¹⁰⁷ Der Reichstag und seine Ausschüsse spielten bei diesem Verfahren nur insofern eine Rolle, als meist sondiert wurde, ob die Gefahr bestand, mit einem Vorhaben an einer Negativmehrheit zu scheitern. Nur in wenigen wichtigen Fällen ist im Kaiserreich von diesem Verfahren einer intensiven bürokratischen Vorberatung abgewichen worden, dann aber meist um den Preis einer verheerenden Niederlage der Regierung.¹⁰⁸

Dieses im Kaiserreich voll ausgebildete Verfahren einer extensiven, auf Ausgleichung sozialer, ökonomischer und politischer Interessen durch die Bürokratie gerichteten Vorberatung aller Gesetzesvorlagen vor ihrer Einbringung im Reichstag wies zwei wesentliche Mängel auf: Einmal berücksichtigte die Bürokratie bei ihrer Interessenabwägung stets nur den Teil des politisch-sozialen Spektrums, den sie selber als staatstragend anerkannte, was in der Praxis die Ausschließung sozialdemokratischer, gewerkschaftlicher, häufig auch linksliberaler Ideen und Interessen mit sich brachte, zum andern reduzierte die Bürokratie den Reichstag auf ein bloßes Akklamationsorgan, nahm ihm die Möglichkeit zu einer effektiven Interessenwahrung und verhinderte damit, daß aus dem Reichstag wenigstens im Bereich der Gesetzgebung ein gleichgewichtiger Partner von Regierung und Bürokratie wurde. In der Weimarer Republik blieb dieses System der bürokratischen Vorberatung von Gesetzesvorlagen – nun allerdings unter einer wesentlichen Erweiterung der berücksichtigten Interessen und unter gleichzeitiger Befreiung von dem Zwang, alle Reichsgesetzesvorhaben mit Preußen vorher abzustimmen – weiterhin inkraft. Auch hier durchliefen alle Vorlagen vom Referententwurf bis zum Kabinettsbeschluß über die Einbringung bei Reichsrat und Reichstag in der Regel ein gestuftes internes Beratungsverfahren, an dem nun in formalisierter Weise die auch früher gehörten Interessenvertreter beteiligt wurden. Bei dem Selbstbewußtsein der Bürokratie war es nicht verwunderlich, wenn sie trotz der geänderten Rahmenbedingungen ihre Vorlagen möglichst unverändert durch die parlamentarischen Beratungsgremien schleusen wollte und sich dabei auch meist durchsetzte. Die parlamentarischen Beratungen – vor allem in den Ausschüssen – hatten eigentlich nur insofern Bedeutung, als sich hier die Reichstagsmitglieder in einem mühsamen Prozeß des Nachvollziehens sachkundig machen konnten, um die Regierungsvorlagen dann entweder mitzuvertreten oder zu bekämpfen. Prinzipiell war ein solches Verfahren dem parlamentarischen Regierungssystem sogar angemessen. Diese

107 Vgl. dazu Klaus Saul, Um die konservative Struktur Ostelbiens in: Festschrift Fischer (Anm. 103), S. 128ff. mit Beispielen aus der gesetzlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen.

108 So z. B. bei einigen Kerngesetzen der großen Finanzreform 1908/09, vgl. dazu Peter-Christian Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches*, S. 199 ff.

Arbeitsteilung bei der Gesetzgebung, die Regierung und ihre Bürokratie übernahmen die materielle Gestaltung, die Regierungsmehrheit im Reichstag die öffentliche Vertretung der Vorlagen und zwar unter bewußten Verzicht auf materielle Änderungswünsche, setzte unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems allerdings eine eindeutige Scheidung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien (am besten sogar ein Zweiparteiensystem) voraus. Unter den Bedingungen des Vielparteiensystems mußte dagegen das Erfolgserlebnis der durch die parlamentarischen Beratungen geänderten Regierungsvorlage gerade für die an der Regierung beteiligten Parteien möglich sein, war die rigide Abschirmung der Vorlagen gegen jede Änderung durch Bürokratie und Regierung geradezu systemwidrig und trug mit dazu bei, daß einzelne Parteien auch bei wichtigen Vorlagen aus der Regierungsmehrheit ausbrachen oder sich bei der Abstimmung spalteten.¹⁰⁹ Die weitgehende Ablösung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch Notverordnungen nach Art. 48 seit dem Sommer 1930 hat nicht nur dem Reichstag seine ohnehin bescheidene Rolle bei der Gesetzgebung genommen, sondern – und dies ist nicht weniger bedeutsam als die zurecht hervorgehobene Tatsache, daß Brüning's sogenannte „sachliche“ Politik in Wirklichkeit eher ein unkanalisiertes Einwirken der Interessenten bedeutete –¹¹⁰ auch den Prozeß der innerbürokratischen Vorberaterung von Gesetzesinitiativen entscheidend verändert; nun wurden nicht mehr alle Ministerien (und damit auch alle von ihnen zu berücksichtigenden gesellschaftlichen Interessen), sondern in der Regel nur noch das jeweils zuständige Ministerium und die Reichskanzlei beteiligt. Abgesehen von der Verschlechterung der technischen Qualität der Vorlagen bedeutete dies vor allem, daß die durch den bürokratischen Vorberaterungsprozeß eben auch gegebene Chance zu einer Abwägung und Ausgleichung der sozialen, ökonomischen und politischen Interessen nicht mehr voll genutzt wurde.¹¹¹

Das Haushaltsgesetz als das wohl wichtigste jährliche Gesetzgebungsvorhaben stellte noch einen Sonderfall dar; traditionell war das Budgetrecht des Reichstages in Deutschland vielfach eingeschränkt: Auf der Ausgabenseite war der Regierung in der Verfassungspraxis seit den 1860er Jahren so etwas wie ein Recht zur Tätigkeit aller aufgrund gesetzlicher Bestimmungen notwendigen Ausgaben auch ohne Verabschiedung durch den Reichstag zugewachsen und auf der Einnahmen-

109 Vgl. o. Anm. 83 und 95.

110 Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Villingen ³1960, S. 335 ff., 377 ff.; vgl. a. die Vorgänge um die Installierung des sog. Wirtschaftsbeirats der Reichsregierung im Okt./Nov. 1931, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1165–1166.

111 Besonders deutlich läßt sich dies bei den vier Notverordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen 1930/31 – zweifelsohne den wichtigsten gesetzgeberischen Maßnahmen dieser Jahre – ablesen, vgl. die Aktenreihen BA Koblenz, R 43 I Nr. 2365–2377 (Maßnahmen zur Gesundung der Reichsfinanzen), Nr. 2378–2380 (Eingaben während der Jahre 1930/31 betr. Finanz- und Wirtschaftskrise), Nr. 2381–2384, 2384 a, 2385, 2385 a, 2386–2387 (Akten betr. die Notverordnungen des Reichspräsidenten 1931/32).

seite galt das perpetuierte Erhebungsrecht für alle einmal beschlossenen Steuern und Abgaben, lediglich die Begebung von Anleihen bedurfte jedesmal der Zustimmung des Reichstages.¹¹² Da das Budget zugleich der „Regierungsplan par excellence“¹¹³ ist, war es im parlamentarischen Regierungssystem an sich notwendig, daß der Einfluß des Parlaments als ganzem hierauf gering blieb und selbst den Regierungsparteien nur eine Akklamationsrolle zukam. War also die inhaltliche Gestaltung als eine Prerogative der Regierung anzusehen, so kam der formellen Gestaltung, d. h. der Einhaltung der allgemein anerkannten Budgetprinzipien wie Vollständigkeit, Jährlichkeit, Vorherigkeit und Spezialisierung, sowie dem gesetzestreuen Budgetvollzug und der Budgetkontrolle auf Seiten des Reichstages besondere Bedeutung zu. Während der Zeit der Weimarer Republik ist der Haushaltsplan dem Reichstag jedoch mit wenigen Ausnahmen nie so rechtzeitig vorgelegt worden, daß er bis zum Beginn des Haushaltsjahres durchberaten und verabschiedet werden konnte.¹¹⁴ Bisweilen wurde er so spät eingebracht, daß erst kurz vor oder wie 1924 sogar erst nach Abschluß des Rechnungsjahres die Verabschiedung erfolgen konnte. Ferner zeichneten sich die Haushaltspläne in großen Teilbereichen wie etwa dem Kriegslastenhaushalt oder dem Wehretat durch eine ganz geringe Spezialisierung aus, wodurch selbst den Haushaltsexperten der Fraktionen der Überblick über die Struktur der öffentlichen Ausgaben (so vor allem die Subventionspraxis des Reiches)¹¹⁵ verloren ging. Und schließlich war in den Anfangsjahren der Republik infolge der Inflation ohnehin eine rationale Überprüfung der Haushaltsansätze unmöglich und während der Stabilisierung 1923/24 und nach dem Sommer 1930 war dem Reichstag entweder mittels spezieller Ermächtigungsgesetze und der darauf aufbauenden Notverordnungen oder aber mittels der tief in die formell noch verabschiedeten Haushaltspläne eingreifenden Notverordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen eine materielle Mitwirkungsmöglichkeit entzogen.¹¹⁶ Aus diesen Umständen ergaben sich auch schwerwiegende Folgen für die Kontrolle des Budgetvollzugs; weder der Rechnungshof noch der Reichstag haben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien der nachvollziehenden

112 Friedrich Saemisch, *Das Staatsschuldenwesen*, in: *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Bd. 2. Berlin 1932, S. 435 ff. Von seiten der Regierung wurde dies seit Brüning bestritten, vgl. zu dem Konflikt zwischen Reichsregierung und Reichsschuldenverwaltung BA Koblenz, R 2 Nr. 3277; R 43 I Nr. 2392.

113 Gaston Jéze, *Allgemeine Theorie des Budgets*. Tübingen 1927, S. VII.

114 Das Haushaltsgesetz trat in Kraft für 1919/20 am 31. 10. 1919, für 1920/21 am 26. 3. 1921, für 1921/22 am 26. 3. 1921, für 1922/23 am 30. 3. 1922 (als vorl. Gesetz, ein endgültiges wurde nie verabschiedet), für 1923/24 am 4. 6. 1923, für 1924/25 am 10. 8. 1925, für 1925/26 am 30. 1. 1926, für 1926/27 am 31. 3. 1926, für 1927/28 am 14. 4. 1927, für 1928/29 am 31. 3. 1928, für 1929/30 am 29. 6. 1929, für 1930/31 am 29. 3. 1930 (als Notgesetz), für 1931/32 am 30. 3. 1931, für 1932/33 am 29. 3. 1932 (durch Notverordnung).

115 Peter-Christian Witt, *Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik*, in: *GuG* 8 (1982), S. 390.

116 Ebd., S. 405 ff.; ders., *Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1914–1924*, in: *Hans Mommsen u. a. (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*. Düsseldorf 1974, S. 395 ff.; ders., *Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung*, in: *VZG* 23 (1975), S. 29 ff., a. für das Folgende.

Kontrolle auf das Haushaltsgebaren der Regierung und Verwaltung einwirken können.¹¹⁷ Höheren Einfluß hatte der Reichstag wie schon während des Kaiserreiches auf die Gestaltung der Einnahmeseite des Haushalts durch sein Steuerbewilligungsrecht, ohne daß dieser überschätzt werden sollte, da während der Inflationszeit und nach 1930 auch hier eindeutig der Gestaltungswille von Regierung und Bürokratie (und der von ihnen berücksichtigten wirtschaftlichen und sozialen Interessen) dominierte.

Die dauerhafte begleitende Verwaltungs- und Regierungskontrolle durch den Reichstag blieb während der gesamten Zeit der Weimarer Republik ohne große Bedeutung, da weder parlamentarische Anfragen und Interpellationen noch die Untersuchungsausschüsse des Reichstages oder die Berichte des Rechnungshofes eine Veränderung im Handeln von Regierung und Verwaltung hervorgerufen haben.¹¹⁸ Dies galt auch, wenn scheinbar ein Erfolg zu verzeichnen war; denn auch der nach vielen Kämpfen eingesetzte Überwachungsausschuß des Reichstages für die geheimen Wehrmächtsausgaben blieb wirkungslos, da ihm zwar nachträglich Kenntnis über die Mittelverwendung gegeben, aber ein materielles Einfluß auf die Zweckbestimmung verwehrt wurde und er seine Kritik an dem Verhalten der Wehrmachtsverwaltung noch nicht einmal der Öffentlichkeit zugänglich machen konnte, um auf diesem Weg Druck auf die Verwaltung auszuüben.¹¹⁹ Die Schwierigkeiten für eine effektive Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch den Reichstag waren einerseits objektiver Art: Die gerade nach 1918 stark zunehmende Staats-tätigkeit, bedingt durch den Ausbau des Sozialstaats und die zunehmende Intervention in die Wirtschaft sowie durch die Kriegsfolgelasten, machte es sowohl dem einzelnen Abgeordneten wie den Fraktionen unmöglich, das gesamte komplizierte Verwaltungs- und Leistungssystem noch zu überschauen,¹²⁰ zugleich aber beharrten die Reichstagsmitglieder, hierin auch durch den Rechnungshof bestärkt, dessen rechenhaftes, nicht aber politisches Verständnis der Haushaltskontrolle sie auf alle Bereiche des Regierungs- und Verwaltungshandelns übertrugen, auf einer solchen Form der Kontrolle, die allenfalls Aufgabe der bürokrati-

117 Erschließen läßt sich dies aus den wenigen erhaltenen Haushaltsakten z. B. zum Wehrhaushalt, BA Koblenz, R 2 Nr. 5145–5153, 21852–21999.

118 Zu parlamentarischen Anfragen und ihrer Behandlung vgl. BA Koblenz R 43 I Nr. 1011; zu den Wirkungen der Bemerkungen des Rechnungshofs (vollständige Sammlung in: ZStA I, RRH Nr. 2853–2872) vgl. BA Koblenz, R 2 Nr. 21811–21820; zu den Untersuchungsausschüssen vgl. Fritz Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JbÖR 13 (1925), S. 121 ff., 17 (1929), S. 77 ff., 21 (1933/34), S. 88 ff.

119 Michiyoshisi Oshima, Die Bedeutung des Kabinettsbeschlusses vom 4. April 1933 für die autonome Haushaltsgebarung der Wehrmacht, in: Finanzarchiv N.F. 38 (1980), S. 193–235, insbes. S. 195–203.

120 Welche Schwierigkeiten selbst die Verwaltung damit hatte, auch nur festzustellen, welche Rechtsnormen eigentlich galten, belegt eindringlich die Denkschrift von MinDir. Emil Ritter (Reichsarbeitsministerium) „Die Feststellung und Vereinfachung des geltenden Rechts“, 5. 6. 1924. Die Denkschrift, die der Reichspräsident Ebert dem Reichskanzler am 22. 8. 1924 mit der Bitte um Beachtung übersandte, bildete den Auftakt für langdauernde, letztlich aber ergebnislose Beratungen, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1975.

schen Binnenkontrolle sein konnte.¹²¹ Die andere Schwierigkeit lag in dem bürokratischen Widerstand gegen eine „politische“ Außenkontrolle – und dies galt sowohl gegenüber der Kontrolle durch die Regierung wie durch den Reichstag, während die traditionellen Formen der Verwaltungskontrolle durch die besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit oder durch die vorgesetzte Behörde weitgehend akzeptiert waren.¹²² Alle diese Faktoren trugen dazu bei, daß die Ausbildung eines politischen Verständnisses von Regierungs- und Verwaltungskontrolle nicht gelang, daß einerseits die Reichstagsmitglieder bis in die Einzelheiten des Verwaltungshandelns eindringen und mit ihren Monita Veränderungen hervorrufen wollten, andererseits aber nicht gesehen wurde, daß Kontrolle von Regierung und Verwaltung in erster Linie Aufgabe der parlamentarischen Opposition sein mußte, während Unterstützung der Regierung Pflicht der sie tragenden Parteien war. Ein solches Verständnis hat sich jedoch nicht eingespielt; wohl wurden die meisten der fast 60 Mißtrauensanträge, die im Reichstag bis zum Sommer 1930 eingebracht wurden, als noch keine Mehrheit der verfassungsfeindlichen Parteien bestand, von der KPD, der NSDAP (seit 1924) und der DNVP (in der Nationalversammlung und im 1. und 2. Reichstag) gestellt, also von den Parteien, die in grundsätzlicher Opposition zum politischen System der Weimarer Republik standen, und wurden schon deswegen abgelehnt, aber wichtiger war, daß auch die prinzipiell miteinander koalitionsfähigen Parteien und selbst in einer Koalitionsregierung mitwirkende Parteien auf das Instrumentarium des Mißtrauensvotums oder das ihm gleichkommende Verweigern des Vertrauensvotums zurückgriffen, um Kontrolle über die Regierung auszuüben.¹²³

V. Einige Schlußfolgerungen für die Einordnung des Regierungssystems der Weimarer Republik

Aus den hier vorgetragenen Überlegungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in der Weimarer Republik lassen sich mit

121 Neben den Anm. 118 genannten Bemerkungen des Rechnungshofs sind die Untersuchungen des Reichssparkommissars zur Verwaltungsreform Schulbeispiele für diese sehr rechenhafte Form bürokratischer Binnenkontrolle, vgl. Die Vorschläge des Reichssparkommissars zur Verwaltungsreform deutscher Länder. Stuttgart 1931; Vorschläge des Reichssparkommissars zur Verwaltungsreform, 17. 6./30. 7. 1932, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1953.

122 Georg Loewe, Reichsverwaltung und Reichskontrolle, in: ZfP 14 (1925), S. 68–76; Gerhard Lassar, Reform des Verwaltungsrechtsschutzes, in: Reichsverwaltungsblatt 50 (1929), S. 8 ff.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 568 ff.

123 Erfolgreich waren nur die beiden Mißtrauensanträge vom 12. 5. und 17. 12. 1926, ausdrücklich verweigert wurde dem 2. Kabinett Stresemann das Vertrauen am 23. 11. 1923; in formeller Hinsicht ist der Regierungsturz als extremste Form der Kontrolle also nicht allzu häufig erfolgreich angewandt worden; tatsächlich wird man aber auch diejenigen Fälle des Regierungsturzes, bei denen das Ausscheiden der einen oder anderen Regierungspartei als Ursache angegeben wird, in diese Kategorie einrechnen müssen, da in der Regel für den Fall, daß der Reichskanzler nicht freiwillig zurücktrat, das Mißtrauensvotum angedroht war.

der gebotenen Vorsicht einige Ergebnisse herausarbeiten, die teils Bestätigung, teils Nuancierung der Resultate der Forschung darstellen:

1. Die Bestimmungen der Reichsverfassung und mehr noch ihre rechtspositivistische Auslegung bzw. überhaupt die Verrechtlichung des Politischen haben die Verfestigung politischer Verhaltensweisen, die einem parlamentarischen Regierungssystem angemessen gewesen wären, zwar nicht a priori verhindert, wohl aber für alle am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten, soweit ihre Rolle hier diskutiert worden ist, also für Parteien, Regierungen, Reichspräsidenten und Bürokratie, die Möglichkeiten alternativer Formen des Regierens eröffnet.

2. Weder die Regierung noch die Bürokratie oder der Reichstag haben ein dem intendierten parlamentarischen Regierungssystem angemessenes Selbstverständnis entwickelt bzw. die Rolle der jeweils anderen Institution richtig eingeschätzt. Der Reichstag hat behindert durch Regierung und Bürokratie nicht zu seiner Rolle als *dem* Ort für die Austragung der politisch-sozialen und ökonomischen Gegensätze finden können und ist zugleich durch die Forderung nach „sachlicher“ Politik als die Rekrutierungsbasis des politischen Führungspersonals immer mehr in den Hintergrund gedrängt worden. Zugleich aber haben der Reichstag bzw. die Parteien mit ihrem Mißverständnis der Regierung als Ausschuß des Parlaments, ihrer durch das Wahlrecht mitverursachten Unfähigkeit zu stabiler Koalitions- und Mehrheitsbildung geradezu die Entparlamentarisierung der Regierung gefördert. Hierdurch ist der traditional als Sachwalterin einer „sachlichen“ Politik geltenden, nichtsdestotrotz aber höchst politischen Bürokratie, deren Selbstbewußtsein ungebrochen war und deren Bedeutung durch die gewollte Ausdehnung der Staatstätigkeiten ohnehin zwangsläufig zunahm, eine stets über eine dienende Funktion hinausgehende Bedeutung zugefallen, bis sie zwischen 1930 und Anfang 1933 erneut, wenn auch nur vorübergehend, politische Führung im eigentlichen Sinne ausüben konnte.

3. Unter dem Gesichtspunkt des Regierungssystems läßt sich die Geschichte der Weimarer Republik in drei Phasen einteilen: Zwischen 1919 und 1924 – also der Zeit der höchsten innen- und außenpolitischen Belastung und nicht minder drängender wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme – näherte sich das Regierungssystem sehr stark einem parlamentarischen, war „Regierung durch die Parteien“ die Regel und selbst die vielen Regierungskrisen waren eher ein Zeichen für die zwar mühsame, von vielen Rückschlägen gezeichnete, aber doch nicht ganz erfolglose Einübung dieses Regierungssystems. Die Jahre zwischen 1924 und 1930 brachten gerade wegen des abnehmenden innen- und außenpolitischen Drucks und wohl auch wegen des neuen Reichspräsidenten eine Rückentwicklung insofern, als „Regierung neben den Parteien“ zunehmend als praktikable Alternative angesehen wurde, zumal die Parteien selber – wie sich im Sturz der letzten parlamentarischen Regierung Müller zeigt – den verringerten Kompromißzwang einer solchen Regierungsform als vorteilhaft ansahen. In den Jahren 1930 bis Anfang 1933 wurde, begonnen unter Brüning und konsequent fortgesetzt unter Papen

und Schleicher, offiziell „Regierung über den Parteien“ als Ausdruck „sachlicher“ Politik angestrebt, praktisch aber „Regierung gegen die Parteien“ ausgeübt; d. h. freilich nicht, daß nach 1930 zur Regierungspraxis des Kaiserreiches zurückgekehrt wurde, sondern die Ausschaltung der Parteien und die Bürokratisierung der Politik bildete nur ein Zwischenspiel auf dem Weg zur Diktatur, das auch insofern Bedeutung hat, als hier für diese Form des Regierens die notwendige soziale Akzeptanz gewonnen wurde.

Horst Möller

Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919–1932

I. Landtag, Staatsministerium und Verwaltung

„Den Schattenseiten des parlamentarischen Systems kann entgegen gewirkt werden, wenn man sich einer Einrichtung bedient, die eine spezifische Errungenschaft gerade der deutschen Rechts- und Staatsentwicklung ist: *des grundsätzlich auf das Gesamtinteresse eingestellten Berufsbeamtentums*. So verliert dieses nicht, wie bei Einführung des parlamentarischen Systems erwartet, seine Bedeutung im Staatsleben, im Gegenteil, es fällt ihm eine nur noch wichtigere Rolle als bisher zu.“

Im „richtigen Einbau“ des Berufsbeamtentums in den parlamentarischen Staat sah der Staatsrechtslehrer Hans Nawiasky 1926 das wirkungsvollste Aushilfsmittel gegen die durch steten Wechsel der Mehrheiten und Regierungen bedingten „Schwankungen der Staatsleitung“ und das „Überwuchern egoistischer Gruppeninteressen vor den Interessen der Gesamtheit“.¹

Beschrieb Nawiasky hier das Verfassungssystem von Reich und Ländern in der Weimarer Republik oder charakterisierte er den Parlamentarismus überhaupt? Stellte er das Ideal der Staatsverwaltung einer Karikatur des parlamentarischen Regierungssystems gegenüber oder charakterisierte er die Realität von Verwaltungsstaat und parlamentarischer Demokratie?

Die Funktionen von Landtag, Staatsministerium und Verwaltung² waren verfassungsrechtlich klar voneinander geschieden, doch bildeten sie in der Verfassungswirklichkeit Preußens während der Weimarer Republik keineswegs eindeutig getrennte, homogene Blöcke. Die Verschränkung dieser drei Institutionen staatlicher Herrschaft hatte eine prinzipielle Dimension und eine Reihe spezieller Aspekte, die an der

¹ Deutsche Juristen-Zeitung 31 (1926), S. 68 f.

² Im Mittelpunkt folgender Überlegungen steht nicht die gesamte preußische Verwaltung, sondern die Ministerialbürokratie sowie die Politischen Beamten.

Rechtsstellung des Staatsministeriums und der Staatsminister ablesbar sind. Das Preußische Staatsministerium befand sich in einer Zwitterstellung zwischen Landtag und Verwaltung: Es war keineswegs nur ein „Ausschuß des Parlaments“ wie es der DDP-Abgeordnete Dr. Conrad Berndt während der preußischen Verfassungsberatungen formuliert hatte,³ noch war das Ministerium vom Landtag unabhängig. Aufgrund des Artikels 45 der Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920 wählte der Landtag ohne Aussprache den Ministerpräsidenten, der zu seiner Amtsführung des parlamentarischen Vertrauens bedurfte. Anders als im Reich lag in Preußen also auch der Amtsantritt des Regierungschefs in der ausschließlichen Verantwortung des Parlaments. Nicht durch eine außerparlamentarische Instanz beauftragt, sondern vom Landtag gewählt, war die preußische Regierung eindeutig Ergebnis parlamentarischer Mehrheitsbildung. Zugleich aber war die im Landtag verankerte Regierung „oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates“ (Art. 7 Pr.V.), also die Spitze der preußischen Staatsverwaltung. Trotzdem wurde der parlamentarische Charakter des Staatsministeriums zu keinem Zeitpunkt verwischt, in Preußen gab es weder „überparteiliche“ Regierungschefs wie in den Reichskabinetten Cuno 1922/1923 bzw. Luther 1925/26, noch Präsidialkabinette, wie sie seit Frühjahr 1930 im Reich üblich wurden.⁴

Der parlamentarische Charakter der preußischen Regierungen resultierte aus der im Parlamentarismus üblichen Zerteilung des Landtags in mehrheitsbildende Koalitions- und Minderheit bleibende Oppositionsfraktionen. Der parlamentarische Rückhalt der preußischen Staatsminister setzte Loyalität der Fraktionen gegenüber ihren Regierungsmitgliedern voraus; wurde sie versagt, war der Rücktritt unvermeidlich, beispielsweise beim Ausscheiden der DVP-Minister Dr. von Richter (Finanzen) und Boelitz (Kultus) am 6. Januar 1925: Beide Politiker hätten die Koalition gern fortgesetzt, fanden dafür aber keine Mehrheit in ihrer Fraktion.⁵ Die Existenz von Koalitionsregierungen führte faktisch zu einem differierenden Verhältnis der einzelnen Koalitionsfraktionen zu den Ressorts, in der Regel waren die Kontakte von leitenden Beamten eines Ministeriums zu Landtagsabgeordneten enger, wenn sie der Partei des Ministers angehörten. Die Staatsminister wiederum leiteten ihr Ressort innerhalb der vom Ministerpräsidenten zu bestimmenden Richtlinien der Regierungspolitik selbständig (Art. 46 Pr. V.).

3 Vgl. die Diskussion im Verfassungsausschuß: Sitzungsberichte der Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung, Verfassungsausschuß, S. 40 ff.

4 Nur ein parteiloser Minister erreichte im Weimarer Preußen eine lange Amtsdauer: Kultusminister Carl Heinrich Becker amtierte 1921 einige Monate im Kabinett Stegerwald und danach von 1925 bis 1930 im zweiten und dritten Kabinett Braun sowie in dem sehr kurzlebigen Kabinett Marx. Becker war zwar kein Laufbahnbeamter, kann aber als Universitätsprofessor und Staatssekretär im Kultusministerium durchaus als Fachminister angesehen werden. Diese Einschätzung gilt auch für die nur wenige Monate im Jahr 1921 amtierenden Staatsminister Saemisch (Finanzen) und Warmbold (Landwirtschaft).

5 Vgl. die Erklärung der beiden DVP-Minister im Amtlichen Preußischen Pressedienst vom 6. Januar 1925. Dazu auch Carl Severing, *Mein Lebensweg*, Bd. 2. Köln 1950, S. 39 f., und Otto Braun, *Von Weimar zu Hitler*. New York ²1940, S. 163 ff.

Die Zweiteilung des Landtags sowie die unterschiedliche Parteizugehörigkeit der Staatsminister prägten die Beziehungen dieser beiden Institutionen zur Verwaltung. Loyalität zur Regierung, aber auch die Fähigkeit, umgehend mit den Oppositionsparteien zusammenzuarbeiten, wenn sie zu Regierungsparteien wurden: Diese prinzipiell bestehende, jederzeit aktualisierbare Alternative konnte für das Verhältnis der Ministerialbürokratie zum Parlament nicht ohne Folgen bleiben. Die Heterogenität von Landtag und Staatsministerium wirkte auf die Verwaltung zurück. Und das umso mehr, als die preußische Ministerialbürokratie in ihrer politischen Zusammensetzung alles andere als homogen war.

Die mehr oder minder energische, mehr oder minder tiefgreifende Personalpolitik der preußischen Innenminister Severing und Grzesinski veränderte nach der Revolution von 1918/19 die Zusammensetzung der preußischen Verwaltung. Die verfassungsrechtliche Garantie, die die Revolutionsregierungen des Reiches und Preußens den Beamten gaben und die durch die Artikel 129 und 130 der Weimarer Verfassung bestätigt wurden, schränkte die Politisierung der Verwaltung zwar ein, schloß sie aber keineswegs aus. Über die Politischen Beamten und die Spitzenämter in den Staatsministerien übten Koalitionsparteien und Minister Einfluß auf die Ministerialbürokratie aus. Die Einwirkung der Regierung auf die Verwaltung ging in Preußen zweifellos erheblich weiter als im Reich. Diese unterschiedliche Intensität in der Republikanisierung der Verwaltung war sowohl Folge der voneinander abweichenden verfassungsrechtlichen Regelungen⁶ als auch differierender Wahlergebnisse im Reich und in Preußen.⁷

Die erheblich stabileren preußischen Regierungen konnten eine längerfristige Konstanz ihrer Personalpolitik erreichen, die den kurzlebigen Reichsregierungen versagt bleiben mußte. Überdies gab es in den Reichskabinetten 1919–1933 nicht weniger als 14 Innenminister, die fünf verschiedenen Parteien angehörten bzw. parteilos waren, während in Preußen lediglich fünf Innenminister amtierten, die mit einer nur halbjährigen Ausnahme regelmäßig Sozialdemokraten waren. Auch in den anderen Ressorts war die Amtszeit der Staatsminister im Durchschnitt erheblich länger als im Reich. So wurde beispielsweise das preußische Justizressort zwischen 1919 und 1932 von nur zwei Ministern geleitet, den Zentrumspolitikern Hugo Am Zehnhoff (1919–1927) und Hermann Schmidt (1927–1932), gleiches galt in bezug auf das Ministerium für Volkswohlfahrt, dem die Zentrumspolitiker Adam Stegerwald (1919–1921) und Heinrich Hirtsiefer (1921–1932) vorstanden. Auch andere Staatsminister versahen ihr Amt überdurchschnittlich lange: Finanzminister Höpker-Aschoff (DDP) amtierte sechseinhalb Jahre (1925–1931), Kultusminister C. H. Becker insgesamt 6 Jahre (1921,

6 Vgl. Horst Möller, *Das demokratische Preußen*, in: Otto Büsch (Hrsg.), *Das Preußenbild in der Geschichte*. Berlin–New York 1981, S. 237 ff., 240 f.

7 Horst Möller, *Parlamentarisierung und Demokratisierung im Preußen der Weimarer Republik*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*. Düsseldorf 1974, S. 371 ff.

1925–1930), Handelsminister Schreiber (DDP) und Landwirtschaftsminister Steiger (Z) über sieben Jahre (1925–1932), Innenminister Severing insgesamt mehr als acht und Ministerpräsident Braun ungefähr zwölf Jahre. Wenn auch die politische Bedeutung der hier genannten Minister höchst unterschiedlich war und einer der tatkräftigsten preußischen Politiker – der knapp dreieinhalb Jahre amtierende Innenminister Grzesinski (1926–1930) – hier nicht einmal durch besonders lange Amtsdauer auffällt, so bleibt doch festzuhalten: Die Stabilität der preußischen Regierung stärkte ihre Autorität gegenüber der Verwaltung und verhinderte, daß die Spekulation über eine baldige Ablösung der Staatsminister zum Tagesgespräch in den Ressorts wurde.

Allerdings enthielt die verfassungsrechtliche Regelung des Beamtenproblems in der Weimarer Verfassung Widersprüchlichkeiten. Weder die Nationalversammlung noch die verfassungsgebende Preußische Landesversammlung scheinen 1919/1920 die Ambivalenz politischer Rechte und Pflichten der Beamten in der parlamentarischen Demokratie reflektiert zu haben. Auf die sich daraus ergebenden institutionellen Folgen für das Verhältnis von Parlament, Regierung und Bürokratie gehen die Verfassungen von 1919/20 nicht ein. Die Preußische Verfassung enthält zwar einen Abschnitt über die Staatsbeamten (Art. 77–80), doch sind darin nur einige beamtenrechtliche Prinzipien enthalten, sowie Verfassungstreue gefordert: „Jeder Staatsbeamte hat einen Eid dahin zu leisten, daß er das ihm übertragene Amt unparteiisch nach bestem Wissen und Können verwalten und die Verfassung gewissenhaft beobachten wolle“ (Art. 78). Im übrigen wird auf das Reichsrecht verwiesen.

Die Beamten, laut Art. 130 Weimarer Verfassung „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“, hatten unbeschadet dieses durchaus wohlwogenen – wenn auch unglücklich formulierten – Grundsatzes⁸ die gleichen politischen Rechte und Pflichten wie die übrigen Staatsbürger auch. Infolge dieser Tatsache betätigten sich damals (wie heute) zahlreiche Beamte zugleich als Politiker. Wie eine sozialstatistische Analyse der Landtage zeigt, stellten sie einen gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil überdurchschnittlich großen Prozentsatz der Abgeordneten aller preußischen Landtage: Der Beamtenanteil in der Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung 1919–1921 betrug 27,8 %. Noch beim letzten frei gewählten Landtag 1932/3 lag der Beamtenanteil bei 22,5 %. Im Mittel waren zwischen 1919 und 1933 knapp 27 % der preußischen Landtagsabgeordneten Beamte.⁹ Immer lag ihr Anteil an den Parlamentariern um ein Vielfaches höher, als es ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen hätte: Während der 2. Wahlperiode 1925–1928 waren 4,8 % der

8 Vgl. dazu jetzt instruktiv: Rudolf Morsey in: Politische Parteien und öffentlicher Dienst. Hrsg. von Baum, Benda, Isensee, Krause und Merritt (Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik 19). Bonn 1982, S. 108 ff., insbes. S. 112 ff.

9 Horst Möller, Parlamentarismus im Preußen der Weimarer Republik. Habilitationsschrift Berlin 1978, S. 378.

Erwerbstätigen im Staats- bzw. Kommunaldienst tätig. Während dieser Zeit waren ca. ein Drittel der Abgeordneten des 2. Landtags Beamte.¹⁰

Unter diesem personellen Aspekt zeigt sich ebenfalls, daß von einer strengen Scheidung zwischen Exekutive, speziell der Bürokratie, und Parlament keine Rede sein kann. Wenn auch der Beamtenanteil an den einzelnen Fraktionen deutliche politische Schwerpunkte aufwies, so beweist doch die Existenz relativ großer Beamtengruppen in den meisten Parteien einmal mehr die politische Heterogenität auch der Beamten-schicht. Die beamteten Parlamentarier hatten im Landtag unter anderem die Aufgabe, die Institution, der sie entstammten, zu kontrollieren. Sie stellten überdies einen außerordentlich gewichtigen berufsständischen Interessenverband im Parlament.¹¹ Insofern wurde die Bürokratie nicht nur durch parteipolitisch motivierte Personalpolitik von außen politisiert, sondern politisierte sich auch von innen heraus. Diese doppelte Politisierung kollidierte indes mit dem überkommenen Selbstverständnis der Bürokratie, zu der die Postulate der Überparteilichkeit und Unabhängigkeit zählten. Diese Standesideologie richtete sich jedoch fast ausnahmslos gegen die von außen kommende Politisierung und erschwerte folglich die Integration der durch die parteipolitisch motivierte Personalpolitik eingesetzten Beamten, wie sie andererseits politisches Propagandamaterial für die nicht weniger parteipolitischen Interessen der Rechtsparteien lieferte.

Obwohl also die Bürokratie, insbesondere auch die Ministerialbürokratie mit den Termini „Homogenität“ und „Stabilität“ keineswegs angemessen charakterisiert werden kann, muß doch gesehen werden, daß die Bürokratie als politischer Faktor im Zusammen- und Widerspiel mit den verfassungsrechtlich präzise definierten Staatsorganen Regierung und Parlament, sowie den in ihrer Funktion in den Verfassungen überhaupt nicht erwähnten politischen Parteien der vergleichsweise stabilste Faktor gewesen ist. Zusammensetzung und Konstellationen änderten sich in Regierung und Parlament in ungleich stärkerem Maße als in der Bürokratie. Parlament und Regierung standen überdies ständig im Licht der Öffentlichkeit, ihre Existenz hing prinzipiell von Wahlergebnissen und Koalitionsvereinbarungen ab. Auf der anderen Seite trug das in weiten Kreisen offen oder latent vorhandene Mißtrauen gegen Parlament, Parteien und parlamentarische Regierung indirekt zur weiteren Festigung der Bürokratie als des in Ideologie und Praxis stabilsten Faktors im politischen Kräftefeld bei. Die Ideologisierung der Bürokratie stilisierte diese nicht selten zur einzigen staatstragenden und überparteilichen Institution, während sie die positive Bedeutung von Parlament und Parteien für die politische Entscheidungsbildung verminderte oder gar bestritt.

10 H. Möller, *Parlamentarisierung* (Anm. 7), S. 382 f.

11 Ebd., S. 380–385.

Andererseits war auch die faktische Bedeutung der Bürokratie abhängig von Stabilität oder Instabilität der anderen beiden Faktoren im politischen Kräftefeld: Je stabiler die Regierung gewesen ist, desto geringer war das Gewicht der Bürokratie im Machtdreieck von Parlament, Regierung und Verwaltung. Je schwächer und kurzlebiger die beiden anderen Teile wurden, desto stärker wuchs der Einfluß der Ministerialbürokratie, wie die Auflösung der Weimarer Republik zeigte.

II. Parlamentarische Elite und Verwaltungselite

Während der Zeit des funktionierenden Parlamentarismus entstammte die politische Elite dem Landtag oder bildete sich aufgrund einer zumindest zeitweiligen Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen. Nur eine vergleichsweise kleine Zahl von Beamten übte politisch entscheidende Funktionen im Weimarer Preußen aus. Und wenn Beamte in eine solche Rolle hineinwuchsen, dann nicht in ihrer Beamteneigenschaft, sondern mit Hilfe ihres parlamentarischen Mandats. So zählte der langjährige Führer der Zentrumsfraktion des Preußischen Landtags, Joseph Heß, ohne Zweifel zu den einflußreichsten preußischen Politikern, aber eben als Parlamentarier – nicht, weil er Regierungsdirektor und Abteilungsdirigent des Regierungspräsidiums in Koblenz gewesen ist.¹² Carl Herold, Ehrenvorsitzender der Deutschen Zentrumspartei und Mitvorsitzender der Landtagsfraktion des Zentrums war Verbandsfunktionär. Felix Porsch, einer der großen alten Männer des preußischen Parlaments und einer der Vorsitzenden der Zentrumsfraktion war Rechtsanwalt. Johannes Gronowski, einer der führenden Zentrumspolitiker der jüngeren Generation, der auch Karriere als Politischer Beamter machte und Oberpräsident der Provinz Westfalen wurde, war vorher Gewerkschaftsfunktionär und hatte danach eine politische Laufbahn begonnen. Ein weiterer Mitvorsitzender der Zentrumsfraktion, Christian Steger, war, wie der zeitweilige Ministerpräsident Adam Stegerwald auch, Gewerkschaftsfunktionär, der langjährige Minister Hirtsiefer Verbandsssekretär.

Für die führenden Mitglieder der preußischen Sozialdemokratie gilt ähnliches: Zwar gab es in der Fraktionsspitze auch einige Beamte, beispielsweise den stellvertretenden Vorsitzenden Ernst Hamburger, der Oberregierungsrat gewesen ist und wie Heß ursprünglich aus dem höheren Schuldienst kam. Doch war die Mehrzahl der führenden Sozialdemokraten über eine Partei- bzw. Gewerkschaftskarriere in einflußreiche politische Funktionen gelangt. So die Ministerpräsidenten Hirsch und Braun, die Minister Severing, Grzesinski, Haenisch, Heine, Lüdemann, Südekum, der Fraktionsführer Heilmann, die Landtagspräsidenten Leinert und Bartels. Unter den DDP-Ministern waren immerhin zwei Beamte, der ehemalige Regierungsrat Dominicus und der ehemalige

¹² Handbuch über den Preußischen Staat für das Jahr 1928. Hrsg. vom Preußischen Staatsministerium, S. 941. Heß wurde zwar erst gegen Ende seiner Laufbahn auch nominell Vorsitzender der Z-Fraktion, war aber schon lange vorher in ihr dominierend.

Oberlandesgerichtsrat Höpker-Aschoff – auch sie aber gelangten über eine politische Karriere in führende Staatsämter, ebenso wie ihre Parteigenossen: der Verbandsyndikus Fischbeck, der Gutsbesitzer Wendorff, der Redakteur und Publizist Oeser; Handelsminister Schreiber war, wie der zeitweilige Fraktionsvorsitzende Falk, Rechtsanwalt.

Die volksparteilichen Staatsminister von Richter und Boelitz hatten allerdings eine Beamtenkarriere hinter sich als sie in der Politik reussierten: Boelitz war Gymnasialdirektor und wurde Kultusminister, von Richter hatte eine klassische Laufbahn im preußischen Justiz- und Verwaltungsdienst absolviert, war von 1905 bis 1914 Sachsen-Coburg-Gothaischer Staatsminister und später, 1917 bis 1920, Oberpräsident der Provinz Hannover. Ernst von Richter war einer der wenigen preußischen Minister, bei dem die erfolgreiche Beamtenlaufbahn ohne Umweg in die Politik mündete. Innerhalb der DVP war die unmittelbare Verbindung von Beamten- und Politikerkarriere keineswegs singular. Auch andere führende preußische DVP-Politiker hatten Verwaltung und Politik auf vergleichbare, wenn auch nicht so erfolgreiche Weise miteinander verbunden, beispielsweise der zeitweilige Fraktionsvorsitzende Dr. von Campe, der von Beruf Landesgerichtspräsident gewesen ist. Auch andere führende Fraktionsmitglieder wie Dr. Leidig und von Kardorff waren zumindest zeitweise im Staatsdienst gewesen. Leidig war Regierungsrat und Universitätsprofessor, bevor er seine berufliche Laufbahn als Syndikus industrieller Verbände fortsetzte.

In bezug auf die führenden Politiker der übrigen Oppositionsparteien muß zwischen der Linken und der Rechten unterschieden werden. In USPD und KPD gab es keine Politiker, die eine Karriere als höhere Beamte hinter sich hatten. Die KPD war Klassenpartei eines Teils der Arbeiter, ihre führenden Politiker, beispielsweise der Fraktionsvorsitzende Pieck, waren ausnahmslos Parteifunktionäre. In der USPD waren einige Angehörige freier Berufe, vor allem Rechtsanwälte tonangebend, beiden Fraktionen gehörten nur wenige Beamte an, in keinem Fall höhere Verwaltungsbeamte, sondern lediglich einige untere und mittlere Beamte, außerdem einige Lehrer und Studienräte.

Mit der DNVP verhielt es sich ähnlich wie mit der DVP: Zahlreiche führende preußische DNVP-Abgeordnete waren höhere Beamte. Die Abgeordneten Dr. von Winterfeld, Winckler, Dr. von Kries, Weißermel, Dr. von Waldthausen, Dr. von Dryander – um nur diese zu nennen – hatten Karrieren im preußischen Verwaltungsdienst hinter sich, auch wenn sie zeitweise andere Berufe ausgeübt hatten. Unter den DNVP-Parlamentariern waren eine ganze Reihe ehemaliger Landräte und Oberregierungsräte, eine Ausnahme war der DNVP-Abgeordnete Graef-Anklam, der von Beruf Buchdruckereibesitzer und Zeitungsverleger gewesen ist.

Einen Sonderfall innerhalb der politischen Elite Preußens bilden zwei Beamtengruppen: Einmal die Universitätsprofessoren, zum anderen die Politischen Beamten, insbesondere Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräte.

Indes kann die politische Karriere der Professoren kaum auf ihre Beamteneigenschaft bzw. einen Einfluß innerhalb der Verwaltung zurückgeführt werden, sie sind somit für unsere Fragestellung irrelevant.¹³

Anders verhält es sich mit den Oberpräsidenten und den Regierungspräsidenten der zwanziger Jahre, sie bildeten eine Verwaltungselite mit starken Verbindungen zur Politik, nicht selten waren sie zugleich Landtagsabgeordnete, waren gelegentlich Staatsminister vor oder nach der Amtszeit als Oberpräsidenten. Sofern sie aus DDP und DVP stammten, hatten sie meist eine klassische Verwaltungslaufbahn hinter sich. In diesem Teil der politischen Elite wird die Verbindung von Verwaltung, Landtag und Ministerialbürokratie am augenfälligsten, wie bereits die Rechtsstellung als „Politische Beamte“ zeigt.¹⁴

In dieser Gruppe war aber auch das politische Konfliktpotential am größten, unterlagen diese Beamten doch der Weisungsbefugnis des Innenministers und waren zugleich, als Mitglieder des Preußischen Landtags, seine Kontrolleure. Selbst unter Parteifreunden konnte eine solche Verbindung von Amt und Mandat zu Problemen führen. So forderte Innenminister Grzesinski den ihm als Oberpräsidenten von Magdeburg unterstellten Landtagsabgeordneten Waentig auf, künftig als Abgeordneter nicht amtsbezogenes Dienstwissen gegen seinen vorgesetzten Minister im Landtag einzusetzen.¹⁵ Schwerer noch hatten es die preußischen Innenminister Severing und Grzesinski mit Waentigs Amtsvorgänger Otto Hörsing, der zugleich Oberpräsident, SPD-Landtagsabgeordneter und Vorsitzender des Reichsbanners war und aufgrund seiner Verwicklung in zahlreiche Affären sowie persönlich motivierter öffentlicher Kritik an der preußischen Justizverwaltung schließlich 1927 abgelöst wurde: Severing schrieb seinem Parteifreund, Fraktionskollegen und Untergebenen am 5. Oktober 1926: Für die Staatsregierung sei es schwer tragbar, „daß ein an verantwortlicher Stelle stehender hoher politischer Beamter, dem innerhalb seines Amtsbereichs die ständige Vertretung des Staatsministeriums obliegt, durch die Art seiner Meinungsäußerung die Staatsregierung“ kompromittiere und „seine Verantwortlichkeit hierfür

13 Zu dieser Berufsgruppe zählten die DDP-Abgeordneten Hugo Preuß und Ernst Troeltsch (der zeitweise Unterstaatssekretär gewesen ist), der SPD-Abgeordnete Heinrich Waentig (der Oberpräsident von Sachsen und schließlich Innenminister wurde), der Vorsitzende der Wirtschaftspartei Johann Viktor Bredt (der spätere Reichswirtschaftsminister), der DNVP-Abgeordnete Wilhelm Kähler und der Zentrumsabgeordnete Albert Lauscher.

14 Vgl. Wolfgang Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933. Stuttgart 1965; Eberhard Pikart, Preußische Beamtenpolitik 1918–1933, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 6 (1958), S. 119–137; Hans-Karl Behrend, Zur Personalpolitik des preußischen Ministeriums des Innern. Die Besetzung der Landratsstellen in den östlichen Provinzen 1919–1933, in: Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands, Bd. 6 (1957), S. 173–214; Horst Möller, Die preußischen Oberpräsidenten der Weimarer Republik als Verwaltungselite, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 30 (1982), S. 1–26.

15 Innenminister Grzesinski an Oberpräsident Waentig, 29. 11. 1928, Internationales Institut für Sozialgeschichte Amsterdam, NL Grzesinski N. 329 (künftig zit. IISG), und Sitzungsberichte des Preußischen Landtags, 3. Wahlperiode, 18. 11. 1928, Sp. 341 (künftig zit. SBPrLT).

durch Hinweis auf seine Eigenschaft als Abgeordneter oder Reichsratsbevollmächtigter abschwächt".¹⁶ Es konnte nicht ausbleiben, daß Konflikte dieser Art an Brisanz gewannen, wenn sie durch keine Parteiräson bzw. Parteiloyalität gemäßigt, sondern durch die Zugehörigkeit eines Beamten zu einer der Oppositionsfractionen des Landtags verschärft wurden. Das galt beispielsweise für den späteren Finanzminister der 1921–1925 gebildeten Großen Koalition, von Richter, der als Oberpräsident von Hannover aus politischen Gründen 1920 vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden war. Nicht wenige Landräte, die der DVP- bzw. der DNVP-Fraktion des Landtags angehörten, wurden zur Disposition gestellt.

Weniger auffällig waren die Aktivitäten von Beamten, die zwar nicht notwendig unter die Kategorie der „Politischen Beamten“ fielen, aber gleichwohl politisch einflußreiche Positionen im Preußischen Staatsministerium bzw. in den Ministerien einnahmen: Sie waren ihren Ministern häufig unentbehrlich und unterhielten intensive Kontakte zu den Landtagsfractionen. Solche Beamte erlangten gelegentlich erhebliche politische Bedeutung und setzten eigene politische Positionen durch, gleichwohl blieben sie weisungsgebundene Staatsbeamte. Ein Beamter dieser Art war Ministerialdirektor Arnold Brecht.¹⁷ Zu den Beamten von politischer Bedeutung gehörten sowohl die Vertrauten der Minister – beispielsweise der persönliche Referent von Ministerpräsident Braun, Herbert Weichmann – als auch Laufbahnbeamte wie Staatssekretär Meister im Innenministerium oder Staatssekretär Freund im Staatsministerium. Ihre Amtsfunktionen waren eindeutig durch ihren Rang in der Ministerialbürokratie bestimmt, ihre Dienstpflichten konzentrierten sich jedoch oft auf jene Grauzone, in der Politik und Verwaltung schwer unterscheidbar ineinander übergangen. Gerade das parlamentarische Leben bot immer wieder solche zwangsläufigen Konvergenzen. Deutlich wurden sie in der Vertretung der Staatsminister während der Ausschußberatungen oder der Plenarsitzungen des Landtags, insbesondere bei der Beantwortung von Anfragen.

Häufig beantworteten die Ministerialbeamten anstelle ihrer Minister parlamentarische Anfragen. Sehr oft wurden Spitzenbeamte eines Ministers, beispielsweise Staatssekretäre und Ministerialdirektoren, entsandt, doch fungierten kaum seltener die zuständigen Referenten als Regierungsvertreter. Auch in den Haushaltsdebatten ergriffen Beamte regelmäßig das Wort, sei es um Erläuterungen zu geben, sei es um in der Debatte gefallene Bemerkungen der Abgeordneten zu ergänzen oder richtigzustellen. Diese aktive Beteiligung an Plenar- und Ausschußsitzun-

16 Innenminister Severing an Oberpräsident Hörsing, 5. 10. 1926, Archiv der sozialen Demokratie Bonn, NL Severing, Mappe 30, Nr. 48.

17 Arnold Brecht spielte eine herausragende Rolle als Reichsratsbevollmächtigter des Preußischen Staatsministeriums und war führend beteiligt an den Konzeptionen einer Reichs- und Verwaltungsreform: Vgl. etwa seine Vorschläge in: Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen 1928. Hrsg. vom Reichsministerium des Innern. Berlin 1929, S. 305–341. Vgl. auch die Erinnerungen Brechts: Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen eines beteiligten Beobachters 1884–1927. Stuttgart 1966, sowie: Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen – Zweite Hälfte 1927–1967. Stuttgart 1967.

gen des Landtags war in der Preußischen Verfassung vorgesehen, bestimmte Artikel 24 doch, daß Staatsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten Zutritt zu den Beratungen hatten und jederzeit – auch außerhalb der Tagesordnung – das Wort ergreifen durften. Die Regierungsvertreter unterstanden dann allerdings der Ordnungsgewalt des amtierenden Präsidenten.¹⁸ Dieses Recht zur Beteiligung an den parlamentarischen Debatten war die Kehrseite des Parlamentsrechts, jederzeit die Anwesenheit jedes Ministers verlangen zu können – ein Recht, das aus der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit folgt.¹⁹

Die Regelung der preußischen Verfassung ging über das Reichsrecht hinaus. Zwar hatten auch die Vertreter der Reichsregierung das Recht, im Reichstag das Wort zu ergreifen, aber sie konnten nicht jederzeit, sondern nur gemäß der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Reihenfolge zu Wort kommen. Die Konsequenz der in Preußen abweichenden Regelung lag in einem weitergehenden Einfluß der Regierungsvertreter auf die parlamentarischen Debatten, denn gemäß § 70 der Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag mußte der Präsident die Besprechung wieder eröffnen, wenn ein Regierungsvertreter nach Schluß der Besprechung zu dem vorher behandelten Gegenstand gesprochen hatte. Auch für den Fall, daß ein Minister oder sein Vertreter außerhalb der Tagesordnung das Wort ergriffen hatte, mußte eine Diskussion zugelassen werden, wenn mindestens 15 Abgeordnete einen entsprechenden Antrag unterstützten.

Aus dem Wortlaut der preußischen Verfassung geht zweifelsfrei hervor, daß die Ministerialbeamten nicht aus eigenem Recht im Landtag sprechen durften, sondern ausschließlich in ihrer Eigenschaft als Beauftragte der Staatsminister. Solche Beauftragung bedeutete in vielen Fällen eine generelle Ermächtigung, den Minister zu einem Tagungsordnungspunkt zu vertreten. Da naturgemäß bei der Beratung etwa des Haushalts des Innenministeriums auch Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung berührt wurden, haben die Ministerialbeamten auch dazu Stellungnahmen im Landtag abgegeben.

Auch bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen, die häufiger Staatssekretären überlassen wurde, war es unvermeidlich, daß gelegentlich politische Streitfragen von den Ministerialbeamten im Landtag gestreift wurden. Je nach politischem Fingerspitzengefühl, politischem Engagement und Temperament der jeweiligen Beamten kam es vor, daß sie sich zu politischen Stellungnahmen hinreißen ließen, was dann Zurechtweisung durch die kritisierten Fraktionen provozierte.²⁰ Allerdings blieben dies Ausnahmefälle, die Mehrzahl der Beamten hatte wohl kein großes Interesse, sich sichtbar in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse ein-

18 Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag vom 24. 11. 1921, Amtl. Ausgabe Berlin 1928, S. 65.

19 Fritz Stier-Somlo, Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. 11. 1920. Berlin und Leipzig 1921, S. 124 ff.

20 Vgl. etwa SBPrLT.

zumischen. Da im Freistaat Preußen jedoch Verwaltungsangelegenheiten eine überdimensionale Rolle spielten, auf der anderen Seite eine ganze Reihe entscheidender politischer Probleme, beispielsweise Außen- und Verteidigungspolitik, nicht in die Kompetenz preußischer Verfassungsorgane fielen, lag eine Beteiligung von Ministerialbeamten an Parlamentsberatungen nahe. Die Konstruktion des Staatsministeriums als verfassungsmäßigem Verbindungsglied zwischen Parlament und Verwaltung ermöglichte es, die Ministerialbürokratie in dem Maße bei der parlamentarischen Entscheidungsbildung einzusetzen, wie es die Staatsminister für wünschbar hielten.

III. Personal- und Interessenpolitik zwischen Fraktionen und Staatsministern

Da die Regierung aber auf ihre Koalitionsfraktionen angewiesen war, konnte sie nicht einfach durch den massiven Einsatz von Verwaltungskompetenz die Parlamentarier überrollen, solange diese ihre Rechte in Anspruch nahmen. Solche Kompetenzwahrung des Landtags hatte in Preußen günstige Voraussetzungen, die aus der starken Stellung der Fraktionsführungen und der Existenz von Koalitionsregierungen resultierten: Die Fraktionen behielten durchaus eigenständige Bedeutung auch gegenüber Regierungsmitgliedern der eigenen Partei und beobachteten aufmerksam die Amtsführung der den Koalitionspartnern angehörenden Staatsminister. Der Einfluß auf die aus der eigenen Fraktion hervorgegangenen Regierungsmitglieder war naturgemäß direkter, bedurften diese doch einer doppelten Unterstützung: Das Vertrauen der eigenen Fraktion war die Voraussetzung des Vertrauens der parlamentarischen Mehrheit.

Der Perspektivenwechsel, wenn ein Mandatsträger zum Amtsträger wurde, ist jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung gewesen. So hielt es der SPD-Landtagsabgeordnete Albert Grzesinski 1923 für erforderlich, daß der Fraktionsvorstand „alsbald authentische Auskunft“ über Gründe für den Wechsel in der Stelle des Staatssekretärs beim Staatsministerium erlange. Grzesinski regte an, der Fraktionsvorstand möge den Ministerpräsidenten, „Genossen Otto Braun“, einladen: „Er könnte vielleicht auch Auskunft darüber geben, warum der bisherige Staatskommissar für die öffentliche Ordnung, Herr Weismann, als besonders geeigneter Ersatz für den bisherigen Inhaber der Stelle angesehen worden ist.“²¹

Im Jahre 1928 schrieb der Innenminister Grzesinski an den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD, den Oberregierungsrat Ernst Hamburger, er könne dessen Ansichten über das Verhältnis von Abgeordneten und Staatsministerium nicht unwidersprochen lassen. Bei der Auflösung der Gutsbezirke aufgrund des Gesetzes von 1927 war es zu

21 Grzesinski an den Vorstand der SPD-Fraktion des Preußischen Landtags, 14. 4. 1923, IISG Amsterdam, NL Grzesinski, Nr. 266.

Unstimmigkeiten zwischen Grzesinski und Hamburger gekommen, worauf der Minister schrieb: „Rein theoretisch gesprochen sollte sich der Abgeordnete um die Exekutive im einzelnen nicht in der Weise kümmern, daß er auf Einzelfälle Einfluß zu nehmen versucht... Der rein politische Standpunkt ist ja gewahrt und sichergestellt durch die generelle Auflösung der Gutsbezirke. Wegen der Ausführung im Einzelfall kann man durchaus verschiedener Meinung sein... Im Interesse der Durchführung der Auflösung der Gutsbezirke mußte ich darauf bedacht sein, daß meine Beamten ungehindert, auch von den Abgeordneten ungehindert, arbeiten konnten, und ich konnte nicht gut zu Ihren Gunsten eine Ausnahme machen.“²² Grzesinski war sogar soweit gegangen, einen direkten Kontakt Hamburgers mit den zuständigen Verwaltungsbeamten zu unterbinden, obwohl dieser mit einer ganzen Liste von Wünschen, die an ihn in seiner Eigenschaft als schlesischer Abgeordneter herangetragen worden waren, im Innenministerium vorstellig geworden war.²³ Hamburger hatte bemerkt, er möchte nicht wünschen, daß eine solche Behandlung eines die anstehenden Fragen bearbeitenden sozialdemokratischen Abgeordneten in einem von einem Parteigenossen geleiteten Ministerium üblich würde. Grzesinski konterte nach einem Verweis auf seine prinzipiellen Ausführungen mit der Bemerkung: Gerade „der Umstand, daß ein Parteigenosse ein Ministerium“ leite, könne Grund genug sein, „von einer Vorstellung, wie Sie sie wünschten, abzusehen, weil sie *unnötig* erscheinen konnte“.

Die Koinzidenz prinzipieller Erwägungen und aktuell politischer Aspekte kam in Hamburgers Kritik unverhohlen zum Ausdruck: „Gewiß ist es richtig, daß der Abgeordnete sich um Einzelheiten der Exekutive, rein theoretisch betrachtet, nicht zu kümmern hat. Aber Sie wissen ja selbst, wie stark dieser Grundsatz in der Praxis durchbrochen ist und daß seine Durchbrechung vorläufig gerade von unserem politischen Standpunkt aus gebilligt und beibehalten werden muß, solange die Exekutive nicht unsern Wünschen und unserer Stärke entsprechend umgeformt ist.“ Es diene einem wachsenden Verständnis der SPD für die Aufgaben der Verwaltung, wenn sich das „Ministerium, dessen Kommunalabteilung personell am allerwenigsten befriedigend zusammengesetzt“ sei, nicht „hermetisch von sozialdemokratischen Abgeordneten absperrte“.²⁴

Auch in anderen Fällen weigerte sich das Staatsministerium, die die Verwaltung betreffenden Wünsche aus dem Landtag, bzw. einer Landtagsmehrheit zu erfüllen. So lehnte das Staatsministerium die Vorlage einer Denkschrift über die Zahl der nicht berufsmäßig vorgebildeten höheren Beamten mit der Begründung ab, der erforderliche Arbeitsaufwand sei zu hoch.²⁵ In einem anderen Fall sprach sich der Landwirt-

22 Innenminister Grzesinski an den SPD-Abgeordneten Ernst Hamburger, 15. 8. 1928, IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 1154.

23 MdL Hamburger an MdL Grzesinski, 29. 7. 1928 IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 1159.

24 MdL Hamburger an MdL Grzesinski, 17. 8. 1928, (Anm. 22).

25 Sitzung des Preußischen Staatsministeriums (künftig zit. PrStM), 10. 2. 1931, GStA Berlin Rep. 90 A, Bd. 37, Nr. 1.

schaftsminister dagegen aus, daß sich der Landtag auf Antrag einer kleinen(!) Fraktion – der Christlich-Nationalen Bauern- und Landvolkpartei – mit einer Materie befasse, die das Staatsministerium eigenverantwortlich entscheiden könne.²⁶ Allerdings blieb sein Vorschlag, das Staatsministerium möge die Angelegenheit für erledigt erklären und damit die Befassung des Hauptausschusses des Landtags mit dem Antrag verhindern, nicht unwidersprochen.

Verwarnten sich in den genannten Beispielen die Staatsminister dagegen, daß in ihre Kompetenzen eingegriffen wurde, so handelte es sich bei folgender Initiative Innenminister Grzesinski um den Versuch, von seiten der Exekutive in parlamentarische Rechte einzugreifen. Der Minister forderte den SPD-Fraktionsvorstand auf, über den deutschnationalen Antrag auf Aufhebung des Stahlhelmverbots am 23. Oktober 1929 namentlich abstimmen zu lassen: „Des weiteren bitte ich, auch mit den übrigen Regierungsparteien in Verhandlungen zu treten, damit sie den letzten Mann heranholen. Ich will nämlich... verhindern, daß der Antrag... einem Ausschuß überwiesen wird. Ich war ganz entsetzt, als gestern der Redner des Zentrums davon als einer Selbstverständlichkeit sprach. Ich bin weder in der Lage noch gewillt, im Ausschuß bis ins Einzelne auseinanderzusetzen, warum ich den „Stahlhelm“ verboten habe, und ich muß von den Regierungsparteien verlangen, daß sie diese im innen- und außenpolitischen Interesse liegende, reine Verwaltungsmaßnahme ihrer Regierung respektieren, ohne daß sie eine weitere als die von mir in der öffentlichen Sitzung des Landtags gegebene Begründung erhalten.“ Der Innenminister lehnte es ab, in der Ausschußberatung, in der die Parlamentarier ihn zu detaillierten Informationen zwingen würden, seine „Karten aufzudecken“. Grzesinski's Ausführungen gewannen deutlich den Charakter politischer Nachhilfe für seine Fraktion als er konstatierte: „Es scheint mir auch notwendig zu sein, darauf hinzuweisen, daß man sich nicht durch die sogenannten ‚Gepflogenheiten des Hauses‘ bluffen lassen darf, wonach, wenn eine große Partei den Wunsch nach Ausschußberatung äußert – und das werden hier die Deutschnationalen, vielleicht auch die Volksparteiler sein, man genötigt sei, diesem Wunsch zu entsprechen.“²⁷ Dieser Vorgang liefert ein weiteres Beispiel in der Palette der vielfältigen Beziehungen zwischen Staatsministerium und Landtagsfraktionen: Wünsche wurden in der Regel über die eigenen Parteimitglieder, die der jeweils anderen Institution angehörten, geäußert. Das Zusammenspiel zwischen Koalitionsfraktionen und Regierung gegen die Oppositionsfraktionen ist offensichtlich, die Eindämmung parlamentarischer Möglichkeiten resultierte also nicht aus einem Gegenüber von Staatsministerium und Landtag, sondern aus der Zweispaltung des Landtags selbst. Das Zusammenspiel der Regierung mit ihren Fraktionen hatte seine Grenzen sowohl im innerparteilichen

26 Sitzung des PrStM, 26. 11. 1929, GSStA Berlin Rep. 90 A, Bd. 28.

27 MdI Grzesinski an den Vorstand der SPD-Fraktion, 18. 10. 1929, IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 1523.

Dissens, der sich auf die konträre Wahrnehmung von Amt und Mandat trotz gleicher Fraktionszugehörigkeit übertrug, als auch in den keineswegs seltenen Kontroversen unter den Koalitionspartnern. So nahm der Landtag im November 1925 einen Antrag der Koalitionsfraktion DDP und der Oppositionsfraktion DVP²⁸ gegen die Stimmen der Regierungspartei Zentrum an: Das Staatsministerium wurde ersucht, neben den vorgesehenen drei konfessionellen Pädagogischen Akademien eine vierte Akademie auf „simultaner Grundlage“ zu errichten. Das Staatsministerium stimmte daraufhin dem Vorschlag von Kultusminister C. H. Becker zu, nach Prüfung der Angelegenheit durch das Reichsinnenministerium, diese vierte Pädagogische Akademie als „Versuchsanstalt“ zu errichten.²⁹

Der Pluralismus der Interessen, der sich innerhalb der Fraktionen, innerhalb der Koalition und innerhalb des gesamten Landtags kundtat und sich auf das Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung übertrug, war tatsächlich der beste Garant für die Wahrung der Kompetenzen der Verfassungsorgane, die im Weimarer Preußen jeweils ihre engagierten Verfechter fanden. Ein zentraler Sektor solcher Schnittpunkte und Gegensätze ist immer wieder die Personalpolitik gewesen. Eine parteipolitische Organisierung der oft von berufsständischen Verbänden, aber auch von Einzelnen ausgehenden, in den Fraktionen kanalisiert Interessenwahrnehmung ist unverkennbar.

Doch ist ein anderer Aspekt interessanter, weil er unter der Fragestellung des Interesseneinflusses bisher wenig beachtet worden ist: Hierbei handelt es sich um den Versuch gezielter personalpolitischer Einflußnahme lokaler Parteiorganisationen aus dem Lager der Regierungsparteien auf Fraktionen und Minister, insbesondere den Innenminister, als Hauptadressaten personalpolitischer Wünsche.

Die Innenminister Severing und Grzesinski, in deren Geschäftsbereich stets eine große Zahl von Stellen, insbesondere auch Politischer Beamter, zu besetzen war, wurden immer wieder konfrontiert mit den Forderungen einzelner Parteifreunde, lokaler Parteigremien, aber auch von Berufsverbänden bzw. Gewerkschaften. Beispielsweise beklagte sich der ADGB-Ortsausschuß Berlin am 7. Februar 1929 bei Innenminister Grzesinski, er habe zugesagt, Vorschläge für eine Stellenbesetzung im Polizeipräsidium Berlin vom ADGB entgegenzunehmen, sich aber an diese Zusage nicht gehalten.³⁰ Die Stelle sei ohne Rücksprache mit dem ADGB besetzt worden. Auch die Personalwünsche seines Parteifreundes und Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD, Ernst Hamburger, lehnte Grzesinski häufiger ab. Hamburgers Vorschläge betrafen vor allem Politische Beamtenstellen in Niederschlesien, da er im Wahlkreis Breslau gewählt worden war und die Wünsche seiner dortigen Parteifreunde in Berlin vertrat. So teilte Grzesinski Hamburger mit, die erbetene Förderung eines

28 SBPrLT, 2. Wahlperiode, Drucksachen Nr. 1469 und 1479.

29 Sitzung des PrStM, 18. 2. 1926, GStA Berlin Rep. 90 A, Bd. 6, Nr. 1.

30 IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 21.

der SPD angehörenden, zur Disposition gestellten Landrats sei aufgrund der mit diesem gemachten Erfahrungen ausgeschlossen. Grzesinski stützte sich in diesem Fall auf Informationen Gustav Noskes, in dessen Provinz der Betreffende eine zeitlang tätig war.³¹

Grzesinski, dem in der Öffentlichkeit immer wieder rüde Personalpolitik zugunsten seiner Parteigenossen vorgeworfen wurde, war tatsächlich oft Zielscheibe der Kritik von SPD-Landtagsabgeordneten, bzw. regionalen und lokalen Gremien seiner Partei. So schrieb der Breslauer SPD-Landtagsabgeordnete Winzer im Jahre 1928, der Innenminister würde bei Beförderungen zu wenig Rücksicht auf sozialdemokratische Beamte nehmen, bzw. sie häufig übergehen. Grzesinski wies diesen Vorwurf schroff zurück.³² Ähnliche Kritik „selbstherrlicher Personalpolitik“ Grzesinskis findet sich in den Briefen an den Innenminister zuhauf. Gerade die Entscheidungen über Stellenbesetzungen in den Provinzen brachten die Innenminister oft in Schwierigkeiten, hatten sie es doch mit Interesseneinflüssen verschiedener, sich zum Teil ausschließender Art zu tun.

Alle Politischen Beamtenstellen wurden durch Beschlußfassung des Staatsministeriums auf Vorschlag v. a. des Innenministers besetzt. Einem solchen Vorschlag gingen intensive Beratungen im Interfraktionellen Ausschuß der Koalitionsparteien, insbesondere aber mit den Fraktionsvorsitzenden von SPD und Zentrum, Heilmann und Heß, voraus. Auch die jeweils betroffenen Vertreter der Provinz, seien es nun Beamte, Abgeordnete oder Parteifunktionäre, wurden in der Regel gehört. Die Berücksichtigung des jeweiligen regionalen Proporztes in konfessioneller und parteipolitischer Hinsicht verärgerte nicht selten die leer ausgehenden Parteiorganisationen, die dann den aufgrund der Fraktionsabsprachen gefundenen Kompromiß-Kandidaten ablehnten. So beschwerten sich im November 1929 die Bezirksvorstände der SPD Oberrhein, Niederrhein und Westliches Westfalen gemeinsam mit den sozialdemokratischen Landtagsabgeordneten der Rheinprovinz bei Grzesinski: Trotz gegenteiliger früherer Zusage würden die Stellen des Regierungspräsidenten in Koblenz sowie der Polizeipräsidenten in Koblenz und Aachen ohne Mitwirkung der rheinischen SPD-Vertreter besetzt; wieder einmal sei eine Benachteiligung der SPD bei Besetzung Politischer Beamtenstellen zu befürchten. Die Unterzeichner seien nicht länger gewillt, sich diese Art der Personalpolitik gefallen zu lassen, zumal die breiten Massen der SPD-Anhänger nicht verstehen würden, wenn wiederum das Zentrum ungebührlich bevorzugt werde. Grzesinski bescheinigte den Unterzeichnern mangelnde Zuständigkeit, hatte indes schon vorher bei SPD-Landtagsabgeordneten aus dem Rheinland um Verständnis geworben für sein mit dem Vorsitzenden der Zentrumsfraktion ausgehandeltes Stellenbesetzungspaket, bei dem immerhin zwei Vizepräsidenten bei einem Oberprä-

31 Vgl. Min.Präs. Braun an Mdl Grzesinski, 29.12. 1926 sowie Mdl Grzesinski an MdL Hamburger, 26. 1. 1929, IISG Amsterdam, NL Grzesinski, Nr. 224.

32 Mdl Grzesinski an MdL Winter, 16. 4. 1928, IISG Amsterdam, NL Grzesinski, Nr. 1075.

sidium bzw. Regierungspräsidium im Rheinland für die SPD erreicht worden waren.³³

Auf der anderen Seite sah sich der Innenminister häufig mit Forderungen der Koalitionspartner Zentrum und DDP konfrontiert, denen er nicht nachgeben wollte. So wies er den von den Zentrumsführern Porsch und Heß erhobenen Anspruch ihrer Partei auf das Oberpräsidium Niederschlesien am 4. Mai 1928 unter Hinweis auf das letzte Reichstagswahlergebnis in dieser Provinz ab, das der SPD 32 %, dem Zentrum aber nur 14 % der Stimmen eingebracht habe. Die SPD sei auch im Provinziallandtag die stärkste Partei, seine niederschlesischen Parteigenossen hätten eine unabwendbare Forderung auf dieses Amt angemeldet. Den berechtigten Interessen des Zentrums in Schlesien sei durch eine Reihe anderer wichtiger Ämter Rechnung getragen. In diesem Fall wurde der Innenminister auch noch von einem der Zentrumsfraktion angehörenden Landrat unter Druck gesetzt, der mitteilen ließ, seine Partei würde im Provinzialausschuß dem SPD-Kandidaten Lüdemann nur zustimmen, wenn er selbst zum Regierungspräsidenten in Breslau befördert würde.³⁴

Die hier aufgeführten Einzelfälle sind durchaus repräsentativ. Keine der vom Staatsministerium vorgenommene Stellenbesetzung im Bereich der Politischen Beamten vollzog sich ohne massiven Interesseneinfluß aus den Fraktionen. In einer Reihe von Fällen lassen sich auch Absprachen zwischen den Staatsministern nachweisen, die relativ häufig zwischen Ministern unterschiedlicher Parteizugehörigkeit stattfanden.

Eine zweite Gruppe von mehr oder weniger erfolgreichen Versuchen der Einflußnahme aufgrund regionaler Interessen betrifft politische oder finanzielle Unterstützung kommunaler oder provinzieller Vorhaben. Einflußnahmen dieser Art konnten von kommunalen oder provinziellen, auch staatlichen Institutionen ausgehen. Auch in solchen Fällen spielte die parteipolitische Kanalisierung solcher Interessen eine erhebliche Rolle. Das galt auch für die Aktivitäten Politischer Beamter, die dem Innenminister dienstlich unterstellt waren, beispielsweise Ober- oder Regierungspräsidenten. Zur Verstärkung ihrer Eingaben suchten sie häufig Abgeordnete ihrer eigenen oder auch mehrerer Regierungsfraktionen zu gewinnen, was umso leichter war, wenn sie selbst Landtagsmitglieder waren.

Häufiger anzutreffen ist auch die Einwirkung regionaler Verbände auf Landtagsfraktionen, die dann zwischen Landtag, dem zuständigen Ministerium und der gesamten Regierung zirkulierte: Eine oder mehrere der beteiligten Institutionen konnte sich dann solche Initiativen zu eigen machen. Aufschlußreich hierfür ist eine Eingabe des Verbandes Christlicher Heuerleute, Pächter und Kleinbauern, e. V., Lingen-Ems, vom 29. Mai 1929: Sie hatten sich aufgrund einer „katastrophalen Notlage“

33 Vgl. MdI Grzesinski an Dr. Meerfeld (Sekretariat der SPD Köln), 4. 11. 1929, IISG Amsterdam, NL Grzesinski, Nr. 925.

34 MdI Grzesinski an Vizeprärs. Dr. Dr. Porsch, MdL, 4. 5. 1928 IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 287.

der Heuerleute im Emsland an den Landwirtschaftsminister gewandt und um einen Staatskredit von 500 000 – 600 000 Mark gebeten. Der Verband und der Landwirtschaftsminister versuchten, sich der Unterstützung des Landtags zu versichern. Entsprechende Anträge der Zentrumsfraktion und der Abgeordneten der Deutsch-Hannoverschen Partei wurden im Hauptausschuß bzw. im Landwirtschaftsausschuß einstimmig angenommen, im Plenum des Landtags stimmten alle Fraktionen den Ausschußanträgen zu. Da der Landwirtschaftsminister trotz des Landtagsbeschlusses beim Finanzminister auf Ablehnung stieß, führte er eine Entscheidung des Staatsministeriums herbei, das aufgrund des Vetos des Finanzministers – der sich auf Art. 67, 2 der Pr. Verfassung von 1920 stützte – die Bewilligung ablehnte.³⁵

Ähnlich erfolglos verliefen viele andere Versuche, durch Initiativen aus dem Landtag gegenüber der Ministerialbürokratie bzw. der Regierung Interessen durchzusetzen. So sprach eine Delegation, die aus den Abgeordneten und Gewerkschaftsfunktionären Otter (SPD) und Steger (Z) sowie einem Vertreter des Verbandes der Bergarbeiter bestand, am 24. August 1928 im Preußischen Staatsministerium vor und wies auf die bedenklichen staatspolitischen Folgen einer Entlassung von 2100 Bergarbeitern hin. Obwohl der Ministerpräsident aus politischen Erwägungen die in Aussicht stehende Zechenstilllegung als unerwünscht ansah, sprachen sich nach einer Besprechung mit dem Reichswirtschafts- sowie dem Reichsfinanzministerium alle preußischen Staatsminister aus prinzipiellen Gründen gegen eine Kreditgewährung zur Sanierung der Adler Bergbau Gesellschaft aus.³⁶

Natürlich sind immer wieder Eingaben und Einflußnahmen auch von berufsständischen Vertretungen, seien es nun der Preußische Beamtenbund, mittelständische Handwerker- und Kaufleute-Vereinigungen oder auch Gewerkschaften, anzutreffen. Die Minister versuchten nicht selten, ihren eigenen politischen Absichten im Kabinett durch den Hinweis auf entsprechende Eingaben, die bei einigen oder allen Landtagsfraktionen auf Gegenliebe gestoßen seien, Nachdruck zu verleihen. Der Gegenspieler solcher Interessenwahrnehmung – wenn sie finanzielle Auswirkungen hatte – war in der Regel der Finanzminister. Sein Einfluß kann insbesondere während der Amtszeit Höpker-Aschoffs kaum überschätzt werden. Seine Sachkenntnis und Autorität wurde nicht bestritten, doch kritisierten ihn die meisten seiner Kollegen im Staatsministerium wegen des unpolitischen Charakters seiner Argumentation selbst in genuin politischen Fragen.

Erfolg oder Mißerfolg von Interessenvertretungen, sofern sie nicht in Gesetzesbeschlüsse des Landtags eingingen, bzw. sich in politischen Entscheidungen des Parlaments niederschlugen, landeten in allen finanzpolitisch relevanten Fragen beim Finanzminister, bei einem Großteil der

35 Sitzung des PrStM, 8. 3. 1929 Nr. 6, GStA Berlin Rep. 90 A Bd. 23. Zum weiteren Schicksal dieser Vorlage: SBPrLT, 3. WP, 2. Bd., Sp. 1899 ff.

36 Sitzung des PrStM, 3. 10. 1928 Nr. 1, GStA Berlin Rep. 90 A Bd. 20.

personalpolitischen Interessen beim Innenminister. Der Innenminister indes war noch weniger autonom als der durch die Verfassung gestärkte Finanzminister. In jedem Fall also war das Staatsministerium der letzte Adressat und der Landtag eher eine Clearing-Stelle für Interesseneinflüsse individueller Art.

Das bedeutet nicht, daß sich die Regierung immer gegenüber dem Landtag durchgesetzt hätte. In der Regel war sie stärker in der Ablehnung von Interessen als in der Durchsetzung eigener politischer Ziele, die Interessen gegen sich hatte und denen es gelang, nennenswerte Teile der Fraktionen zu gewinnen. So ist die Verwaltungsreform, deren Notwendigkeit von der Mehrheit des Landtags mehrfach bekräftigt worden ist, unter anderem gescheitert, weil regionale Interessen in den Regierungsfractionen einen starken Rückhalt hatten. In diesem Fall gelang weder den Fraktionen ein Kompromiß noch war eine Mehrheit im Staatsministerium zu erzielen. Es gibt aber auch Beispiele für Kompromißlösungen trotz starken regionalen Interesseneinflusses im Landtag. So hatte das vom Landtag am 10. Juli 1929 verabschiedete Umgemeindungsgesetz ungeachtet einer Vielzahl lokaler Interessenten, die in allen Regierungsparteien aktiv waren, schließlich Erfolge. Alle Abgeordneten der Koalition stimmten dafür, die Opposition geschlossen dagegen. Die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes würde sich in ein Mosaik einzelner Einflußnahmen auflösen, die kaum einen anderen gemeinsamen Nenner haben als den der Interessenwahrung verschiedenster Personen, Personengruppen und Provinzialinstanzen.³⁷

Natürlich ließe sich die Reihe der Beispiele verlängern, der Befund würde sich dadurch nicht ändern. Wie im Falle der personalpolitischen Einflußnahme ist auch in dem hier skizzierten Feld der Interessenwahrnehmung durch regionale oder berufsständische Verbände und lokale Parteigremien zu konstatieren, daß der Interesseneinfluß zum alltäglichen Geschäft der Parlamentarier gehörte. Abgeordnete der zuständigen Fachausschüsse sowie des Hauptausschusses (Ausschuß für den Staatshaushaltsplan), Fraktionsführungen und in noch stärkerem Maße Regierungsmitglieder waren dabei die wichtigsten, weil einflußreichsten Adressaten. Die von den preußischen Oberpräsidenten 1925 kritisierte Verschiebung von der Verwaltung auf die Verbände lag indes in der Konsequenz des politischen Systems. So war vom Oberpräsidium in Königsberg bemerkt worden, „Wirtschaftsverbände, Organisationen von Interessenten, Städtetage, Landkreistage usw. treten anstelle der geordneten Behörden; die Zentralstellen verhandeln mit ihnen und benützen sie als ihre unmittelbaren Organe zur breiten Masse der Bevölkerung, Gesetzentwürfe werden von den Industrie- und Handelstagen, von den Städtetagen, Landkreistagen ausgearbeitet, von den Referenten im Ministerium durchgesehen, geändert und gehen dann als Referentenentwürfe an die Parlamente, ohne daß, wie es alter Brauch in der preußischen

37 Vgl. stellvertretend: MdL Klupsch-Dortmund (SPD) an MdI Grzesinski, 30. 4. 1929, IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 969.

Verwaltung war, die staatlichen Behörden, insbesondere aber die Oberpräsidenten, an dem Zustandekommen der Entwürfe maßgeblich mitgewirkt hätten“.³⁸

Interesseneinfluß vielfältigster Art kennzeichnete aber nicht nur die Praxis des preußischen Parlamentarismus der Weimarer Zeit, sondern lag durchaus in der von seinen Anhängern vertretenen Intention, den Volkswillen empirisch getreu zu vertreten: Eine solche Funktion konnte nur das Parlament wahrnehmen, nicht aber die Verwaltung. Insofern hatte das Parlament nicht nur den politischen, sondern ebenso den gesellschaftlichen Interessen i. w. S. Rechnung zu tragen. Daß die Vorstellung solcher Abbildung des „Volkswillens“ naiv war und der politischen Autonomie des Parlaments als Repräsentationsorgan nicht Rechnung trug, ist offensichtlich. Die praktische Undurchführbarkeit eines solchen Postulats demonstriert allein schon die Erfolglosigkeit vieler Einflußnahmen. Landtag und Staatsministerium waren zu Entscheidungen zwischen gegensätzlichen Interessen gezwungen. Die sich immer wieder in den Regierungsfractionen durchsetzende Erfahrung, Kompromisse zwischen ihren zum Teil gegenläufigen Interessen seien notwendig, war eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des preußischen Parlamentarismus, der auch in dieser Hinsicht besser funktionierte als auf Reichsebene, zumal die preußische Verwaltung zwar an der Vorbereitung der Entscheidungen beteiligt war, aber sie dem Staatsministerium zweifelsfrei untergeordnet blieb.

IV. Parlament und Regierung im Prozeß der Gesetzgebung

Zu den bedeutsamsten Kompetenzen des Landtags zählte das Gesetzgebungsrecht (Art. 29 Preußische Verfassung). Dies implizierte die Feststellung des Haushaltsplans und die Genehmigung von Staatsverträgen, soweit diese sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezogen.

Das formelle Initiativrecht, Gesetzesvorlagen einzubringen, lag – sieht man von der Möglichkeit eines Volksbegehrens ab, das sich aber nicht auf Gesetzesvorlagen mit finanziellen Auswirkungen erstrecken durfte – beim Landtag, beim Staatsministerium und beim Staatsrat. Die Beschlußkompetenz (von der erwähnten, doch nie praktizierten Ausnahme abgesehen) lag grundsätzlich beim Landtag. Das Initiativrecht von Landtag, Staatsministerium und Staatsrat unterlag einer Einschränkung: Vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlagen durften in demselben Sitzungsabschnitt nicht erneut vorgebracht werden, es sei denn, es lag ein rechtswirksames Volksbegehren vor (Art. 62).

Während die Reichsverfassung ausdrücklich konstatiert, „Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags

³⁸ Memorandum über die Verschlechterung der rechtlichen Stellung der preußischen Oberpräsidenten (18. 2. 1926), GStA Berlin, Rep. 2, II, Nr. 1970, pag. 32–47 sowie der vorausgehende Referentenentwurf im Oberpräsidium von Ostpreußen (pag. 14–15).

eingebraucht“ (Art. 68 WV), fehlt eine analoge Bestimmung in der Preußischen Verfassung. Ausdrücklich genannt wurde hier nur das Initiativrecht des Staatsministeriums und des Staatsrats sowie das Volksbegehren. Das Initiativrecht des Landtags zur Einbringung von Gesetzesvorlagen leitete sich aus der im Artikel 29 Abs. 1 geregelten Beschlußkompetenz über Gesetze her und wurde durch die im Abs. 2 festgestellte Befugnis zum Erlaß einer Geschäftsordnung bestätigt. Die Geschäftsordnung vom 24. November 1921 bestimmte dann auch im § 32 das Verfahren bei der Stellung von Uranträgen aus der Mitte des Landtags: Uranträge, die natürlich nicht nur Gesetzesvorlagen zum Inhalt hatten, konnten von den Fraktionen gestellt werden oder bedurften der Unterzeichnung von mindestens 15 Abgeordneten, sofern die Verfassung nicht ausdrücklich etwas anderes vorschrieb. Obwohl also das Initiativrecht drei verschiedenen Institutionen und dem Wahlvolk zustand, erhielt diese Kompetenz nur im Falle des Landtags und des Staatsministeriums praktische Bedeutung. Vor 1926 machte der Staatsrat von seinem Initiativrecht – Gesetzesvorlagen über das Staatsministerium an den Landtag zu bringen – nur sporadisch und erfolglos, nach dieser Zeit überhaupt keinen Gebrauch mehr. Die Mitwirkung des Staatsrats an der Gesetzgebung erlangte aber an einem späteren Punkt des Verfahrens erhebliche Bedeutung.

Ein Blick auf die Uranträge scheint zu demonstrieren, in welchem Ausmaß der Landtag von seinem Initiativrecht Gebrauch gemacht hat. So sind während der drei „normalen“ Wahlperioden 1921–1924, 1925–1928 und 1928–1932 aus der Mitte des Landtags 3111 Uranträge eingebracht worden.³⁹ In der ersten Wahlperiode 1921–24 standen 650 Uranträge aus dem Landtag 237 Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums gegenüber. In der dritten Wahlperiode 1928–32 brachten die Fraktionen 1195 Uranträge ein, 73 Gesetzesvorlagen das Staatsministerium. Allerdings täuscht das Bild insofern, als nur der geringere Teil der parlamentarischen Uranträge Gesetzesvorlagen enthielt. Die Verteilung auf die Fraktionen ist aufschlußreich. Während in der ersten Wahlperiode noch eine Korrelation zwischen der Zahl der gestellten Uranträge und der Fraktionsstärke erkennbar ist, werden ab 1925 und mehr noch ab 1928 parlamentarische Uranträge eine Domäne der Oppositionsparteien. Besondere Aktivität hatte auf diesem Gebiet schon immer die DNVP-Fraktion entwickelt, bereits in der ersten Wahlperiode stellte sie 140 gegenüber 123 vom Zentrum und 110 der von der SPD eingebrachten Uranträge. Zwischen 1928 und 1932 kam die Initiative zu Uranträgen nur noch 264mal aus den Koalitionsfraktionen Zentrum, SPD und DDP, bzw. Deutscher Staatspartei. Demgegenüber stellten in dieser Wahlperiode die Oppositionsfraktionen insgesamt 1004 Uranträge, wobei auf die DNVP allein 267, die KPD 239 entfielen.

³⁹ Diese und die folgenden Angaben sind auf der Grundlage der Sitzungsberichte des Preußischen Landtags und der Drucksachen errechnet.

Derartige Aktivität der antiparlamentarischen Oppositionsparteien von links und rechts belegt, daß der extensive Gebrauch parlamentarischer Rechte im Preußischen Landtag keineswegs als Beitrag zur Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gedacht war. Insofern wird in Praktizierung und politischer Funktionalisierung des Rechts zu Uranträgen aus der Mitte des Landtags eine deutliche Analogie zur Verwendung des Interpellationsrechts erkennbar: Auch in diesem Fall machten sich besonders extensiv die Parteien der Obstruktion ein genuines Parlamentsrecht zunutze, um die Unzulänglichkeit des parlamentarischen Regierungssystems mit den ureigensten Prinzipien des Parlamentarismus zu demonstrieren. Wenngleich parlamentarische Rechte dieser Art der Stärkung der parlamentarischen Opposition gegenüber der Exekutive dienen und folglich die Koalitionsfraktionen nur zurückhaltenden Gebrauch von derartigen Kontroll- und Initiativmitteln gegenüber der Regierung machen, so liegt doch die Gefahr nahe, Parlamentsrechte systemwidrig einzusetzen, indem die Regierung mit dem System identifiziert wird, die Opposition sich aber als außenstehender Gegenpart zum herrschenden Regierungssystem begreift.

Das wird besonders deutlich, wenn der Anteil von Gesetzesvorlagen an den Uranträgen festgestellt wird. Tatsächlich lag das Schwergewicht der Gesetzesinitiative beim Staatsministerium. Denn bei den erwähnten während der ersten Wahlperiode aus der Mitte des Landtags gestellten 650 Uranträgen handelte es sich nur in geringem Maße um Gesetzesvorlagen. Insgesamt wurden von 1921–1924 366 Gesetzesvorlagen eingebracht, davon gingen 237 vom Staatsministerium, eine vom Staatsrat und 128 von den Landtagsfraktionen aus. War bei der Einbringung von Uranträgen die Opposition führend, so verhält es sich beim Anteil von Gesetzesvorlagen umgekehrt, sie beruhten zum überwiegenden Teil auf Anträgen der Koalitionsfraktionen. Mißt man also die Gesetzesvorlagen an der Zahl der Uranträge, so wird noch deutlicher, daß die Initiative zum konstruktiven legislativen Entscheidungsprozeß in erster Linie beim Staatsministerium lag, in zweiter bei den Koalitionsfraktionen und nur mit einem Anteil von unter 10 % bei den Oppositionsfraktionen.

Doch muß eine angemessene Bewertung nicht nur die systemwidrige Zielsetzung berücksichtigen, denn tatsächlich hatte eine Oppositionspartei wie die DNVP keine Chance, allein durch Mobilisierung der übrigen Oppositionsparteien eine Gesetzesvorlage durchzubringen, einmal abgesehen von der Schwierigkeit, heterogene Oppositionsparteien wie DNVP und USPD bzw. KPD zu gemeinsamer Gesetzesinitiative zu veranlassen. Allerdings beweist ein Blick auf die Gesetzesinitiativen während der ersten Wahlperiode, daß es gelegentlich gelang, die Fraktionen zu gemeinsamen Gesetzesvorlagen zu bewegen. Naturgemäß waren die Chancen für ein gemeinsames Vorgehen bei den Koalitionsfraktionen am höchsten. Der größere Teil der aus dem Landtag eingebrachten Gesetzesvorlagen wurde von mehreren oder allen Fraktionen der vier Koalitionspartner SPD, Z, DVP und DDP unterstützt, daneben kam es auch vor, daß

sich Fraktionen aus Koalition und Opposition zu gemeinsamen Vorlagen bereitfanden.

An den Ausschußberatungen waren in der Regel zahlreiche Referenten des jeweiligen Ministeriums beteiligt, insbesondere dann, wenn die Gesetzesvorlage auf die Initiative des Staatsministeriums zurückging. Der Staatsminister selbst oder seine Referenten begründeten meist eingehend den Gesetzentwurf, ihre Sachkenntnis war den Abgeordneten, die eine Fülle von Gesetzesmaterien neben ihren anderen parlamentarischen und parteipolitischen Pflichten zu bewältigen hatten, für die zur Beratung anstehende Materie meist unentbehrlich. Die Referenten hatten sich bei der Vorbereitung in ihrem Ministerium in einem Maß eingearbeitet, wie es Abgeordneten schon aus Zeitgründen kaum möglich war. Sowohl die Gesetzes-Initiative als auch die Beratung wurde von Interessenten verschiedenster Art beeinflußt: So konnten Interessenverbände ihre Vertreter zu Gesetzesinitiativen in der Fraktion bewegen, so konnten Verbände auf die Parteien einwirken oder sich auch direkt an den Minister wenden. Dafür finden sich in Nachlässen und Ministerialakten zahlreiche Belege. Die Fraktionen verfügten über die Möglichkeit – mit oder ohne Einflußnahme von außen – das Staatsministerium zu Gesetzesvorlagen aufzufordern, wenn es ihnen gelang, eine entsprechende Parlamentsmehrheit zu gewinnen. Impulse unterschiedlichster Art, auch solche der Presse, konnten schließlich dazu führen, daß der zuständige Minister in seinem Ministerium einen Referentenentwurf in Auftrag gab, den er dann nach internen Beratungen dem Staatsministerium vorlegte. Oft gingen auch Initiativen von der Ministerialbürokratie aus.

Diese wechselseitige Durchdringung staatlicher und außerstaatlicher Institutionen im Prozeß der Gesetzgebung macht es außerordentlich schwierig, aufgrund der Quellenlage manchmal auch unmöglich, diese Seite der Gesetzgebungsarbeit transparent und allgemeingültig darzustellen. Sicher ist, daß der Landtag auch bei voller Wahrung seiner Kompetenz als Gesetzgeber oft genug Vollzugsorgan außerparlamentarischer Einflüsse gewesen ist. In vielfältiger Hinsicht erhielt das Parlament Vorgaben von außen. Dabei handelte es sich nur in geringerem Maße um Ausführungsgesetze zur Reichsgesetzgebung – ihre Ausführung erforderte meist nur einfache Verordnungen des Staatsministeriums. Der gesetzgeberische Anteil des Landtags war in bezug auf diesen Gegenstand außerordentlich gering und wurde bisher weit überschätzt. Größeren Anteil hatten schon die Abänderungsgesetze zu früheren, aus der vorrepublikanischen Zeit stammenden Gesetzen, häufiger ergab sich der Sachzwang neue Materien gesetzlich zu regeln, für die es vorher keiner Gesetze bedurfte. Ich nenne hier nur die notwendige Neuordnung des kommunalen und provinziellen Verfassungsrechts.

In all diesen Fällen waren organisierte Gruppeninteressen tangiert, sowohl das Reichsrecht als auch das Landesrecht erlaubte die Anhörung oder gar Mitwirkung von Verbänden bei bürokratischen oder auch parlamentarischen Entscheidungsprozessen, wenngleich das Landesrecht zurückhaltender formuliert war. Die Geschäftsordnung der Reichsmini-

sterien von 1924 sah im § 27 sogar ausdrücklich die „Beteiligung von Fachkreisen“ an der vorparlamentarischen Beratung von Gesetzentwürfen vor. Doch erhielten auch in Preußen die Verbände Gelegenheit zur Anhörung. Ministerpräsident Braun betonte am 22. Juni 1922 im Landtag, daß diese Anhörung von Verbänden bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und bei ihrer parlamentarischen Beratung nicht im Widerspruch zur parlamentarischen Demokratie stünde. Im Reich wie in Preußen hatten die Industrie- und Handelskammern das Recht, die „Gesamtinteressen der Handels- und Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, insbesondere die Behörden durch Mitteilungen, Anträge und Gutachten zu unterstützen“. Schließlich sah auch die preußische Verfassung ein Petitionsrecht vor, das nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Gruppen und Verbände in Anspruch nehmen konnten (Art. 27 Pr. Verfassung).

In vielen Fällen, in denen Einflußnahmen auf Gesetzentwürfe nachweisbar sind, die Ausgabesteigerungen zur Folge gehabt hätten, trafen sie jedoch im Staatsministerium auf ein nur schwer überwindbares Hindernis: Solche Gesetzentwürfe wurden meist vom Finanzminister abgelehnt – in der Regel mit Erfolg, jedenfalls zur Amtszeit von Höpker-Aschoff.

Die Regierung verfuhr mit ministeriellen Gesetzesvorlagen folgendermaßen: Der federführende Minister ließ die Beratung eines Gesetzentwurfs auf die Tagesordnung einer Staatsministeriums-Sitzung setzen. An alle Minister wurde der Entwurf, seine Begründung, eine Zusammenfassung des Sachstandes durch einen Referenten des federführenden Ministeriums sowie die positiven bzw. negativen Stellungnahmen der übrigen Minister versandt.

Aus diesen Materialien lassen sich häufig Einflußnahmen der jeweils betroffenen Gruppen, Verbände, staatlichen oder kommunalen Institutionen ablesen. In sogenannten Kommissar- (also Referenten-) besprechungen der einzelnen Ministerien wurde meist vor der Sitzung versucht, eine Einigung der Ressorts zu erreichen. Auch in den Sitzungen des Staatsministeriums waren zu dem einschlägigen Tagesordnungspunkt meist Kommissare der jeweiligen Ministerien anwesend, die von den Ministern gehört wurden. Sie berichteten im Kabinett auch über die Eingaben von Verbänden. Nicht selten sind deren Einflüsse deutlicher erkennbar als die der Parteien. Allerdings finden sich auch Berichte über Kontakte mit den Fraktionen, vor allem dann, wenn eine Vorlage unter den Koalitionspartnern umstritten war, oder wenn der Staatsrat Einspruch gegen eine Gesetzesvorlage des Staatsministeriums erhoben hatte. Es prüfte daraufhin – oft nach Rücksprache mit den Koalitionsfraktionen – die möglichen Modifikationen. In einem solchen Fall stiegen gelegentlich die Chancen des Parlaments, bzw. seiner Mehrheit, eine Vorlage der Regierung zu beeinflussen. Das Staatsministerium war dann auf engeres Zusammenwirken zumindest mit den die Regierung tragenden Parteien angewiesen – diese Konstellation zwischen Landtag, Staatsministerium und Staatsrat, in der zwei Institutionen gegen die dritte zusammingingen, unterlag durchaus Wechselfällen.

V. Abgeordnete zwischen Partei und Fraktion

Auch im Hinblick auf die parlamentarische Arbeit entwickelten sich trotz unbestrittener Geltung autonomer parlamentarischer Rechte Möglichkeiten der Einwirkung von anderen Verfassungsorganen. Allerdings konnte es sich hierbei kaum um Einflußnahme der Verwaltung handeln, sondern in der Regel um solche der Staatsminister.

Aktivitäten dieser Art lassen sich schon bei der Kandidatenaufstellung nachweisen. So konnten die Parteien jeweils denselben Kandidaten auf sämtlichen Wahlvorschlägen in den einzelnen Wahlkreisen aufführen, wenn ihnen das aus optischen Gründen als sinnvoll erschien. Beispielsweise führten Min.Präs. Braun und Innenminister Severing bei der Wahl von 1932 die Wahlvorschläge der SPD in sämtlichen Wahlkreisen sowie den Landeswahlvorschlag an. Der Grund lag nicht in dem Wunsch der Partei, Braun und Severing abzusichern, sondern in der vermuteten Wahlwirksamkeit. Andererseits war der Vorsitzende der SPD in der preußischen Landtagsfraktion, Ernst Heilmann, nicht einmal auf dem Landeswahlvorschlag seiner Partei abgesichert und stand auch in dem Wahlkreis Frankfurt/Oder, in dem er gewählt wurde, nur auf Platz 4 der Liste,⁴⁰ wobei allerdings die beiden ersten Kandidaturen keine praktische Bedeutung hatten. Die Kandidatenaufstellung oblag den örtlichen und regionalen Parteigremien, nur im Falle des Landeswahlvorschlags dem Landesverband der Partei, sofern ein solcher vorhanden war und nicht die Parteileitung des Reichsverbandes entscheidenden Einfluß nahm.

Bei der Aufstellung wirkten natürlich auch die Fraktionsführung⁴¹ und die führenden Politiker in Partei- bzw. Regierungssämtern mit, um bestimmte für die parlamentarische Arbeit wichtige Abgeordnete in den Landtag zu bringen. Doch kam es durchaus vor, daß sich die Partei-, Fraktions- oder Regierungsspitze in den Parteigremien der Wahlkreise nicht durchsetzen konnte und auch die Intervention eines politisch wichtigen Ministers zugunsten eines Kandidaten wirkungslos blieb. Die Kandidatenaufstellung war immer von einer Reihe von Faktoren abhängig, für die Parteien der Mitte war es, wie die jeweiligen Diskussionen, aber auch die Kandidatenlisten ausweisen, wichtig, jeweils die mit ihnen besonders verbundenen sozialen Schichten und Interessenverbände mehr oder weniger gleichmäßig den Wählern zu präsentieren. Das führte nicht selten zu irreführenden Berufsangaben, es kam sogar vor, daß ein und derselbe Kandidat in zwei verschiedenen Wahlkreisen mit jeweils verschiedenen Berufsangaben auf den Wahlvorschlägen eingetragen wurde.

Für den Abgeordneten blieb es auch während seines Mandats wichtig, sich nicht nur in der Fraktionsarbeit zu bewähren, sondern eine regionale oder verbandsmäßige Machtposition zu behalten, um bei der nächsten

40 Wahlvorschlag der SPD für den Wahlkreis Nr. 5 (Frankfurt/O.) in: Handbuch für den Preußischen Landtag 1932, 4. Wahlperiode, S. 268.

41 Vgl. etwa MdL Grzesinski an MdL Heilmann, 6. 12. 1924, IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 230.

Wahl einen sicheren Listenplatz zu behalten; im Konfliktfall war eine solche regionale Anhängerschaft in seiner Partei wichtiger als die Hochschätzung der Regierungsmitglieder oder der Fraktionsführung. Das beweist beispielsweise der von einem parteigenössischen Innenminister z. D. gestellte ehemalige Oberpräsident von Magdeburg, Otto Hörsing, der durch seine Reichsbanner-Aktivität Hilfstruppen aufbieten konnte. Während, wie erwähnt, Heilmann auf dem Landeswahlvorschlag nicht zusätzlich abgesichert war, stand Hörsing, der infolge einer Reihe von politischen Affären in Magdeburg nicht mehr präsentabel und für die preußische Regierung untragbar geworden war, sogar auf dem 5. Platz des Landeswahlvorschlags der SPD.

Die regionale Absicherung der Abgeordneten wurde häufig dadurch beeinträchtigt oder begünstigt, in welchem Maße die Abgeordneten finanzpolitische oder personalpolitische Wünsche der örtlichen Parteigremien im Landtag oder gegenüber ihren Ministern vertreten hatten. Es kam aber auch vor, daß sich Parteigremien darüber beklagten, daß der Abgeordnete sich während seines Mandats nicht hinreichend oder überhaupt nicht um seinen Wahlkreis und das dortige Parteileben gekümmert habe.⁴² Die Macht der Parteibeiräte, die Wahlkreisvorschläge aufzustellen, wurde aber durch eine Besonderheit durchbrochen: Die Parteigremien der Wahlkreise konnten sich dem Wunsch kaum verschließen, die Spitzenplätze mit den Parteivorsitzenden oder den parteigenössischen Ministern zu besetzen. Bei dem oben erwähnten Vorgehen der SPD hatte es beispielsweise die Parteileitung in der Hand, in welchem Wahlkreis Otto Braun oder Severing die Wahl annahmen, oder ob sie ihr Mandat über den Landeswahlvorschlag erhielten. Insofern stand es nicht in der Macht der örtlichen Parteigremien, die jeweils Nachrückenden auf dem Wahlvorschlag allein zu bestimmen. Es ist immer wieder festzustellen, daß sich die Auseinandersetzung zwischen den Regierungsmitgliedern und den Abgeordneten einer Partei meist um Fragen drehte, die örtliche Sonderwünsche der Parteien betrafen.

Der Willensbildungsprozeß von den örtlichen Parteigremien bis zur Regierungspolitik komplizierte sich von Stufe zu Stufe. Er war auch komplizierter bei den Regierungsparteien als bei denjenigen Parteien, die in der Opposition standen. Durch die in der Regel knappen Mehrheitsverhältnisse war der Einigungszwang bei den Regierungsparteien größer, da er sich in positive Entscheidungen umsetzen mußte. Für die Parteien, die die Regierung trugen, kam hinzu, daß die Abstimmung mit der Reichstagsfraktion und auch mit der Reichsregierung in entscheidenden politischen Fragen unerlässlich war, ähnliches galt für die reichspolitischen Rücksichten der übrigen Koalitionspartner.

So kam es oft vor, daß die Fraktionsführung die Abgeordneten zu Verantwortungsbewußtsein anhielt. Es war nicht untypisch, daß der DDP-Abgeordnete Friedberg in einer Fraktionssitzung an seine Kollegen appellierte, „nicht im Draufgängertum und Handeln nach persönlichem

42 Ebd.

Impuls und der Stimmung der Wähler den Ausdruck der Demokratie zu sehen, sondern in der Verantwortlichkeit für die von der Fraktion mit vertretene Regierung". Friedberg forderte die Fraktionsmitglieder auf, die Politik der Minister – „unserer Beauftragten“ – nicht zu durchqueren.⁴³

Besonders in den ersten Monaten des Parlaments hatten es die Fraktionsführungen nicht immer leicht, die Abgeordneten zur Fraktionsdisziplin anzuhalten. Gelegentlich bedurfte es massiver Drohungen der Fraktionsführung, um die Arbeitsfähigkeit der Fraktion zu erhalten. Beispielsweise beschloß die Fraktionsführung der DDP 1919, daß Abgeordnete der Partei ihren Ausschußsitz verlieren, wenn sie ohne hinreichenden Grund einer Ausschußsitzung fernblieben.⁴⁴

Auf der anderen Seite gab es häufig Unzufriedenheit bei den einzelnen Abgeordneten mit ihrem Fraktionsvorstand. So wurde z. B. kritisiert, daß die Redner für eine Plenarsitzung so spät benannt würden und daß es an Zeit für die Vorbereitungen fehle. Auch war es vielen Abgeordneten unangenehm, daß die Fraktionsmehrheit zum Beispiel in der DDP beschlossen hatte, daß die Reden ihrer Sprecher nach der Plenardebatte in der Fraktion diskutiert und häufig auch kritisiert wurden. Schwierigkeiten gab es sehr häufig, und zwar bei allen Parteien, wenn die Fraktion Rücksicht auf die jeweiligen Koalitionspartner forderte. So wurde immer wieder im interfraktionellen Ausschuß der Koalitionsparteien gefordert, daß die Minister des Partners in der Regierung nicht frontal im Plenum attackiert werden sollten.⁴⁵ Im ganzen ist es aber den Fraktionsführungen gelungen, die Abgeordneten auf dem jeweiligen Parteikurs zu halten. Die Zahl der Abgeordneten, die bei Gesetzesvorlagen dem Fraktionsbeschluß nicht folgte, war sehr gering. In Fragen, in denen die Mehrheit innerhalb einer Fraktion sehr knapp war, wurde in der Regel mit dem Koalitionspartner über Kompromisse verhandelt. In solchen Fällen gelang es der Fraktionsminderheit des öfteren, daß sie der Mehrheit sowie den übrigen Koalitionspartnern ihren Willen aufzwang. Das war beispielsweise der Fall, als die Minderheit innerhalb der Zentrumsfraktion im Frühjahr 1930 den Rücktritt des SPD-Innenministers Grzesinski herbeiführte. Fraktionsführer Heß hatte dem Ministerpräsidenten und der SPD-Führung mitgeteilt, daß die Zahl der Dissidenten in der Zentrumsfraktion im Falle des

43 Sitzung der DDP-Fraktion, 9. 5. 1919, BA Koblenz, R 45 III/63.

44 Sitzung der DDP-Fraktion 10. 5. 1919, BA Koblenz, R 45 III/63.

45 „Zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Geschlossenheit der Koalitionsregierung wird ein interfraktioneller Ausschuß der vier Parteien eingesetzt. Derselbe besteht aus je zwei Vertretern der Parteien... Die Fraktionen verpflichten sich, keinen Antrag und keine große oder kleine Anfrage, die sich gegen die Politik eines Mitgliedes der Koalitionsregierung wenden würden, bei dem Landtage einzubringen, ohne die betreffende Angelegenheit dem interfraktionellen Ausschuß zur Entscheidung vorgelegt zu haben.“ (5. 11. 1921) (AdsD Bonn, NL Severing, Mappe 12, Nr. 17).

von der Opposition zu erwartenden Mißtrauensantrags so groß sein würde, daß der Antrag eine Mehrheit im Landtag finden würde.⁴⁶

Auch andere Fälle sind nachweisbar, in denen einer oder mehrere Abgeordnete sich in Gegensatz zur Fraktionsführung stellten. Es kam sogar vor, daß ein Abgeordneter in den Ausschußberatungen eine andere Auffassung vertrat, als es dem Beschluß der Fraktion im Plenum entsprochen hätte. Fraktionsinterne Spannungen entstanden keineswegs nur aus sachlichen, sondern sehr oft aus personalpolitischen Gründen. Gerade Neulinge in der Fraktion hatten es oft schwer, sich in der parlamentarischen Arbeit zurechtzufinden und empfanden es, wie Lambach und andere berichteten, als deprimierend, daß die Fraktion eine feste, sachliche und persönliche Hierarchie aufwies, in der die neu gewählten Abgeordneten für lange Zeit kaum politisches Gewicht hatten. Das galt insbesondere für Fraktionen, die über die Legislaturperioden hinweg in ihrer Zusammensetzung sehr konstant waren, wie vor allem die SPD-Fraktion.

Während insbesondere in der SPD die Verflechtung zwischen Partei und Fraktion sehr stark blieb, verstand sich die DDP-Fraktion in der Tradition liberaler Politik eher als die Elite der Partei, der die eigentlichen Entscheidungen zustünden. Allerdings nahm das parteipolitische Mißtrauen gegenüber der SPD-Fraktion des Landtags einerseits und den SPD-Ministern in Preußen andererseits nicht solche Formen an wie auf Reichsebene. So hat beispielsweise die Reichstagsabgeordnete Toni Jensen bei einem Vergleich der SPD-Fraktionen im Reich und in Preußen festgestellt, daß die Reichstagsfraktion der SPD nicht nur einen erschütternden Mangel an Solidarität gegenüber ihren eigenen Führern, vor allem aber gegenüber ihren Ministern zeige. Die Reichstagsfraktion sei außerdem, verglichen mit der durch Ernst Heilmann geführten Landtagsfraktion, sehr schlecht geleitet.⁴⁷ Anders als die preußische Fraktion sei die SPD-Fraktion im Reich nie wirklich geführt worden (1928). Da eine Reihe von SPD-Abgeordneten ihre Parteiämter beibehielten, andererseits viele politische Beamte (Landräte, Regierungspräsidenten) die regionalen Verbindungen behielten, kam es im Falle der größten preußischen Regierungspartei nicht zu längere Zeit andauernden massiven Auseinandersetzungen zwischen Parteiapparat und Fraktion. Das meist gute Verhältnis zwischen den Fraktionsführungen von Zentrum und SPD auf der einen und den Regierungsmitgliedern beider Parteien auf der anderen Seite führte im ganzen zu einer guten Zusammenarbeit. Dabei wurden Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionsparteien, die auf regionale Wünsche in der Personalpolitik zurückgingen, meist zwischen Frak-

46 Vgl. dazu IISG Amsterdam, NL Grzesinski, Nr. 1333, 2398, sowie *Das Freie Wort*, 2. Jg., 9.3. 1930, 10. Heft: *Um Albert Grzesinski*. Außerdem die Darstellungen von Hagen Schulze, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*. Frankfurt/M.-Berlin-Wien 1977, S. 619f. und Herbert Hömig, *Das Preußische Zentrum in der Weimarer Republik*. Mainz 1979, S. 231f.

47 Vgl. den Brief von MdR Toni Jensen an MdI Grzesinski, 20. 8. 1928, IISG Amsterdam, NL Grzesinski Nr. 77.

tionsführung und dem betreffenden Minister geschlichtet. Erheblich schlechter war allerdings oft das Verhältnis einzelner Fraktionsmitglieder dieser Parteien untereinander. Weniger gut als die Zusammenarbeit zwischen SPD und Zentrum funktionierte die Koalitionspolitik zwischen DDP und SPD.

VI. Parlamentsrechte und „Staatsnotwendigkeiten“

Das Preußische Staatsministerium konnte nur dann in genuine Parlamentsrechte eingreifen, wenn die Koalitionsfraktionen daran mitwirkten, bzw. ein solches Verfahren duldeten. Solche Fälle hat es auch in Preußen gegeben, beispielsweise bei der Ausschaltung des Plenums mit Hilfe des Ständigen Ausschusses im Jahre 1925. Ausgangspunkt dieses spektakulären Falles war die Geschäftsordnungsbestimmung, die Zusammensetzung der Ausschüsse dürfe keine anderen Mehrheitsverhältnisse aufweisen als das Plenum. Infolge der Existenz parlamentarischer Splittergruppen, die nicht Fraktionsstärke erreichten und deshalb bei der Verteilung der Ausschußsitze nicht berücksichtigt wurden, konnte diese Geschäftsordnungsregelung nach 1925 nicht realisiert werden.

Aus diesem Grunde klagte die DNVP-Fraktion des preußischen Landtags am 30. März 1925 vor dem Staatsgerichtshof auf Ungültigkeitserklärung verschiedener, vom Staatsministerium in Zusammenwirken mit dem Ständigen Ausschuß erlassener Notverordnungen. Ihre Begründung lautete: Die Nationalsozialistische Freiheitsbewegung habe 11 Mandate, mit den beiden polnischen Abgeordneten zusammen ergeben sich 13 Abgeordnete, die bei der Berechnung der Ausschußsitze nicht berücksichtigt würden, da sie gemäß den §§ 13 und 18 der Geschäftsordnung keinen Anspruch auf Ausschußsitze hätten. Dadurch wiesen die Ausschüsse andere Mehrheitsverhältnisse auf als das Plenum. Die drei Koalitionsparteien stellten insgesamt eine Minderheit von 222 Abgeordneten, die übrigen Parteien zusammen eine Mehrheit von 228 Abgeordneten. Trotzdem habe die Koalition eine Mehrheit in den Ausschüssen.⁴⁸

Bei verschiedenen Regierungsvorlagen kam es zu keiner Abstimmung, weil der Präsident Beschlußunfähigkeit feststellte. Daraufhin wurden diese Vorlagen, während der Landtag einige Tage nicht versammelt war, als Notverordnung dem Ständigen Ausschuß vorgelegt und in Übereinstimmung mit dessen Mehrheit auch erlassen. Faktisch sei also auf diesem Wege die ordentliche Beschlußfassung im Plenum umgangen worden, weil die Koalition dort keine Majorität gehabt habe. Mit Hilfe der Sitzverteilung im Ständigen Ausschuß habe also eine Minderheit das Parlament ausschalten können. Die Rechtsparteien befürchteten, daß die nur ein Geschäftsministerium stellende Weimarer Koalition auch künftig mithilfe des Artikels 55 und ihrer Mehrheit im Ständigen Ausschuß Gesetzesvorlagen durchbringe, ohne dafür im Plenum eine Majorität zu

48 GStA Berlin, Rep. 84 a Nr. 4566, pag. 34–38.

erlangen. In der Sitzung des Ältestenrats am 20. März 1925, in der mit 11 gegen 10 Stimmen der Rechtsparteien eine zehntägige Unterbrechung beschlossen worden war, habe der Staatssekretär im Staatsministerium auf ausdrückliches Befragen hin erklärt, ihm sei nichts davon bekannt, daß das Staatsministerium den Ständigen Ausschuß während dieser Sitzungspause zusammentreten lassen wolle. Der Ministerpräsident sei einer positiven Beantwortung dieser Frage im Plenum des Landtages ebenfalls ausgewichen. Bereits drei Tage nach der Sitzung des Ältestenrats am 23. März 1925 sei der Ständige Ausschuß einberufen worden; der Einladung habe bereits die Tagesordnung mit den zur Beratung anstehenden Notverordnungen beigelegt.⁴⁹ Abgesehen von dieser offenkundigen Irreführung kam nach Ansicht der DNVP erschwerend hinzu, daß ein nur noch geschäftsführendes Ministerium nicht berechtigt sei, Gesetzesvorlagen von einschneidender wirtschaftlicher und politischer Bedeutung durchzubringen und dabei vom ordentlichen Weg der Gesetzgebung abzuweichen.

Im übrigen muß zur Beurteilung dieses Streits berücksichtigt werden, daß es über die Frage der Mitwirkung des Staatsrats bei Notverordnungen gemäß Art. 55 bereits früher zu Auseinandersetzungen gekommen war.⁵⁰ Durch das angewandte Verfahren wurden sowohl der Landtag als auch der Staatsrat umgangen. Dieser Tatbestand liegt in jedem Fall vor, gleich ob man dem Staatsrat ein Mitwirkungsrecht bei Notverordnungen zugestand oder nicht: Gerade wenn dies verneint wurde, implizierte das Abgehen vom normalen Weg der Gesetzgebung seine Ausschaltung.

Zu der Klageschrift der DNVP-Fraktion nahm der Präsident des Landtags Stellung, wich aber der entscheidenden Frage aus: Der Ständige Ausschuß sei nicht Vertreter des Landtags, aber auch gar nicht zum Erlaß von Notverordnungen befugt. Das sei vielmehr Sache des Staatsministeriums. Soweit der Landtag von der Klage betroffen war, bestätigte der Landtagspräsident nur die Unmöglichkeit, geschäftsordnungsmäßig die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen mit denen des Plenums in Übereinstimmung zu bringen. Dies sei nur erreichbar, wenn bei der Berechnung der Ausschußsitze alle Mandate berücksichtigt werden könnten, was aufgrund der Existenz von Gruppen ohne Fraktionsstärke eben nicht möglich sei. Er verwies darauf, daß § 18,1 der Geschäftsordnung die Übereinstimmung als „Regel“ vorsehe, im übrigen habe die DNVP bei der Berechnung der Ausschußsitze im Ältestenrat am 8. Januar 1925 keinen Einspruch erhoben.⁵¹

Auch das Rechtsgutachten von Hugo Preuß zur Klage der DNVP zog sich auf den Buchstaben der Verfassung zurück und kam zu dem Schluß, der materielle Inhalt der Klage sei unbegründet, da keine Verfassungsbestimmung verletzt worden sei. Zwar dürfe der Artikel 55 keinesfalls ausdehnend interpretiert werden, doch fehle es der Klage an einem

49 Ebd., pag. 35.

50 H. Möller, *Parlamentarismus* (Anm. 9), S. 321 ff.

51 *GStA Berlin*, Rep. 84 a, Nr. 4566, pag. 39/40.

klaren Beweis, daß unzweifelhaft eine Ausschaltung des Plenums und eine Umgehung der Verfassung beabsichtigt worden sei. Dann ging Preuss zum Gegenangriff über. Er verwies auf die durch Handlungen bewiesene Absicht der oppositionsellen Mehrheit, „durch Obstruktion die für die Staatsnotwendigkeiten unbedingt erforderlichen Beschlüsse vor jenem Termin zu verhindern“.⁵²

In ihrer Erwiderung betonte die DNVP-Fraktion, daß sie nicht eine formelle Verletzung der Verfassung oder der Geschäftsordnung behaupte, sondern einen Verstoß gegen den Geist der Verfassung.⁵³ Der Staatsgerichtshof wies die Klage der DNVP mit Beschluß vom 21. November 1925 ab. Es begründete dies mit grundsätzlichen Erwägungen: Auch ein geschäftsführendes Staatsministerium sei Staatsministerium im Sinne des Artikels 55, der Begriff „laufende Geschäfte“ impliziere keine Einschränkung. Ausschlaggebend für den Erlaß von Notverordnungen sei die Voraussetzung des Nicht-Versammeltseins des Landtags. Diese Voraussetzung sei ebenso gegeben gewesen, wie die Übereinstimmung mit dem Ständigen Ausschuß. Die erlassenen Notverordnungen seien nicht verfassungswidrigen Inhalts gewesen. Auch die vom Staatsministerium bestrittene Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs, den akuten Notstand nachzuprüfen, der zum Erlaß der Notverordnungen geführt hatte, nahm der Staatsgerichtshof in Anspruch. Er kam dabei ebenfalls zu einem positiven Ergebnis für das Staatsministerium: Die Notverordnungen hätten den Zweck gehabt, „die Ordnung im Haushalte des Staates, der kommunalen Verbände und der Gemeinden sicherzustellen. Die dazu erforderlichen Anordnungen mußten, wenn der Zweck erreicht, die Aufstellung des Haushaltes für 1925 ermöglicht werden sollte, vor dem 1. April getroffen werden.“ Dies sei auf dem Wege ordnungsgemäßer Gesetzgebung nicht möglich gewesen. Auch die Handlungsweise des Landtagspräsidenten wurde vom Staatsgerichtshof gebilligt.⁵⁴

Die Beurteilung dieses Streits zwischen der DNVP-Landtagsfraktion und dem Staatsministerium, der sich über mehrere Monate hinzog und wiederum ein lebhaftes Presseecho fand,⁵⁵ muß drei Komplexe auseinanderhalten: Die Geschäftsordnungsfrage der Sitzverteilung war in der Tat kaum lösbar, in diesem Punkt ist sicher korrekt verfahren worden. Die verfassungsrechtliche Frage war im Grunde ebensowenig lösbar, Regierung und Ausschußmehrheit verstießen nicht gegen den Buchstaben der Verfassung. Doch ist bei aller Kritik an den Obstruktionsabsichten der DNVP ein berechtigter Kern ihrer Klage unverkennbar. Tatsächlich ent-

52 Ebd., pag. 41–43. Bei dem Termin handelte es sich um die für den 19. 3. 1925 angesetzte Reichspräsidentenwahl. Vor dieser Wahl war nach Ansicht von Preuß ohnehin kein beschlußfähiges Plenum mehr erreichbar.

53 Ebd., pag. 44.

54 Ebd., pag. 53–58.

55 So sprach der Artikel „Die Vorgänge in Preußen“ in: Magdeburger Zeitung vom 21. 3. 1925, von einer „Vergewaltigung der Mehrheit durch die Minderheit.“ Ähnlich Die Zeit, Nr. 126 v. 28. 3. 1925 (Morgenausgabe). Demgegenüber: Frankfurter Zeitung, Nr. 237 vom 29. 3. 1925; Vossische Zeitung, Nr. 150 v. 29. 3. 1925, die auf seiten der Weimarer Koalition standen.

sprach das angewandte Verfahren nicht der Intention der Verfassung und der Verfassungsväter, die Notverordnungen ausdrücklich nur während der Vertagung zugestehen wollten. Sie sahen im Ständigen Ausschuß ein Organ zur Wahrung parlamentarischer Rechte, nicht aber ein Hilfsorgan der Regierung, das bei fehlender Mehrheit das Plenum ersetzte. Wenn auch eine gewisse Zwangslage für die Regierung gegeben war, so erwies sie doch mit ihrem Verhalten dem parlamentarischen Regierungssystem einen schlechten Dienst und lieferte erneut willkommenes Propagandamaterial gegen den Parlamentarismus. Für Fälle dieser Art konnte die Verfassung keine Vorsorge treffen, insofern wurden an ihre verantwortliche Praktizierung besondere Anforderungen gestellt. Konnte die Krise von 1925 solche Verfahrensweisen begünstigen, so kann es nicht überraschen, daß nach 1930 mehr und mehr zu ihnen gegriffen wurde.⁵⁶

Dieser Streitfall demonstriert einmal mehr, wie eng die Beziehungen zwischen Koalitionsfraktionen und Staatsministerium gewesen sind und wie sehr dies die Verfassungspraxis prägte. Die preußische Regierung war Produkt parlamentarischer Mehrheitsbildung, die Fraktionen, zumindest ihre Führungen, waren auf diese Weise in die Koalitionspolitik eingebunden und hatten ihrerseits erheblichen Einfluß auf die Regierungspolitik. So profiliert einige der Minister politisch waren – z. B. Ministerpräsident Braun (SPD), die Finanzminister Höpker-Aschoff (DDP) und von Richter (DVP), die Innenminister Severing und Grzesinski (SPD) – sie bedurften für ihre Politik der Unterstützung der Fraktionsführer Heilmann (SPD) und Heß (Zentrum). So sehr sich diese als Vertreter der Koalitionspolitik verstanden, so wenig waren sie gewillt, ihre Fraktionen als bloße Erfüllungsgehilfen der Regierung einzusetzen. Bei wichtigen Sachfragen, v. a. aber in der Personalpolitik, die in einem interfraktionellen Ausschuß der Regierungsfaktionen vorberaten wurde, setzten sie nicht selten ihren Willen durch oder waren zumindest gleichberechtigte Gesprächspartner der wichtigeren Staatsminister.⁵⁷

Tatsächlich waren die bedeutendsten Zentrumspolitiker Preußens während der Zwanziger Jahre meist Landtagsabgeordnete, aber nur im Ausnahmefall Regierungsmitglieder – auch dies macht das politische Gewicht des Preußischen Landtags gegenüber dem Staatsministerium erkennbar. Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems im Preußen der Weimarer Republik resultierte nicht zuletzt darin, daß alle Verfassungsorgane – Landtag, Staatsministerium, Staatsrat und auch die Ministerialbürokratie – die ihnen von der Verfassung zugemessenen Kompetenzen ohne Abstriche beanspruchten.

⁵⁶ Allerdings gilt das vornehmlich für die Reichspolitik, da signifikante Unterschiede zwischen dem Reich und Preußen bestanden: So wurden in Preußen von 1928–1933 nur insgesamt acht Notverordnungen gem. Art. 55 der preußischen Verfassung erlassen, davon vier zwischen Frühjahr 1930 und Frühjahr 1932. Nur ein Haushaltsplan wurde in Preußen durch Notverordnung gem. reichspräsidentieller Ermächtigung (Dietsramszeller Notverordnung v. 24. 8. 1931) anstelle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgestellt.

⁵⁷ Vgl. Horst Möller, Ernst Heilmann – Ein Sozialdemokrat in der Weimarer Republik, in: *Jahrbuch des Instituts für Deutsche Geschichte der Universität Tel Aviv*. Hrsg. von Walter Grab, Bd. XI, 1982, S. 273 ff., 277 ff.

Eine solche Kompetenzwahrung der an der politischen Entscheidungsbildung beteiligten Verfassungsorgane, die es noch 1930 und 1931/32 in Preußen ermöglicht hatte, die Notverordnungs politik zugunsten des ordentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu begrenzen, hing nicht nur von verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, nicht nur von parteipolitischen Konstellationen und persönlichen Konditionen ab, sondern ganz wesentlich vom politischen Rückhalt des parlamentarischen Regierungssystems in der Bevölkerung. Dieser Rückhalt bestand seit der Wahl vom 24. April 1932 nicht mehr: Der Wähler hatte den verfassungsfeindlichen Parteien NSDAP und DNVP einerseits und KPD andererseits eine Obstruktionsmehrheit gegeben. Nicht nur beim Ministerpräsidenten Otto Braun wurde die Einschätzung übermächtig, den verfassungstreuen Parteien und seiner Regierung der Weimarer Koalition fehle nunmehr das im demokratischen Parlamentarismus unverzichtbare Vertrauen der Bevölkerung: Damit aber war die Basis für einen funktionierenden Parlamentarismus entfallen, diesem Schock erwies sich die Mehrzahl der führenden Politiker Preußens nicht gewachsen, ihr wenig rühmliches Verhalten nach dem Staatsstreich von Papens gegen die geschäftsführende preußische Regierung am 20. Juli 1932 muß auch unter diesem Aspekt beurteilt werden. Die an Demokratie, Parlamentarismus und Legalität festhaltenden Politiker der Weimarer Koalition sahen in dieser Krise keinen plausiblen Ausweg. Paradoxe Weise fiel es den preußischen Politikern, die an einen funktionierenden Parlamentarismus gewöhnt waren, schwerer als den Reichspolitikern, unorthodoxe Wege zu gehen, letztere waren in weit stärkerem Maße an die Nebenwege, die die Reichsverfassung offenließ, gewöhnt. Doch ist zu bedenken: Die Preußische Verfassung ließ solche Nebenwege, die schnell zu Abwegen wurden, nicht zu und sah keine präsidentielle Reserveverfassung (K. D. Bracher) vor. So oder so: Ohne eine Mehrheit von Anhängern des demokratischen Parlamentarismus ist dieses Regierungssystem nicht praktikabel, bezieht es aus dieser Mehrheitsfähigkeit doch seine Legitimation.

Winfried Steffani

Die Republik der Landesfürsten

Eine vergleichende Analyse der Auswirkungen von Föderalismus auf die Arbeitsweise des Parlamentarismus läßt in eindrucksvoller Weise die Besonderheiten der Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland erkennen. Föderalismus sei in diesem Zusammenhang als ein bundesstaatliches Ordnungskonzept definiert, das den Ländern bzw. Einzelstaaten, die den Bund konstituieren, in geschriebener Bundesverfassung im Rahmen allgemeiner Grundsätze und Kompetenzregelungen das Recht autonomer Verfassungsgebung zusichert. Unter Parlamentarismus wird ein Repräsentativsystem verstanden, in dessen politischem Entscheidungsprozeß das Parlament eine signifikante, d. h. eine für die Gesetzgebung, Haushaltsentscheidung und Kontrolle der Regierung wesentliche Rolle spielt.

Parlamentarismus in diesem weiten Sinne umfaßt demnach sowohl präsidentielle als auch parlamentarische Regierungssysteme. Parlamentarismus im engeren Sinne meint demgegenüber nur die letztgenannten, d. h. Regierungssysteme, deren Parlament (bei Zweikammersystemen mindestens eine Kammer) über das Recht verfügt, den Regierungschef abzurufen und damit über die Amtsdauer und weitgehend auch die politische Zusammensetzung der Regierung zu bestimmen. Parlamentarismus im engeren Sinne bezeichnet also etwas umfassend Weites (Repräsentativsystem in all seiner Komplexität) ausgezeichnet durch etwas formal Spezielles (existentielle Abhängigkeit der Regierung vom Mehrheitsvotum des Parlaments), das für die Funktionsbedingungen des politischen Prozesses von grundlegender Bedeutung ist: In präsidentiellen Regierungssystemen wird die Amtsdauer der Regierung durch die Verfassung *rechtsverbindlich* festgelegt. In parlamentarischen Systemen muß während einer Wahlperiode die kontinuierliche Amtsdauer der Regierung vom Parlament und den in ihm handelnden Parteien *politisch* geleistet werden. Das „formale Spezifikum“ hat demnach für die Funktionen und das Selbstverständnis der Parteien im jeweiligen Regierungssystem bedeutsame Konsequenzen.¹

¹ Zu dieser Begriffsbestimmung und Unterscheidung siehe den Beitrag „Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme“, in meinem Buch: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie – Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen 1979, S. 37–60.

I. Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Parlamentarismus

Die älteste noch heute geltende Verfassung, die erstmals Föderalismus und Parlamentarismus in geschriebener Verfassung miteinander verband, ist die der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787. Hier bedeuten Föderalismus und Parlamentarismus allerdings die Verbindung von Bundesstaatlichkeit und präsidentiellem System. In dieser Verbindung bundesrechtlich garantierter, einzelstaatlicher Verfassungsautonomie mit dem Parlamentarismustyp eines präsidentiellen Regierungssystems, d. h. eines Systems gewaltenteiliger Zuordnung von Parlament und Regierung ohne parlamentarisches Abberufungsrecht, fand die bundesstaatliche Ordnung im 19. Jahrhundert Eingang in kontinentaleuropäische Verfassungen. So in die der republikanischen Schweiz sowie die des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Kaiserreiches. Die strukturelle Vereinbarkeit von Föderalismus und einem Regierungssystem „präsidentieller Gewaltenteilung“ gilt seitdem als unstrittig. Weit problematischer erscheint demgegenüber die Vereinbarkeit von Föderalismus und parlamentarischem Regierungssystem.

Ein entscheidender Grund hierfür dürfte in der Tatsache liegen, daß das parlamentarische System erstmals und beispielhaft im Einheitsstaat Großbritannien unter der verfassungstheoretischen Voraussetzung der Parlamentsouveränität entwickelt wurde. Parlamentsouveränität besagt, daß der Wille des Parlaments stets Verfassungswille ist, der in der Form des einfachen Gesetzes zur Geltung gelangt. Ein Rangunterschied zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht entfällt. Daher kann – wie in Großbritannien und Israel – grundsätzlich auch auf eine geschriebene Verfassung verzichtet werden. Es entfällt damit allerdings zugleich die Voraussetzung dafür, eine bundesstaatliche Ordnung begründen zu können, denn Parlamentsouveränität und Föderalismus sind unvereinbar miteinander.

Föderalismus bedarf einer schriftlichen Kompetenzregelung der Befugnisse zentraler und regionaler Legislativ- und Exekutivorgane sowie einer Streitentscheidungsinstanz im Falle der Vermutung einer regelungswidrigen und einseitigen Veränderung der schriftlich festgelegten Kompetenzaufteilung. Diese Bedingungen sind nur dann erfüllbar, wenn die Souveränität des Parlaments durch die „Souveränität“ der Verfassung ersetzt worden ist und nicht nur der Wille der einzelstaatlichen Parlamente, sondern auch der des Parlaments des Bundes der geschriebenen Verfassung unterworfen bleibt; einer Verfassung, über deren Änderung lediglich in besonderen, erschwerten Verfahrensweisen – für die einfache Gesetzmehrheiten keinesfalls hinreichend sind – entschieden werden darf. In dem Bemühen, dies zu sichern, finden sowohl das für den westlichen Verfassungsstaat grundlegende Postulat von der Suprematie der Verfassung, als auch die mehr oder weniger erschwerten Verfahren

der Verfassungsänderung sowie die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Begründung.²

Die Vereinbarkeit von parlamentarischem System und Föderalismus scheint allerdings nicht nur an der Doktrin der Parlamentsouveränität zu scheitern, sondern findet ebenso durch bestimmte demokratietheoretische Interpretationen des Parlamentarismus Widerspruch. Nach auf Rousseau zurückgehendem Demokratieverständnis ist das Repräsentativsystem ein Surrogat des aus technisch-praktischen Gründen in Reinheit nicht erreichbaren Ideals plebiszitärer Demokratie, in diesem Sinne lediglich „zweite Wahl“. Parlamentarismus und Demokratie können danach nur dann auf erträgliche Weise miteinander verbunden werden, wenn das demokratische Grundprinzip dieser Lehre, das der Identität von Regierenden und Regierten, so weit wie möglich berücksichtigt bleibt. Parlamentarische Demokratie besagt demnach: Das souveräne Volk wählt seine Vertreter in ein Parlament, das anstelle des Volkes und von ihm ermächtigt Entscheidungen fällt, über die politische Zusammensetzung und Amtsdauer der Regierung befindet und gegen dessen an Stelle des souveränen Volkes gefälltem Mehrheitsvotum kein Rechtswiderspruch möglich ist. Die Verfassung kann auf dem Wege der Gesetzgebung zwar nur mit erschwerten Verfahren geändert werden. Sie bleibt dennoch entweder zur Disposition des Parlaments oder unterliegt gegebenenfalls der Letztentscheidung des souveränen Volkes selbst (Referendum). Eine „Souveränität“ der Verfassung, Kompetenzeingrenzung des zentralen Parlaments zugunsten regionaler Parlamente auf dem Wege einer geschriebenen Verfassung und eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem Recht der verbindlichen Normenkontrolle sind mit diesem Demokratieverständnis allerdings nicht vereinbar. Parlamentarische Demokratie und Föderalismus bilden verfassungstheoretisch somit unvereinbare Prinzipien und können allenfalls durch interessierte Machtentscheidungen in eine Verfassungsordnung einbezogen werden, die sich als „fauler Kompromiß“ entsprechend in der Verfassungspraxis erweisen muß. Diese Denklinien sind seit dem Ende des 18. Jahrhunderts in Frankreich vorherrschend und haben in Kontinentaleuropa ihre Wirkung entfaltet.³

Die Verfassungstheorie der Parlamentsouveränität kombiniert mit einem Parlamentarismus parlamentarischer, d. h. nicht-präsidentieller Fassung setzte sich in Großbritannien endgültig in der Mitte des 19. Jahrhunderts durch, als sich der Demokratisierungsprozeß des Systems noch in seinen Anfängen befand: 1832 hatten lediglich ca. 5 % der Gesamtbe-

2 Siehe hierzu und zum folgenden die den Kern der Problematik gut herausarbeitende „Einführung in die Staatslehre“ von Martin Kriele, deren Untertitel lautet: „Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates“. Hamburg 1975.

3 Das seit der Revolution von 1789 glorifizierte Postulat der einigen und unteilbaren Nation („une et indivisible“) ließ in Frankreich bis heute die Anerkennung der Vorstellung einer föderativen Organisation des Landes nicht aufkommen. Das „Verdächtigungsgesetz“ vom 19. 9. 1793 erklärte u. a. all die für verdächtig, die sich „als Anhänger der Tyrannei, des Föderalismus und als Feinde der Freiheit gezeigt haben“. Vgl. Kriele a.a.O. (Anm. 2), S. 285.

völkerung ein Wahlrecht zum Unterhaus, 1868 hatte sich der Prozentsatz nach der Wahlreform von 1867 nur verdoppelt.⁴ Das hier vorherrschende und im weiteren Geschichtsverlauf zunehmend Gewicht erlangende Demokratieverständnis folgte nicht den radikaldemokratischen Identitäts- und *volonté-générale*-Lehrsätzen rousseauscher Provinienz, sondern führte zu einem pluralistischen Verständnis grundrechteorientierter Konkurrenzdemokratie, das das demokratische Prinzip der Volkssouveränität mit den Grundsätzen des Verfassungsstaates und der Herrschaftskontrolle durch Wähler und Parlament verband, wobei vor allem der Grundsatz der Legalität und Legitimität von Opposition als Freiheitskriterium herausgearbeitet wurde. Dieses pluralistische Demokratieverständnis bildet die Basis der in den angelsächsischen Ländern entwickelten Formen des Parlamentarismus, sowohl in den USA als auch in Großbritannien.

Die Problemgeschichte des kontinentalen Parlamentarismus ist nicht zuletzt darin begründet, daß Institutionen des angelsächsischen Parlamentarismus in einer Weise mit rousseauschem Demokratieverständnis verbunden wurden, daß weder eine angemessene Interpretation der Institutionen noch eine Vereinbarkeit von parlamentarischem System und Föderalismus möglich schien.⁵ Spuren dieser Diskussion sind heute noch in der Parlamentarismuskritik und Parteienstaatslehre Gerhard Leibholz zu finden mit seinen Thesen zum Spannungsverhältnis zwischen den Artikeln 21 und 38 des Grundgesetzes⁶ sowie zum Spannungsverhältnis zwischen Bundesstaats- und Parteienstaatsprinzip im Bundesrat.⁷

4 Näheres hierzu bei Hans Setzer, *Wahlsystem und Parteienentwicklung in England – Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832–1948*. Frankfurt/Main 1973, bes. S. 42f. und 73ff.

5 Zur theoretischen Rezeption des Parlamentarismus in Deutschland siehe Reinhard J. Lamer, *Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857–1890)*. Lübeck und Hamburg 1963, sowie den klassischen Aufsatz von Ernst Fraenkel, *Historische Vorbelastungen des Deutschen Parlamentarismus*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart, ⁵1973, S. 13–31.

6 Siehe hierzu den grundlegenden Aufsatz von Gerhard Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in: ders., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958, S. 78–131, bes. S. 112ff., und ders., *Der moderne Parteienstaat*, in: ders., *Verfassungsstaat – Verfassungsrecht*. Stuttgart 1973, S. 68–94, bes. S. 84ff., sowie die Kritik von Peter Haungs, *Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 4, Dezember 1973, S. 502–524.

7 Gerhard Leibholz und Dieter Hesselberger, *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*. Hrsg. vom Bundesrat. Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 101–113, bes. S. 111.

II. Formen des parlamentarischen Bundesstaates im Commonwealth

Nicht in Kontinentaleuropa, sondern in den Staaten des Britischen Commonwealth of Nations sind die ersten dauerhaft wirkungsvollen Versuche einer verfassungskonzeptionellen Vereinbarkeit von parlamentarischem Regierungssystem und Föderalismus unternommen worden, angefangen mit dem geschriebenen Verfassungsdokument Kanadas vom Jahre 1867. Die Problemgeschichte des parlamentarischen Bundesstaates am Beispiel der Verfassungen Kanadas, Australiens und Indiens hat Günther Doeker eingehend untersucht. Der erste Band seiner auf drei Bände angelegten Studien hierzu ist 1980 erschienen.⁸ Als „Wesensmerkmale des bundesstaatlich-parlamentarischen Regierungssystems“ werden herausgearbeitet: „Suprematie der geschriebenen Verfassung, Verteilung der ausführenden Gewalten der verschiedenen Gewaltenträger auf mit beschränkten Befugnissen ausgestattete und koordinierte Organe, Verfassungsgerichtsbarkeit und ein dazu errichteter Oberster Gerichtshof, dem es obliegt, Gesetze auf ihre Vereinbarkeit hin mit der Verfassung nachzuprüfen. Die Verfassung muß gleichzeitig rigide bzw. starre Elemente erhalten, d. h. solche Elemente, die eine Verfassungsänderung erschweren. Das Parlament ist nicht souveränes Organ, sondern an die Verfassung gebunden und vollzieht im Rahmen dieses Instruments die notwendigen politischen Entscheidungen.“⁹

Für das Verhältnis Parlament und Regierung im parlamentarischen Bundesstaat bedeutsam ist die Konstruktion des Parlaments und dessen Rechtsbeziehung gegenüber der Regierung. Kanada, Australien und Indien haben jeweils unterschiedliche Lösungen bevorzugt, die auf je bemerkenswerte Weise eine Kombination britischer und amerikanischer Parlamentskonzeptionen darstellen. Die Gemeinsamkeiten zwischen dem britischen und amerikanischen Parlament sind klar: beide sind Zweikammerparlamente, deren Mitglieder innerhalb der Kompetenzen jeder Kammer gleichberechtigte Inhaber eines freien Mandats sind und deren eine Kammer sich in periodischen Abständen in Gänze dem Wähler stellen muß, während die andere eine ständige Körperschaft bildet.

Bemerkenswerter als diese Gemeinsamkeiten sind die Unterschiede: In den USA verfügen beide Kammern über nahezu gleiche Kompetenzen, insbesondere bei der Gesetzgebung, beide stehen in grundsätzlich gleicher Rechtsbeziehung zur Regierung, die sie nicht durch Mißtrauensvotum abberufen können, keine Kammer kann vom Präsidenten aufgelöst und Neuwahlen unterworfen werden, beide Kammern (seit 1913 auch der Senat) werden direkt gewählt. In Großbritannien hat sich die Parlamentsmacht in entscheidendem Maße in das Unterhaus verlagert, da das

8 Günther Doeker, *Parlamentarische Bundesstaaten im Commonwealth of Nations – Kanada, Australien, Indien. – Ein Vergleich. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen. Strukturprinzipien des parlamentarischen Bundesstaates.* Tübingen 1980.

9 Doeker a.a.O., S. 197 f.

Unterhaus allein direkt gewählt wird und über das Recht der Abberufung der Regierung und damit über deren Amtsdauer verfügt. Die lebenslanglich amtierenden Mitglieder des Oberhauses repräsentieren heute im wesentlichen lediglich einen Teil der „dignified parts“¹⁰ der Verfassung. Struktur und Existenz des Oberhauses sind wesentlich durch die ständische Verfassungstradition geprägt.¹¹ Der amerikanische Senat hingegen verdankt seine Existenz und Struktur dem Versuch, Bund und Einzelstaaten in eine gewaltenteilige Machtbalance zu bringen. Dabei wurde die Entscheidung getroffen, jeden Staat in die Lage zu versetzen, unabhängig von seiner Einwohnerzahl zwei Senatoren zu entsenden.

Kanada, Australien und Indien sind grundsätzlich dem amerikanischen Vorbild darin gefolgt, daß in ihren Verfassungen Existenz und Struktur einer zweiten Parlamentskammer ebenfalls entscheidend durch föderative Erfordernisse begründet werden.¹² Die in diesen drei parlamentarischen Bundesstaaten gewählten unterschiedlichen Lösungen lauten in Stichworten: Die Mitglieder des *kanadischen* Senats werden zwar ähnlich denen des britischen Oberhauses auf Lebenszeit ernannt, die so zu besetzenden Senatssitze fallen jedoch zu je 24 auf die vier Bezirke Ontario, Quebec, Seeprovinzen und westliche Provinzen. Sechs weitere Senatssitze entfallen auf Neufundland, so daß in der Gesamtzahl 102 Senatoren die Verbindung des britischen Lebenszeits- mit dem amerikanischen Regionalprinzip erfolgt. Obgleich verfassungstheoretisch dem kanadischen Unterhaus gleichgestellt, hat der kanadische Senat seine kontrollierende und korrigierende Funktion den anderen Staatsorganen gegenüber mit zunehmender Zurückhaltung wahrgenommen. Dafür sorgte zum einen der Mangel an direktdemokratischer Legitimation und zum anderen die Ernennungspolitik der Premierminister.

Der *australische* Senat wurde noch deutlicher dem amerikanischen Modell nachgebildet. Alle sechs Einzelstaaten des Bundesstaates sind durch eine gleiche Anzahl an Sitzen im Senat vertreten, obgleich in den Gliedstaaten Viktoria und Neu-Süd-Wales allein bereits etwa drei Viertel der Gesamtbevölkerung wohnen. Im Gegensatz zu den USA sah die australische Verfassung schon im Jahre 1903 die Direktwahl der Senatoren vor. Der entscheidende Unterschied zu den USA liegt jedoch darin, daß der australische Premierminister beide Kammern auflösen und Neuwahlen ausschreiben lassen kann; andererseits sind beide Kammern wie

10 Die Formeln „dignified parts“ und „efficient parts“ bezogen auf Bestandteile einer Verfassung prägte Walter Bagehot, *The English Constitution*. London 1867 (im folgenden zitiert nach Ausgabe Fontana Library. London 1963). Während nach Bagehot die Krone und das Kabinett nahezu in Reinheit den einen oder anderen „Teil der Verfassung“ repräsentieren, sah er im Parlament beide Teile stärker miteinander verbunden, wobei im Oberhaus die dignified parts und im Unterhaus die efficient parts stärker zur Geltung kommen. Zur Begriffbestimmung ebd. S. 61 f. „The Queen is only at the head of the dignified part of the Constitution. The Prime Minister is at the head of the efficient part“ (S. 66). „The use of the House of Lords or, rather, of the Lords, in its dignified capacity – is very great“ (S. 112). „The dignified aspect of the House of Commons is altogether secondary to its efficient use“ (S. 150).

11 Näheres hierzu in meinem Buch: *Pluralistische Demokratie*. Opladen 1980, S. 118 ff.

12 Vgl. dazu und zum folgenden Doeker a.a.O. (Anm. 8), S. 187 ff.

in den USA gleichberechtigt hinsichtlich ihrer Gesetzgebungskompetenz. Da der Regierungschef wegen seiner Abhängigkeit vom Unterhaus hier sein „Stehbein“ und bei kompakten Parlamentsmehrheiten seine Vertrauensbasis haben wird, kann es durchaus zu gravierendem Konflikt mit anders zusammengesetzten Mehrheiten im Senat kommen. Für diesen Fall sieht die Verfassung in Sektion 57 die Möglichkeit vor, daß der Premierminister nach zweimaliger Ablehnung einer vom Unterhaus angenommenen Vorlage den Senat auflöst und in den kommenden Neuwahlen somit auch eine Art Referendum zur Geltung kommen kann.¹³

Die zweite Parlamentskammer des seit 1947 unabhängigen und seit 1950 republikanischen Bundesstaates *Indien* stellt ein „Staatenhaus“ („Council of States“) dar, dessen Mitglieder nach einem Verteilerschlüssel, der die einwohnerschwächeren Gliedstaaten gegenüber den größeren etwas bevorzugt, von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden. Die im Höchstfall insgesamt 238 Mitglieder zählenden Vertreter aller Einzelstaaten im Staatenhaus werden für eine sechsjährige Amtszeit gewählt, wobei wie im USA-Senat alle zwei Jahre jeweils ein Drittel der Sitze zur Wahl anstehen. Das indische Staatenhaus bildet demnach ebenso wie der kanadische Senat, jedoch im Gegensatz zum australischen Senat, eine ständige Kammer, die zudem auf Grund ihrer Kompetenzen der Bedeutung des amerikanischen Senats im Regierungssystem am nächsten kommt. Allerdings haben auch in Indien die Parteien – deren Disziplin- und Kooperationsfähigkeit in parlamentarischen Systemen funktional von grundlegender Bedeutung ist – dafür Sorge getragen, daß politisch die erste Geige im direkt gewählten Unterhaus gespielt wird.

Allen drei Beispielen ist eines gemeinsam: Parlamentarismus und Föderalismus werden trotz aller unterschiedlichen Lösungen im Einzelnen prinzipiell dadurch in der Konstruktion eines Zweikammerparlaments miteinander verbunden, daß die Mitglieder beider Kammern, ungeachtet erheblich divergierender Bestellungsweisen zum „Oberhaus“, in ihrer jeweiligen Kammer gleichberechtigte Inhaber eines freien Mandats sind und insbesondere keinerlei verfassungsrechtlicher Rückkopplungen zu den Regierungen der Gliedstaaten unterliegen.¹⁴ In allen drei Fällen sind die „Oberhäuser“ ohne jede Einschränkung sowohl strukturell wie funktionell parlamentarische zweite Kammern. Unter Anlehnung an derartige Vorbilder ist in Kontinentaleuropa auch der parlamentarische Bundesstaat Österreichs konzipiert.¹⁵ Eine Abweichung ohne jede Parallele bildet demgegenüber der parlamentarische Bundesstaat Deutschland.

13 Näheres zur sogenannten „double solution“ bei Doeker a.a.O., S. 190 f.

14 Eine gewisse Rückkopplung zu Landesorganen besteht allenfalls in Indien wegen der Wahl der Mitglieder der zweiten Bundeskammer durch die Parlamente der Gliedstaaten.

15 Siehe dazu die die Arbeit des österreichischen Bundesrates sehr kritisch kommentierenden Ausführungen in Anton Pelinka und Manfred Welan, *Demokratie und Verfassung in Österreich*. Wien 1971, insbes. S. 80–87, sowie Anton Pelinka, *Zweikammersystem im Parteienstaat – Ein Vergleich aus österreichischer Sicht*, in: ZParl, Heft 1, 1973, S. 133–143.

III. Zur Problemlage des parlamentarischen Bundesstaates Deutschland

Zur Kennzeichnung der Problemlage des parlamentarischen Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland hat neben den Thesen vom unitarischen Bundesstaat und der Politikverflechtung insbesondere der Begriff „kooperativer Föderalismus“ zunehmende Beliebtheit gewonnen.¹⁶ Dabei ist allerdings Vorsicht geboten. Zum einen ist das Wortgebilde strenggenommen eine Tautologie. Föderalismus ist organisierte Kooperation oder er entartet zum Partikularismus bzw. Dirigismus. Kooperation ist somit ein Wesensmerkmal aller bundesstaatlichen Strukturtypen. Ein zweites kommt hinzu. Kooperativer Föderalismus ist als Fachterminus im Blick auf Entwicklungen des amerikanischen Bundesstaates und seiner Arbeitsweisen geprägt worden.¹⁷ Ähnliche Vorgänge im bundesdeutschen Systemkontext mit dem gleichen Terminus zu belegen, darf nicht den Irrtum fördern, Verschiedenartiges gleichsetzen zu wollen.¹⁸ Kooperation im Bundesstaat wird dem jeweils zugrundeliegenden bundesstaatlichen Strukturtyp entsprechend unterschiedlich stattfinden. Die Formel „kooperativer Föderalismus“ könnte als Strukturbegriff mißdeutet werden. Kooperativer Föderalismus in den USA, Australien, in der Schweiz, Österreich oder der Bundesrepublik besagt jedoch keineswegs, daß es sich hierbei um gleiche bundesstaatliche Strukturtypen mit gleichen Problemlagen handle.

Grundsätzlich kann im vorliegenden Diskussionszusammenhang zwischen drei bundesstaatlichen Strukturtypen unterschieden werden, für die hier die Kürzel Dualföderalismus, Verflechtungsföderalismus und Verbundföderalismus stehen mögen.¹⁹ Der Typus des *Dualföderalismus* liegt der amerikanischen Bundesverfassung zugrunde. Er beruht auf einer weitreichenden Kompetenzaufgliederung zwischen strikt getrennten Bundes- und Gliedstaatenorganen, kennt das Enumerationsprinzip für den Bund und die Kompetenzvermutung für die Gliedstaaten, gibt letzteren ein entscheidendes Gewicht in Fragen der Verfassungsänderung, macht keine Seite finanzpolitisch zum abhängigen Kostgänger des

16 Gute Literaturangaben zum Thema enthält der auch sonst sachlich und analytisch gehaltvolle Aufsatz von Hartmut Klatt, *Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung – Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat*, in: Beilage zur Wochenzeitung *das Parlament*, B 31/82, 7. August 1982, S. 3–24.

17 Zur Begriffsverwendung im amerikanischen Verfassungskontext – zur Entwicklung vom „dual federalism“ über den „cooperative federalism“ (seit 1930 bis in die 60er Jahre) zu den Konturen eines neuen, im Entstehen begriffenen „functioning federalism“ – jetzt die wichtige Studie von David B. Walker, *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, Mass. USA 1981.

18 Eine Parallele hierzu besteht in der mitunter wenig reflektierten Übertragung angelsächsischer Pluralismus- und Neokorporatismuskonzepte und darauf beruhender Thesen in die deutsche Diskussion. Vgl. dazu: *Pluralistische Demokratie* (Anm. 11), S. 17 ff. und 61 ff.

19 Zur Hypothesen- und Variablenkonstruktion sowie Typenbildung in der vergleichenden Systemforschung siehe die knappen, mit weiterführenden Literaturhinweisen versehenen Darlegungen Jürgen Hartmanns in dem von ihm herausgegebenen Einführungsbuch: *Vergleichende politische Systemforschung*. Köln/Wien 1980, bes. S. 51–56.

anderen und kennt als Wesensmerkmal insbesondere die Doppelgliedrigkeit von Verwaltung und Gerichtsbarkeit: Bundesgesetze werden nur von Bundesbehörden durchgeführt und von Bundesgerichten entschieden, Landesgesetze allein von den zuständigen Landesbehörden und deren Gerichten, wobei ein oberstes Bundesgericht, der Supreme Court, für die Wahrung der Rechtseinheit unter der Bundesverfassung letztinstanzlich zuständig ist.

Der entscheidende Unterschied zwischen Dual- und *Verflechtungsföderalismus* liegt darin, daß in letzterem das Prinzip der Doppelgliedrigkeit weder für die Verwaltung noch die Gerichtsbarkeit rigoros gilt, vielmehr die Durchführung von Bundesgesetzen weitgehend zur Aufgabe der Gliedstaaten wird, was deren eigenständiges Gewicht nicht nur bei der Gesetzesanwendung – die z. B. in der Schweiz entgegen dem Wortlaut der Verfassung in hohem Maße eigenständige Kantonalangelegenheit ist –²⁰ ermöglicht, sondern auch formelle und informelle Mitwirkung bei der Gestaltung des Bundesrechts nahelegt.

Der *Verbundföderalismus* ist von den anderen bundesstaatlichen Strukturtypen wesentlich dadurch unterschieden, daß allein er das Prinzip der Mitentscheidung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes verfassungsrechtlich institutionalisiert. Länderregierungen und Bundesgesetzgebung werden derart miteinander verbunden, daß erstere auf Bundesebene ein parlamentarisches Entscheidungs- oder Mitwirkungsrecht in der Gesetzgebung und möglicherweise darüber hinaus sogar ein exekutives Entscheidungsrecht im Verordnungsrecht erhalten.

Der Dualföderalismus hat seine klassische Ausprägung in der USA-Verfassung gefunden,²¹ der Verflechtungsföderalismus ist sowohl im Schweizer „präsidentiellen“ Bundesstaat als auch in den parlamentarischen Bundesstaaten vorherrschend, den Verbundföderalismus hat es bisher nur in Deutschland gegeben: in nicht-parlamentarischer Form im Norddeutschen Bund und Deutschen Kaiserreich bis 1918, in weniger ausgeprägter Form im parlamentarischen Bundesstaat der Weimarer Republik und beispielhaft in der Bundesrepublik.

IV. Merkmale des Verbundföderalismus

Welches sind nun die charakteristischen Merkmale des Verbundföderalismus der Bundesrepublik, seine Entwicklungslinien und Probleme? Im Mittelpunkt des Verbundföderalismus steht formal die Institution, die den Verbund primär konstituiert: der Bundesrat und seine Mitglieder. Wer in der Bundesrepublik das Verhältnis von Parlament und Regierung analysiert, kann den Bundesrat nicht ausgrenzen. Die Beziehung von

20 Näheres in dem der modernen Schweiz gewidmeten Heft 3, Oktober 1977, der ZParl, insbes. zum Thema „Vollzugsföderalismus“, S. 346 ff.

21 Vgl. Walker a.a.O. (Anm. 17), S. 46 ff.

Parlament und Regierung kann nur im Dreiecksverhältnis von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sinnvoll diskutiert werden, wobei die Wirksamkeit der Bürokratien im Bund und in den Ländern in entscheidender Weise stets mit von der Partie ist. In einem 1964 erschienenen Buch stellte Hans-Josef Vonderbeck die Frage: „Der Bundesrat – ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik?“²² Ist der Bundesrat neben dem Bundestag die zweite parlamentarische Kammer, eine Parallele zum kanadischen oder australischen Senat, dem indischen Staatenhaus oder dem österreichischen Bundesrat, die allesamt zweifellos Teil des jeweiligen nationalen Parlaments sind?

Vonderbeck kommt zum Ergebnis, der Bundesrat sei eine nichtparlamentarische zweite Kammer. Abgesehen von einem etwas weiter ausholenden Versuch der Wesensanalyse parlamentarischer Repräsentation wird das Ergebnis auf zwei Ebenen erarbeitet: unter strukturellen und funktionellen Gesichtspunkten. Sowohl strukturell als auch funktionell kann beides nachgewiesen werden, ebenso parlamentarische wie nichtparlamentarische Elemente und Befugnisse. Organisation und Arbeitsweise des Bundesratsplenums aber auch weitgehend die seiner Ausschüsse zeigen eindeutig parlamentarische Strukturmerkmale. Gleiches gilt für die Kontakte zur Bundesregierung, deren Mitglieder das Recht und auf Verlangen die Pflicht haben, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen und dort wie im Bundestag jederzeit gehört werden müssen. Die generelle Auskunftspflicht der Bundesregierung ist durch deren Pflicht erweitert, den Bundesrat „über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden“²³ zu halten. Zudem entsprechen Organisation, Geschäftsordnungsautonomie und das Öffentlichkeitsprinzip der Verhandlungen parlamentarischem Standard. Die entscheidenden Strukturabweichungen liegen in der Mandatskonstruktion seiner Mitglieder, die im Gegensatz zu den Mitgliedern aller anderen zweiten Kammern westlicher Demokratien nicht über ein von ihnen persönlich wahrzunehmendes freies Mandat, sondern als „Stimmträger“ über ein imperatives Mandat verfügen. Diese Konstruktion hat weitreichende Konsequenzen.²⁴

Zur Zusammensetzung bestimmt Art. 51 Abs. 1 GG: „Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.“ Die Formulierung „die sie bestellen und abberufen“ ist insofern doppeldeutig, als das nach dem Komma stehende Relativpronomen „die“ sowohl auf „die Regierungen der Länder“ wie nur „die Länder“ bezogen werden kann. Letzteres würde bedeuten, daß die Mitglieder des Bundesrates nach den Formulierungen des Grundgesetzes auch von den Landesparlamenten bestellt und abberufen werden könnten. Entsprechend deutscher Verfassungstradition sorgten Zweckmäßig-

22 So der Titel der im Anton Hain Verlag, Meisenheim am Glan, 1964 publizierten Studie.

23 Art. 53 Satz 3 GG.

24 Vgl. Theodor Maunz, Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat, in: Der Bundesrat (Anm. 7), S. 195–211.

keit und verfassungsgebende Erfinderlogik jedoch dafür, daß eine andere Regelung als die Bestellung durch die Landesregierung nicht diskutiert wurde. Der Zugriff der Länderregierungen auf die dem jeweiligen Land zustehenden Stimmen (mindestens drei, höchstens fünf) ist heute unbestritten. Obgleich das Grundgesetz ein imperatives Mandat nicht direkt feststellt, ergibt sich dies doch aus den Bestimmungen, daß die Ratsmitglieder von den Landesregierungen nicht gewählt, sondern bestellt und jederzeit wieder abberufen werden können, die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter (die im Plenum ebenfalls Mitglieder der Landesregierung sein müssen) abgegeben werden dürfen sowie durch Umkehrschluß aus Art. 77 Abs. 2 Satz 3 und Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 GG, wonach die in den Vermittlungsausschuß bzw. den Gemeinsamen Ausschuß (Notparlament) entsandten Mitglieder des Bundesrates „an Weisungen nicht gebunden“ sind. Die Möglichkeit einer Stimmenvertretung durch andere Mitglieder bzw. „Ersatzmänner“ ist in parlamentarischen Versammlungen (z. B. in Frankreich) nicht unbekannt. Die verfassungsrechtlich angeordnete einheitliche Stimmabgabe und die Befugnis, daß sich Ratsmitglieder in den Ausschüssen durch Beauftragte, d. h. Landesbeamte vertreten lassen können, übersteigen demgegenüber parlamentarischen Usus. Faßt man die Strukturelemente Mandat, Organisation und Verfahren zusammen, überwiegen strukturell die nichtparlamentarischen Elemente, so daß der Bundesrat als Bundesorgan mit exekutivem Strukturprinzip charakterisiert werden kann.

Zu einem entgegengesetzten Ergebnis kommt die Funktionsanalyse. Gemäß Art. 50 GG „wirken die Länder (durch den Bundesrat) bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit“. Obgleich das Grundgesetz nur von Mitwirkung spricht, sind dem Bundesrat bei der Gesetzgebung des Bundes verfassungsrechtlich doch so bedeutsame Befugnisse zugewiesen –, die in der Zustimmungsgesetzgebung den Kompetenzrang einer gleichberechtigten Gesetzkörperschaft erreichen,²⁵ daß insoweit den Funktionserfordernissen einer zweiten Parlamentskammer zur Genüge entsprochen wird. Daß dem Bundesrat darüber hinaus Mitwirkungsrechte an der vollziehenden Gewalt zugewiesen sind, die die Exekutivbefugnisse anderer parlamentarischer Versammlungen erheblich übersteigen, tut dem prinzipiell keinen Abbruch. Fazit: der Bundesrat kann als eine strukturell nichtparlamentarische, funktionell parlamentarische zweite Kammer charakterisiert werden.²⁶

25 Heute sind etwa 53 % der vom Bundestag beschlossenen Gesetze zustimmungspflichtig, der Rest unterliegt dem Einspruchsrecht des Bundesrates, d. h. seinem suspensiven Veto. Für genaue Daten siehe die für den Bundestag grundlegende Datensammlung von Peter Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982. Bonn 1983, S. 686ff. und 712ff.

26 Vonderbeck spricht vom „Bundesrat als einer nichtparlamentarischen Zweiten Kammer“ (Anm. 22), S. 110. Zu den historischen Vorgängern des Bundesrates, zu Friedrich Julius Stahl als dem geistigen Urheber des deutschen Bundesratstypus und der bereits 1919/20 geführten Diskussion um die Begriffe Bundesrats- und Senatsprinzips zur Kennzeichnung unterschiedlicher Strukturtypen zweiter Kammern (seit Einführung des Prinzips der Volkssouveränität wird die vom Volk direkt gewählte Kammer als „Erste Kammer“ bezeichnet) siehe ebd., S. 91–103.

Damit ist der Verbund „Länderregierungen als Bundesgesetzgeber in der Form des Funktionsäquivalents einer zweiten Kammer“ allerdings noch nicht einmal formal hinreichend beschrieben. Hinzu tritt ein weiterer Verbundaspekt, der den Bundesrat als zweite Kammer besonderer Art kennzeichnet: gemeint sind die Mitwirkungsrechte des Bundesrates – seiner Mitglieder und deren Beauftragter – am Willensbildungsprozeß des Bundestages. Daß die Mitglieder einer zweiten Kammer zu allen Plenar- und Ausschußsitzungen der ersten Kammer Zutritt haben und dort jederzeit gehört werden müssen, ist der Parlamentsgeschichte außerhalb Deutschlands unbekannt. Wohl kommt es vor, daß zwei Kammern zusammentreten, um als gemeinsame Versammlung bestimmte Rechte wahrzunehmen (z. B. zwecks Wahl des Staatsoberhauptes oder anderer Amtsträger höchster Staatsorgane; für Sachstreitentscheidungen bei getrennter Nichtübereinstimmung usw.) oder gemeinsame Ausschüsse bilden, nicht jedoch „einseitige Bevorzugungen“ der erwähnten Art einer Kammer der anderen gegenüber. Während alle Mitglieder des Bundesrates und deren Beauftragte im Bundestag und seinen Ausschüssen Zutritt und jederzeitiges Rederecht haben,²⁷ können diese Rechte im Bundesrat nur diejenigen Bundestagsmitglieder wahrnehmen, die in „Personalunion“ Mitglieder der Bundesregierung sind.

Aus all dem folgt, daß sich der Verbundföderalismus in seinen institutionellen Konsequenzen neben dem Bundesrat noch ausgeprägter im Plenum und vor allem in den Ausschüssen des Bundestages zeigt. Im Bundestag und seinen Ausschüssen sind alle im Verbund vereint: Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat, zu deren Mitgliedern insbesondere in den Bundestagsausschüssen die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder (letztere in ihrer Eigenschaft als Beauftragte der Mitglieder des Bundesrates) hinzutreten und über das Recht verfügen, jederzeit angehört zu werden. Daß dieses Verbundsystem im Bundestag abgesehen von gelegentlichen Plenarauftritten einiger Bundesratsmitglieder nicht deutlich in Erscheinung tritt, ist weitgehend durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen begründet – die möglicherweise auch deshalb als zweckdienlich verteidigt wird. Es dürfte gegenwärtig kein anderes Parlament eines Bundesstaates geben, in dem der jederzeitige Auftritt der Bund-Länder-Bürokratie so perfekt institutionalisiert und verfassungsrechtlich abgesichert ist, wie in der Bundesrepublik.²⁸

Der Variationsreichtum des Verbundsystems und der Doppelcharakter der Bundesratsmitgliedschaft wird besonders deutlich, wenn man die Mitwirkung der Ratsmitglieder im Bundestag mit deren Mitwirkung im Vermittlungsausschuß und Gemeinsamen Ausschuß vergleicht. Im Bun-

²⁷ Art. 43 Abs. 2 GG.

²⁸ Einen umfassenden, systematisch und chronologisch gegliederten Überblick der Literatur zum deutschen Parlamentarismus bieten die von Udo Bernbach und Falk Esche herausgegebene: *Hamburger Bibliographie zum Parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland 1945–1970*. Opladen 1973, sowie die seitdem alle zwei Jahre erscheinenden *Ergänzungslieferungen* (5. Ergänzungslieferung 1979–80. Opladen 1982).

destag und seinen Ausschüssen sind die Mitglieder des Bundesrates hinsichtlich ihrer Zutritts- und Rederechte den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt. Anders im Vermittlungs- und Gemeinsamen Ausschuß. Hier gewinnen die vom Bundesrat entsandten bzw. bestellten Mitglieder den gleichen Mandatsstatus wie die Abgeordneten des Bundestages. Aus den „Exekutivprivilegierten“ im Bundestag einerseits und den weisungsgebunden Entscheidenden im Bundesrat andererseits werden im Vermittlungs- und Gemeinsamen Ausschuß schließlich die gleichberechtigt mitwirkenden Träger eines freien Mandats: und dies alles in Personalunion.

Der Vermittlungsausschuß gemäß Art. 77 GG ist ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß ohne Beschlußkompetenz. Er ist jedoch mit der Befugnis versehen, im Streitfall zwischen Bundestag und Bundesrat Gesetzentwürfen so zu verändern, daß sie als Vorschläge, über die nur in toto abgestimmt werden kann, in beiden Kammern mehrheitsakzeptabel werden. Zusammensetzung und Verfahren des Ausschusses werden durch eine vom Bundestag beschlossene Geschäftsordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt. Danach besteht er aus je elf vom Bundestag und Bundesrat entsandten Mitgliedern, die den ständigen Vermittlungsausschuß bilden.²⁹ Ein Wechsel der Mitglieder und ihrer Vertreter innerhalb der gleichen Wahlperiode wird ausdrücklich erschwert. Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Beschluß des Ausschusses die Pflicht, an den Sitzungen teilzunehmen. Auch die Sitzungen dieser im Gesetzgebungsprozeß äußerst einflußreichen Verbundinstitution sind nichtöffentlich.

Entgegen dem paritätisch zusammengesetzten Vorschlagsgremium Vermittlungsausschuß ist der Gemeinsame Ausschuß gemäß Art. 53 a GG ein höchstes Beschlußorgan, das im Verteidigungsfall entsprechend Art. 115 a GG dann als „Notparlament“ an Stelle des Bundestages und Bundesrates tätig wird, wenn die Lage unabwendbar ein sofortiges Handeln erforderlich macht und einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen oder er beschlußunfähig ist. Laut Verfassung besteht der Gemeinsame Ausschuß zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die vom Bundestag entsandten Abgeordneten dürfen nicht Regierungsmitglieder sein, die des Bundesrates hingegen sind und bleiben Mitglieder ihrer Landesregierungen.³⁰ Vorsitzender dieses nichtöffentlich tagenden Notparlaments ist der Präsident des Bundestages, der den Gemeinsamen Ausschuß entsprechend dessen Geschäftsordnung jährlich mindestens zweimal zu Informationssitzungen einberufen muß. Der Bundespräsident hat das Recht, an allen Sitzungen

29 „Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß)“ vom 19. April 1951, § 1.

30 Hierzu und zum folgenden „Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß“ vom 23. 7. 1969.

des Notparlaments teilzunehmen. Die Mitglieder der Bundesregierung haben neben dem Recht auf Beschluß des Ausschusses die Pflicht, an allen Sitzungen teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden. Auch dies ein verfassungsrechtlich vorgesehenes Verbundsgremium, in dem zu den Mitgliedern des Bundestages, Bundesrates und der Bundesregierung der Bundespräsident hinzutreten kann und die in ihn entsandten Ratsmitglieder den Status eines Parlamentsabgeordneten auf Bundesebene gewinnen, ohne den eines Mitgliedes ihrer Landesregierung und gegebenenfalls des dortigen Landesparlaments zu verlieren. Der Verbundföderalismus läßt mannigfache Kompatibilitätskombinationen zu.³¹

V. Kooperation auf Verwaltungs- und Parteebene

Die bisher genannten Gremien des Verbundföderalismus bilden lediglich die in der Verfassung direkt vorgesehene Spitze des Eisberges vielzähliger horizontaler und vertikaler Koordinations- und Kooperationsinstitutionen unterschiedlichster Art, die sich im Laufe der Geschichte des westdeutschen parlamentarischen Bundesstaates etablierten.³² Zusammengekommen begründen sie eine Verfassungsrealität mannigfacher Gremien, die nur teilweise im Verfassungsdokument des Grundgesetzes so vorgesehen sind, in weiten Bereichen durch Gesetze eingerichtet wurden, teilweise lediglich praktischer Übung ihre Existenz verdanken und insgesamt eine nur noch schwer durchschaubare, verschiedentlich verfassungsfragen aufwerfende Machtstruktur darstellen. Die dem parlamentarischen Bundesstaat der Bundesrepublik immanenten föderalen Dual- und Verflechtungselemente des Verbundföderalismus werden dabei durch eine Reihe weiterer, der Kooperation dienender Strukturelemente ergänzt, die vor allem auf zwei Ebenen Wirkung entfalten: der bürokratischer und der gesamtparteilicher Kooperation.³³

Grundsätzlich kann es – und gibt es tatsächlich – auf beiden Ebenen sowohl horizontale als auch vertikale Kooperationsformen geben, und zwar jeweils in dreierlei Weise. Horizontale Kooperation vermittelt dafür bestellter Vertreter 1. aller Staaten, 2. einer regional oder parteipolitisch begrenzten Anzahl von Ländern und 3. „bilateral“ zwischen zwei Ländern bzw. Landesverbänden einer Partei. Vertikale Kooperation vermittelt dafür bestellter Vertreter zwischen 1. dem Bund und allen Ländern,

31 Zu den weiteren „Kombinationen“ gehört auch der Bundesrat in seiner Eigenschaft als „Legislativreserve“ im Falle des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Art. 81 GG, wonach gegebenenfalls ein Gesetz ohne Zustimmung des Bundestages bereits dann „als zustande gekommen (gilt), soweit der Bundesrat ihm zustimmt“ (Art. 81 Abs. 2 Satz 1 GG). Im Extremfall kann der Bundesrat die Gesetzgebungskompetenz allein wahrnehmen, was umgekehrt nie zulässig ist.

32 Einen aufschlußreichen Überblick hierzu bietet Klatt a.a.O. (Anm. 16).

33 Gemeint ist das Kooperationsverhältnis innerhalb der föderativ strukturierten Parteien. Zum Verhältnis von Kooperation, Konkurrenz und Konfrontation insbesondere im Blick auf die Rolle der miteinander im politischen Wettbewerb stehenden Parteien im Bundesstaat wird weiter unten Stellung genommen.

bzw. zwischen den Bundes- und allen Länderorganen einer Partei, 2. dem Bund und einigen regional begrenzten Ländern und 3. bilateral zwischen dem Bund und einem Land mit jeweils entsprechender Parallele auf Parteiebene. Es ist dabei einsichtig, daß diese Kooperationsformen auf der bürokratischen und Parteiebene zwar prinzipiell ähnlich, hinsichtlich der rechtlich fundierten Organisationsstringenz allerdings verschiedenartig gehandhabt und in ihrer Entscheidungssubstanz gedeutet werden können. Dennoch kommt beiden Ebenen und den hier erzielten Verständigungen im gesamtpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eine grundlegende, von Fall zu Fall in ihrem Ausmaß sicherlich variierende Bedeutung zu.

Die bürokratische und die Parteiebene konstituieren in ihrer jeweiligen Eigenständigkeit eine parallel (dual) nebeneinander existierende föderative Organisationsstruktur, ungeachtet aller faktischen Relativierungen (Parteimitglieder als Beamte; Mitglieder des öffentlichen Dienstes in ihrer Einflußnahme als Parteimitglieder im innerparteilichen Willensbildungsprozeß). Elemente eines Verflechtungssystems³⁴ liegen der Tatsache zugrunde, daß Inhaber öffentlicher Ämter vermittelt Kandidatur, Wahlprogrammatik und eigener Entscheidung mit einer Partei eng verflochten sind (politischer Beamter) oder beispielsweise als Parlamentsabgeordnete aufgrund ihrer Parteimitgliedschaft innerparlamentarischer Parteiorganisation unterworfen bleiben: in ihrer Eigenschaft als Fraktionsmitglieder. Parteimitgliedschaft und Parlamentsmandat sind zwar rechtlich (freies Mandat) voneinander unabhängig, faktisch jedoch eng aufeinander bezogen (Bedeutung von Parteibeschlüssen für die Ausübung des Mandats) und in diesem Sinne miteinander verflochten. Abgesehen von der allgemeinen Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnis ist mit dem Abgeordnetenmandat ein spezielles Weisungsrecht der Verwaltung gegenüber jedoch nicht verbunden. Ein derartiges Weisungsrecht steht auf Bundesebene nur den Abgeordneten zu, die zugleich in Personalunion Mitglieder der Bundesregierung sind. Haben demgegenüber Parteimitglieder in ihrer Eigenschaft als Landesminister ein entsprechendes Weisungsrecht auf Länderebene und zugleich in ihrer Funktion als Mitglieder des Bundesrates ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, so repräsentieren sie dank der in ihrer Person vereinigten Ämterkombination das zentrale Element eines Verbundsystems. Da die Mitglieder des Bundesrates in ihrer Person nicht nur die Verwaltungs- und Parteebene, sondern darüber hinaus auch noch die der Landesregierung und der Landes- wie Bundesgesetzgebung miteinander verbinden, können sie als die Repräsentanten des Verbundföderalismus par excellence gelten.

34 Hier werden die Begriffe nicht auf das Bund-Länder-Verhältnis, sondern auf das staatlich-administrativer Ämter und parteiorganisatorischer Positionen bezogen.

VI. Die Rolle der Ministerpräsidenten im Verbundsföderalismus

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landesregierungen bestellt und abberufen. Obgleich sie in der Tagesroutine der Bundesarbeit je nach politischer Rückkopplung und Erfahrung ein erhebliches Maß an Eigenständigkeit zu entwickeln vermögen, so daß es Fälle gibt, da im Bundesrat die einheitliche Stimmabgabe einzelner Länder in Antizipation eines noch ausstehenden Kabinettsbeschlusses erfolgt,³⁵ geht in allen politisch bedeutsamen Entscheidungen der Stimmabgabe im Bundesrat ein Beschluß bzw. eine Verständigung des Landeskabinetts voran. Insbesondere dann, wenn es sich um eine Koalitionsregierung handelt.

Innerhalb der Landesregierungen kommt dem jeweiligen Regierungschef mehr als die Position eines *primus inter pares* zu. Dies gilt auch für Länder wie Hamburg, die ihrem Regierungschef verfassungsrechtlich keine Richtlinienkompetenz entsprechend der Bundesregelung ausdrücklich zuerkennen. Die Chefs der Regierungen der Länder sind jedoch nicht nur die Inhaber des wichtigsten politischen öffentlichen Amtes auf Länderebene, sondern haben *de facto* auch einen „Erbanspruch“ auf Mitgliedschaft im Bundesrat. Hierbei sind sie bei allen politisch bedeutsamen Beschlußfassungen die Vertreter ihrer Länder, die deren einheitliche Stimme rechtsverbindlich abgeben. Allein sie kommen nach eingespieltem Rotationsverfahren zwischen den elf Bundesländern für die alljährlich anstehende Wahl zum Präsidenten des Bundesrates in Betracht. Als Präsident des Bundesrates nehmen sie zudem die Befugnisse des Bundespräsidenten im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes wahr.

Welch eigenständige Macht der Ministerpräsident eines Landes im Ausnahmefall selbst bei wichtigen Entscheidungen im Bundesrat zu entfalten vermag, hat der erste Ministerpräsident des neugeschaffenen Südweststaates Baden-Württemberg, Reinhold Maier (FDP), anlässlich der Abstimmung der Ratifikationsgesetze zum EVG-Vertrag im Bundesrat am 15. Mai 1953 gezeigt.³⁶ Maier war Regierungschef eines Koalitionskabinetts bestehend aus fünf SPD und drei DVP/FDP-Ministern sowie einem BHE-Minister. Im Landeskabinett hatte die SPD-Mehrheit mit 5 zu 4 Stimmen den Beschluß durchgesetzt, dem Vertragswerk nicht zuzustimmen und im Bundesrat mit Stimmenthaltung zu votieren. Nach massiver Intervention des Bundeskanzlers Adenauer ließ Maier trotz dieses entgegenstehenden Kabinettsbeschlusses das Vertragswerk durch seine Zustimmung im Bundesrat dennoch passieren. Die anschließende Regierungskrise hatte den Rücktritt des SPD-Justizministers Renner und im übrigen letztlich eine Stärkung des Ministerpräsidenten zur Folge. Wer die Richtlinien der Politik bestimmt, ist gegebenenfalls sogar in der

³⁵ Laut Auskunft langjährig-erfahrener Bundesratsmitglieder an den Verfasser.

³⁶ Hierzu und zum folgenden eingehend Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie – Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. München/Wien 1969, S. 261 ff., bes. S. 289 ff.

Lage, im Bundesrat „ungestraft“ gegen einen anderslautenden Kabinettsbeschluß zu votieren.

Die Machtstellung der Ministerpräsidenten im Verbundsföderalismus der Bundesrepublik ist durch eine Reihe von Faktoren bedingt. Zu ihnen gehört neben der politischen Richtlinienkompetenz und der exekutiven Weisungsbefugnis auf Landesebene sowie der Stimmführung des Landes bei der Gesetzgebung und Verordnungstätigkeit auf Bundesebenen die sowohl auf Landes- wie Bundesebene Wirkung entfaltende Einbeziehung in das Parteiensystem der Republik. Wohl sind auch heute Landesminister vorstellbar und bekannt, die entweder parteilos oder wenn, dann eher nominelle Mitglieder einer Regierungspartei sind. Für den Posten eines Ministerpräsidenten kommen seit Abschluß der Gründungs- und Konsolidierungsphase der Bundesrepublik jedoch nur mit ihrer Partei eng verbundene Parteiamtsträger in Frage. Der Kandidat für das Amt eines Ministerpräsidenten – der oft zugleich Vorsitzender des Landesverbandes seiner Partei ist bzw. dies später wird – hat zunächst und vor allem ein überzeugender Repräsentant seiner eigenen Partei zu sein. Die enge Kontaktnahme mit seiner Partei, mit deren Führungsgremien wie mit der allgemeinen Mitgliedschaft, bleiben auch während seiner gesamten Amtszeit als Regierungschef eines Landes eine entscheidende Voraussetzung für seine politische Wirksamkeit. Zum anderen hat er nicht nur überzeugende Führungsqualitäten innerhalb seiner Partei und solche entsprechend den Sacherfordernissen des hohen Staatsamtes aufzuweisen, er muß auch seine Fähigkeit unter Beweis stellen, im Rahmen demokratischer Wahlen breites Vertrauen der Wählerschaft seines Landes erringen zu können.

Verfassungsrechtlich werden die Regierungschefs aller Bundesländer von den Landesparlamenten gewählt. Nur in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg werden lediglich Senatsmitglieder von der Bürgerschaft (so der Name des Landesparlaments) gewählt, die dann erst in einem „zweiten Wahlgang“ im Kabinett in geheimer Abstimmung aus ihrem Kreise einen Ersten und Zweiten Bürgermeister bestellen. Ungeachtet dieser Verfassungsregelungen hat sich in der Praxis in nahezu allen Landtagswahlen mit von Fall zu Fall unterschiedlicher Eindeutigkeit das Prinzip der direkten Personalwahl des Regierungschefs seitens der Wähler durchgesetzt. Ermöglicht wurde dies durch die Politik und die darauf beruhenden Wahlchancen der Parteien.³⁷ Das führte nicht nur auf Bundesebenen zu einer in der deutschen Parlamentsgeschichte beispiellosen Reduktion der im Parlament vertretenen frei gewählten Parteien, sondern auch in den Ländern.³⁸ Im Gegensatz zu Weimar wurde es daher im Bund und in den Ländern möglich, Parlamentswahlen den Charakter von Kanzler- bzw. Ministerpräsidentenwahlen zu verleihen. Für die Wähler

37 Wobei zweifellos die Wahlrechtsänderungen und insbesondere die 5%-Klausel ihren Beitrag leisteten.

38 Daten bei Schindler (Anm. 25). Von 1961 bis März 1983 gab es im Bundestag nur noch drei, in den Landtagen seit längerem zwei bis vier Fraktionen.

bedeutet das einen beträchtlichen demokratischen Entscheidungsgewinn: die Wirkung ihres Wahlentscheids endet nicht mehr in einem Parlament, dessen zahlreiche Fraktionen und Parteigruppierungen nach unbestimmtem Wahlausgang auf mehr oder weniger komplizierte Koalitionssuche gehen müssen und hierbei gegebenenfalls erhebliche Wählerüberraschungen zu erzeugen vermögen, die keineswegs stets einen Beitrag der Vertrauensbildung darstellen dürften, vielmehr bedeutet die Parlamentswahl nun zugleich effektive Teilhabe an der Regierungsbestellung. Insoweit hat sich der demokratische Parlamentarismus, wie er seit Jahrzehnten in Großbritannien praktiziert wird, auch in der Bundesrepublik ausgewirkt: eine wichtige „plebiszitäre“ Bereicherung des auf Bundesebene „extrem repräsentativ“ konzipierten Grundgesetzes. Ungeachtet unterschiedlicher Bewertungen dieses Sachverhalts folgt aus ihm, daß sich die siegreichen Ministerpräsidenten-Kandidaten einer Landtagswahl faktisch auf eine direktdemokratische Legitimation durch den Wähler berufen können. Ein Anspruch, den beispielsweise Bürgermeister Hans-Ulrich Klose kaum jemand nach „seinem“ großen Hamburger Wahlsieg von 1978 verweigert hätte.

Eine Konsequenz ihrer zentralen Stellung im politischen Machtzentrum des Regierungs-, Bundes- und Parteiensystems der Republik ist die Tatsache, daß die Ministerpräsidenten der Länder zur wichtigsten Rekrutierungselite für Kanzlerkandidaten geworden sind. Drei der sechs bisher amtierenden Bundeskanzler seit 1949 waren entweder unmittelbar – wie Kiesinger und Brandt – oder mittelbar – wie der gegenwärtig amtierende Bundeskanzler Helmut Kohl – vor ihrer Übernahme des Kanzleramtes auf Bundesebene, Regierungschef auf Landesebene. Auch die wichtigsten „Mitbewerber“ gegenwärtiger Amtsinhaber oder nominierter Kanzlerkandidaten – wie der ehemalige Berliner Regierende Bürgermeister Hans-Jochen Vogel (SPD) – waren bzw. sind Ministerpräsidenten – so Rau (SPD), oder Strauß (CSU), Stoltenberg und Albrecht (CDU). Eine krönende Steigerung von Rang, Würde und Macht können diese republikanischen Landesfürsten allenfalls in der Übernahme des wichtigsten politischen Amtes der Bundesrepublik erfahren: dem des Bundeskanzlers – es sei denn, ein einflußreicher Ministerposten im Bundeskabinett kommt als „Ersatz“ in Frage, oder als krönender Karriereabschluß die Wahl als Bundespräsident.

Werden die Linien der vorliegenden Skizze zusammengefaßt, so ergibt sich folgendes Bild: In allen Ländern stehen die Ministerpräsidenten – die republikanische Version der „Landesfürsten“ – im Zentrum des Verbundes parteilicher, parlamentarischer, staatsleitender und bürokratischer Wirkungs- und Kompetenzebenen. Gleichzeitig stehen sie im Zentrum des Verbundsföderalismus auf Bundesebene, wo sie als „geborene“ Mitglieder des Bundesrates an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Dank ihrer, zumeist sogar verfassungsrechtlich hervorgehobenen, Richtlinienkompetenz verfügen sie über das wichtigste staatliche Leitungsamt auf Landesebene und dank ihrer hervorragenden Position unter den Bundesratsmitgliedern – verbunden mit der Wirkungs-

möglichkeit im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz mit oder ohne Hinzutreten des Bundeskanzlers – über ein hoch bedeutsames öffentliches Amt auf Bundesebene. Als Symbolfiguren des bundesdeutschen Verbundföderalismus konstituieren und repräsentieren sie im Kreise ihrer Amtskollegen die „Republik der Landesfürsten“.³⁹

Da die Mehrheit dieser Landesfürsten während der achtjährigen Kanzlerschaft Helmut Schmidts (SPD) einer anderen Partei als er angehörten, und dies in Streitfragen auch über den Bundesrat auf eine Weise zur Geltung brachten, die dem Bundeskanzler keineswegs immer behagte, titulierte er sie Anfang 1982 einmal spöttisch als „Stimmträger der Länder“. Es war abfällig gemeint, trifft jedoch dem Kern nach die Sache und unterstreicht de facto die Machtstellung der Ministerpräsidenten auf Bundesebene: Wenn diejenigen, die in den Landesregierungen auf bedeutsame Weise das Sagen haben, ihrer Haltung auf Bundesebene unter Rückgriff auf das Stimmenkontingent ihrer Länder im Bundesrat verbindlich Ausdruck verleihen können, dann stehen sie als „Stimmträger der Länder“ im Machtzentrum der Republik.

VII. Parteipolitik im Bundesrat

In diesem Zusammenhang ist die Frage aufgeworfen und äußerst streitig diskutiert worden, ob im Bundesrat parteipolitische Gesichtspunkte überhaupt verfolgt werden dürften und die Mitglieder des Bundesrates hinreichend demokratisch legitimiert seien.⁴⁰ Zum erstgenannten Problem wird angeführt, der Entstehungsgeschichte und Konstruktion des Bundesrates sei zu entnehmen, daß über ihn vornehmlich das Verwaltungswissen und die Erfahrungen der Länderbürokratien – die die Bundesgesetze, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt, als eigene Angelegenheit der Länder ausführen – in den Gesetzgebungsprozeß eingebracht werden sollen.⁴¹ Wer daraus folgert, der Bundesrat dürfe parteipolitischen Gesichtspunkten nicht nachgeben, verkennt die fundamentale Bedeutung des Demokratiegebots von Art. 20 Abs. 1 GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ In einem *demokratischen* Bundesstaat stehen ins-

39 Die republikanischen Ministerpräsidenten als „Landesfürsten“ zu titulieren, ist unter streng republikanischen Gesichtspunkten eine Blasphemie. Im Vergleich zur Tatsache, daß der Verfassungsminister des Kabinetts Schmidt/Genscher, der musterliberale Bundesinnenminister Gerhart Baum, angesichts des Kanzlersturzes gar von „Königsmord“ sprach, ist es möglicherweise nur eine lässige Sünde. Hinzu kommt der Umstand, daß es auf Landesebene neben dem Regierungschef kein Staatsoberhaupt gibt, so daß sie zumeist in Personalunion die Aufgaben eines Kanzlers und des „Landesvaters“ ausüben.

40 Zu diesem Streit vgl. Friedrich Karl Fromme, *Gesetzgebung im Widerstreit – Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969–1976*. Stuttgart 1976, sowie ZParl, Heft 3, 1976, S. 317–328.

41 Diese Auffassung wurde lange von Theodor Maunz besonders prononciert vertreten. Vgl. seinen in Anm. 24 genannten Aufsatz, S. 209 f. sowie das seit 1951 in zahlreichen Auflagen vorliegende Lehrbuch: *Deutsches Staatsrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München.

besondere alle an der politisch gestaltenden Gesetzgebung beteiligten obersten Staatsorgane unter dem Demokratiegebot. Sollte der Bundesrat hiervon ausgenommen sein und die Funktion eines länderbürokratischen Beratungsorgans besitzen, müßte er auch auf Beratungskompetenzen beschränkt bleiben. Er dürfte nicht, wie ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen, ein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattetes wichtiges Entscheidungsorgan des Bundes bilden.

Steht der Bundesrat als Gesetzgebungsorgan des Bundes – konstruiert als nichtparlamentarisch strukturierte zweite Kammer mit parlamentarischen Gesetzgebungskompetenzen – unter dem Demokratiegebot, so bedeutet eine Diskriminierung parteipolitischer Gesichtspunkte im Bundesrat ein Plädoyer für eine parteifreie Demokratie. Hier steht nicht die von Leibholz konstruierte Alternative zwischen parteienstaatlichem und föderalistischem Prinzip zur Diskussion, derzufolge „im Konfliktfall“ zwischen beiden „das letztere“ vom parteienstaatlichen Prinzip „überlagert“ wird.⁴² Das föderalistische Prinzip steht ebensowenig wie das der Gewaltenteilung „im Konflikt“ mit dem Demokratieprinzip. So könnte allenfalls von einem rousseauschen Demokratieverständnis her argumentiert werden. Nach pluralistischem, dem Grundgesetz angemessenem Demokratieverständnis bilden Gewaltenteilung und Bundesstaatlichkeit Organisationsformen der Demokratie, die keineswegs mit ihr im Prinzipienkonflikt liegen.⁴³

Der Bundesrat verhält sich dann verfassungskonform, wenn er sich als ein demokratisch legitimiertes, die Wirksamkeit parteipolitischer Orientierungen nicht ausschließendes Gesetzgebungsorgan begreift. Was selbstverständlich keineswegs bedeutet, daß die Mitglieder des Bundesrates aufgrund der Tatsache ihrer formal indirekten „Wahl“ – was prinzipiell auch für den Bundeskanzler gilt – und der Besonderheit ihrer Mandatskonstruktion einschließlich des Umstandes, daß die „Stimmträger der Länder“ im Bund die Interessen aller ihrer Bürger zu vertreten haben – auch derjenigen, die für die Oppositionsparteien des Landes stimmten, die nur im Falle einer Regierungsbeteiligung in einem anderen Bundesland im Bundesrat in Erscheinung treten können – in parteipolitischer Hinsicht nicht die nach ihrem Ermessen gebotene Zurückhaltung an den Tag legen sollten. Unter diesen Strukturbedingungen hat der Bundesrat im Laufe seiner Geschichte insgesamt eine parteipolitisch maßvolle Zurückhaltung gezeigt, die unter demokratischen Kriterien als recht weitreichend bezeichnet werden kann. Seine parteipolitische Zurückhaltung entspricht insoweit prinzipiell dem üblichen Verhalten zweiter Kammern in parlamentarischen Bundesstaaten. Von einem parteipolitischen Mißbrauch des Bundesrates kann sowohl verfassungspolitisch wie verfassungsrechtlich unter dieser Perspektive nicht die Rede sein. Daß die tagespolitische Parteienpolemik in ihrer Beurteilung je nach

42 Leibholz/Hesselberger a.a.O. (Anm. 7), S. 111.

43 Siehe dazu: Pluralistische Demokratie (Anm. 11), S. 117 ff.

zumeist recht durchsichtiger Interessenlage hier von Fall zu Fall andere Akzente setzen wird, kann nicht verwundern.⁴⁴

Mit dem Hinweis auf die „formal indirekte ‚Wahl‘“ der Mitglieder des Bundesrates ist das Problem ihrer demokratischen Legitimation angesprochen. Aus dem formal unterschiedlichen Wahl- bzw. Bestellungsakt der Mitglieder des Bundestages und der des Bundesrates wird gefolgert, daß die Mitglieder des Bundesrates bei ihrer Willensbildung im Konfliktfall – soweit dieser sich nicht auf bloße verwaltungstechnische Aspekte bezieht – vor dem Mehrheitswillen des direkt legitimierten Bundestags zurückweichen müßten. Es verstoße gegen den in direkten Wahlen geäußerten Willen des Volkes, der sich in einer Grundentscheidung über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages und zumeist auch über den Erfolg zweier miteinander konkurrierender Kanzlerkandidaten ausdrücke, wenn diesem „Volkswillen“ seitens des kontinuierlich tagenden, auf indirektem Wege bestellten Bundesrat entgegen getreten werde.

Dieser Argumentationslinie kann auf zweierlei Weise entgegnet werden. Zum einen kann nicht in Abrede gestellt werden, daß die formal indirekt bestellten „Stimmträger der Länder“ im Bundesrat den meisten Bürgern nicht nur ihres jeweiligen Landes, sondern häufig auch der gesamten Bundesrepublik als demokratisch legitimierte Amtsträger sowohl in ihrer politischen Grundhaltung wie Parteizugehörigkeit und insbesondere als Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens – auch in ihrer Eigenschaft als Mitgesetzgeber auf Bundesebene – bekannter und vertrauter sind als die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Gilt dies schon für viele der in den Wahlkreisen direkt gewählten Parlamentarier, so erst recht für die Mehrzahl der Listenkandidaten, die möglicherweise zudem irgendwann einmal nachgerückt sind. Daß gerade diejenigen, die der Bundesrepublik gern ihren „formaldemokratischen“ Charakter vorhalten, bei einem Vergleich zwischen den tatsächlich bestehenden demokratischen Vertrauensbeziehungen zwischen den „Stimmträgern im Bundesrat“ und den „Stimmenhabern“ im Bundestag diese auffallende Diskrepanz zwischen formaler und faktischer demokratischer Legitimation übersehen oder gar nicht gelten lassen wollen, ist zumindest kein sofort einleuchtender Standpunkt.

Zum zweiten ist darauf hinzuweisen, daß wir es in allen parlamentarischen Bundesstaaten im Gesetzgebungsprozeß des Bundes mit doppelten Mehrheiten zu tun haben, die sich im demokratischen Verfassungsstaat beide, wenn auch je auf unterschiedliche Weise, auf ihre demokratische Legitimation berufen dürfen.⁴⁵ Das Prinzip der doppelten Mehrheiten besagt, daß im Falle entsprechender verfassungsrechtlicher Vorschriften ein Gesetz erst dann rechtskräftig werden kann, wenn beide an der

44 Einige Beispiele hierfür bieten die entsprechenden Beiträge der ZParl, Heft 2, 1972, Heft 3, 1976 sowie Heft 4, 1979.

45 Zu diesem Problem siehe auch: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie* (Anm. 1), insbes. S. 124 ff. und *„Dreißig Jahre“* (Anm. 49), S. 10.

Gesetzgebung beteiligten Kammermehrheiten ihre Zustimmung erteilt haben. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen stehen sich im Bundestag und im Bundesrat zwei gleichberechtigte Mehrheiten gegenüber, von denen keine allein ausreichend ist, um ein Gesetz verabschieden zu können. Jede dieser Mehrheiten, die nur im Falle gemeinsamer Übereinstimmung die vom Grundgesetz geforderte Gesetzgebungsmehrheit des Bundes zu produzieren vermögen, handelt aus eigenem, demokratisch legitimiertem Recht. Es trifft daher auch nicht das Selbstverständnis – und nicht nur das – der Mitglieder des Bundesrates, wenn etwa angesichts der politischen Mehrheitskonstellationen zur Zeit der sozialliberalen Koalition davon gesprochen wurde, daß sich die CDU/CSU-Bundestagsopposition des Bundesrates, bzw. „ihrer“ Mehrheit im Bundesrat, „bedient“ habe. Die den CDU- bzw. CSU-dominierten Landesregierungen vorsitzenden „Landesfürsten“ haben sich im Bundesrat keineswegs als verlängerter Arm der CDU/CSU-Opposition des Bundestages verstanden oder verwenden lassen. Sie handelten in parteipolitisch akzentuierten Streitfällen – quantitativ eine relativ geringe Anzahl an Gesetzes- oder Verordnungsvorlagen – als eigenständig argumentierende und kooperierende Gruppe ausgeprägten Selbstbewußtseins, die auch die politische Belastung einer Mehrheitsverantwortung im Bundesrat zu würdigen und zu artikulieren wußte. Das dieses Selbstverständnis der Mitglieder des Bundesrates enge Absprachen und kooperative Verständigungen zwischen den jeweiligen Parteifreunden beider Kammern keineswegs ausschließt, steht dazu nicht im Widerspruch.

VIII. Das strukturelle Kernproblem

Damit ist der Punkt erreicht, das strukturelle Kernproblem des parlamentarischen Bundesstaates aufzuzeigen. Seine theoretische Zuspitzung hat das Problem in der These gefunden: Regierungssystem, Parteiensystem und Bundesstaat stehen in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zueinander, wenn sie jeweils grundlegend unterschiedlichen Typen der Konfliktregelung zuzuordnen sind. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn das Parteiensystem den Spielregeln eines parlamentarischen Regierungssystems mit Parteienwettbewerb und alternierender Regierung folgt, der staatlich-administrative Apparat des Bundesstaates hingegen die ihm angemessenen Spielregeln des kooperativen Aushandelns praktiziert. In einem funktionierenden Bundesstaat ist es erforderlich, daß in den Teilsystemen Regierungssystem, Parteiensystem und Föderativsystem innenpolitische Konfliktregelungsmuster von möglichst hoher Kongruenz befolgt werden. Regierungssystem und Föderativsystem müssen so konstruiert sein, daß die Parteien mit den in beiden Teilsystemen geltenden Konfliktregelungsmustern übereinstimmen können.⁴⁶

⁴⁶ So lautet eine der zentralen Thesen des im vorliegenden Zusammenhang besonders wichtigen Buches von Gerhard Lehmbuch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart 1976.

Gerhard Lehbruch hat in diesem Zusammenhang zwischen drei Grundtypen bzw. „Modellen“ innenpolitischer Konfliktregelung unterschieden:⁴⁷ 1. dem hierarchisch-autoritären Modell (der entwicklungsge­schichtlich vor allem dem aufgeklärten Absolutismus entstammende obri­keitlichen Konfliktschlichtung), 2. dem Parteienwettbewerb­modell (einem seit dem 18. Jahrhundert im englischen Parlamentarismus entwickelten Verfahren der Konfliktaustragung vermittels Parteienkon­kurrenz unter Anwendung des Mehrheitsprinzips), 3. dem Verhand­lungs-Modell (der Konfliktregelung vermittels der Spielregeln „Proporz“, „Parität“, „Konkordanz“, „Bargaining“; dem in Vielparteiensystemen unter Anwendung der Verhältnis- und Koalitionsregeln entwickelten Regelungsmuster der Verständigung). Obgleich diese drei Grundtypen der Konfliktregelung in der Praxis tatsächlich stets in mannigfacher Kombination, Überlagerung und Gewichtung auftreten, kommt ihnen doch in bestimmten Systemlagen ein jeweils dominantes, systemprägen­des Gewicht zu.

Was ergibt sich daraus für die angemessene Zuordnung der erwähnten Teilsysteme? Dem präsidentiellen Regierungssystem und dem föderativen System liegt ein entscheidendes gemeinsames Strukturmerkmal zugrunde: beide Ordnungskonzepte beruhen auf dem Prinzip staats­rechtlicher Gewaltenteilung. Der verfassungsrechtlichen Aufgliederung in die weitgehend autonomen staatlichen Letztinstanzen Parlament und „Präsidentialregierung“ im präsidentiellen Gewaltenteilungssystem ent­spricht die verfassungsrechtliche Aufgliederung in die weitgehend autonomen Territorialeinheiten Bund und Länder im föderativen System. Beide Gewaltenteilungssysteme können die den jeweiligen Einheiten (Parlament und Regierung bzw. Bund und Länder) gewährten Autono­mien nur dann einräumen, wenn diese Einheiten grundsätzlich zur Koo­peration miteinander bereit und fähig sind. Verfassungsrechtliche Gewaltenteilung ohne Kooperationsbereitschaft der Gewaltenträger führt zum „Deadlock“ des Systems.⁴⁸

Das beiden Systemkonstruktionen – präsidentiell und föderativ – ange­messene Konfliktregelungsmodell ist das der Verhandlung, des Aushand­elns. Es besteht somit eine Kongruenz der systemprägenden Regeln der Konfliktaustragung. Die in einen derart strukturierten Systemkontext einbezogenen Parteien werden sich in ihrer Eigenschaft als vermittelnde Instrumente der Herrschaftsgestaltung adäquater Regelungsmuster bedienen. D. h. im Systemkontext eines präsidentiellen Bundesstaates werden die Parteien ihren Wettbewerb weitgehend auf die Wahlen beschränken, im politischen Gestaltungs- und Gesetzgebungsprozeß hin-

47 Vgl. Lehbruch a. a. O., S. 11 ff.

48 Dies ist eines der zentralen Strukturprobleme der strikt angewandten Gewaltenteilungs­konzeption nach Montesquieu: Ohne Kooperationsbereitschaft droht der „Deadlock“. Entsprechende Probleme kennzeichnen demnach auch im Gegensatz zu Großbritannien insbesondere das amerikanische Regierungssystem. Siehe dazu etwa James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy – Four-Party Politics in America*. Englewood Cliffs, N.J. USA 1963.

gegen einerseits die Gegenüberstellung von Parlament und Regierung betonen, andererseits jedoch die Verfahren des kooperativen Aushandelns und Verhandeln befolgen, wobei die erforderlichen Entscheidungen je nach Sachlage auf dem Wege der Übereinstimmung des Proporz oder mit wechselnden Mehrheitskonstellationen getroffen werden.

Als Beispiele demokratischer Verfassungsstaaten, in denen eine so geartete Kongruenz zwischen den dominanten Konfliktregelungsmustern der drei Teilsysteme erkennbar ist, gelten die USA und die Schweiz, beides ihrer Struktur nach präsidentielle Regierungssysteme bzw. präsidentielle Bundesstaaten.

In erheblichem Kontrast zum präsidentiell-föderativen Verhandlungsmodell steht das Parteienwettbewerbsmodell des Systems parlamentarischer Alternativregierung. Bei diesem Typ parlamentarischer Regierung wird die in der Verfassung angelegte *staatsrechtliche* Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung wegen der wechselseitigen politischen Verbindung beider Staatsorgane auf systemprägende Weise durch die *politische* Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert.⁴⁹ Die mehr oder weniger perfekte Integration von Parlamentsmehrheit und Regierung, die gemeinsam die politische Handlungseinheit und damit Institution Regierungsmehrheit bilden, findet ihr gewaltenteiliges Gegenstück in der politischen Konfrontation von Regierungsmehrheit und Opposition. Das systemprägend-dominante Regierungsmuster heißt nicht verhandlungsorientierte Kooperation, sondern wettbewerbsorientierte Konfrontation. Verfassungspolitischer Sinn dieser Konfrontation ist vor allem die Geltendmachung von politischer Verantwortung und öffentlich-kritischer Kontrolle. Werden Verantwortung und Kontrolle in präsidentiellen Systemen vornehmlich durch die in relativer Unabhängigkeit zueinander stehenden Staatsgewalten gewährleistet, so im parlamentarischen System alternierender Regierung durch Parteien, die zur Wahrnehmung kollektiver Verantwortlichkeit befähigt sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erhält die Fraktions- und Parteidisziplin in parlamentarischen Systemen ihre struktur-funktionale Bedeutung.

Ein System parlamentarischer Alternativregierung mit seinem systemprägend-dominanten Konfliktregelungsmodell des Parteienwettbewerbs und Mehrheitsentscheidens kann sich nur dann voll entfalten, wenn die Verfassung keine anderen, mit eigenen autonomen Kompetenzbefugnissen ausgestatteten staatlich-administrativen Teilsysteme von konträrer Struktur mit divergierender Konfliktregelung vorsieht. Der maßvoll dezentralisierte Einheitsstaat Großbritanniens bot die Systemvoraussetzungen zur Entwicklung des englischen Parlamentarismus alternativer Regierungsbildung – was selbstverständlich die parallel erfolgende oder zeitweilig konkurrierende Anwendung anderer Konfliktregelungsverfahren keineswegs ausschließt, wobei nur an das Konzept des „Tirpartism“

⁴⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie* (Anm. 1), S. 50 ff. sowie meinen Aufsatz „Dreißig Jahre Deutscher Bundestag“, in: *Beilage zur Wochenzeitung das Parlament*, B 32–33/79, 11. 8. 1979, S. 3–18.

erinnert sei.⁵⁰ In diesem Sinne „reine“ Strukturtypen des politischen Systems mit kongruenter Konfliktaustragung wären demnach der parlamentarische Einheitsstaat und der präsidentielle Bundesstaat. Nun gibt es jedoch parlamentarische Systeme, deren praktizierte Regeln der Konfliktaustragung eine systemprägende Mischung aus Verfahren des Parteienwettbewerbs und des Aushandelns darstellen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Parteien weder ein Zweiparteien- noch ein mehr oder weniger klar erkennbares Zwei-Koalitionslager-System bilden, sondern ein relativ offenes Vielparteiensystem mit entsprechendem Koalitionsbedarf, der permanentes Aushandeln und die Anwendung von Konkordanzverfahren erforderlich macht.

Hieraus kann gefolgert werden, daß bei einem „Verzicht“ auf „reine“ Strukturtypen im oben bezeichneten Sinne ein Kompromiß zwischen parlamentarischem und föderativem System immerhin dann möglich und ohne allzu große Divergenz der dominanten Konfliktmuster funktionsfähig wäre, wenn der Bundesstaat mit einem verhandlungsorientierten parlamentarischen Vielparteien-Koalitionssystem verbunden wird und bleibt. Hier wird, ähnlich dem präsidentiellen System, der Parteienwettbewerb auf die Festlegung von Proporzvorteilen bei den parlamentarischen Aushandlungen und den Absprachen innerhalb des jeweiligen Koalitionslagers beschränkt, so daß das Verhandlungs-Modell des Konfliktausgleichs insgesamt systemprägend bleibt.⁵¹ Der entscheidende Strukturbruch erfolgt gemäß dieser Argumentationslinie erst und vor allem dann, wenn der Bundesstaat mit einem parlamentarischen System verknüpft wird, das gemäß englischem Vorbild als alternative Parteienregierung mit Parteienwettbewerb und daraus folgender Konfrontation von Regierungsmehrheit und Opposition organisiert ist.

Gerhard Lehbruch ist bei seiner Analyse der „Lage der Bundesrepublik“ zum Ergebnis gekommen, daß genau dies das strukturelle Kernproblem unseres Bundesstaates ausmache. „Unsere Hypothese lautet, daß in der Bundesrepublik zwischen dualistisch-polarisiertem Wettbewerb im Parteiensystem einerseits und den institutionell bedingten Aushandlungsnormen im bundesstaatlichen Gefüge andererseits eine schwache und unzureichende Kongruenz besteht – im Unterschied etwa zur Schweiz, wo die Kongruenz der Konfliktregelungsmuster zwischen den Subsystemen stark ausgeprägt ist. Die politischen Akteure, zumal die der mittleren und unteren Ebene in den Parteiorganisationen, aber auch die Wähler, werden dadurch erheblichen Spannungen ausgesetzt, die unter Umständen anomische Konsequenzen – wie Legitimitätsverlust – haben

50 Siehe hierzu Franz Nuscheler, *Regierung auf Vereinbarung der ‚neuen Stände‘? Diskussion und Befund des Korporatismus in Großbritannien*, in: ZParl, Heft 4, Dezember 1979, S. 503–524, bes. S. 520f.

51 Ein Musterbeispiel besonderer Art dieses Typus war Österreich während der langjährigen Regierungspraxis „Große Koalition“. Siehe dazu Gerhard Lehbruch, *Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen 1967. Siehe in diesem Zusammenhang auch die interessante Schrift von Philipp Herder-Dornreich, *Konkurrenzdemokratie – Verhandlungsdemokratie. Politische Strategien der Gegenwart*. Stuttgart 1979.

können. Beispielsweise entsprechen Mobilisierungskampagnen wie im Bundestagswahlkampf 1972 zwar dem Typus der Parteienkonkurrenz, der sich in der Bundesrepublik ausgebildet hat. Aber die so mobilisierten Mehrheiten stoßen dann an die Aushandlungszwänge, die sich gegenüber dem System parlamentarischer Parteienregierung aus den Vetopositionen der Minderheit im föderativen System ergeben. Gewiß ist das nicht die einzige Schranke des Parteienwettbewerbs, doch muß sie um so stärkere Spannungen auslösen, als sie in eng verzahnten Entscheidungsabläufen immer wieder besonders sinnfällig im Wege steht.⁵² Insgesamt bestehe die Gefahr, daß „die dargestellte strukturelle Gegenläufigkeit... empfindlich fühlbaren Legitimitätsentzug für das Gesamtsystem bewirken“⁵³ könne. Damit ist die Legitimitätsfrage gestellt.

IX. Etappen auf dem Wege zum Kontinuitätsbruch

Zu seinem auf die Bundesrepublik bezogenen Ergebnis war Lehmbruch auf dem methodischen Wege einer „Verbindung von funktionaler und genetischer Strukturanalyse“ gelangt: „In dieser Perspektive ist die Lage der Bundesrepublik dadurch ausgezeichnet, daß sich hier die Kongruenz der Subsysteme durch einen entwicklungsgeschichtlichen Kontinuitätsbruch aufgelöst hat.“⁵⁴ Die einzelnen Etappen dieser Entwicklungslinie von der Systemkongruenz zum Kontinuitätsbruch lassen sich folgendermaßen grob skizzieren:

Der *Norddeutsche Bund* von 1867 war, ebenso wie das *Deutsche Reich* von 1871, ein „ewiger Bund“ souveräner Landesfürsten sowie dreier freier Hansestädte „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes“.⁵⁵ Die besonderen Kompetenzen des Bundes sind in einer geschriebenen Verfassung aufgeführt. Die Beziehungen zwischen Reichstag und Präsidium des Bundes werden auf eine Weise geregelt, die im entscheidenden Punkt dem Strukturmerkmal eines präsidentiellen Regierungssystems entspricht: Das Präsidium des Bundes – das der Krone Preußens zusteht – ernennt und entläßt nach eigenem Ermessen den Reichskanzler, der durch Gegenzeichnung die politische Verantwortung übernimmt. Der Reichstag besitzt nicht die Befugnis, den Kanzler abberufen zu können, so daß er verfassungsrechtlich weder an seiner Bestellung noch Entlassung verantwortlich mitwirkt, und die im Reichstag vertretenen Parteien demnach auch keine regierungstragenden Koalitionsverbindungen eingehen müssen. Die konstitutionellen Monarchien der Einzelstaaten wie die des Reiches konstituieren insofern ein politisches Gesamtsystem, das dem Strukturtyp des präsidentiellen Bundesstaates

52 Lehmbruch, Parteienwettbewerb (Anm. 46), S. 176 f.

53 Ebd., S. 177.

54 Ebd.

55 So die gleichlautenden Formeln der Präambel der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. 4. 1867 wie der des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871.

entspricht. Als dominante, Kongruenz sichernde Muster der Konfliktregelung gelten die Verfahren der Verhandlung, untermauert durch die traditionellen Methoden hierarchisch-autoritärer Konfliktschlichtung.

Im Zentrum dieses präsidentiellen Bundesstaates steht eine Reichsinstitution von ausgesprochener Originalität und ohne Parallele im modernen Verfassungsstaat: Der Bundesrat. Mit und durch ihn wird der Verbundsföderalismus begründet. Der Bundesrat fungiert neben dem Reichstag als gleichberechtigte nichtparlamentarische zweite Gesetzgebungskammer. Darüber hinaus tagt er unter Vorsitz des Reichskanzlers als eine Versammlung delegierter Landesminister, die als Reichsorgan unter Zustimmung des Präsidiums des Bundes den Reichstag durch Beschluß auflösen kann, und ohne deren Zweidrittelzustimmung (Verfassung des Norddeutschen Bundes Art. 78) bzw. falls 14 Stimmen Widerspruch einlegen (Reichsverfassung Art. 78) eine Verfassungsänderung nicht möglich ist. Die Parteien, die in diesem strukturellen Systemkontext entstehen und sich entwickeln, befolgen ebenfalls das Verhandlungs-Modell, so daß insgesamt eine erhebliche Kongruenz der Teilsysteme besteht. Gegen Ende des Kaiserreichs gewinnen zwar Methoden des Parteienwettbewerbs derart an Gewicht, daß sich zunehmend die Frage einer Parlamentarisierung stellt. Die im Oktober 1918 tatsächlich vollzogene Verfassungsänderung hin zum parlamentarischen System bleibt jedoch ohne Wirkung.

Die *Weimarer Republik* koppelt die Einführung des Prinzips der Volkssouveränität mit dem Strukturtyp des parlamentarischen Regierungssystems bei grundsätzlicher Wahrung der Bundesstaatlichkeit. Drei Tatsachen tragen dazu bei, daß die dem parlamentarischen Bundesstaat immanenten Strukturprobleme nicht sofort aufbrechen: 1. die starke Stellung des Reichspräsidenten; 2. ein Vielparteiensystem, dessen einzelne Parteien ihre politischen Erfahrungen in der Monarchie gesammelt und die Regeln der Konfliktaufragung im präsidentiellen Bundesstaat des Kaiserreichs „erlernt“ hatten; 3. die Reduktion der Bedeutung des bundesstaatlichen Teilsystems gegenüber dem parlamentarischen Regierungssystem mit seiner potentiell starken Stellung des Reichstages.

Daß die Parteien des Reichstages schließlich vor der Aufgabe versagen, die für eine stabile parlamentarische Regierung erforderlichen Koalitionsmehrheiten zu erbringen, trägt wesentlich zur Einrichtung der als vorübergehende Ersatzlösung gedachten Präsidialkabinette bei und führt endlich zum nahezu widerstandslosen Zusammenbruch des Verfassungssystems. Während dieser Zeit der Weimarer Republik bleibt die Zentralinstitution des Verbundsföderalismus unter dem Namen Reichsrat zwar bestehen, verliert jedoch gegenüber dem Reichstag alle an Gleichberechtigung heranreichenden Befugnisse, insbesondere bei der Gesetzgebung. Wesentlich für die neue Stellung des Reichsrates ist zugleich, daß die Reichsverfassung nun neben dem Reichspräsidenten eine Reichsregierung vorsieht, die vom Vertrauen des Reichstages abhängig ist, deren Chef die Richtlinien der Politik bestimmt, und der nicht mehr den Vorsitz im relativ bedeutungslos gewordenen Reichsrat einnimmt. Auch im par-

lamentarischen Bundesstaat der Weimarer Republik bleibt als Grundmuster der Konfliktaustragung – von gelegentlichen bemerkenswerten Abweichungen wie im Falle der zwei Reichspräsidentenwahlen abgesehen – vornehmlich das Verhandlungsmodell. Die Kongruenz der Teilsysteme bleibt noch weitgehend gewahrt.

Der entscheidende „Kontinuitätsbruch“ erfolgt erst im Verlauf der Entwicklungsgeschichte der *Bundesrepublik*. Das Grundgesetz vom Mai 1949 begründet einen parlamentarischen Bundesstaat, in dessen Teilsystemen Regierungssystem und Bundesstaat die jeweils „auseinanderstrebenden“ Strukturelemente gestärkt werden, was sich vor allem dann als kritisch erweisen könnte, wenn sich das Vielparteiensystem zu einem Zweilager- oder gar Zweiparteiensystem hin entwickeln würde.

So wird im parlamentarischen System der Bundesrepublik das in der Weimarer Verfassung angelegte Machtverhältnis zwischen Staatsoberhaupt und Regierungschef umgekehrt. Der Kanzler wird jetzt direkt vom Bundestag gewählt und kann nur von ihm abgewählt werden. Das Prinzip der Richtlinienkompetenz des Kanzlers verändert damit seinen Stellenwert. Das parlamentarische Regierungssystem mit Präsidialhegemonie Weimars wird als parlamentarisches System mit Kanzlerhegemonie umgeformt.⁵⁶ Das Staatsoberhaupt wird nicht mehr direkt, sondern ebenso wie der Kanzler indirekt, und zwar durch ein um die Zahl der Mitglieder des Bundestages verdoppeltes Wahlgremium, die Bundesversammlung, gewählt. Im Zentrum des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene steht nun der Bundestag mit seiner alleinigen Kompetenz der Kanzlerbestellung.

Andererseits erhält der Bundesstaat durch den Ausbau des Prinzips der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes erhebliches Entscheidungsgewicht. Die politische Bedeutung des Bundesrates wird neben der Ausweitung seiner Gesetzgebungskompetenzen – entweder Zustimmungserfordernis oder Einspruchsrecht mit der Wirkung eines suspensiven Vetos – insbesondere dadurch unterstrichen, daß nur Mitglieder der Landesregierungen (also demokratisch bestellte Politiker) ein Mandat im Bundesrat wahrnehmen dürfen und – wie im Kaiserreich – das Recht erhalten, auch im öffentlichen Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages jederzeit das Wort zu ergreifen. In seiner demokratischen Version erhält so der traditionelle Verbundföderalismus eine neue Qualität, denn es kommt hinzu, daß die gleichen Prinzipien demokratischer Wahlen mit ihren legitimatorischen Konsequenzen sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene gelten.

Für die Parteien bedeutet dies zunächst auf Bundes- wie Länderebene Parteienwettbewerb bei Parlamentswahlen einerseits, Konfliktausgleich auf dem Wege der Verhandlung bei der Regierungsbildung, Politikrealisierung und bundesstaatlichen Kooperation andererseits. Die Kongruenz der grundlegenden Muster der Konfliktregelung in den Teilsystemen ist

56 Zu diesen Begriffen und deren systematischer Begründung: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie (Anm. 1), S. 43 ff.

zwar strukturell durch die verfassungsrechtlichen Neusetzungen herausgefordert, aber zunächst noch gegeben. Insofern ist ein Kontinuitätsbruch zwar vorprogrammiert, aber noch nicht aktuell. Dieser Bruch erfolgt erst durch zwei im Laufe der Entwicklung auseinanderstrebende Tendenzen: zum einen die durch wahlgesetzliche Regelungen geförderte Reduktion der wahlerfolgreichen Parteien auf vier, die im Bundestag nach 1961 nur noch drei Fraktionen bilden, mit der Folge, daß die Bundestagswahlen entgegen den Formulierungen des Grundgesetzes und entgegen Weimarer Praxis maßgeblich zu Kanzlerwahlen werden, deren Ergebnisse der Bundestag und der Bundespräsident nur noch feststellen können. Zum anderen gewinnen die Länder zwar an Verwaltungskompetenz, verlieren jedoch an Gesetzgebungskompetenz, da durch Praxis und ausdrückliche Verfassungsänderung die Befugnisse des Bundes auf Kosten der Länder ausgeweitet werden.⁵⁷ Dies geschieht jedoch ausschließlich unter der Bedingung, daß der Bund seine ihm zuwachsenden Befugnisse nur bei Zustimmung des Bundesrates wahrnehmen kann.

Fazit: Während das auf Bundestag und Bundesregierung bezogene parlamentarische Regierungssystem den Übergang vom wettbewerbsrelativierten Verhandlungsmuster – das während der Großen Koalition mehr oder weniger „fröhliche“ Urständ feierte – zum Parteienwettbewerbs-Modell vollzog, wurde durch Ausweitung des Verbundföderalismus bzw. durch erheblichen Kompetenzgewinn des Bundesrates das Verhandlungs-Modell des Bundesstaates zum dominanten Konfliktregelungsmuster des „kooperativen Föderalismus“ in all seinen mannigfachen Erscheinungsformen. Die Konvergenz der Teilsysteme ging wesentlich verloren. Die Divergenz unterschiedlicher Formen der Konfliktaustragung fand in den Bundesorganen Bundestag und Bundesrat ihren symbolischen Ausdruck und in dem Streit um den Legitimitätsgehalt des Gesamtsystems seinen Niederschlag.

X. Doppelte Mehrheiten im parlamentarischen Bundesstaat des Verbundföderalismus

Die Bewertung des Tatbestandes konvergierender oder divergierender Konfliktregelungen in verschiedenen Teilsystemen kann unter zwei Aspekten erfolgen: dem effizienter Problembewältigung und dem politischer Legitimation. Effizienz ist ein wichtiger, bei zunehmenden staatsinterventionistischen Erfordernissen an Relevanz gewinnender Aspekt staatlich-administrativen Handelns. Er ist jedoch allein nicht ausschlaggebend und könnte als solcher auf die technokratische Erörterung der optimalen Angemessenheit hierarchisch-autoritärer Konfliktentscheidung, Planung und Problembewältigung beschränkt werden. Entschei-

⁵⁷ Dies geschah mit besonderer Großzügigkeit zur Zeit der Großen Koalition 1966–1969. Während keines Zeitabschnittes wurde das Grundgesetz so weitreichend und häufig – insgesamt 12 Mal in drei Jahren – geändert wie damals.

dender ist der Aspekt politischer Legitimation, da es hier um die Frage der Schaffung von verantwortlicher Regierung und deren Anerkennenswürdigkeit geht.

Demokratiethoretisch kann dabei zwischen dem Grundmodell der Souveränitätsdemokratie und dem des demokratischen Verfassungsstaates unterschieden werden.⁵⁸ Je nach mehr oder weniger bewußter Akzeptanz des einen oder anderen Modells legitimatorischer Bewertung wird die Konstruktion, Handhabung und Interpretation eines konkreten politischen Systems unterschiedlich ausfallen. In der Souveränitätsdemokratie steht die Politik des Systems prinzipiell der jederzeit möglichen Willensäußerung des Volkes als Souverän zur Disposition. Im demokratischen Verfassungsstaat erscheint das Volk nur bei der Schaffung der Verfassung als über dem Recht stehender Souverän. Mit der Akzeptanz der Verfassung ruht die Souveränität des Volkes, so der „Wille des verfassungsgebenden Souveräns Volk“. Es „herrscht“ dann die Verfassung, der sich auch das Volk unterwirft. Während der Geltungsdauer der Verfassung übt das souveräne Volk seine Rechte nicht mehr als „Souverän“ aus, sondern im Rahmen der Rechte, die es sich durch die Verfassung direkt vorbehalten hat. Im übrigen gilt die beschlossene Verfassung, die – falls nicht eine völlig neue Verfassung vom Volk souverän gesetzt wird – verfassungskonform nur auf dem Wege der in der Verfassung selbst vorgesehenen Verfahrensweisen geändert werden kann.

Was ergibt sich hieraus für das Problem der Bewertung des aufgezeigten Tatbestandes divergierender dominanter Konfliktregelungen in den Teilsystemen des parlamentarischen Verbundföderalismus der Bundesrepublik? Unter legitimatorischer Perspektive kann die These formuliert werden: Je eindeutiger der parlamentarische Bundesstaat der Bundesrepublik von Denkvorstellungen der Souveränitätsdemokratie einerseits oder den dominanten Spielregeln des parlamentarischen Einheitsstaates Großbritannien andererseits her verstanden und interpretiert wird, desto intensiver werden demokratische Legitimationsdefizite empfunden und nachweisbar erscheinen.

Einen Beleg für diese These liefert Gerhard Lehbruch mit dem oben angeführten Zitat, in dem u. a. der für den gemeinten Zusammenhang „enthüllende“ Satz steht, daß entscheidende Legitimationsprobleme die Folge seien, falls im Bundestagswahlkampf (Kanzlerwahl!) „mobilisierte Mehrheiten dann an die Aushandlungszwänge stoßen, die sich gegenüber dem System parlamentarischer Parteienregierung aus den *Vetopositionen der Minderheit* im föderativen System ergeben“.⁵⁹ In diesem Satz wird „das“ System parlamentarischer Parteienregierung allein vom Wettbewerbsmodell her interpretiert und dann dem „Fremdkörper“ Bundesstaat mit seinen sich bietenden „Vetopositionen für Minderheiten“ des

58 Vgl. hierzu und zum folgenden besonders das grundlegende Werk von Martin Kriele a.a.O. (Anm. 2), bes. S. 111 ff.

59 Lehbruch, Parteienwettbewerb (Anm. 46), S. 177, Hervorhebung nicht im Original. Gemeint ist vor allem, daß die Opposition des Bundestages bei entsprechender Parteienübereinstimmung über Vetopositionen im Bundesrat „verfügen“ könne.

parlamentarischen Systems gegenübergestellt. Aus dieser Sicht lassen sich meines Erachtens keine dem parlamentarischen Bundesstaat des Grundgesetzes angemessenen Erkenntnisse ableiten. Eine die einzelnen Teilsysteme – Regierungssystem, Parteiensystem und Bundessystem – voneinander isolierende Betrachtung, deren Ergebnisse dann beim Zusammenfügen den Betrachter in Widersprüche versetzen, erzeugt methodenbedingte Probleme. Tatsächlich bilden die drei Teilsysteme – die man eventuell in der Frühphase des amerikanischen Dualföderalismus weitgehend isoliert voneinander würdigen konnte – in der Bundesrepublik ein *Verbundsystem*, das nur aus diesem Verbundtatbestand heraus sinnvoll interpretiert werden kann.

Worum es hierbei geht, kann bei einem Vergleich der in Großbritannien und in den parlamentarischen Bundesstaaten des britischen Commonwealth geführten Diskussionen verdeutlicht werden. Das englische Zweiparteienwettbewerbssystem ist gegen Ende des 19. Jahrhunderts in seiner modernen Form parallel zur Ausweitung des Wahlrechts und zur Einschränkung der Rechte des Oberhauses entstanden. Wer heute vom englischen Parlament spricht, meint in der Regel allein das Unterhaus. Bagehot hat seinen berühmten Funktionenkatalog nur fürs Unterhaus entwickelt. Heute gilt er als klassischer Katalog der Parlamentsfunktionen schlechthin.⁶⁰ Anders beispielsweise in Australien, aber auch in Kanada. Es wird keineswegs als legitimitätsabträglich empfunden, daß eine Wahl zum Unterhaus neben der Entscheidung über die Regierung eben nur *eine* parlamentarische Mehrheit, nämlich die in der ersten Kammer, zustande bringt, wobei dieser Mehrheit wegen ihrer Bedeutung für die *Regierungsbildung* besondere Bedeutung beigemessen wird. Für eine erfolgreiche Gesetzgebung ist darüber hinaus jedoch die Mitwirkung und Zustimmung einer zweiten Kammermehrheit, deren andere Zusammensetzung und Bestellungsweise sich aus der von der Verfassung gewollten bundesstaatlichen Grundentscheidung ableitet, erforderlich. Erst wenn beide Kammermehrheiten übereinstimmen, kommt die erforderliche *parlamentarische* Gesetzgebungsmehrheit zustande. Bei der Regierungsbildung spielen die Unterhauswahl und das Parteienwettbewerbsmodell die Melodie, beim Gesetzgebungsprozeß kommt ergänzend und relativierend das Verhandlungs-Modell zum Zuge. Die parlamentarische Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition und die darauf beruhenden Konfliktregeln kommen im Unterhaus zum Tragen, bedürfen für erfolgreiche Gesetzgebung jedoch der Verhandlungsbereitschaft mit der Mehrheit der anderen Kammer, die ihre Existenz und Entscheidungsautonomie auf Bundesebene dem Verfassungsbeschluß für den Bundesstaat verdankt. Das Verhältnis Parlament und Regierung kann im parlamentarischen Bundesstaat mit seinen dop-

60 Walter Bagehot, *The English Constitution*. Ausgabe Fontana Library, London 1963, Kapitel IV. „The House of Commons“, S. 151 ff., sowie: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie* (Anm. 1), S. 147 ff. und 119 f.

pelten parlamentarischen Mehrheiten nicht auf das Verhältnis erste Kammer und Regierung reduziert werden.⁶¹

Dieser grundlegende Sachverhalt gilt nahezu uneingeschränkt auch für den parlamentarischen Bundesstaat des Verbundsföderalismus. Hier kann das Verhältnis Parlament und Regierung sowohl in der Dimension Regierungsbildung, wie in der der Gesetzgebung sinnvoll allein im Rahmen des Dreiecksverhältnisses Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat erfaßt werden, wobei sekundäre Einschränkungen sich aus der nichtparlamentarischen Struktur (insbesondere wegen der Mandatskonstruktion) der zweiten Kammer ergeben. Daraus folgt, daß von der Konzeption des parlamentarischen Bundesstaates her zwischen Regierungsbildung und Gesetzgebung insofern zu unterscheiden ist, als die Regierungsbildung in die alleinige Zuständigkeit der ersten Kammer fällt, die Gesetzgebung jedoch die Kooperation beider Kammern erforderlich macht. Bei der Regierungsbildung entscheidet die Mehrheit des Bundestages, bei der gesetzgeberischen Durchführung und Durchsetzung des Regierungsprogramms ist in weiten Bereichen die Übereinstimmung beider Kammermehrheiten erforderlich. Lediglich wenn dieser Sachverhalt verkannt oder nicht hinreichend gewürdigt wird, kann das von Lehbruch beschworene Legitimitätsproblem als „empfindlich fühlbarer Legitimitätsentzug“⁶² diagnostiziert bzw. charakterisiert werden. Lediglich dann läßt sich die Auffassung begründen, daß im Falle einer Divergenz zwischen den Gesetzgebungsmehrheiten der ersten und zweiten Kammer von „Vetopositionen der Minderheit“ mit dem Beigeschmack mangelhafter Legitimation gesprochen werden könne. Lediglich dann kann die falsche Erwartung gepflegt werden, daß mit der Wahl zum Bundestag die daraus legitimierte Mehrheit und Regierung auch für die Durchsetzung ihrer Gesetzesvorhaben hinreichend demokratisch legitimiert sei.

Weiterhin gültig bleibt Fraenkels Diktum, daß zu den kritikwürdigsten Erscheinungen in der Bundesrepublik die Maßstäbe seiner Kritik gehören.⁶³ Daß von Lehbruch diagnostizierte Problem der Divergenz der Teilsysteme ist weniger ein Problem widersprüchlicher Strukturen, als

61 Eine allzu prinzipiensimple Betrachtung komplexer Systeme westlicher Demokratien sollte durch die Erkenntnis Ernst Fraenkels korrigiert werden, die er angesichts der Geschichte und Realität des amerikanischen Regierungssystems europäischen Besserwissern ins Stammbuch schrieb: „Die Verfassungsstruktur der Vereinigten Staaten von Amerika beruht auf der Erkenntnis, daß es das kennzeichnende Merkmal einer jeden Tyrannis ist, ein möglichst simples Regierungssystem zu errichten, und daß es das kennzeichnende Merkmal eines jeden freiheitlichen Rechtsstaates ist, daß er... ein bewußt kompliziertes Regierungssystem errichtet.“ Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*. Opladen³1976, S. 346.

62 Lehbruch, *Parteienwettbewerb* (Anm. 46), S. 177.

63 Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Anm. 5), S. 55. Fraenkel charakterisierte die monierte „landläufige Kritik“ am „Bonner Parlamentarismus“ seinerzeit mit den Worten: „Sie ist reaktionär und schizophren. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zur Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“ Ebd. S. 55.

vielmehr ein Problem der in politischer Praxis und Wissenschaft teilweise lautstark artikulierten Bewertungskriterien.⁶⁴ Fraenkels Einlassung bezog sich auf den gewichtigen Widerspruch zwischen Strukturen, die ihre Organisationsform angelsächsischen Vorbildern entlehnten und funktional-legitimatorischen Interpretationen, die französischem Demokratieverständnis rousseauscher Provenienz entnommen wurden. Das dem parlamentarischen Bundesstaat der Bundesrepublik zugrundeliegende Konzept der doppelten Mehrheit kann darüber hinaus auch dann nicht angemessen gewürdigt werden, wenn das parlamentarische System der Bundesrepublik allein am Modell des britischen Parlamentarismus des englischen Mutterlandes gemessen und der Bundesrat von den obrigkeitlich-bürokratischen Denkvorstellungen des Bismarckreiches her begriffen wird.

Die neue Qualität des parlamentarischen, demokratischen Verbundföderalismus der Bundesrepublik kann erschlossen werden, wenn die Stellung, Rolle und Funktion der im Zentrum der Komplexität dieses Systems handelnden politischen Akteure und Amsträger auf Bundes- und Länderebene im gesamten Systemzusammenhang in all ihrer Komplexität analysiert werden: die der Ministerpräsidenten der Länder als dem Kernstück der Republik der „Landesfürsten“.

64 Insoweit ist dies vornehmlich ein Problem der politischen Kultur. Dazu Heinz Rausch, *Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1980, aber auch die von Gollwitzers *Weltsichtmaßstäben* getragene Abhandlung von Peter Reichel, *Politische Kultur der Bundesrepublik*. Opladen 1981, wo gleichsam als Motto der Studie Helmut Gollwitzer als „Mentor“ der Generation des Verfassers u. a. mit den Worten einleitend zitiert wird: „So wurde, wer allzu radikal für die Verwirklichung der Grundrechte des Grundgesetzes stritt, in den Verdacht gebracht, ein Verfassungsfeind zu sein ... und zur Jagd gegen alle (geblasen), die die Notwendigkeit und die Möglichkeit grundlegender Veränderungen erkannt haben.“ Ebd. S. 8.

Verzeichnis der Abkürzungen

Abg.Hs.	Abgeordnetenhaus
ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
BA	Bundesarchiv
BA-MA	Bundesarchiv-Militärarchiv
BHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GLA	Generallandesarchiv
GO	Geschäftsordnung
GS	Gesetzsammlung
GStA	Geheimes Staatsarchiv
GuG	Geschichte und Gesellschaft
HA	Historisches Archiv
HJb	Historisches Jahrbuch
WHStA	Hauptstaatsarchiv Stuttgart
IISG	Internationales Institut für Sozialgeschichte (Amsterdam)
Jbb.	Jahrbücher
JböR	Jahrbuch des öffentlichen Rechtes
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MdI	Ministerium des Innern
MdL	Mitglied des Landtags
NDB	Neue Deutsche Biographie
NL	Nachlaß
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NV	Nationalversammlung
PA	Politisches Archiv
PrStM	Preußisches Staatsministerium
Pr.V	Preußische Verfassung

PVS	Politische Vierteljahresschrift
RFM	Reichsfinanzministerium
RKz	Reichskanzlei
RMdI	Reichsministerium des Innern
RT	Reichstag
RVerf	Reichsverfassung
RWM	Reichswirtschaftsministerium
SBPrLT	Sitzungsberichte des Preußischen Landtags
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StA	Staatsarchiv
StS	Staatssekretär
TO	Tagesordnung
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VU	Verfassungsurkunde
VZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
WV	Weimarer Verfassung
Z	Zentrum
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZStA	Zentrales Staatsarchiv

Personen- und Sachregister

- Abgeordnete 97, 103, 172ff.
– Mandat 66f., 195
– Urlaub zur Ausübung 85
Adenauer, Konrad 83, 196
Ältestenrat s. Reichstag
Albrecht, Ernst 198
Am Zehnhoff, Hugo 151
Armee 10
– Reorganisation 47
Arnim (-Boytzenburg), Adolf
 Heinrich Gf. v. 45
Arntz, Abg. 20, 26
Auerswald, Alfred v. 25f.
Auerswald, Rudolf v. 17, 29, 33, 48
Außenhandelspolitik 12, 100, 103
Außenpolitik 11, 16, 19, 36, 92, 97
Ausschüsse s. Reichstag
- Baden 12
Bagehot, Walter 211
Bannmeile 26
Bardeleben, Moritz v. 46
Bartels, Friedrich 154
Bassermann, Ernst 106
Bassermann, Friedrich Daniel 36f.
Bauer, Otto 136
Baumstark, Eduard 25
Bayern 12
Beamte 32, 50ff., 85, 108ff., 114, 128,
 137, 139
– Beamtenparlamentarier 8, 51ff.,
 65ff., 75, 80f., 85, 114, 152f., 155f.,
 175f.
– Disziplinalgesetze 50f., 53, 85
– politische 50ff., 80, 82, 108, 127,
 151, 154ff., 162ff., 175
– Überparteilichkeit 84f., 114, 149
Bebel, August 58, 106
Becker, Carl Heinrich 150f., 162
Beckerath, Hermann v. 23f., 34, 38, 45
Behnsch, Abg. 19
- Berg, Philipp Karl Peter v. 28
Berndt, Conrad 150
Berufspolitiker 61
Bethmann Hollweg, Theobald v. 81f.,
 86, 107, 115
Bismarck, Otto Fürst v. 9f., 44, 47, 50,
 54ff., 60ff., 69f., 74, 77f., 80ff., 86, 88,
 91f., 97ff., 104f., 108f., 111f., 115,
 125
Bismarckreich 8, 10, 76ff., 89, 91f., 94,
 213
Blanckenburg, Moritz v. 61
Blum, Robert 36
Bodelschwingh, Karl v. 44
Boelitz, Otto 150, 155
Bonapartismus 46, 62, 91f., 95, 101
Bracht, Franz 120
Brandenburg, Friedrich Wilhelm
 Gf. v. 35ff., 39, 41
Brandt, Willy 198
Braun, Otto 150, 152, 154, 159, 163,
 171ff., 179f.
Brecht, Arnold 121, 157
Bredt, Joh. Victor 156
Brüning, Heinrich 124f., 130f., 133,
 136f., 143f., 147
Budget (Budgetrecht) 9, 11, 16, 42ff.,
 49, 74, 78f., 96, 98ff., 110, 112ff.,
 143ff.
Bülow, Bernhard Fürst v. 82, 84, 86,
 104f., 112, 124
Bülow-Block 105f., 112, 132
Büro des Reichspräsidenten 133
Bürokratie 7f., 12f., 62, 77, 80f., 91f.,
 111f., 114, 151, 153f., 170f., 190, 192,
 199f.
– Kontrolle 31f.
– Selbstverständnis 86, 119f., 153
Bund der Landwirte 86, 103
Bundesrat 12, 74, 96, 106, 111, 113ff.,
 141, 189ff., 199f., 207f., 213

- Bundesregierung 12, 190ff., 208f.
 Bundesrepublik Deutschland 12, 181, 188ff., 199ff., 208ff.
 Bundesstaat 8, 76, 181
 – parlamentarischer 185ff., 202, 207ff.
 – präsidentieller 182, 189, 203ff.
 Bundestag 12, 190, 192f., 208f.
- Cäsarismus 91f., 95, 101f., 104
 Campe, Rudolf v. 155
 Camphausen, Ludolf 16, 18, 23, 28f., 31, 37
 Camphausen, Otto 42f.
 Christlich-Nationale Bauern- und Landvolkpartei 161
 Cuno, Wilhelm 131, 133, 136, 150
- Dallwitz, Hans v. 82, 84f.
 Debatte 8, 100
 Demokraten 9, 15
 Demokratie 183f., 199f., 210
 D'Ester, Karl 26, 33
 Deutsch-Hannoversche Partei 165
 Deutsche Demokratische Partei (DDP) 121, 154f., 164f., 168f., 173ff.
 Deutsche Fortschrittspartei 45f., 48, 50, 57ff., 69ff.
 Deutsche Nationalversammlung 9, 14ff.
 – Fraktionen
 Augsburger Hof 16, 37, 40
 Café Milani 40
 Casino 16, 20, 23, 37, 40
 Deutscher Hof 19, 37, 39
 Donnersberg 19, 37, 39
 Landsberg 16, 37, 40
 Westendhall 19, 37
 – 50er Ausschuß 18
 – Septemberkrise 26
 Deutsche Volkspartei (DVP) 121, 129, 150, 155, 157, 162
 Deutsche Zentrumspartei s. Zentrum
 Deutscher Bund 27
 Deutsches Reich 8f., 11, 76f., 87f., 182, 206
 Deutschnationale Volkspartei (DNVP) 129, 155, 157, 168f., 176ff., 180
 Doeker, Günther 185
 Dominicus, Alexander 154
 Doppelmandate 61, 116
 Dreiklassenwahlrecht s. Preußen
- Dryander, Gottfried v. 155
 Duncker, Karl Friedrich 28
 Duumvirat 86
- Ebert, Friedrich 124, 133f., 145
 Elite 91
 – parlamentarische 114, 116, 154ff.
 – Verwaltung 154ff.
 England (Großbritannien) 12, 183, 204f., 210f.
 – Parlamentarismus 10, 106, 113, 123, 182ff., 213
 Erzberger, Matthias 120f.
 Etat s. Staatshaushalt
 Eulenburg, Friedrich Albrecht Gf. zu 53
 Exekutive 9
- Falk, Bernhard 155
 Faucher, Julius 45
 Fehrenbach, Constantin 136
 Finanz- und Steuergesetze 73, 103f., 113ff., 141
 Fischbeck, Otto 155
 Föderalismus 9, 11f., 76f., 114ff., 181, 188
 – Parlamentarismus 88, 181ff., 187
 Forckenbeck, Max v. 61
 Fraenkel, Ernst 212f.
 Fraktion/en 15, 57f., 68ff., 79, 168ff., 172ff.
 – Disziplin 71, 103, 159ff., 204
 – Führer 8, 172
 – Führung 12, 172ff.
 – Stärke 52
 Frankreich 8, 183, 191
 Freiheitskriege 24
 Freund, Friedrich 157
 Friedberg, Robert 108, 173f.
 Friedrich II. 14, 96
 Friedrich Wilhelm IV. 16, 18, 29, 34f., 38, 78
- Gagern, Heinrich v. 16, 19, 38f.
 Gegenrevolution 9
 Gemeinsamer Ausschuß 192f.
 Gerlach, Ernst Ludwig v. 46, 55
 Gerlach, Friedrich v. 55
 Geschäftsordnung 15, 71
 Gesetzesinitiative 79, 96, 158f.
 Gesetzgebung 9, 11f., 42, 72ff., 78f., 96ff., 101, 110ff., 130, 136, 139f., 143f., 180, 185f., 189, 191, 212

- gesetzesvertretende Notverordnung 139, 143f., 176f.
- Initiativen der Reichsregierung 139f.
- Initiativen des Reichstages 110f., 139f.
- Verfahren 78f., 139ff., 167ff., 201f., 211
- Geßler, Otto 134
- Gewerkschaften 83, 162f.
- Gierke, Julius 30
- Gladbach, Anton 31
- Gneist, Rudolf 43f., 53
- Graef (Anklam), Walther 155
- Gronowski, Johannes 154
- Großbritannien s. England
- Grzesinski, Albert 151f., 154, 156, 159ff., 172, 174f., 179
- Gutsbezirke 108f., 159f.

- Haenisch, Konrad 154
- Hamburger, Ernst 154, 159f., 162
- Hamm, Eduard 131
- Hanseemann, David 16ff., 23, 28ff., 33f.
- Haushaltsgesetz s. Reichshaushalt
- Heer 9, 92, 98f.
- Heilmann, Ernst 154, 163, 172f., 175, 179
- Heine, Wolfgang 154
- Hergenhahn, August 38
- Hermes, Andreas 121
- Herold, Carl 154
- Heß, Joseph 154, 163f., 174, 179
- Heydebrand und der Lasa, Ernst v. 82, 86
- Hindenburg, Paul v. 102, 125, 134
- Hirsch, Paul 154
- Hirtliefer, Heinrich 151, 154
- Höpker-Aschoff, Hermann 151, 155, 165, 171, 179
- Hörsing, Otto 156f., 173
- Hume, David 97

- Industriegesellschaft 10, 13, 93
- Interessenpolitik 72, 86, 92, 100, 114, 143, 164ff., 170ff.
- Interessenverbände 90f., 95, 97, 100, 103, 114, 120, 143, 164ff., 170ff.
- Interfraktioneller Ausschuß s. Reichstag
- Landtag 163, 174
- Interpellationen 16, 30, 105, 116, 169
- Interpellationsrecht 105
- Interventionsstaat 13, 95, 97

- Jacoby, Johann 19f., 22, 27
- Jaffé, Edgar 121
- Jellinek, Georg 107
- Jensen, Toni 175
- Johann, Erzherzog v. Österreich 14, 19
- Jordan, Wilhelm 26
- Jung, Georg Gottlob 20

- Kabinett s. Reichsregierung
- Kähler, Wilhelm 156
- Kaisenberg, Georg 125
- Kaiserreich 11, 76ff., 90f., 94ff., 105, 182, 208
- Kanalrebelln 85f.
- Kandidatenaufstellung 8, 62ff., 109, 172ff.
- Kanzlerhegemonie 208
- Kardorff, Siegfried v. 155
- Karlsbader Beschlüsse 27
- Kiesinger, Kurt-Georg 198
- Kirchmann, Julius v. 20
- Klose, Hans-Ulrich 198
- Klupsch (Dortmund), Franz 166
- Koalition 105, 116, 123
- Köster, Adolf 130
- Kohl, Helmut 198
- Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 123, 126ff., 155, 168f.
- Kompatibilität 52, 115, 194
- Konfliktregelungsmuster 202f.
- Konservatismus 10, 86
- Konservative Partei 57ff., 69ff., 79, 82ff., 86, 103, 112f., 115f.
- Konstitutionalismus 32f., 36, 41f., 46, 51, 91ff., 104f., 116f.
- Kontinuitätsbruch 206ff.
- Kries, Wolfgang v. 155
- Kühlwetter, Friedrich Christian 31
- Külz, Wilhelm 140
- Kulturkampf 97, 103f., 107, 109

- Länder 8, 12, 106, 113f., 116, 181, 189ff., 197f., 203, 208f.
- Lambach, Walther 175
- Landräte 51, 53, 80, 84, 108ff.
- Landtag s. Preußen
- Lasker, Eduard 56, 75
- Lauscher, Albert 156

- Lehbruch, Gerhard 203, 205f., 210, 212
 Leibholz, Gerhard 184, 200
 Leidig, Eugen 155
 Leinert, Robert 154
 Lenssen, Wilhelm 28
 Liberalismus 9, 17, 101, 103f., 107
 Lippe, Leopold Gf. zur 53
 Löbe, Paul 130, 140
 Ludendorff, Erich 102
 Lückentheorie 45, 54
 Lüdemann, Hermann 154, 164
 Luther, Hans 133, 136, 150

 Maercker, Karl Anton 30
 Märzministerien 16f., 28
 Maier, Reinhold 196
 Malmö, Waffenstillstand (26. 8. 1848) 16, 24
 Manteuffel, Otto Frhr. v. 41, 46, 50, 55
 Marschall von Bieberstein, Adolf Frhr. v. 97
 Marx, Karl 33, 91
 Marx, Wilhelm 136, 150
 Massenmobilisierung 9, 91, 102f.
 Meerfeld, Jean 164
 Mehrheit, doppelte 201f., 209ff.
 Mehrheitsbildung 69ff., 79f., 112ff.
 Meister, Friedrich 157
 Merkel, Paul v. 121
 Mevissen, Gustav v. 23f., 38
 Michaelis, Otto 45, 48, 69
 Milde, August 30
 Militärwesen 16f., 32, 35, 97ff.
 Minderheiten, nationale 110
 Minister als Abgeordnete 80
 Ministerpräsident 12, 196ff., 213
 Ministerverantwortlichkeit 15, 31, 42, 54, 74, 97
 Miquel, Johannes (v.) 85
 Mißtrauensanträge 33, 133, 146, 185
 Montesquieu, Charles de 33, 203
 Müller, Hermann 124, 136, 147
 Münster, Georg Gf. zu 74

 Napoleon III, Louis 8, 62, 101
 Nationalliberale Partei 56ff., 79f., 83, 97, 99f., 104, 110ff.
 Nationalparlament 58ff.
 Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) 125f., 176, 180

 Nationalstaat 10, 99, 101
 Nationalstaatsverfassung 56ff.
 Nationalversammlung s. Deutsche Nationalversammlung u. Preußen
 Nawiasky, Hans 149
 Norddeutscher Bund 9f., 76, 97, 182, 206
 Noske, Gustav 163
 Notverordnungen 35, 102, 176ff.
 s. a. Gesetzgebungsverfahren

 Oberpräsidenten 53f., 127, 155f., 163f., 173
 Oeser, Rudolf 155
 Opposition 10, 98f., 105f., 121, 126, 184, 202, 204f., 211
 Oppositionsfraktion 123, 168f.
 Ostmarkenmehrheit 79f.
 Ostmarkenpolitik 81
 Otter, Karl 165

 Pairs-Schub 83
 Papen, Franz v. 125, 131, 133, 136f., 147, 180
 Parlament 7f., 12, 91, 98f., 101, 104f., 181, 185
 – Arbeitsweise 8, 81, 157f.
 – Dualismus 58ff., 92f.
 – Geschäftsordnung 8, 71, 157f., 168, 176ff.
 – Mehrheitsbildung 8, 10f., 69ff., 79f., 123f., 128, 131ff., 136f., 150, 179
 – Opposition 65, 69f., 81, 150, 161
 – Souveränität 182ff.
 – Zusammensetzung 8, 10, 80, 114, 152ff.
 Parlamentarisierung 78, 80, 82, 86f., 90f., 94ff., 104ff., 115f., 132, 207
 Parlamentarismus 7, 10, 12f., 15, 17, 28, 32, 34f., 91f., 101, 104, 106, 116, 149, 180ff.
 – Föderalismus 114ff., 181ff., 187
 Parteien 8ff., 90f., 99, 101f., 106f., 114, 116, 172ff., 194f., 199f., 204, 207
 – Bürgerliche Parteien 121, 126, 135, 138
 – Führerbesprechung 135f., 138
 – Linksliberale Parteien 98, 102, 107, 127ff.
 – Nationale Minderheiten 127
 – System 11f., 104ff., 197f., 202, 207f.

- Wettbewerbs-Modell 202ff., 209
- Partikularismus 9
- Paulskirche s. Deutsche Nationalversammlung
- Petitionswesen 16
- Peucker, Eduard v. 22
- Pfuehl, Ernst v. 16, 26, 34
- Philipps, Adolf 26
- Pieck, Wilhelm 155
- Plebiszit 91, 95, 97, 99, 101ff.
- Plönning, Abg. 26
- Polen (poln. Frage) 25f., 36, 79f., 84
- Politisierung 91, 151
- Porsch, Felix 154, 164
- Posen, Provinz 25f., 31
- Präsidialdiktatur 133, 207
- Präsidialhegemonie 208
- Preuß, Hugo 156, 177f.
- Preußen 7ff., 127, 141f.
 - Abgeordnetenhaus 79ff., 83, 87f.
 - Adel 28
 - Bürgertum 23f., 28
 - Demokraten 14, 17, 19ff., 26f., 31ff., 36, 39
 - Dreiklassenwahlrecht 8, 50f., 58ff., 84
 - Finanzminister 165f.
 - Heeres- u. Verfassungskonflikt 9f., 43ff., 48, 51, 53ff., 82, 97, 99, 105, 107
 - Hegemonie 8, 10, 76f.
 - Herrenhaus 76, 79, 81, 83, 87
 - Junker 76, 79
 - Kamarilla 16, 34
 - König 9, 77f., 82, 85f.
 - Konservative 10, 30, 79, 110
 - Landtag 8, 10, 12, 79, 81, 83, 87f., 101, 111, 114ff., 149f., 162ff., 176ff.
 - Ältestenrat 177
 - Ausschüsse 165, 170f., 176f.
 - Liberale 14, 20, 22ff., 30, 32, 34
 - Märzministerium 28f.
 - Militärwesen 29
 - Ministerpräsidenten 77f., 86, 115, 150
 - Monarchismus 22
 - Nationalversammlung (1848) 9, 14ff.
 - Fraktion Duncker-Kosch-v. Unruh 20, 33f.
 - Fraktion Harkort 20, 26, 28
 - Fraktion Rodbertus 20, 26, 28, 33f.
 - Gesetzesinitiativen 30, 167ff.
 - Steuerboykott 35f.
 - Untersuchungsausschüsse 31f.
 - „Ostmarkenmehrheit“ 79f.
 - „Preußenschlag“ 180
 - Preußentum 14, 20f., 23ff., 77, 88
 - Provinzialstände 7
 - Reform 9
 - Staatsministerium 12, 78, 141, 149ff., 159ff., 176ff.
 - Vereinigter Landtag 7
 - Verfassung (1848) 19, 25, 29, 34f., 38, 41f.
 - Verfassung (1850) 9, 41ff., 78f.
 - Verfassung (1920) 150, 152, 158, 165f., 171, 176ff.
 - Verfassungsgebende Landesversammlung 150
- Pseudokonstitutionalismus s. Konstitutionalismus
- Pünder, Hermann 130, 134
- Puttkamer, Robert v. 84

- Rathenau, Walther 130
- Rau, Johannes 198
- Raveaux, Franz 18
- Rechnungshof 144f.
- Regierung 7f., 92ff., 96ff., 101, 104ff., 181, 185, 189ff.
 - Bildung 69, 97, 124, 211f.
 - Fraktion 138
 - Kandidaten 8, 62ff.
 - Kontrolle 9, 145f., 181
 - parlamentarisches System 10, 64, 68f., 105ff., 113, 117, 128f., 132, 142f., 181ff., 202ff., 207
 - Parteien 69ff., 102, 104ff., 108ff., 112ff., 127, 131, 134ff.
 - Patronagefunktion 12
 - Präsidenten 127
 - präsidiales System 117, 181ff., 203ff.
 - über den Parteien 11, 131f., 137, 147f.
- Reich und Preußen 8, 10, 76ff., 81, 87f., 115f., 151, 158, 167f., 170f.
- Reichensperger, August 43, 49
- Reichensperger, Peter Franz 27
- Reichshaushalt 96, 112ff., 143ff.
 - Abgaben 143f.
 - Anleihen 144
 - Ausgaben 143
 - Budgetkontrolle 145

- Budgetprinzipien 144
- Kriegslastenhaushalt 144 f.
- Steuerbewilligungsrecht 145
- Steuern 136, 144
- Subventionen 144
- Wehretat 144 f.
- Reichskanzlei 127 f., 130 f., 133, 135
- Reichsleitung 8, 96, 106, 114
- Reichsoberhaus 81
- Reichspräsident 11, 118, 122 ff., 133 f., 140, 147, 207
- Reichsrat 130, 140, 142, 207
- Reichsrecht 158
- Reichsregierung 122, 128, 135, 138, 147 f., 150 f., 207
 - Entparlamentarisierung 136 f.
 - Fachminister 121, 137
 - Geschäftsordnung 120, 170 f.
 - Organisation 120
 - Parlamentarisierung 117 ff.
 - Reichskanzler 77, 82, 122, 130 ff., 141, 206 f.
 - Reichsminister 119, 122, 130, 136, 139 f.
- Reichstag 8, 10 ff., 79, 81, 87, 90 ff., 96 ff., 206 f.
 - Ältestenrat 100, 111, 129 f.
 - Arbeitsplan 110, 119, 130
 - Auflösung 101 f., 110, 122 ff., 131, 207
 - Ausschüsse 100, 105, 111 f., 125, 130, 139, 141 f.
 - Binnenorganisation 11, 119, 129
 - Einberufung 110, 122, 129 ff.
 - Fraktionen 11, 94 f., 116, 138, 140, 175
 - Fraktionsführungen 112, 114, 116, 132, 135, 137 f., 175
 - Geschäftsordnung 122, 129 f.
 - Haushalt 112 ff., 129
 - Interfraktioneller Ausschuß 1917/18 105
 - Interfraktioneller Ausschuß 1920-22, 1926-28 134 f., 138
 - Interpellationen 105, 140, 145
 - Präsident 111, 130, 140
 - Überwachungsausschuß 130 f., 145
 - Untersuchungsausschüsse 145
- Reichsverfassung (1848/49) 10, 18, 86, 88, 118 ff.
- Reichsverweser s. Johann, Erzherzog v. Österreich
- Reichszentrale für Heimatdienst 126
- Renner, Viktor 196
- Repräsentation 68, 74 f.
- Repräsentativprinzip 91 f., 101, 103, 105
- Revolution 1848 7, 9, 14 ff.
- Richter, Ernst v. 150, 155, 157, 179
- Richtlinienkompetenz 122
- Ritter, Emil 145
- Rodbertus, Johann Karl 24 f., 30, 33, 37
- Rohden, Wilhelm 52
- Roon, Albrecht v. 67 f.
- Rosen, Friedrich 121
- Rosenberg, Frederic v. 121
- Rousseau, Jean Jacques 183, 200, 213
- Rümelin, Gustav 39
- Rundfunk 126
- Sachsen 12
- Saemisch, Friedrich 150
- Savigny, Karl Friedrich v. 47
- Scheidemann, Philipp 136
- Scheinkonstitutionalismus s. Konstitutionalismus
- Schleicher, Kurt v. 131, 133, 136, 148
- Schleinitz, Johann Eduard Christoph Frhr. v. 53
- Schmidt, Helmut 199
- Schmidt, Hermann 151
- Scholz, Ernst 138
- Schreiber, Walther 152, 155
- Schultz (Wanzleben), Abg. 34
- Schulze, Alfred 125
- Schulze(-Delitzsch), Hermann 33, 37, 43
- Selbstverwaltung 80, 87
- Septemberkrise (1848) 26
- Septennat 98 f.
- Severing, Carl 150 ff., 154, 156 f., 162, 172 ff., 179
- Simons, Eduard v. 38, 43
- Simson, Walter 121
- Souveränitätsdemokratie 210
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 12, 79, 83 f., 100 f., 106, 120, 126, 128 f., 135, 154, 156, 159 ff., 168 f., 172 ff.
- Sozialistengesetz 104, 111, 124
- Sozialpolitik 12 f., 16
- Sozialstaat 13, 145

- Sozialversicherungsgesetze 100, 104, 113
 Splitterparteien 127ff.
 Staats- u. Gesellschaftsordnung 9, 90ff., 100ff., 105, 107
 Staatshaushalt 42f., 45, 48
 Staatsministerium 114f.
 Staatsrat 168f., 177, 179
 Ständiger Ausschuß 176ff.
 Stahl, Friedrich Julius 43
 Stahlhelmverbot 161
 Steger, Christian 154, 165
 Stegerwald, Adam 83, 150f., 154
 Steiger, Heinrich 152
 Stein, Julius 30ff.
 Steuern 30ff., 43, 45ff., 50, 136, 143ff.
 – Bewilligung 16, 48f., 74f., 113, 115f., 144f.
 – Verweigerung 43, 46, 48, 113
 Stoltenberg, Gerhard 198
 Strauß, Franz Josef 198
 Stresemann, Gustav 136, 138, 146
 Südekum, Albert 106, 154
 Sydow, Karl Leopold Adolf 20
- Temme, Jodocus Donatus 21, 27
 Tolerierungsmehrheit 133
 Troeltsch, Ernst 156
 Twesten, Carl 47, 50, 74
- Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands (USPD) 155, 169
 Uranträge 168f.
- Verbände 91, 97, 166f., 170f.
 Verband christlicher Heuerleute, Pächter und Kleinbauern e. V., Lingen-Ems 164f.
 Vereinigte Staaten von Amerika 20, 105, 182, 186ff.
 Vereinswesen 27
 – konstitutionelle Vereine 23
 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 11, 76, 92, 98, 110, 207
 – von 1919 11, 119ff., 151f., 167f.
 Art. 48 119
 Interpretation 118f., 122
 Verfassungssystem 182f.
 Verfassungsväter 118
- Verhandlungs-Modell 203, 207ff., 211
 Vermittlungsausschuß 192f.
 Verteidigungspolitik 12
 Verwaltung 8, 12, 97, 189
 – Beamte 9, 31f., 84f.
 – Kontrolle 31f., 79, 145f., 156
 – Reform 85, 146
 Vincke, Georg Ernst Friedrich Frhr. v. 52, 61
 Virchow, Rudolf 44, 46, 61, 68
 Vogel, Hans-Jochen 198
 Volkssouveränität 14f.
 Vonderbeck, Hans-Josef 190
 Vorparlament 18
- Wachsmuth, Franz Rudolf 20
 Waentig, Heinrich 156
 Wager, Hermann 49, 59
 Wahlen 9, 123
 – Beeinflussung 51f., 54, 62ff., 84, 93, 97, 108ff., 119, 121
 – Beteiligung 87, 126
 – Kandidaten der Regierung 8, 51, 62ff., 127
 – Kandidatenaufstellung 8, 62ff., 119, 127, 172ff.
 – Organisation 8, 119, 121, 125
 – Wahlen zum Reichstag 94f., 99, 103, 121, 125
 – Wahlkampf 8, 109f., 119, 126f.
 – Wahlkampffinanzierung 103, 126
 – Wahlkreise 83f., 110, 128, 172f.
 – Wahlrecht 8, 10, 12, 17, 58ff., 73ff., 83f., 92, 102, 105f., 108, 125, 128f.
 Waldeck, Benedikt Franz 14, 19, 21, 35, 68
 Waldthausen, Wilhelm v. 155
 Warmbold, Hermann 150
 Weichmann, Herbert 157
 Weichsel, Abg. 20
 Weimarer Reichsverfassung s. Verfassung
 Weimarer Republik 8, 11, 197, 207f.
 Weismann, Robert 159
 Weißermel, Franz 155
 Weltkrieg, Erster 11, 90, 96f., 101f., 104f., 116
 Wendorff, Hugo 155
 Westarp, Kuno Gf. 80, 135
 Wever, Karl 120
 Wienstein, Richard 128
 Wilhelm I. 78, 86, 96

- Wilhelm II. 78, 82, 85f., 96
 Winckler, Friedrich 155
 Windthorst, Ludwig 107
 Winterfeld, Friedrich v. 155
 Winzer, Wilhelm 163
 Wirth, Joseph 124, 136
 Wirtschaftskrise 12f.
 Wirtschaftspolitik 16
 Witzleben, Hartmann Erasmus v. 53
 Wolf, Wilhelm v. 121
 Württemberg 12, 94
 Yorck v. Wartenburg, Heinrich Gf. 81
 Zachariae, Abg. 20
 Zentralgewalt, provisorische (1848/49)
 14ff., 19, 22, 24, 33ff., 38
 Zentralismus 9
 Zentralmärzverein 38
 Zentrum 12, 79f., 94, 97f., 100f., 103,
 106f., 112, 121, 129, 154, 162, 164f.,
 168f., 174f., 179
 Zweigert, Erich 120