Zur Verfassungsgeschichte Preußens

Lasker, Eduard

Leipzig, 1874

I. Wie ist die Verfassung in Preußen gehandhabt worden? (1861.)

urn:nbn:de:kobv:517-vlib-8117

I.

Wie ist die Verfassung in Preußen gehandhabt worden?

(1861.)

1. Von der Revision der Verfassung bis zur Neubildung der Ersten Kammer.

Widerwillige Hände haben die Verfassung entworfen, widerwillige Hände haben an ihrer Vollendung geholfen, und an vielen Punkten ist ihr dieses Gepräge der Entstehung aufgedrückt. Wichtige ausführende Gesetze, ohne welche das Werk nicht als abgeschlossen hätte betrachtet werden sollen, wurden einer ungewissen Zukunft vorbehalten. Einzelne Widersprüche wurden ohne genügende Aufklärung eingestreut. Die Staatsgewalten sind abgegrenzt, aber die Grenzen ungeschützt. Keine Bürgschaften gegen Eingriffe; keine Mittel, die zugesicherten Rechte zu wahren. Die Einschränkung der vollziehenden Gewalt erhielt ihren einzigen Stützpunkt an der Verantwortlichkeit der Minister. Diese soll den weiten Umfang ministerieller Befugnisse, die Macht der Beamten, die Unverletzlichkeit des Königs decken. Sie soll dem von jedem Gesetze unabhängigen Souverän einen unabweichlich verfassungsmäßigen Rath sichern; sie soll die gesetzgebenden Gewalten untereinander und die Gesetzgebung mit der vollziehenden Gewalt in Einklang erhalten. Aus ihr allein ist der Satz entsprungen, daß keine königliche Anordnung ohne Gegenzeichnung eines Ministers wirksam werden kann. Aber die Verantwortlichkeit ist nur als Grundsatz anerkannt, für ihre Anwendung fehlen die Vorschriften. Die einzelnen Arten der Verbrechen, welche aus dieser Verantwortlichkeit als möglich sich ergeben, das Maß der Strafen, die Form des

Verfahrens sind nicht festgestellt. Das Wichtigste sollte in einem besonderen Gesetze nachgeholt werden, und doch war nichts leichter als die Abfassung eines solchen Gesetzes mit mindestens einstweiliger Wirksamkeit. Statt dessen wurde die kleine Mühe gespart und das Wesen der constitutionellen Bürgschaft preisgegeben. Das Steuerbewilligungsrecht erlitt eine empfindliche Einbuße dadurch, daß der Etat der ordentlichen Einnahmen verewigt und von dem Willen der Kammern unabhängig gemacht wurde. Eine einmal bewilligte Steuer wird forterhoben, bis sie durch Gesetz, d. h. mit Zustimmung der Regierung beseitigt wird; obschon die geschichtliche Erfahrung den unumstößlichen Beweis geliefert hat, daß die Einnahmequellen ebenso sehr wie die Ausgaben der fortlaufenden Controle der Volksvertretung bedürfen; obschon die jährliche Festsetzung des Etats durch ein Gesetz mit dem Rechte, die einmal bewilligten Steuern selbst gegen den Willen der Kammern zu erheben, im grellsten Widerspruche steht, und, in dem Falle eines Conflictes, die Regierung deutlich genug auf einen verfassungswidrigen Verbrauch der Einnahmen hinweist. Der Erlaß einseitiger Verordnungen mit Gesetzeskraft wurde für gewisse dringende Fälle gestattet, und doch hatten dieselben Männer, welche damals die Regierung bildeten, zahlreiche Beispiele gegeben, in welchem Umfange sie die Octroyirungsbefugniß auszubeuten wußten und wie wenig sie um die Bedingung der dringenden Noth sich kümmerten. Selbst ein Wahlgesetz war octroyirt worden. Nach der heutigen Verfassung kann der einseitige Erlaß eines neuen Wahlgesetzes sich jeden Tag wiederholen und unser gesammtes Verfassungsleben in Frage stellen, ohne daß dieser Gewaltact den Schein des Staatsstreiches und der Verfassungsverletzung trüge. Und wodurch soll der Misbrauch der Octroyirungsbefugniß verhütet werden? Durch die Verantwortlichkeit des Gesammtstaatsministeriums, welche bis heute noch unwirksam ist, und durch die Genehmigung der Kammern, welchen die mit Gesetzeskraft ausgestattete Maßregel bei ihrem nächsten Zusammentritt vorzulegen ist. Aber was geschieht, wenn die Kammern die Genehmigung nicht ertheilen? Das ist in der Verfassung nicht ausdrücklich bestimmt und kann eintretendenfalls zum Gegenstand eines staatsrechtlichen Streitfalles gemacht werden,

über welchen wiederum die Regierung zur einzigen und endgültigen Richterin sich aufwerfen würde. Einen Rückhalt für dieses unbeschränkte Richteramt und die Geltung ihrer noch so willkürlichen Entscheidung findet die Regierung in dem Art. 106 der Verfassung, welcher die Verbindlichkeit der Gesetze und Verordnungen von dem Abdruck in der Gesetzsammlung abhängig macht, und die Prüfung der Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen, welche in der Gesetzsammlung abgedruckt sind, den Gerichten und übrigen Behörden des Landes entzieht und allein den Kammern gestattet. Bricht einmal ein Zwiespalt zwischen den Kammern und der Regierung aus, so schneidet die Verfassung dem Rechtsbewußtsein des Volkes und den Organen der Rechtsübung jeden Einfluß ab; sie verlegt den Schwerpunkt der Entscheidung in den Kampf zwischen Kammern und Regierung, stattet diese aber mit der Uebermacht des Besitzstandes aus. Denn mit gesicherten Einnahmen, mit der Befugniß, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die Kammern, so oft es nothwendig scheint, aufzulösen und dadurch einen Nothstand herbeizuführen, welcher die Octroyirung von Gesetzen gebietet, mit der Verfügung über Gerichte und Behörden, welche unter Beobachtung einiger leicht erfüllbarer Formen zur unbedingten Dienstwilligkeit verpflichtet werden können, läßt sich eine lange Zeit bequem regieren; vielleicht bequemer, als mit einer Volksvertretung, welche mit der zeitigen Regierung in Widerspruch gerathen ist und über ihre Rechte eifersüchtig wacht. Der Volksvertretung aber würden nur Proteste und Verwahrungen als die einzigen gesetzlichen Mittel zu Gebote stehen. Und geht dennoch die Verfassung aus einem solchen mit ungleichen Mitteln geführten Kampfe siegreich hervor, so hat kein Mitglied der Regierung, kein hülfreicher Beamter einen erheblichen Nachtheil zu fürchten. Der Beamte hat im unbedingten Gehorsam nur seine, mit dem auf die Verfassung geleisteten Eide wohl vereinbare Pflicht erfüllt', und die Minister bleiben straflos, weil Strafen nur in Gemäßheit des Gesetzes verhängt werden können und auf einen derartigen Misbrauch der Regierungsbefugnisse keine Strafe angedroht ist.

Der Nachweis dieser Fundamentalfehler macht es überflüssig, an diesem Orte die Schäden im einzelnen der Ausführung geordnet

vorzutragen. Wo die Fundamente so schwanken, ist der ganze Bau in steter und dringender Gefahr.

Die Größe der Gefahr konnte den Revidenten der Jahre 1849 und 1850 unmöglich entgehen; sie ist ihnen nicht entgangen. Aber die Neigungen derjenigen, welche mit zu rathen hatten, waren verschieden. Einige führten die Gefahr absichtlich herbei, andere ließen sich dieselbe gefallen. Noch andere leisteten nur geringen Widerstand; ein Theil, weil er seiner Natur nach eines wirksamen Widerstandes unfähig war; ein anderer Theil, weil er die Verantwortlichkeit einer vereitelten Vereinbarung nicht auf sich nehmen gewollt. Die erste Klasse hatte sich zur hartnäckigen Wehr gestellt und die Drohung durchhören lassen: Entweder nach unserm Herzenswunsch, oder kein Verfassungsabschluß. Die Partei, aus welcher diese Klasse sich rekrutirte, rühmt sich noch heute der Errungenschaften: Keine Ministerverantwortlichkeit, keine Steuerverweigerung, und ihre schlecht verhehlte Abneigung gegen jeden Einfluß einer Volksvertretung kleidet sie in das Sichwort: kein parlamentarisches Regiment; ein Feldgeschrei für Mitverschworene und Unwissende, dessen wahre, verfassungsfeindliche Bedeutung nur völlig unerfahrenen und geschichtsunkundigen Verfassungsfreunden unverständlich bleiben kann. Dieser Partei war es bei der Revision der octroyirten Verfassung nur darum zu thun, die Bürgschaften gegen Willkür zu entfernen und die Verfassung selbst widerstandslos gegen solche „Verbesserungen" zu machen, wie sie dieselben von der Zukunft erwartete und später wirklich erlangt hat. Damals vertröstete sie sich, weil ihr die Zeit noch nicht gekommen schien, in welcher sie ihre wahren Neigungen und Endziele offen darlegen durfte, und weil feierliche Versprechen, an denen einzelne hervorragende Persönlichkeiten aus ihrer Mitte theilhatten, noch zu frisch im Andenken waren, um offen widerrufen oder verleugnet zu werden. Entgegengesetzt dachten, die es mit der Verfassung und der wirklichen Herbeiführung beruhigter Zustände ehrlich meinten. Selbst in der Schlußredaction bot ihnen die Verfassung einen gesunden Kern für eine zukünftige Entwickelung. Sie hofften von der Zukunft, was von den sturmerregten Leidenschaften der Gegenwart ihnen nicht zu erlangen schien. Ein längeres Hinziehen des einstweiligen Zustandes war ihren Be-

strebungen nachtheilig. Jeder verstreichende Tag legte die Abspannung und Theilnahmslosigkeit des Volkes klarer dar, brachte ihren Gegnern neuen Anhang und frischen Muth, welcher zu steigender Rücksichtslosigkeit führte. Die Gegenwart war den Rückschrittsmännern noch nicht ganz reif, den Verfassungsfreunden nicht geeignet zum andauernden Kampfe; von der Zukunft versprach sich jeder, was er wünschte, und so entstand ein Compromiß, welchem unsere Verfassung den äußern Abschluß verdankt. Aber eben um deswillen ist sie innerlich unvollkommen und unvollendet geblieben; unvollkommen in ihren mangelnden Bürgschaften, unvollendet in ihren steten Verweisungen auf zu erlassende Specialgesetze. Bei alledem hat vieles Vortreffliche seinen Ausdruck, vieles Zeitgemäße seine Anerkennung in der Verfassung gefunden, und die Verfassungsfreunde rühmten sich mit einem Anschein von Recht, daß das Werk, trotz seiner mannichfachen Mängel, im ganzen den Stempel eines neuen, zeitgemäßen Staatsrechtes an sich trüge und eine günstige Entwickelung verhieße. Nur tiefer blickende Staatsmänner erkannten seine Unzulänglichkeit und seine durch und durch hülflose Scheinnatur. Während das wahre Wesen einer Verfassung in ihrer zwingenden Macht liegt, welche die widerstrebende Willkür einzelner sich unterwürfig macht und die Rückkehr zu alten überlebten Zeiten abschneidet, verlegte die preußische Verfassung den Schwerpunkt in die Personenfrage. Ihr Schicksal hing von dem Charakter, ja von dem Belieben der Männer ab, welchen die Ausführung für die nächste Zeit anvertraut wurde. Eine wohlwollende Regierung hätte das Gegebene befestigen, das Fehlende ergänzen können; eine miswollende Regierung hat es vermocht, ohne Staatsstreich, ohne weithin auffallende große Maßregeln die Verwaltung in die alte Ordnung zurückzuführen, der Verfassung jeden praktischen Einfluß auf das Leben abzuschneiden und die leitenden Gedanken der alten Zeit mit dem Ansehen von Gesetzen zu umgeben. Das Unglück Preußens, oder ich will lieber sagen das Unglück der Zeitgenossen war, daß die Ausführung der Verfassung in dem ersten Zeitabschnitte nach ihrer Entstehung in noch schlimmere Hände gerieth als diejenigen, welche bei ihrem äußeren Abschlusse so überthätig gewesen waren.

Während die Verfassung große Grundsätze als mühsam errungene Erkenntniß eines durch mehrere Menschenalter geführten Kampfes klar und deutlich verkündet hat, während sie Keime eines neuen Lebens in sich bergen sollte, während die Herstellung eines gleichmäßigen, mit den ausgesprochenen Grundsätzen vereinbaren Staatsrechtes vorbehalten, die zur Ergänzung nothwendigen Gesetze benannt, ihr baldiger Erlaß versprochen, ihre Grundzüge vorgezeichnet worden sind, sehen wir in dem hinter uns liegenden zehnjährigen Verfassungsleben überall Hemmung und Zerstörung. Jeder in die Verfassung eingestreute Widerspruch sorgfältig ausgebildet und zu principiellen Gegensätzen erweitert; neue Widersprüche eingeführt; die vorbehaltenen Gesetze in einem schlimmen, zweideutigen Geiste abgefaßt oder gänzlich unterlassen; an den klaren Verfassungsbestimmungen gemäkelt und gehandelt; das alte Staatsrecht gegen das neue in den Kampf geführt und immer der Sieg auf derselben Seite. Kaum war die Verfassung im Jahre 1850 abgeschlossen und beschworen, so zeigte sich, worauf die Partei gezählt, welche, jedem Fortschritte abgeneigt, auf Privilegien und ungebührlichen Einfluß versessen, dennoch um des Vergleiches willen die vielen erleuchteten Bestimmungen bestehen ließ. Sie kannte die Männer im Besitze der Staatsgewalt und rechnete im voraus auf die Stärke des Angriffes und den geringen Widerstand, welchen die so schlecht verbürgte Verfassung würde leisten können. Die Regierung erfüllte nur zu gut die Erwartungen ihrer Freunde. Sie fing sofort den Sturmlauf gegen die Verfassung an; ob sie Gesetze zur Erläuterung einbrachte, ob sie versprochene Gesetze einzubringen unterließ, ob sie im Verwaltungswege in der Lage war die Verfassung unwirksam zu machen, überall zeigte sie einen gleich feindlichen Geist. Waren die Kammern zur Mitwirkung bereit, ließen sie sich durch zweifelhafte Bestimmungen abfinden oder täuschen, so wurden Gesetze gegeben. War die Zustimmung der Kammern nicht zu erhoffen, so stellten die Minister in ihren Verordnungen Grundsätze zur Nachachtung auf und fanden willige Beamte. Wer in demselben Geiste noch über die Vorschriften der Regierung hinausging, durfte des Beifalls seiner Vorgesetzten gewiß sein; einen strengen,

auf seine Stellung schädlich rückwirkenden Tadel wegen Verfassungsverletzung hatte kein Beamter zu fürchten.

In Privatgesprächen und Zeitungsartikeln witzelte die Partei gern über die „löschpapierene Vorsehung". Denselben Standpunkt durfte die Regierung nicht einnehmen; die Verfassung war einmal da, war beschworen, man mußte deshalb in amtlichen Erlassen sich dazu bequemen, von ihr im Ernst zu reden. Aber man bemühte sich, die Verfassung zur Bedeutung eines gewöhnlichen Gesetzes herabzudrücken und mit erheuchelter Loyalität sagte man: die Verfassung könne kein höheres Ansehen beanspruchen, weil es kein höheres Ansehen als das des Gesetzes gebe. Bei der höchsten Achtung vor dem Gesetze würde dieser Gedanke eine irrige Auffassung, einen beschränkten Gesichtspunkt und eine schlechte Würdigung geschichtlicher Hauptabschnitte im Völkerleben darthun. Wie die geschichtliche Entwickelung und die innere Idee, so kennzeichnete auch das geschriebene Gesetz die hervorragende Bedeutung der Verfassung vor allen übrigen Landesgesetzen. Denn eben dazu dient die feierliche Verkündung einer Verfassung, damit sie für den öffentlichen Zustand ein sicherer Wegweiser, für jedes Gesetz ein Prüfstein sei, damit jedes Gesetz als ausgeschieden betrachtet werde, welches mit ihr nicht vereinigt werden kann. Deshalb wird in dem Eide des Königs, der Kammern und der Beamten die Verfassung neben den übrigen Gesetzen besonders erwähnt, damit jeder Schwörende ihre besondere Bedeutung erkenne und in allen staatsrechtlichen Zweifeln zunächst prüfe, wie der Zweifel nach Inhalt der Verfassung zu lösen sei. In diesem Bewußtsein hat man bei der Revision die Verkündigungsformel mit dem Satze geschlossen:

„Wir verkünden dieselbe als **Staatsgrundgesetz**, wie folgt."

Die Benennung der Verfassung als „Staatsgrundgesetz" sollte verkünden, daß sie ein Gesetz von mehr als gewöhnlicher Bedeutung und die Quelle unsers öffentlichen Rechtszustandes zu sein bestimmt ist. Auf diese besonders erhabene Stellung des Staatsgrundgesetzes kommt die Verfassung wiederholt zurück: im Art. 63, daß nur solche Verordnungen octroyirt werden dürfen,

welche der Verfassung nicht zuwiderlaufen; im Art. 109, welcher den älteren Gesetzbüchern, Gesetzen und Verordnungen eine erneute Sanction gibt, jedoch nur so weit, als sie der Verfassung nicht zuwiderlaufen, sodaß eben nur die nicht widersprechenden älteren Gesetze fortgesetzte Gültigkeit haben und ihre Weihe aus dem Staatsgrundgesetze herleiten; im Art. 107, welcher für jede Abänderung der Verfassung eine zweimalige Abstimmung in den Kammern mit einem Zwischenraume von mindestens 21 Tagen erforderlich macht. Und es verdient hervorgehoben zu werden, daß sowol der Name „Staatsgrundgesetz" sowie die Einschränkungen der Art. 63 und 109 und die zweimalige Abstimmung des Art. 107 Abänderungen der Revision gegen den Wortlaut der octroyirten Verfassung vom 5. December 1848, also nicht zufällig entstanden, sondern mit Vorbedacht gewählt sind. Und mit gutem Recht. Ohne der gebührenden Achtung vor dem Gesetze in seiner abstracten Bedeutung Abbruch zu thun, muß man zugestehen, daß viele Gesetze dem vorübergehenden Bedürfniß des Tages, einer schnell aufgetauchten Ueberzeugung entspringen, ihrer beschränkten Bedeutung wegen oft der Ueberzeugung eines geringen Bruchtheiles des Volkes ihr Entstehen verdanken und leicht einer entgegengesetzten und verbesserten Anschauung oder dem wechselnden Bedürfniß weichen dürfen. In der Verfassung aber soll jedes Wort die Frucht eines vieljährigen Strebens, die gewonnene Ueberzeugung der Volksgesammtheit, die Errungenschaft der fortgeschrittenen Civilisation andeuten. Sie soll deshalb gegen jeden unbedachten Widerspruch, gegen eine nicht reiflich genug erwogene Abänderung geschützt sein. Es ist also eine erheuchelte Loyalität, wenn ein gleiches Ansehen für alle Gesetze und die Verfassung proclamirt wird; nicht aus Achtung vor dem Gesetze, sondern aus Misachtung gegen die Verfassung und zu rückhaltigen Zwecken haben die Regierungsmänner des Jahres 1850 die Lehre des gleichen Ansehens aufgestellt. Leider haben sie die mit dieser Lehre verbundenen Absichten nur zu gut erreicht.

Noch kühner trat Herr von Westphalen mit einem zweiten Grundsatze hervor, welchen er zur praktischen Anwendung brachte und empfahl, und welcher gleichfalls, zur Beschädigung unsers

Rechtszustandes, bereitwillige Anerkennung bei den Verwaltungsbehörden, einzelnen Abtheilungen des höchsten Gerichtshofes und Staatsmännern fand. Er schied die Verfassung in gesetzeskräftige Vorschriften und in allgemeine Grundsätze. Diese letzteren seien blos Regeln für die zukünftige Gesetzgebung, haben keine Gesetzeskraft, namentlich nicht die Aufhebung entgegenstehender älterer Specialgesetze zur Folge. Der erste aus diesem Raisonnement hergeholte und öffentlich ausgeübte Angriff war nicht etwa gegen eine Bestimmung gerichtet, welche ihrer Form nach für ein lediglices Versprechen hätte ausgegeben werden können, oder welche auf ein zukünftiges Gesetz verweist, sondern gegen ein in bündiger Gesetzesform abgefaßtes Gebot. Art. 12 der Verfassung sagt: „Der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von dem religiösen Bekenntnisse. Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen.“ Dagegen Herr von Westphalen in mehrern Rescripten: Dies seien allgemeine Grundsätze, welche nicht die Kraft haben, ein bestimmtes älteres Recht ohne weiteres aufzuheben; die in früherer Gesetzgebung ausgesprochene, aus dem religiösen Glaubensbekenntnisse entnommene Beschränkung in den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten habe noch Geltung, bis ein besonderes Gesetz sie aufheben würde. Möglich, sogar wahrscheinlich, daß die Abneigung dieses Herrn gegen die Juden zu diesem wider die Regeln der Logik und des Wortverstandes verstoßenden Kunststück die erste äußere Veranlassung gegeben hat, denn mit diesen Gründen hat er den Juden die Zulassung zu Schulzenämtern und den jüdischen Rittergutsbesitzern die Ausübung der Kreisstandschaft abgesprochen. Aber nach diesem Ausspruche des Ministers war, soweit die Macht der Regierung ging, keine bedeutende Garantie der Verfassung, namentlich kein im zweiten Theil den Preußen gewährleistetes Recht vor der Degradation zu einem „allgemeinen Grundsatze ohne Kraft und Wirkung“ sicher. Wer die vierzig Artikel „von den Rechten der Preußen“ nachlesen will, findet keinen Satz in bündigerer und nur wenige Sätze in gleich bündiger Gesetzesform ausgedrückt. In der That ist es kaum möglich, den Art. 12 und andere gleich gut

gefaßte Artikel „von den Rechten der Preußen", wie die vorangehenden Art. 4 — 11 und mehrere nachfolgende an Schärfe des Ausdruckes und an bündiger und zugleich unbedingt befehlender Haltung des Tones zu übertreffen. Die Bestimmtheit und Entschiedenheit des Wortlautes in einzelnen Artikeln dieses Titels entspricht der Wucht des Inhaltes, dem allgemein durchgedrungenen Verständniß für die hier verbürgten Rechte und dem durch alle intelligenten Volkskreise fühlbar gewordenen Bedürfniß nach ihrer verfassungsmäßigen Verbürgung. Jeder Satz drückt eine Errungenschaft des unaufhaltsam fortschreitenden Freiheitssinnes aus, bezeichnet den Abschluß eines lange geführten weltgeschichtlichen Kampfes und eines durchsiebenden wissenschaftlichen Streites. Bei keiner dieser Errungenschaften gilt die selbstbeschuldigende Entschuldigung, wie sie Graf Arnim-Boitzenburg wegen der von ihm als Minister gewährten Urwahlen gebraucht hat, daß man aus mangelnder Erfahrung, Unkenntniß des Wesens und in dem Rausche einer alles ergreifenden Bewegung die Gewährung sich habe entschlüpfen lassen. Wer sich nicht völliger Unkenntniß der Weltgeschichte, der Culturgeschichte, der Ereignisse seit den vierziger Jahren und des ihn umgebenden Lebens anklagen will, der wird zugeben, daß Rechte, wie Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze, Aufhebung der Standesvorrechte, Zugänglichkeit der Aemter, persönliche Freiheit, Sicherheit der Wohnung, Unverletzlichkeit des Eigenthums, Religionsfreiheit, Freiheit der Lehre, Abschaffung der Censur und Entfesselung der Presse, das Recht zur Vereinigung und Versammlung, Entlastung der Grundstücke von feudalen oder andern unablöslichen Beschränkungen lange vor 1848 auch in Preußen Gegenstand eingehender Erörterungen waren, sowol in wissenschaftlichen und populären Schriften, sowie in Gesprächen. Keine Forderung dieser Art ist unvorbereitet aufgetaucht, für jede waren die Wünsche und das Streben derer gewonnen, die nicht ihr selbstsüchtiges Interesse der öffentlichen Ueberzeugung vorzogen. Gerade deshalb ist der Titel von den Rechten der Preußen so rein in der Revision erhalten worden, von der Abneigung der Reactionäre so frei geblieben und meist in zweifelloser Fassung erhalten. Nur an wenigen Stellen dieses Titels ist es gelungen, in versteckter Weise einen zweideutigen

Satz, wie den Art. 14, oder eine aufschiebende Clausel, wie in den die Civilehe vorschreibenden Art. 19, einzuschmuggeln. Vorwiegend aber herrscht Klarheit im Inhalt und Bestimmtheit im Ausdruck. Was uns den Titel von den Rechten der Preußen so lieb und werth macht, das hat ihn der damaligen Regierung zum besondern Gegenstand ihrer zerstörenden Wirksamkeit empfohlen; die Schärfe des Ausdruckes, welche hier so sehr zu rühmen ist, wußte der an sophistischen Künsten reiche Denker der damaligen Regierung, Herr von Westphalen, in eine Angriffswaffe zu verwandeln. Bestimmt war die Allgemeinheit der Vorschriften, um ihnen eine durchgreifende Wirksamkeit zu verschaffen und jeden Zweifel über das gültige Recht zu entfernen; benutzt hat sie Herr von Westphalen, und nach seinem Beispiele die gesammte Regierung, um, soviel als möglich, ihren Einfluß auf das praktische Leben wegzuschaffen.

Die Combination der beiden Lehren von dem gleichen Ansehen aller Gesetze und der Verfassung und von der Unwirksamkeit der allgemeinen Grundsätze gewährte reiche Ausbeute. Bald konnten Herr von Westphalen und Herr von Raumer ihren nach Verfassungsänderungen lüsternen und drängenden Parteigenossen bei den Punkten, in Betreff deren ein abänderndes Gesetz nicht durchzusetzen war, in den Kammern erklären, daß sie infolge ihrer Verwaltungsgrundsätze mit der Verfassung sehr wohl auskommen könnten. Herr von Westphalen konnte die Kreis- und Provinzialstände wiederherstellen, den Gottesdienst der gesetzlich anerkannten Dissidenten wie politische Versammlungen bewachen, die Juden von den staatsbürgerlichen Rechten ausschließen, die alte Polizeiwirthschaft mit ihren Verhaftungen, willkürlichen Strafen, Ausweisungen zu einer seit Jahrzehnten ungekannten Wirksamkeit erhöhen, die nicht reactionären Vereine schließen, die misliebigen Beamten entfernen, die Presse zum Schweigen bringen, wenn sie keinen Beifall zollen wollte. Herr von Raumer konnte statt des versprochenen Unterrichtsgesetzes seine Schulregulative erlassen, die öffentlichen Schulen Preußens in Anstalten zur Fortbildung seiner Parteianschauungen umwandeln, Privatschulen unterdrücken, den besonderen Religionsunterricht für die Kinder der Dissidenten verbieten. Herr Simons konnte die

Juden von der Zulassung zu den Staatsprüfungen ausschließen, die Staatsanwaltschaft in Abhängigkeit bringen, eine neue Klasse versetzbarer und abhängiger Richter schaffen, Herr von der Heydt mit den Eisenbahnen, Bergwerken und den öffentlichen Verkehrsanstalten nach seiner eigenen Einsicht schalten. Alles im Wege der Verfügung und vieles unter äußerster Nichtbeachtung des Staatsgrundgesetzes.

Der Verwaltungsweg empfahl sich als bequemes Mittel, die strengen Grundsätze der Verfassung aus dem Leben zu verdrängen. Jeder Minister spielte dabei in seinem Fache Gesetzgeber, Richter und Vollzieher, und es ging so weit, daß jeder Minister seinem Collegen die Grundsätze überließ, nach welchen er in seinem Fache das Verhältniß zu den angezweifelten Stellen der Verfassung einrichten wollte. Eine mehr freundliche oder feindliche Gesinnung gegen die Verfassung störte die Harmonie der Collegen nicht, und der Ministerrath schloß Männer verschiedener Schattirung in sich; nur durfte es keiner mit der Verfassung zu ernst nehmen. Der Minister konnte auf seine Beamten rechnen. In Preußen, wie in jedem Staate, der überwiegend von den fürstlichen Beamten verwaltet wird, hat der Minister viele Stellen mit Gehalt und Rang zu vergeben und über das Aufsteigen zu höherem Gehalte und zu höheren Stellen zu verfügen. In Preußen, wie in allen übrigen Staaten, in denen die Sucht einheimisch ist, durch eine Staatsstellung sich zu versorgen und einen hohen Rang in der Staatsdienerliste einzunehmen, ist der Andrang zu den Staatsämtern sehr groß. Der Durchschnitt der Beamten denkt, wie der Durchschnitt der Menschen, zuerst an seine nächsten Interessen. Bei dem sehr mäßigen Wohlstande Preußens strömen die meisten Anwärter zu Beamtenstellen aus wenig bemittelten Familien zu. Das spärliche Gehalt ist ihnen der Regel nach zu den dringendsten Lebensbedürfnissen unentbehrlich und die geringste Gehaltsverbesserung oder außerordentliche Belohnung bietet eine bedeutende Erhöhung des Lebensgenusses. Zu diesen ernsten Lebensinteressen kommt eine höchst reizbare Empfänglichkeit für Titel und Orden. Man denke sich nun die Macht eines Ministers, der Aemter verleiht, aufrücken läßt, außerordentliche Belohnungen austheilt und

zu Titeln und Orden verhilft, das heißt, wenn er gnädig gestimmt ist. Ein solcher Mann ist den bedürftigen Amtsanwärtern und Beamten das Schicksal auf Erden. Die große Mehrzahl der Beamten, welche in ihren gewöhnlichen Eigenschaften der großen Mehrzahl der Menschen entspricht, liebt es, mit dem Schicksal auf gutem Fuß zu stehen. Der durchschnittliche Beamte will es nicht mit dem Minister, dem Spender der Gehaltsverbesserungen und Rangerhöhungen verderben, die Thatkräftigen wollen seine Aufmerksamkeit auf sich lenken. Kaum war bekannt geworden, daß die Minister weniger auf die innere Gesinnung, als auf die äußere Willfährigkeit sehen, diese aber und eine Anbequemung an ihre politischen Anschauungen unerbittlich und unnachsichtlich fordern, so richtete die große Mehrzahl der Beamten ihr Thun danach ein und in kurzer Zeit war jeder Minister sicher, daß er von einem Ende des Landes zum andern keinen Widerstand aus dem eigenen Lager zu fürchten hatte und daß er auf seine Beamten rechnen durfte. Nun kam es vor allem darauf an, den unverrückbaren Schwerpunkt der Verwaltung bei den königlichen Beamten zu erhalten.

Dazu bedurfte man der Abänderung einiger Verfassungsbestimmungen und bestehender Gesetze. Nach dieser Richtung hin drängte noch eine andere Erwägung.

Durch die Verwaltung war für die Zeit, in welcher die Reaction die Regierungsgewalt in Händen hatte, ein Zustand gesichert, welchen die Minister von Westphalen und von Raumer später als „auskömmlich" bezeichneten. Aber auch die Zukunft sollte gegen die mögliche Wandlung der Dinge sichergestellt werden. Die damalige Regierung wollte die Macht ihrer Partei nicht ganz von ihrer eigenen Dauer abhängig sein lassen. Sie hatte aus eigener Erfahrung die leichte Biegsamkeit der ihr untergeordneten Verwaltungsbeamten kennen gelernt. Würde ihre Partei von der Regierung gänzlich verdrängt, so sah sie voraus, wie leicht sich dann alles bis unten hinab ändern ließe. Um einer solchen Gefahr vorzubeugen, ließ sich die Abänderung von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen und die Mitwirkung der Gesetzgebung nicht entbehren. Die Kammern waren aus solchen Wahlen und in einer solchen Zusammensetzung hervorgegangen, daß die Regierung in einem gewissen Sinne

auf ihre Mithülfe rechnen durfte. Die Demokraten hatten sich grundsätzlich der Abstimmung bei den Wahlen enthalten; eine große Anzahl freisinniger Wähler war ohne Verabredung fortgeblieben. Die Regierung hingegen hatte alles, was von ihr oder der reactionären Partei abhängig war, Beamte, Verwandte von Beamten, Inhaber concessionspflichtiger Gewerbe, Lieferanten, zu der Wahlurne befohlen und in der öffentlichen Abstimmung bewacht. Wie die Urwähler, so die Wahlmänner, so die große Mehrzahl der Abgeordneten. Unter ihnen fand die Regierung ihre Landräthe und andere Beamte wieder, welche außerhalb der Kammern ihre besten Stützen und Werkzeuge waren. Aber immerhin war der öffentliche Zustand noch nicht so weit gesunken, daß die Regierung auf verläßliche Mehrheiten in beiden Häusern wie auf blinde Werkzeuge hätte rechnen dürfen. Die Kammern waren in der Richtung der Regierung zu folgen bereit, aber Vorsicht in der Leitung that noth. Der Sturz des Ministeriums durfte in keinem Falle gewagt werden, weil er eine Aenderung in den Regierungsgrundsätzen hätte zur Folge haben können und damit für die Reaction alles verloren gewesen wäre. Die Regierung schritt deshalb in einer Weise vor, welche ich das gemischte System nennen möchte. Sie mischte einseitige königliche Anordnungen, Gesetze und Ministerialerlasse so wirr durcheinander, daß kaum zu unterscheiden war, was von dieser oder jener Gattung herrührte. Das System war nicht als Erfindung, sondern in der Anwendung neu. Unter der unabhängigen Alleinherrschaft pflegte oft ein Ministerialerlaß mit Gegenständen der Gesetzgebung sich zu beschäftigen, und selbst unter Juristen herrschte zuweilen Streit über die Grenze der Gültigkeit von Ministerialerlassen. Dieses gemischte System stutzte die Regierung für den Gebrauch zum Scheinconstitutionalismus zu. Verordnungen gingen wie Quartiermacher voran und bereiteten neue Gesetze vor; Ministerialerlasse folgten den neuen Gesetzen, gaben ihnen eine Deutung, welche man beim Werden der Gesetze nicht ausgesprochen, und zogen Folgerungen, an welche die Gesetzgebung nicht gedacht hatte. Das System bewährte sich vortrefflich und feierte in späteren Tagen seinen höchsten Triumph.

Die Uebernahme des Ministerpräsidiums durch Herrn von

Manteuffel und der Eintritt des Herrn von Westphalen in das Ministerium bezeichnen in der innern Politik der funfziger Jahre insofern einen Wendepunkt, als von da ab die Regierung offen zur Reaction übertrat und die Richtung ihrer Bestrebungen unverkennbar bezeichnete. Herr von Manteuffel, der als Minister des Innern unter dem Grafen Brandenburg in kurzen Sentenzen und zweideutigen Ausdrücken über hohe Fragen „befriedigende" Auskunft zu geben pflegte und oft den Beifall der „Liberalen" in den Kammern sich errang, verkündete als neuer Ministerpräsident das Programm der Reaction als das der Regierung: „daß ein Wendepunkt in der Politik des Ministeriums eingetreten sei und daß mit der Revolution entschieden gebrochen werden müsse". Er meinte, daß im Innern die Grundsätze der noch nicht ein Jahr alten Verfassung verlassen werden sollten. Was der Ministerpräsident in Worten aussprach oder errathen ließ, das zeigte Herr von Westphalen handelnd an. Dieser Minister muß als der bewußte Leiter, die Seele der Reaction und der Anführer zu allen Verderbtheiten der funfziger Jahre bezeichnet werden. Sei es, daß er bei dem Eintritte in das Ministerium die Verpflichtung dazu übernommen hatte, sei es, daß er, da er erst nach der Verfassungsrevision eingetreten war und keinen Theil an derselben hatte, sich frei und ledig von allen Rücksichten fühlte, sei es, daß er in seiner Eigenschaft als Minister des Innern im vordersten Treffen stand: — von ihm gingen die gesetzesverdreherischen Auslegungen, die verfassungswidrigen Anweisungen und andere Beispiele von Rechtsbruch aus. Die anderen Minister ahmten in ihrem Ressort nach. Wenige Monate war Herr von Westphalen im Amte, so wiesen Verfassung und organische Gesetze die Merkmale seiner zerstörenden Thätigkeit auf, und die Verwaltung fühlte sich entfesselt, mehr als je zuvor in Preußen. Mit der Presse war er schnell zu Ende. Das Gesetz bezeichnete die Fälle, in welchen der Richter infolge von strafrechtlichen Verurtheilungen die Concession zum Gewerbebetriebe eines Buchhändlers, Buchdruckers, Antiquars, Leihbibliothekars u. s. w. entziehen muß oder entziehen kann. Die Verfassung verbürgte der Presse volle Freiheit, verwies die Beschränkungen zur gesetzlichen Feststellung und schloß jede arbiträre Gewalt aus. Unbekümmert hierum

ließ Herr von Westphalen durch Beamte der Verwaltung Buchdruckern, Buchhändlern, Antiquaren und Leihbibliothekaren Concessionen entziehen; er interpretirte, daß die Gewerbeordnung auch für diese Gewerbe noch gültig sei und das Preßgesetz die Entziehung der Concessionen nicht auf den richterlichen Ausspruch allein anweise. Die Kammern erhoben vergeblich Einspruch; der Rechtsweg wurde von einzelnen Privatleuten versucht, aber durch Competenzconflict gehemmt und durch den Gerichtshof zur Entscheidung der Competenzconflicte für ausgeschlossen erklärt. — Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses vernichtete Herr von Westphalen, indem er die Freien Gemeinden durch Rescripte nicht nur unter das Vereinsgesetz stellte, sondern für politische Clubs erklärte. Gleichzeitig gab er sie in seinen Rundschreiben an die Regierungen für höchst gefährliche Clubs aus, verbot den Gemeindebehörden, ihnen irgend eine Unterstützung zuzuwenden, ermächtigte die Polizeibehörden, die gottesdienstlichen Handlungen der Freien Gemeinden und ihrer Seelsorger als politische Kundgebungen zu behandeln, mit Polizeistrafen zu bedrohen, und wies die Regierungen an, auf die Auflösung der Gemeinden überall hinzuwirken. Die Unterdrückung gelang bis auf wenige Ausnahmen, und es finden sich noch heute Gerichtshöfe, welche auf Grund jener Rescripte und Polizeiverordnungen trotz der Verfassung Recht sprechen. Aber Verfassungs- und Gesetzesbrüche dieser Art erscheinen nur als einzelne Ausführungen des ganzen Systems, welches die Regierung einhielt, und müssen in diesem Theile meiner Abhandlung gegen die Darstellung der großen Grundzüge zurücktreten, durch welche die Regierung das ganze Staatswesen zu verändern strebte und verändert hat.

Auf zwei Dinge kam es der Regierung hauptsächlich an: in der Gesetzgebung, das Ständewesen wiedereinzuführen und dem Adel einen erhöhten Einfluß zu verleihen; in der Verwaltung, den Schwerpunkt bei den königlichen Beamten zu erhalten. Die reactionäre Partei sucht die Meinung zu verbreiten, daß sie die Beamtenherrschaft nicht begünstige und ihr abhold sei. Diese Prahlerei ist eine Mischung von etwas Wahrheit und viel Lüge: ein Recept, welches von jeher die Sophisten für unfehlbar erklärt haben, wenn es auf die Täuschung großer Massen abgesehen ist. Wahrheit ist,

daß die reactionäre Partei gern dem Adel Vorrechte zuwendet und diese vor Eingriffen der Beamten sicherstellen möchte. Wo aber die Herrschaft der Bevorrechteten aufhört, ist ihnen die Herrschaft der königlichen Beamten willkommen. Selbst ein kurzes Ministerialinterregnum einer anderen Partei, welcher dann das Beamtenheer zeitweise untergeordnet ist, verleitet sie nicht zu einer wesentlichen Schwächung der Beamtenherrschaft, wohl wissend, daß diese niemals zur Grundlage einer wahren Volksfreiheit werden wird. Gegen Ständewesen und Beamtenherrschaft hatte die Verfassung wirksame Vorkehrungen getroffen. Der Art. 4 hob die Standesvorrechte auf, stellte die Gleichheit aller Preußen vor dem Gesetze her und machte die öffentlichen Aemter allen Personen zugänglich, welche die gesetzlichen Bedingungen erfüllten. Der Art. 40 verbot die Errichtung neuer Lehen und Familienfideicommisse und befahl die Umwandlung der bestehenden in freies Eigenthum. Art. 42 schloß alle privatrechtlichen Beschränkungen der Verfügungen über das Grundeigenthum als unzulässig aus, gewährleistete die Theilbarkeit des Eigenthums und die Ablösbarkeit der Grundlasten und hob unter anderem auch die Gerichtsherrlichkeit, die Polizei und obrigkeitliche Gewalt der Gutsherren sowie die Privilegien und Hoheitsrechte gewisser Grundstücke auf. Der Titel V beseitigte das ständische Element aus der Vertretung des gesammten Landes, der Titel IX aus den Vertretungen der Gemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden. Derselbe Titel setzte in der Vertretung und der Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen, für welche das System der Wahlkörper und der Grundsatz der Selbstverwaltung verfassungsmäßig anerkannt wurde, der Allmacht königlicher Beamten einen hemmenden Damm entgegen. Endlich erkannte der Art. 97 die Verantwortlichkeit aller Beamten an, indem er die gerichtliche Verfolgbarkeit aller Civil- und Militärbeamten wegen Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse und hierdurch verübter Rechtsverletzungen aussprach und das Erforderniß einer vorgängigen Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde für unstatthaft erklärte. Was ist von den aufgezählten Schutzmitteln gegen Ständewesen und Beamten-

herrschaft unangetastet geblieben? Nur der Art. 4. Uneingeweihten allerdings unverständlich, weshalb gerade die absolute Aufhebung aller Standesvorrechte und die Gleichheit vor dem Gesetze verschont geblieben sind; uns aber recht bezeichnend. Dieser Artikel wurde in die Kategorie der „allgemeinen Grundsätze" geworfen und mochte als Glaubensbekenntniß mit hohem Inhalte und gar keiner Wirkung stehen bleiben. Dieser Erwägung verdankt er seine formale Fortdauer, aber kein Wort desselben ist eine Wahrheit geblieben. Die übrigen erwähnten Verfassungsbestimmungen, welche keine Handhabe der Umgehung in ihrer ausgedehnten Allgemeinheit darboten, mußten aus der Verfassung gelöscht werden.

Am frühesten wurde der Art. 40 in Arbeit genommen. Die Neubildung von Lehen war nicht zu retten; sie hatte schon um beinahe anderthalb Jahrhunderte in Preußen sich überlebt und in dem Staatsrechte des ersten Königs keinen Platz gefunden. An Stelle des Lehns war die Stiftung von Familienfideicommissen zur Grundlage standesherrlicher Rechte und eine Hemmung des nationalen Wohlstandes geworden. Um den schädlichen Einfluß dieser Institution zur vollen Würdigung zu bringen, führe ich einen Satz des nicht oberflächlichen Geschichtsforschers Schlosser an. Er zählt zu den bedeutendsten Bestimmungen der französischen Verfassung von 1791 die Aufhebung des Rechtes der Erstgeburt und der Substitutionen durch das Testament und sagt: „Diesen beiden Punkten schreibt man es ganz allein zu, daß in den nächsten Jahrzehnten trotz eines ungeheuern Menschenverlustes Frankreichs Bevölkerung um ein Fünftel zugenommen hat." Bei der preußischen Regierung aber überwog die Rücksicht auf das ständische Interesse. Herr Simons begann die Fehde schon im Jahre 1850 publicistisch in seinem Justizministerialblatte und durch Rundschreiben an die Gerichte und Anfragen bei ihnen. Vorkehr, die alten Fideicommisse aufzuheben, ist selbstverständlich nicht getroffen worden. Die Agitation schloß mit einem Gesetze, welches den Art. 40 aufhob und die Errichtung neuer Familienfideicommisse zuließ. Sie sind seitdem beim Adel beliebter als je zuvor geworden, und man meint, daß sie bei reichen Bürgerlichen als Vorbereitung für den Adelstand in Gebrauch seien.

Als man später das Fundament der Staatsverfassung aufriß, um es mit ständischem Material zu erneuen, wurde der Fideicommißbesitz in das neue Fundament eingefügt.

Am hervorragendsten in ihrer Bedeutung, am unheilvollsten in ihrer Wirkung und am lehrreichsten, wie man in den funfziger Jahren Verfassung und organische Gesetze verbesserte, sind die Maßregeln, welche die Regierung einschlug, um die alten Kreis- und Provinziallandtage wiederherzustellen, die Gesetze betreffend die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände aufzuheben und eine Erste Kammer in der Gestalt des jetzigen Herrenhauses in ein thatsächliches Dasein zu rufen.

Ich beginne mit der Behandlung, welche die durch die Verfassung verbürgte Organisation der Gemeinden und höheren Verbände erfahren hat. Mit ihr waren die Operationen zur Wiederbelebung der Stände innig verflochten, und beide Maßregeln dienten dazu, dem jetzigen Herrenhause auf den Trümmern der Verfassung vom 31. Januar 1850 den Boden zu ebnen. Aus doppelten Gründen sehe ich mich genöthigt, einen kurzen Rückblick auf die vormärzlichen Zustände und auf die geschichtliche Vorzeit der im Jahre 1850 ergangenen organischen Gesetze zu thun: einmal, um eine klare Anschauung von dem jetzigen Zustande des Gemeindewesens für meine spätere Darstellung vorzubereiten; dann auch, um nachzuweisen, daß die Regierung keineswegs von conservativen Grundsätzen geleitet wurde, und daß ihr Krieg gegen die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände kein Krieg gegen die Revolution war, mit welcher sie zu brechen versprochen hatte, sondern ein Krieg gegen die naturgemäße und geschichtliche Entwickelung Preußens. Es ist ein beliebter Vorwurf der reactionären Partei, daß das tolle Jahr 1848 Wünsche und Gesetze emporgewirbelt habe, welche der ruhigen Ueberlegung der späteren Jahre weichen müssen. Der Vorwurf ist bei den meisten Gelegenheiten unwahr und frivol. Am irrigsten aber wäre es, ihn gegen die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände zu richten.

Die Idee, den Staat von unten aus zu kräftigen, ihm durch Betheiligung der Bürger an der Gemeinde- und Provinzialverwaltung alle geeigneten Kräfte zuzuführen, drang schon 1808 in die

preußische Gesetzgebung ein. Die bedeutenden Staatsmänner der damaligen Zeit suchten in ihr die Rettung vor Schmach und Untergang, welchen die haltlose Politik der vorangegangenen Zeiten den Staat ausgesetzt hatte. Ihr entsprang die Städteordnung vom 19. November 1808, welche eine für die damaligen Zustände fast wunderbare Selbständigkeit den größeren Stadtgemeinden auch der Staatsverwaltung gegenüber einräumte, um, wie es in den schlichten Eingangsworten heißt: in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden und durch die Theilnahme an der Verwaltung bei den Bürgern Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten. Eine Ordnung der Dorfgemeinden in demselben Sinne war unmöglich, weil das Material zu einer freien Vertretung in denselben fehlte, weil die Unterthänigkeit noch nicht abgeschafft und die Abhängigkeit der Landbewohner von den Gutsherren mit Banden geknüpft war, welche ohne Erschütterung der Vermögensverhältnisse nicht auf einmal gelöst werden durften. Aus demselben Grunde war es gleich unmöglich, eine Gliederung von Verbänden größerer Landestheile durch Wahlkörperschaften herzustellen. Man suchte eine bessere Zukunft vorzubereiten und für die Gegenwart, so gut es anging, dem Uebel abzuhelfen. Die agrarische Gesetzgebung bereitete vor, indem sie die Unterthänigkeit aufzuheben, das ländliche Grundeigenthum zu entlasten, die schädlichen Gemeinschaften zu lösen, die freie Arbeit zu erweitern und so einen vermögenden und intelligenten Bauernstand vorzubereiten anfing. Abhelfen sollte eine bessere Verfassung der Verwaltungsbehörden, zu welcher „die Geisteskräfte der Nation und des einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art in Anspruch genommen" werden sollten (Publicandum vom 16. December 1808), und eine directe Betheiligung landständischer Repräsentanten bei den Centralbehörden. Die Bestimmung der Repräsentanten war: „die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben, durch Mittheilung ihrer Personen- und Sachkenntniß zu vereinfachen, die Mängel der öffentlichen Verwaltung zu rügen und sich und die Nation von der Redlichkeit und Ordnung der öffentlichen Verwaltung zu überzeugen" (Verordnung vom 26. December 1808). Die Macht der Centralbehörden erhielt

sich und artete durch die Schuld der späteren Gesetzgebung in eine überwuchernde Bureaukratie aus. Die Mitwirkung und Aufsicht der ständischen Repräsentanten fiel fort. Wie hätten die außerhalb des Volkes stehenden Landstände zur Vermittelung der Verwaltung und des Volkes beitragen sollen? Nach wenigen Jahren war dieses Institut seiner innern Gehaltlosigkeit erlegen. Die Befreiung der ländlichen Bevölkerung in materieller Beziehung schritt rasch vorwärts, in weit geringerem Maße aber die geistige Emancipation. Ehe die ländliche Bevölkerung für diese vorbereitet war, hatte die Bureaukratie überhand genommen, welche nicht gewillt war, zu Gunsten einer freien Gemeindeordnung dem besten Theile ihrer Macht zu entsagen. Neben ihr waren die Provinzial- und Kreisstände ins Leben gerufen, welche wesentlich auf den Vorrechten der Rittergutsbesitzer und des Adels gegründet waren und einer ländlichen Gemeindeordnung hindernd im Wege standen. Die Städteordnung aber blühte auf, und unter ihr entfaltete sich das Gemeindeleben in den größeren Städten zu einem der mächtigsten Bewahrer der Freiheit und der geistigen Regsamkeit. Um so greller stach dagegen die chaotische Verwirrung auf dem Lande ab, wo die vielfachen Absonderungen und Rechtsverschiedenheiten zwischen Erb- und Lehnschulzen, Bauern, Halbbauern, Kossäthen, Häuslern, Einliegern, Arbeitern und vielen anderen Gattungen sorgfältig erhalten wurde; wo an den meisten Stellen eine unsichere Ueberlieferung die Stelle von Gesetzen vertrat, ohne deren Schutz zu gewähren; wo jedes Dörfchen nach eigenen unbestimmten, oft nur den Staatsbehörden bekannten Regeln verwaltet wurde, welche man Ortsverfassung nannte. So bestand der dreifache Widerspruch einer freien Städteordnung, einer chaotischen Unordnung in den Landgemeinden und einer Herrschaft des Rittergutsbesitzes und des Adels in den höheren Verbänden, in welchen die Städte und der Bauernstand eine sehr untergeordnete Rolle spielten, selbst in Uebernahme von Lasten dem Willen des bevorrechteten Adels und der Ritter unterworfen waren, allenfalls gegen grobe Ausschreitungen Schutz bei den Behörden suchen mußten. In den aufgeregtesten Jahren, in der Periode der mächtig anschwellenden Wünsche gab es in allen größeren Städten Zufriedenheit mit der Städteordnung, an welcher höchstens einige

mäßige Verbesserungen verlangt wurden neben der beharrlichen Forderung, daß die Landgemeinden und höheren Verbände in dem Geiste der Städteordnung organisirt würden. Im Jahre 1848 wurde durch ein Gesetz (vom 24. Juli) der schlimmste Misbrauch, das Recht des Kreistages, Ausgaben zu beschließen und die Kreiseingesessenen dadurch zu verpflichten, beseitigt. Auf allen Kreistagen waren der Adel und die Rittergutsbesitzer in der Mehrzahl, die Vertretung der Städte und der Landgemeinden ganz gering an Zahl und Einfluß. Nichtsdestoweniger hatte der Mehrzahl der Kreistagsmitglieder, welche auch an Grundbesitz und Vermögen einen geringeren Bruchtheil auszumachen pflegte, das Recht zugestanden, Ausgaben für den Kreis zu beschließen, den Nutzen nach Ermessen zu vertheilen und die beiden anderen Stände mit, meistens den weit größten Theil der Kosten bezahlen zu lassen. Dieser Misbrauch wurde in dem vorläufigen Gesetz vorweg aufgehoben. Die Verfassung und die kurz darauf erlassenen beiden Ordnungen für die Gemeinde und für die höheren Verbände (vom 11. März 1850) erfüllten die übrigen Wünsche. Die Verfassung gewährleistete (Art. 105) eine für den ganzen Staat gemeinsame Organisation der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen, und als Grundsätze für dieselbe: selbständige Verwaltung und Wahlkörperschaften. Die Gemeindeordnung beseitigte das Chaos in den Dorfverwaltungen, verwirklichte die Aufhebung der Gutsobrigkeit und gutsherrlichen Polizei, stellte eine der Form nach einheitliche Gliederung über das ganze Land her und verband mit derselben eine weise Achtung vor den besonderen Ortsbedürfnissen, indem sie jeder Gemeinde die Bildung einer besonderen Verfassung und die Schöpfung eines ihr allein gehörigen Statuts gestattete; in dem Statut durfte allen den Grundideen der Gemeindeverfassung nicht zuwiderlaufenden Ortseigenthümlichkeiten Rechnung getragen werden. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung bestätigte die nach Inhalt der Verfassung bereits erfolgte Aufhebung der älteren Gesetze über Kreis- und Provinzialstände und schuf Wahlversammlungen für die höheren Verbände, in welchen die Gemeinden eine mit Freiheit der Bewegung gepaarte Centralisation erhielten, andererseits gegen eine allzu scharf ausgleichende Centralisation in der

Verwaltung des Gesammtstaates geschützt wurden. Die Anzahl der Vertreter in den Kreis- und Provinzialversammlungen war nicht gering, das Wahlrecht mäßig doch nicht ängstlich beschränkt; die Verhandlungen sollten öffentlich geführt werden. Hier war ein Feld für die Talente und Fähigkeiten in allen Abstufungen, eine Vorschule zu dem höchsten Berufe der Volksvertretung. Hier war Gelegenheit, reifende Erfahrung zu sammeln, zu staatsmännischer Einsicht sich heranzubilden, und das Volk konnte die Befähigten kennen lernen. Bei allen Mängeln in dem Einzelnen der beiden Gesetze darf man sagen, daß sie die Idee der preußischen Politik aus dem Jahre 1808 zur Ausführung brachten und Preußen aus einem losen Verbande von Provinzen in einen organisch einheitlichen Staat verwandelten.

Die Reaction erklärte die beiden Gesetze für eine Ausgeburt der Revolution, und im Programm zum Bruche mit der Revolution standen dieselben an der Spitze der Proscriptionsliste. Um auf dem Verfügungswege die Kraft der Gesetze zu untergraben und die thatsächliche Wiederherstellung der alten Zustände vorzubereiten, misbrauchte Herr von Westphalen das Zutrauen, welches die Kammern bei der Abfassung der Gesetze der Regierung geschenkt hatten, auf eine unerhörte Weise. Die Durchführung der Gemeindeordnung mußte einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Vertretungen der höheren Verbände konnten erst nach jenem Zeitpunkte gebildet werden. Einzelne vorübergehende Bestimmungen waren für die Zwischenzeit nothwendig; in gleicher Weise waren Behörden erforderlich, welche bei der Ausführung der Gesetze mitwirken sollten. Der Minister des Innern erhielt die Vollmacht, die vorübergehenden Bestimmungen zu erlassen und die Behörden für die Ausführung des Gesetzes über die höheren Verbände zu bezeichnen. Mit diesem Mandat in der Hand machte der Minister den kürzesten Weg zur Zerstörung beider Gesetze. Er befahl in einem Ministerialerlasse den Oberpräsidenten, die Provinziallandtage einzuberufen. Für die Gesetzmäßigkeit dieser Maßregel berief er sich auf seine Vollmacht. Er dürfe die Behörden benennen, welche inzwischen die Stelle der zukünftigen Provinzialvertretungen einzunehmen hätten, und obschon der Art. 66 des Gesetzes vom 11. März 1850 ausdrücklich sagt: „Alle Gesetze über die Kreis- und Provinzialstände

sind aufgehoben", obschon sein Vorgänger Herr von Manteuffel in Ausführung des obenerwähnten Mandats durch einen Circularerlaß andere Organe für die bei der Ausführung der Gesetze nothwendigen Vertretungen der Kreise und Provinzen bezeichnet hatte, legte Herr von Westphalen die Gesetze doch dahin aus, daß die Provinziallandtage noch rechtsbeständig und die alten Gesetze einstweilen noch anwendbar wären. Gegen die möglichen Wahlverweigerungen, unvollzähligen Versammlungen und Proteste traf er willkürliche Anordnung, und wo es noththun würde, dispensirte er im voraus auch von den Vorschriften der alten Gesetze. Natürlich führten alle Oberpräsidenten und Unterbeamten den Befehl des Ministers aus. Wahlberechtigte Gemeinden leisteten Widerstand; man half sich mit Minderheitswahlen und ohne ihre Wahlen. Die Provinziallandtage traten zusammen; ein reiches Material wurde ihnen zur Berathung und Beschlußfassung vorgelegt, darunter auch die Aufforderung zu Gutachten über den Werth der beiden Gesetze vom 11. März 1850. In der Kammer zur Rede gestellt, fügte Herr von Westphalen zu den bereits erwähnten Gründen einen neuen hinzu, indem er rundweg erklärte, daß er die neuen Ordnungen und ihr Princip für verderblich hielte und daß es seine Meinung wäre, zu der ständischen Gliederung und zur Interessenvertretung zurückzukehren. Die von ihm beabsichtigten, auf ständischer Grundlage beruhenden Gesetze kamen nicht zu Stande; aber er gelangte ohne sie zu seinem Ziele. Unter dem 19. Juni 1852, länger als 2¼ Jahre nach dem Erlasse der Gesetze, befahl eine vom Gesammtministerium gegengezeichnete königliche Verordnung, daß mit der Einführung der Gemeindeordnung und der Bildung der höheren Verbände nicht weiter vorzugehen. Der Minister des Innern wurde beauftragt, das Weitere zu veranlassen und die nothwendigen Anordnungen zu treffen. Sofort erklärte dieser sämmtliche alten Gesetze, Statuten und Verordnungen über die Verfassung der Gemeinden für gültig und wirksam. Sich selbst behielt er die Entscheidung vor, ob die neue Gemeindeordnung, wo sie genügend vorbereitet wäre, hier und da eingeführt werden sollte. Seinen Beamten trug er auf, den durch seinen Ausspruch wiederhergestellten Gesetzen volle Autorität zu verschaffen.

Nebenher fiel ein anderes Vorrecht für die Gutsherren ab. Art. 114 des Staatsgrundgesetzes enthielt die Uebergangsbestimmung: „Bis zur Emanirung der neuen Gemeindeordnung bleibt es bei den bisherigen Bestimmungen hinsichtlich der Polizeiverwaltung." Nun war zwar die Gemeindeordnung schon am 11. März 1850 emanirt, ihre verzögerte Durchführung und deren spätere Unterbrechung konnte die Thatsache nicht mehr rückgängig machen; Herr von Westphalen aber konnte dies durch eine neuerfundene Auslegung des Wortes „Emanirung". Diese sei für jede einzelne Gemeinde besonders zu bestimmen und falle mit der öffentlichen Bekanntmachung zusammen, daß die neue Gemeindevertretung gebildet sei; für die Gemeinden, in welchen diese Bekanntmachung noch nicht geschehen, sei die Gemeindeordnung noch nicht emanirt, bestehe also die gutsherrliche Polizei noch fort. Auch diese wurde überall eingeführt, wo sie der Gutsherr übernehmen wollte; aufgehoben blieb sie nur, wo der Gutsherr die Kosten scheute und die Polizeigewalt zurückwies. — Die gesetzliche Sanction der königlichen Verordnung folgte nach. Ein Gesetz vom 27. Mai 1853 hob die in der Verfassung enthaltenen Grundzüge für die Gemeindeordnung und die Ordnung der höheren Verbände (Art. 105) auf und setzte das allgemeine Versprechen an die Stelle, daß die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen durch besondere Gesetze näher bestimmt werden sollen. Ein anderes Gesetz von demselben Tage hob die beiden Ordnungen vom 11. März 1850 endgültig auf, stellte die alten Städteordnungen, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassungen wieder her und versprach besondere provinzielle Gesetze zur Fortbildung. Gleichzeitig fiel auch das Gesetz (vom 24. Juli 1848), welches den Kreistagen das Recht entzog, die Ausgaben für den Kreis festzusetzen und die Kreiseingesessenen dadurch zu verbinden.

In dem Entwurf zu dem Gesetz, welches alles dies bewirkte, waren die Worte „Kreis- und Provinzialstände" nicht gebraucht und die hierauf bezüglichen Gesetze nicht direct benannt. Man wollte diejenigen unter den Abgeordneten nicht abschrecken, welche gern der Regierung freie Hand ließen, aber auch ihr die Verantwortlichkeit aufbürdeten und nicht selbst als Urheber eines Verfassungsbruches erscheinen wollten. Nicht jedem Ab-

geordneten war die Kühnheit der Leiter zuzumuthen oder gar die herausfordernde Rücksichtslosigkeit des Herrn von Westphalen. Von einer anderen Anzahl war ohne ungeheueren Druck die Zustimmung nur dann zu erwarten, wenn ihnen möglich gemacht wurde, im Geheimen unter dem Gesetze sich etwas anderes zu denken, als was die Regierung beabsichtigte, was sie in provisorischen Maßregeln als ihre Absicht bereits angedeutet hatte und was sie auszuführen willens war. Darauf hatte die Regierung in der Wortfassung des Entwurfes Rücksicht genommen. Die Kammern thaten einen weiteren Schritt zur Wahrung ihres Gewissens, welcher einem Protest gegen Ständewesen und Standesvorrechte gleichkam. Sie fügten an die Wiederherstellung der alten Gesetze, Ortsverfassungen und Statuten die Clausel: „soweit sie mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde nicht im Widerspruche stehen und durch die im Art. 1 erwähnten Gesetze nicht beseitigt sind". Die Regierung ließ sich die Fuge gefallen, obschon diese einerseits die Kraft des Gesetzes vom 24. Mai 1853 in seinen wesentlichsten Punkten in Frage stellt, andererseits in einem unauflösbaren Widerspruche mit diesem Gesetze selbst steht. Im Art. 1 sind nämlich die beiden Ordnungen vom 11. März 1850 und das Gesetz vom 24. Juli 1848 erwähnt. Wie soll nun das Gesetz, welches sich lediglich damit beschäftigt, ein Recht der Kreisstände (wegen Feststellung von Ausgaben für den Kreis) zu beseitigen, aufgehoben werden und die Beseitigung jenes Rechtes dennoch gültig bleiben? Wie sollten die alten Kreis- und Provinzialverfassungen, welche auf dem Princip der ständischen Privilegien beruhen, mit dem Art. 4 der Verfassungsurkunde auszusöhnen sein, der alle Standesvorrechte abgeschafft hat und deren Wiedereinführung verbietet? Was war durch die Ordnungen vom 11. März 1850 beseitigt? Die Kammern wußten ja, was der Minister des Innern Interpretation dieser Gesetze nannte, daß nämlich noch nichts von den alten Gesetzen aufgehoben wäre; sie wußten, daß der Minister des Innern die ganze Staatsregierung zu seiner eigenthümlichen Jurisprudenz bekehrt hatte. Vom legislativen und juristiichen Standpunkte aus ist dieses Gesetz, wie es uns vorliegt, ein unerklärlich Ding. Sein Verständniß muß aus dem politischen Gebiete hergeholt werden. Der Kampf sollte nicht

ausgetragen, sondern nur vertagt werden. Die Kammern sahen, wohin die Regierung steuerte; sie hatten keine Macht, dieselbe aufzuhalten, aber sie wollten nicht noch die Segel schwellen. Sie mußten gewähren lassen; aber einer besseren Zukunft wollten sie eine Handhabe schaffen, an welcher die zurückkehrende Thatkraft die Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes beginnen könnte. Die Regierung verstand die Meinung der Kammern sehr wohl und ließ sie sich gefallen; das Hinderniß war ihr nicht bedeutend genug, energischer dagegen einzuschreiten. Ihren Hauptzweck hatte sie erreicht, die Gemeindeordnung war aufgehoben. Für die Städte der sechs östlichen Provinzen war die bald darauf zum Gesetz erhobene Städteordnung vom 30. Mai 1853 bereits vorbereitet, welche trotz ihres äußeren Anschlusses an die Gemeindeordnung den Einfluß der Staatsbeamten auf die städtischen Angelegenheiten weit über das frühere Maß hinaus erhöhte und in gleichem Verhältnisse die Selbstständigkeit der Stadtvertretungen verringerte. Die ländlichen Gemeindeverhältnisse brauchten blos in ihrem alten Zustande erhalten zu werden, und die rücksichtsloseste Reaction konnte zufrieden sein. Die ständische Abstufung und Absonderung der Interessen erhielten sich auf dem Lande, von dem Gutsherrn, Erb- und Lehnschulzen durch die verschieden berechtigten Sorten der Bauern, Voll- und Halbbauern, Kossäthen bis hinab zum Häusler, Einlieger und Tagearbeiter. Der Particularismus war wiedergewonnen, welcher nicht nur Land und Stadt in zwei große Hälften des Staates zerklüftet, sondern auch die ländliche Hälfte in kleine Splitter zertrümmert und die Splitter zur Beute des unmittelbar gegen sie gravitirenden Uebergewichts, zur Beute des Landrathsamtes und der Gutsherrschaft macht. Denn wer soll in einem Streit mit den Behörden sich des Dörfchens annehmen, da kaum wenige Dörfer in der Nachbarschaft dasselbe Interesse haben oder von einem gemeinschaftlichen Bande umfangen werden? Wer soll die Gesetzesverletzung zur öffentlichen Rüge bringen, da fast jedes Dörfchen seine eigene Ortsverfassung hat, welche ungewissen Ueberlieferungen entsprungen und kaum zu Hause, viel weniger in der Nachbarschaft gekannt ist. In diesem Geiste des Particularismus und der Sonderung ist das ländliche Gemeindewesen durch das spätere Gesetz

vom 14. April 1856 erhalten worden, welches sich selbst als Ergänzung zu den vormärzlichen Gesetzen bezeichnet. Das ganze Gemeindeleben wurde aus dem organisirten Zusammenhange mit dem Staatsleben gerissen, die alte ständische Ordnung wurde zwischen die Gemeinden und die Volksvertretung gedrängt, und die Bureaukratie erlangte die Obervormundschaft wieder. Alle diese Zwecke erfüllten die beiden Gesetze vom 24. Mai 1853. Wenig galt dagegen die zugelassene Verwahrung. Und wenn sie auch für die Zukunft Bedenken erregen mochte, so hatte man doch für die Gegenwart, was man wollte: einen Gesetzeswortlaut, auf welchen man sich für Gutsherrlichkeit, Kastengeist in den Dörfern und für Landstandschaft berufen konnte. Allerdings war Krieg zwischen den Gesetzen untereinander und zwischen den Gesetzen und der Verfassung. Aber der Reaction brauchte dieser Zustand nicht als ein Uebel zu erscheinen; sie hatte damals einen Sieg bereits vorbereitet, welcher die Herrschaft über Gesetze und Verfassung in ihre Hände bringen sollte. Sie ging eben damit um, einen Factor der Gesetzgebung sich als Domäne zuweisen zu lassen: die Neubildung der Ersten Kammer stand bevor.

Seit die repräsentative Volksvertretung in Preußen gesichert war, bildete die Erste Kammer das Räthsel aller Kundigen in der Staatswissenschaft. Ueber das Zweikammersystem im Princip war man in staatsmännischen und wissenschaftlichen Kreisen einig; das Beispiel aller echt constitutionellen Länder sprach dafür, und das Bedürfniß der Mäßigung und des Schutzes gegen allzu wechselvolle Strömungen empfahlen dasselbe. Aber woher das Material zur Ersten Kammer nehmen? Während der eingehenden Erörterung stellte sich so viel heraus, daß Preußen seine Muster weder aus England noch aus dem monarchischen Frankreich holen durfte. Die französischen Pairskammern mit ihren Intelligenzen, Notabeln und lebenslänglich ernannten Mitgliedern hatten eben erst die widerwärtigsten Blößen liebedienerischer Bereitwilligkeit und erschreckender Sittenverderbniß an ihren einzelnen Mitgliedern gezeigt. Die letzte Pairskammer hatte nicht wenig zur Entartung des Julikönigthums und zu seinem Falle beigetragen. England, „das Land mit Erbweisheit sondergleichen", wies ein Herrenhaus auf, wel-

ches Liebe zu dem Herkömmlichen mit der Würdigung neuer Bedürfnisse, ein hohes Selbstbewußtsein mit Achtung vor der Macht der Gemeinen verband und das Zutrauen des Volkes besaß. Aber zur Nachahmung für Preußen war es nicht tauglich. Der geschichtliche, durch mehr als sechs Jahrhunderte ausgedehnte Hintergrund, auf welchem Volk und Adel in Freiheitskämpfen vereinigt nebeneinander gestanden, die gesellschaftliche Verzweigung der „Gemeinen" mit den „Herren", der Wohlstand und der innere staatsmännische Beruf des Adels waren in Preußen nicht nachzubilden und nicht durch künstliche Mittel zu ersetzen. Hier hatte der Vereinigte Landtag während seines kurzen Bestehens eine weit größere Summe staatsmännischer Einsicht, Fähigkeit und Liebe zum geschichtlich verbürgten Volksrechte in der Curie der Stände als im Herrenhause aufgewiesen, und während die Frage der Ersten Kammer discutirt wurde, verrieth schon im Jahre 1848 die „Adelspartei" ihren kleinlichen, auf Herstellung des Junkerthums gerichteten Sinn. So bildete sich die allgemeine, von den gemäßigtesten Männern der Staatskunde gebilligte Meinung, das freie Wahlsystem auch auf die Erste Kammer anzuwenden wie in Belgien. Die octroyirte Verfassung vom 5. December 1848 knüpfte an diesen Gedanken an. Zu Wahlkörpern für die Erste Kammer wurden die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertreter bestimmt. Die Idee an sich war schön und der Probe wohl werth. Aber das Gute an ihr wurde überschattet durch ein Provisorium, welches sie unerläßlich machte. Die Wahlkörper waren noch nicht vorhanden, die Vertretungen der Kreise, Bezirke und Provinzen waren erst in sehr allgemeinen Grundzügen angedeutet, die organisirenden Gesetze waren noch nicht einmal im Entwurfe vorgelegt. Am 6. December 1848 erging unter dem Namen eines interimistischen Wahlgesetzes ein interimistisches Grundgesetz für die Erste Kammer, welches provisorisch reine Censuswahlen an die Stelle der versprochenen Wahlkörper setzte. Die Absicht der Regierung war nicht, aus dem Provisorium zu den von der Verfassung aufgestellten Grundzügen überzugehen. Die Erste Kammer blieb eine offene Frage, welche vom ersten Augenblick an die Richtlinie für die Rückkehr zu alten Verhältnissen bildete. In der bekannten Botschaft vom 7. Januar 1850, in welcher die 12 Verän-

derungsvorschläge zur Verfassung seitens der Regierung wie eine letzte Anfrage auf Ja oder Nein den Kammern vorgelegt wurden, nahm die Erste Kammer einen hervorragenden Platz ein. Die Regierung schlug vor eine Kammer, zusammengesetzt aus den königlichen Prinzen, den ehemals Reichsunmittelbaren, lebenslänglich und erblich Ernannten, aus 60 Mitgliedern, welche von den 200 höchstbesteuerten Grundbesitzern jeder Provinz antheilig gewählt werden sollten, aus 30 von Magistraten und 6 von den Universitäten gewählten Mitgliedern. Die Gesammtzahl der Mitglieder außer den königlichen Prinzen sollte 200 nicht überschreiten. Das geschlossenste Element würden nach diesem Vorschlage die von den höchstbesteuerten Gutsbesitzern gewählten 60 gebildet haben, denen aus der erblichen Ernennung überdies noch ein bedeutender Zuwachs erstanden wäre. Nach der wirthschaftlichen Beschaffenheit des Landes würde diese Wahlklasse im Wesentlichen dem kreisständischen Gutsbesitz zugefallen sein. Die Kammern gingen auf die Mischung im allgemeinen ein; aber das Uebergewicht der Gutsbesitzer lehnten sie ab, indem sie an Stelle der 60 aus der Wahl der Gutsbesitzer 90 aus der Wahl der Höchstbesteuerten setzten; die 6 Mitglieder der Universitäten ließen sie fallen, die 30 von den Gemeinderäthen zu entsendenden Mitglieder bestehen. Das Uebergewicht der Wahlmitglieder wurde aber durch den Zusatz verbürgt, daß sämmtliche übrigen Mitglieder, nämlich die Prinzen, die ehemals Reichsunmittelbaren, Lebenslänglichen und Erblichen zusammen die Zahl 90 der Gewählten nicht übersteigen sollten. Ihre Abneigung gegen das Element der „kleinen Herren" drückten die Kammern außerdem noch darin aus, daß sie den vierten Vorschlag in der Botschaft vom 7. Januar 1850, welcher die Bildung von Familienfideicommissen erhalten wollte, unter Wahrung des Art. 40 der Verfassung verwarfen. Die Errichtung neuer Fideicommisse blieb also verboten und die Umwandlung der bestehenden in freies Eigenthum versprochen.

Auf eine innere Kritik der von den Kammern beliebten Zusammensetzung will ich nicht eingehen, ich will nur auf ihr Verhältniß zum Regierungsvorschlage hinweisen. So sehr sie äußerlich diesem sich angeschlossen hatte, so war sie doch ein ganz anderes, sie kam einer Ablehnung des Regierungsvorschlages gleich, wel-

cher die „kleinen Herren" zum Kern der Ersten Kammer gemacht hätte.

Die Regierung konnte bei diesem Ausgange sich nicht beruhigen. Sie betrachtete diese Zusammensetzung der Ersten Kammer als ein neues Provisorium. Die Unterhandlungen über deren ernstliche und dauernde Gestaltung wurden mit den Parteien innerhalb und außerhalb der Kammern fortgesetzt. In einem Punkte ergab sich ein unausgleichbarer Gegensatz. Die reactionäre Partei verlangte die Erste Kammer ganz für sich. Alles, was bisher geschehen war, hatte für sie blos den Werth einer Vorbereitung für dieses letzte Ziel; sie wollte sich der Zukunft versichern. Alle, die außerhalb der reactionären Partei standen, wollten gerade hier nicht nachgeben, so willig sie sonst sich hatten finden lassen; sie wollten die Zukunft nicht zu Grunde richten. Da die Parteien so schroff und unnachgiebig sich gegenüberstanden, so sollte die königliche Macht dazwischentreten. Es erging das Gesetz vom 7. Mai 1853. Dieses Gesetz stellte die **Zusammensetzung** der Ersten Kammer fest, die **Bildung** derselben überließ es dem Könige. Die Worte des ersten Artikels lauten:

> „Die Erste Kammer wird durch königliche Anordnung **gebildet**, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann.
>
> Die Erste Kammer wird **zusammengesetzt** aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft."

Die Zusammensetzung war also gesetzlich festgestellt; die Bildung, zu welcher der König den Auftrag erhielt, war an bestimmte Anweisungen gebunden. Die königliche Anordnung sollte eine Erste Kammer in der vorschriftsmäßigen Zusammensetzung ins Leben rufen. Nur erbliche oder lebenslängliche Mitglieder durften ernannt werden, nur der königliche Wille durfte auf ihre Berufung bestimmend einwirken. Der König durfte die Mitgliedschaft von keiner Eigenschaft oder Bedingung abhängig machen, welche geeignet wären, die lebenslängliche oder erbliche Dauer in eine zeitliche zu verwandeln. Er durfte die Ernennung an keine außerhalb seines Wil-

lens liegende Vorbedingung oder zwingende Voraussetzung knüpfen.

Die Kammern gaben die Wahlen des Landes und der Städte auf, dagegen verzichtete das Junkerthum auf jede Mitwirkung bei der Zusammensetzung der Ersten Kammer. Freilich mußte der Einfluß der damaligen Regierung auf die Liste der Namen, aus welchen die Kammer gebildet werden sollte, Mistrauen erregen. Aber man erwartete nicht, daß sofort die beabsichtigte Vollzahl ernannt werden oder daß die Regierung die Mehrzahl aus der Partei des Junkerthums vorschlagen würde. Denn in dieser Partei gab es keine ausreichende Anzahl von Namen, welche ein irgendwie verhältnißmäßiges Verdienst oder öffentliches Ansehen aufzuweisen gehabt hätten. Man vertraute, daß die Regierung nicht wagen würde, mit der königlichen Machtvollkommenheit ein leichtfertiges Spiel zu treiben.

Anderthalb Jahre vergingen in gespanntester Erwartung der Namen der Mitglieder, welche fortan die Erste Kammer bilden würden. Zuletzt geschah das Unerwartete. Am 12. October 1854 erging eine königliche Verordnung, welche nicht die Bildung der Ersten Kammer vollzog, sondern hauptsächlich mit Regeln für ihre Zusammensetzung sich beschäftigte und neben dem Vorbehalte der freien Ernennung von lebenslänglichen und erblichen Mitgliedern eine große Anzahl neuer Kategorien schuf. An einen solchen Inhalt der königlichen Anordnung zur Bildung der Ersten Kammer hatte kein Uneingeweihter im voraus denken können, weil er schnurstracks dem Gesetze zuwiderlief, welches der Anordnung als Quelle diente. Ich will mich hier nur mit dem Theile der Verordnung beschäftigen, welcher unstreitig dem Geiste und dem Wortlaute des Gesetzes vom 7. Mai 1853 widerspricht. Die Verordnung schuf Wahlkörperschaften, denen sie das Recht zusprach, Personen dem Könige zu präsentiren; der König versprach, die präsentirten Personen als Mitglieder auf Lebenszeit zu berufen. Aber die lebenslängliche Dauer wurde ihnen nicht unbedingt, sondern nur bedingungsweise zugesprochen, d. h. die Mitgliedschaft wurde in Wahrheit nicht mit ihrer physischen Lebensdauer, sondern mit der Fortdauer einer Standeseigenschaft verknüpft, welche zur

Vorbedingung ihrer passiven Wahlfähigkeit gemacht wurde. Die Vorschriften, welchen die Wahlkörper ihr Entstehen verdanken, muß man, außer in der Verordnung, auch in einem Reglement vom 12. October 1854 suchen. In beiden zusammen wurden zu Wahlkörpern ernannt: die zur Herrencurie des Vereinigten Landtages berufen gewesenen Stifter; 8 Verbände, von welchen je einer in jeder Provinz aus den mit Rittergütern angesessenen Grafen gebildet werden sollte; 90 Verbände von Rittergutsbesitzern, in deren Familienbesitz dasselbe Rittergut 100 Jahre geblieben war oder in deren Familie ein Rittergut als Lehn, Majorat, Minorat, Seniorat, Fideicommiß oder fideicommissarische Substitution, überall mit männlicher Erbfolge, gestiftet ist; die Senate der 6 Landesuniversitäten; Gemeindevertretungen von Städten, welchen der König das Recht verleihen würde. Endlich behielt sich der König vor, Verbände einzelner durch ausgebreiteten Grundbesitz ausgezeichneter Geschlechter mit dem Präsentationsrechte zu begnadigen. Die passive Wahlfähigkeit wurde geknüpft beziehungsweise: an die Stiftsmitgliedschaft; an den Rittergutsbesitz; an eine ordentliche Professur an der wählenden Universität; an die Mitgliedschaft im Magistrat der zur Präsentation berechtigten Gemeinde. Das zur Ersten Kammer berufene Mitglied, welches die Eigenschaft verliert, die es zur passiven Wahl berechtigte, hört auf, Mitglied der Ersten Kammer zu sein. Welche Häufung von Widersprüchen gegen Verfassung und Gesetz! Neue Stände wurden geschaffen, Standesvorrechte ihnen eingeräumt, für eine sehr bedeutende Anzahl die Ernennung an einen fremden Willen, an Vorbedingungen und Standeseigenschaften geknüpft und neben den lebenslänglichen und erblichen Mitgliedern eine andere Kategorie gesetzt, deren Mitgliedschaft von der Dauer einer bestimmten Standeseigenschaft bedingt ist.

So weit gegen den Wortlaut der Gesetze. Mit dem Geiste des Gesetzes vom 7. Mai 1853 paßte die Verordnung noch weniger zusammen. Das Gesetz war gegeben, um die kleinen Herren von jeder Mitwirkung bei der Zusammensetzung der Ersten Kammer auszuschließen; die Verordnung zog die kleinen Herren in einem Grade zu, welcher das jetzige Herrenhaus zu einem Organe ihrer Partei gestempelt hat. Die Gegner der Reaction hatten sich in dem

Gesetzeserlasse eines Sieges gerühmt; aber noch niemals früher hatte in der Gesetzgebung ein vermeintlicher Sieg in eine so vollständige Niederlage sich verwandelt. Jetzt ist das Junkerthum im Besitze seiner ständischen Vorrechte, seines Einflusses auf eine unorganisirte Landbevölkerung, im Besitze eines Factors der Gesetzgebung, welcher alle reformatorischen Bestrebungen einstweilen zu Schanden macht. Freilich ist der Besitzstand nur ein thatsächlicher, freilich sind im gesetzlichen Sinne die Wahlkörperschaften und die Ernennung der Präsentirten ungültig, weil sie durch kein Gesetz geweiht und dem bestehenden Gesetze zuwider sind. Aber der thatsächliche Zustand hat die Folgen ausgeübt, welche die Reaction von ihm erwartet hat, und übt sie heute noch aus.

2. Von der Neubildung der Ersten Kammer bis zur Entlassung des Ministeriums Manteuffel-Westphalen.

Die Neubildung der Ersten Kammer zieht die Aufmerksamkeit der weitesten Kreise auf die Unregelmäßigkeiten, welche in gesetzgeberischer Hinsicht begangen worden sind. Nicht etwa, weil das misbräuchliche Spiel mit der Gesetzgebung, dem Namen des Gesetzes und dem Namen des Königs als alleiniges Beispiel dastände, auch nicht, weil es hier seinen Höhepunkt erreicht hätte. Es hat in den funfziger Jahren nicht an anderen Mustern gefehlt, welche vor einer ernsten und eingehenden Prüfung einen gleichen Grad von Misbrauch aufweisen. An der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung und Landstandschaft habe ich es bereits gezeigt, an der Gutsherrlichkeit und den ständischen Rechten der Reichsunmittelbaren werde ich es bald zeigen. Nicht die grundsätzliche Verletzung des Staatsrechtes, sondern deren wichtige Folgen regen eine so allgemeine Aufmerksamkeit für eine Untersuchung an, welche in der schwerfälligen Weise wissenschaftlicher Forschung geführt werden muß. Würde das Herrenhaus später maßvoll, einhaltend doch nicht absolut hinderlich sich erwiesen haben, so hätte es wahrscheinlich seinen Platz ohne gefährliche Anfechtung behauptet, mit der Zeit befestigt und das Andenken seines gesetzwidrigen Entstehens wenig-

stens so weit verwischt, daß das Ergebniß der wissenschaftlichen Forschung nicht den weitern Kreisen zugeführt worden, sondern eine bessere Erkenntniß der Forscher geblieben wäre. Aber das Herrenhaus forderte das gesammte an politischen Dingen theilnehmende Volk heraus, den Ursprung sorgfältig zu prüfen, aus welchem jenes seine Berechtigung und deren Gesetzmäßigkeit herleitet.

Als in der Stunde der höchsten Noth eine heilverkündende Wendung eintrat, als das Gefühl endlicher Errettung in alle Gemüther einkehrte, verdarb das Herrenhaus dem Lande die Freude, verspottete die Begeisterung, wies jeden Vergleich zurück und machte für die Zukunft bange. Anfangs hatte man allgemein gefragt: was wird das Herrenhaus thun? Die Antwort der meisten war, es würde mit Anstand nachgeben. Wer den Charakter der leitenden Personen, den Stoff, aus welchem der Kern des Herrenhauses genommen war, die Geschichte seines Ursprunges und den ihm aufgetragenen Beruf besser kannte und den Uebermuth der Jugend, welcher häufig jungen Instituten ebenso wie einzelnen Menschen eigenthümlich zu sein pflegt, besser zu würdigen wußte, der sah voraus, was bald darauf sich bewahrheitet hat. Das Herrenhaus stellte sich außerhalb des Volkes, setzte seinen Stolz darein, von der tiefinnigen Bewegung des Volkes nicht nur unergriffen zu sein, sondern auch unergriffen zu erscheinen. Es verkündete Kampf, nicht aus Heldenmuth, sondern weil der Kampf leicht schien; es brauchte nur zu verneinen. Man hörte kühnen, herausfordernden Trotz, welcher stieg, je nachsichtiger die Regierung sich zeigte. Während die „Herren" allein gegen den Eifer der Regierung, gegen die königliche Verheißung, gegen die Forderung der ungeheuern Mehrheit des Landes und seiner Abgeordneten, sogar gegen ihre eigene Pflicht die Ausführung der Verfassung durch Annahme der vorbehaltenen Gesetze ablehnten, obschon ihnen zu Liebe die Gesetzesvorlagen im denkbar conservativsten Sinne entworfen waren, riefen sie aus: wir sind eine unentbehrliche Stütze des Throns, eine Säule der gesetzlichen Ordnung. Und daß man ja nicht von einer bessern Ueberlegung mehr hoffe, jauchzten sie dem Ausspruche zu: Das Herrenhaus bricht, aber biegt nicht. Das Programm war kurz; in allen Dingen, welche an das öffentliche Recht streifen, sollte die Gesetz-

gebung stillstehen, wenn es nicht nach ihrem Willen ging. Das Volk war verwundert, wie so wenige Personen von verhältnißmäßig geringem individuellen Gewicht wagen dürften, dem überwiegenden Willen und dem übereinstimmenden Streben des Volkes und der anderen Organe der Staatsleitung trotzig sich entgegenzustellen. Jene beriefen sich auf ihre Gesetzmäßigkeit und hielten das gewichtige Argument entgegen: Ihr bekennt ja die Gesetzmäßigkeit als die Richtschnur eures Benehmens, als die einzige Weise, den Staat vor unabsehbarem Schaden hüten, also müßt ihr auch den gesetzmäßigen Widerstand gelten lassen. Es gereicht dem preußischen Volke zum Ruhme, daß dieser Einwand gemeinverständlich war und überaus gewichtig erschien. Aus demselben Grunde aber, aus Achtung vor dem Gesetze, hat sich das Interesse für das wissenschaftlich gefundene Resultat, daß das Bestehen des Herrenhauses nur ein thatsächliches und kein gesetzmäßiges ist, über weite Kreise der Bevölkerung verbreitet. Ich habe mit wenigen Worten die Auflehnung der Verordnung vom 12. October 1854 gegen das Gesetz vom 7. Mai 1853 darin nachgewiesen, daß das Gesetz den König mit der Bildung der Ersten Kammer beauftragt, eine Zusammensetzung derselben aber selbst geordnet hatte, während die königliche Verordnung wiederum die Zusammensetzung behandelte und sie in einem dem Gesetze entgegenstehenden Sinne regulirte. Dieser Widerspruch hat mich dahin geführt, die Gesetzmäßigkeit des Herrenhauses in seiner jetzigen Zusammensetzung zu verneinen. Doch entbindet mich das gewonnene Ergebniß nicht von der Darstellung, wie von da ab das Herrenhaus in eine wirkliche Existenz gerufen worden ist, welche Schritte dazu erforderlich waren und geschehen sind.

Auf Grund der Verordnung konnte die neue Kammer noch nicht berufen werden. Nur in einzelnen Beziehungen war die Verordnung so vollständig, daß der Wille des Königs als abschließend betrachtet und die Personen ermittelt werden konnten, welche zu Sitz und Stimme in der zukünftigen Ersten Kammer berechtigt waren. Die Verordnung gab den Häuptern der fürstlich hohenzollernschen Häuser, den ehemals Reichsunmittelbaren und den übrigen zur ehemaligen Herrencurie berufen gewesenen Fürsten, Grafen und Her-

ren ein erbliches, den Inhabern der vier großen Landesämter ein persönliches Recht auf Sitz und Stimme. Unter den Instituten, welchen sie Präsentationsrecht einräumte, waren die Stifter und die Landesuniversitäten ausreichend bezeichnet, die Wahlordnung war vollständig, sodaß sie sofort zur Wahl hätten schreiten können. Für die Städte war die Wahlordnung gegeben, aber die Städte selbst waren nicht genannt. Den Grafenverbänden dienten die Provinzen als Wahlbezirke, der Besitz eines Rittergutes war Bedingung des activen und passiven Wahlrechtes; aber noch war das Alter für die active Wahlfähigkeit nicht bestimmt, und die Wahlordnung fehlte. Für die Verbände der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter und für die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes gab die Verordnung keine nähere Bezeichnung. Zwischen diesen beiden Kategorien bestand wiederum eine Verschiedenheit der Anordnung. Wegen der „ausgezeichneten Geschlechter" behielt sich der König die Bestimmung der einzelnen Fälle vor, das Präsentationsrecht sollte den betreffenden Geschlechtern als königliche Gnade verliehen werden. Aber den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes wurde das Präsentationsrecht unbedingt, als eine von der königlichen Gnade unabhängige Befugniß zuertheilt. Und doch war weder der „alte und befestigte" Grundbesitz begrifflich definirt, noch wurde über die Anzahl der Verbände, über die active und passive Wahlfähigkeit, über die Regeln für die Wahl die leiseste Andeutung in der Verordnung selbst gegeben. Der §. 6 versprach die Erledigung alles Fehlenden durch reglementarische Bestimmungen des Königs.

Zu den vielen Begriffsverwirrungen, welche unser Staatsrecht beherrschen, gehört die unkritische Sonderung zwischen Gesetz und Reglement oder Instruction. Jedes Gesetz, welches neue Einrichtungen ins Leben ruft, macht es rathsam, daß derjenige, welcher mit der Ausführung des Gesetzes beauftragt ist, ein vollständiges und lebhaftes Bild von den in dem Gesetze vorgezeichneten Anordnungen sich entwerfe, ehe er an die Ausführung selbst geht. Nutzen und Gegenstand des Verfahrens sind gleich klar. Das vorher entworfene Bild soll den infolge der Neuheit möglichen Irrthümern in der Praxis vorbeugen. Es muß dem Ausdrucke des Gesetzes

genau entsprechen, darf nicht abändern oder hinzuthun. Nicht einmal eine in den Grundzügen entdeckte Lücke darf es ausfüllen; eine solche Ergänzung würde kein Theil des Bildes, sie würde neues Gesetz sein. In Staaten mit vielen und gut centralisirten Beamten pflegt diese veranschaulichende Darstellung des Gesetzes nicht den einzelnen betheiligten Beamten überlassen, sondern von dem Ressortminister ausgeführt zu werden, in dessen Verwaltungsgebiet das Gesetz dem Stoffe nach fällt. Dies ist der berechtigte Umfang der ministeriellen Instruction oder des ministeriellen Reglements. Wo die gesetzgebende Gewalt dem Fürsten allein zusteht, in absolut regierten Staaten hält der Minister nicht immer die naturgemäßen Grenzen der Instruction ein. Erscheint ihm bei deren Entwurf das Gesetz selbst unvollständig, der Gegenstand aber zur Veranlassung eines ergänzenden Gesetzes nicht bedeutend genug, so holt er das Versäumte in der Instruction oder in einem Reglement nach, indem er unter die ausführenden Bestimmungen ergänzende einflicht. Der Regel nach genießen in absolut regierten Staaten die ergänzenden Bestimmungen das Ansehen des Gesetzes, weil dort die Beamten, an welche sie ergehen, unter der alleinigen Aufsicht des Ministers stehen und seinen Anweisungen unbedingt zu gehorchen haben, und weil dort der Minister der Quelle der Gesetzgebung so nahe steht, daß man leicht annehmen kann, seine Willensmeinung sei aus derselben geschöpft oder doch mindestens den gesetzgeberischen Absichten entsprechend. Dieselbe Regel galt in Preußen vor der Verfassung. Solange der König allein Quelle der Gesetzgebung war und als Gesetzgeber nur eine gutachtende und vorbereitende Behörde zur Seite hatte, mochte das Verfahren nicht anstößig erscheinen. Nur in der Rechtspflege führte es zu erheblichen Zweifeln, seitdem die Cabinetsjustiz nicht nur dem Worte nach abgeschafft, sondern auch im Leben überwunden war. Aber mit der Verfassung hätte es gänzlich aufhören müssen, wenn die constitutionelle Grundidee: die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt (Art. 62) — zur Wahrheit werden sollte. Zu den Momenten des Scheinconstitutionalismus ist zu zählen, daß das frühere Verfahren nicht nur nicht eingestellt, sondern sogar zu einer weit mehr misbräuchlichen Praxis ausgeartet

ist. Die Instructionen und Reglements ergänzten nicht nur die Gesetze, sondern sie begannen auch, Gesetzgebung auf eigene Hand zu treiben, selbst gegen den Inhalt und den Geist der Gesetze, als deren Ausführung sie sich ausgaben. Ich habe dies an einzelnen Beispielen in dem ersten Theile meiner Abhandlung bereits gezeigt, ich werde später auf weitere Beispiele zurückkommen, wegen der meisten muß ich auf die Ministerialblätter verweisen. In der Verordnung und dem Reglement vom 12. October 1854 offenbart sich die Tragweite dieser Begriffsverwirrung.

Die Verordnung, wie sie gegeben war, ließ sich gar nicht ausführen. Ihre Grundzüge reichten dazu nicht aus; ich habe die Lücken einzeln aufgezählt. Am unbestimmtesten war die Grundzeichnung für die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes. Sie enthielt nur eine verständliche Begrenzung, die Berechtigten sollten Grundbesitzer sein; sonst entbehrte sie jeder bestimmten Andeutung des königlichen Willens. Das Reglement ergänzte. Es ordnete die Bildung der Verbände an, erklärte, was unter altem und befestigtem Grundbesitze zu denken sei, bestimmte die Gesammtzahl der Vertreter in dieser Kategorie, setzte die Ortschaften für die Landschaftsbezirke und die Anzahl der Vertreter für jeden einzelnen Bezirk fest, gab Anweisungen für die active und passive Wahlberechtigung und einige Vorschriften für den Wahlact. Jetzt erst war der königliche Wille verständlich ausgedrückt und ausführbar gemacht. Die Verordnung und das Reglement zusammen enthielten eine vollständige Vorzeichnung, wie die Erste Kammer in Zukunft zusammengesetzt und wie sie gebildet werden sollte. Das Reglement hat an dem materiellen Inhalte der Vorzeichnung keinen geringern Antheil, als die Verordnung. Nun ist zwar das Reglement gleichfalls ein königlicher Erlaß. Der König hätte es der Verordnung einverleiben können und es hätte mit dieser ein durchaus gleichartiges Ganze gebildet, gleichartig im Inhalt und gleichartig im Verhältniß zum Gesetz vom 7. Mai 1853. Es war jedoch nicht beabsichtigt, beide königliche Erlasse auf gleiche Stufe zu stellen, vielmehr wurde verschiedene Bedeutung ihnen beigelegt und die Absicht hierzu im Namen, in der Art der Veröffentlichung und in einer folgenschweren

Clausel ausgedrückt. Die Verordnung beanspruchte auf Grund der gesetzlich dem Könige zur Bildung der Ersten Kammer ertheilten Vollmacht Gesetzeskraft, das Reglement nicht. Dieses gab sich nur für eine Zusammenstellung von Regeln aus, nach welchen die Verordnung ausgeführt werden sollte; daher sein Name. Die Verordnung wurde in die Gesetzsammlung aufgenommen, das Reglement nicht. Und man hat die Vereinigung beider Erlasse und die Aufnahme des Reglements in die Gesetzgebung mit berechnender Absicht unterlassen, damit das letztere weder Gesetzeskraft erlange, noch einen integrirenden Theil der Verordnung ausmache. Das Reglement selbst hat diese Absicht hervorgekehrt. Der Schlußsatz lautet: „Es bleibt vorbehalten, künftig anderweitige nähere Anweisungen wegen Feststellung der Landschaftsbezirke und Ausübung des Präsentationsrechtes seitens der Verbände der Grafen und des alten und befestigten Grundbesitzes zu erlassen." Der Ausdruck („anderweitige nähere Anweisungen") ist unbestimmt, aber der Sinn ist klar. Der königlichen Machtvollkommenheit wurde vorbehalten, gewisse Abänderungen einseitig zu treffen. Gerade dies hatte aber das Gesetz vom 7. Mai 1853 ausdrücklich untersagt.

Die Ernennung der Mitglieder zur Ersten Kammer räumte das Gesetz dem König für immer ein; eine neue Prärogative der Krone wurde geschaffen und von nur wenigen Bedingungen begrenzt, welche die Unabhängigkeit der Mitglieder und die absolut freie Wahl des Königs in der Ernennung sichern sollten. Möglich blieben noch andere Normen, welche ohne Widerspruch gegen die Grundbedingungen bei der Bildung der Ersten Kammer von Nutzen sein konnten. So mochte es vielleicht zuträglich sein, eine unüberschreitbare Anzahl der Mitglieder oder ein Verhältniß der Erblichberechtigten zu den Lebenslänglichen festzusetzen. In der Noth, in welcher man sich damals befand, wollte man in Nebenumständen dieser Art die königliche Machtvollkommenheit nicht begrenzen. Doch wollte man auch mit den Normen für die Bildung der Ersten Kammer zum Abschluß kommen, damit nicht die Verfassung selbst unabgeschlossen bliebe und der Zweck des Gesetzes verloren ginge. Daher fügte das Gesetz der freien Voll-

macht, welche es dem Könige in Betreff der Bildung der Kammer einräumte, die Clausel hinzu, daß die einmal getroffene Anordnung nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Um einen Theil der königlichen Anordnung dem Einflusse der Clausel zu entziehen und die Abänderung dem einseitigen Willen des Königs vorzubehalten, half man sich damit, daß man diesen Theil in ein besonderes Reglement brachte und der Form nach so behandelte, als ob er von anderer Beschaffenheit als der übrige Inhalt der Verordnung wäre. Dahin zielte die Form. Aber wie gleichartig der Inhalt der Verordnung und des Reglements ist, leuchtet aus der Betrachtung ein, daß jene in ihren meisten wesentlichen Vorschriften ohne das Reglement unausführbar geblieben wäre und durch das letztere vervollständigt werden mußte, um überhaupt nur verständlich zu sein. Die Ernennungen der Mitglieder sind auf Grund der Verordnung und des Reglements erfolgt. So bilden denn das Fundament des jetzigen Herrenhauses: ein Gesetz; eine Verordnung, welche auf jenes Gesetz als ihre Grundlage und als Quelle ihrer Gesetzesmäßigkeit sich beruft, die von ihm gezogenen Grenzen aber unbeachtet gelassen und überschritten hat; ein Reglement, welches die Gesetzeskraft ablehnt, für eine Ausführung der Verordnung sich ausgibt, in Wahrheit aber deren Ergänzung ist; endlich Ernennungen, welche bei einem entscheidenden Theile der Mitglieder von den Bedingungen des Gesetzes sich losmacht und den Beschränkungen der Verordnung und des Reglements sich unterworfen haben.

Die neugebildete Erste Kammer erhielt durch Gesetz den Titel Herrenhaus, wie denn ohne Gesetz beide Kammern zuerst in der Einberufungsordre vom 12. November 1855 die beiden Häuser des Landtags in der amtlichen Sprache genannt worden sind. Beide Ausdrücke sollten auf den frühern Vereinigten Landtag und dessen Herrencurie hinweisen. Ich erwähne diese Kleinigkeiten, nur um zu zeigen, mit welcher Muße man an den äußern Ausputz ging, nachdem man mit dem Wesen der Sache fertig zu sein glaubte.

Die bisher geschilderten Schritte der Gesetzgebung und der Verwaltung waren alle auf den Vortheil und die Machtstellung des kleinen Landadels berechnet. Die Regierung verleugnete weder

ihren Ursprung, noch die Anerkennung, daß die Reaction aus dem Junkerthume die einflußreichste Unterstützung erhielt. Der hohe Adel hatte an den kleinen Intriguen keinen Antheil; er hielt sich zurückgezogen, die meisten im Verdruß über die verlorenen Rechte, einzelne in weit größerm Verdrusse über die kleinliche Reaction. Diese ließ den hohen Adel in seiner Zurückgezogenheit unbeachtet; sie herrschte schon länger als vier Jahre, und noch sprach niemand von dessen aufgehobenen Rechten. Das Blatt wendete sich, als die Vollmacht zur Neubildung der Ersten Kammer gegeben und man in den maßgebenden Kreisen über den Gebrauch einig war, welchen man von dieser Vollmacht machen wollte. Der hohe Adel selbst blieb auch jetzt noch unbefriedigt und ohne Theilnahme. Wenig lag ihm daran, ob er ein erbliches Recht auf Sitz und Stimme erhielt und in dem neuen Hause mit der Menge des kleinen Adels als Gleicher unter Gleichen saß. Um so mehr mußten die Besonnenen unter den Junkern den Zufluß von Ansehen durch die Theilnahme des hohen Adels für ihr neues Haus wünschen, sogar für nicht gut entbehrlich halten. Einige geschichtliche Größe war doch erforderlich und einige gesellschaftliche Bedeutung, die nicht gerade im Besitze eines Schlosses, im Lieutenantsdienst oder in einer Hofcharge ihren Anfangs- und Endpunkt hat. Im Jahre 1854, als die Eingeweihten im allgemeinen bereits klar waren, was aus der Ersten Kammer werden sollte, begann die Regierung das Versöhnungswerk. Den äußern Anknüpfungspunkt fand sie in der Bundesgesetzgebung; die Bundesacte hatte den ehemaligen Reichsunmittelbaren gewisse Rechte und Vorzüge zugesichert. Auf die Beschaffenheit der Zusicherung und auf ihr Verhältniß zu den Landesgesetzen werde ich später eingehen. In Preußen, das am spätesten und nur gezwungen zum Bundestage zurückgekehrt war, fand sich die Regierung am frühesten bereit, das erwähnte Bundesgesetz in einer hyperorthodoxen Ausdehnung walten zu lassen. In den meisten anderen Bundesstaaten sind die „Ansprüche" der Standesherren weit später erst in Erwägung genommen, in den echt constitutionellen Ländern sind sie aus politischen und juristischen Gründen bis auf den heutigen Tag abgewehrt, oder endgültig abgelehnt worden. Die preußische Regierung bemerkte ein Unrecht, welchem

abgeholfen und gründlich abgeholfen werden müßte, damit die Standesherren für die neue Kammer gewonnen würden. Das Gesetz (vom 10. Juni 1854), welches nach der neuen Methode das gemischte Verfahren einleitete, ist in seiner Form, im Inhalt und wegen der später darangelehnten Folgen höchst eigenthümlich. Es bezeichnet sich als eine Declaration der Verfassungsurkunde, d. h. es kündigt an, daß es die Verfassung in keinem Punkte abändern, sondern nur ihren wahren Sinn erklären wolle. Es bekennt, daß die Rechte und Vorzüge der Standesherren, welche ihnen auf Grund ihrer frühern Stellung im Deutschen Reiche und der Bundesacte zugestanden, durch die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 aufgehoben worden sind, tadelt die Aufhebung als eine Verletzung dieser Rechte, erklärt als den Sinn der Verfassungsurkunde, daß ihre Bestimmungen der Wiederherstellung nicht entgegen seien, spricht aber nicht selbst die Wiederherstellung aus, sondern überläßt sie der königlichen Verordnung. Was war in diesem Gesetze richtig, was verträgt eine eingehende logische Prüfung? Die Verfassung hat alle Standesvorrechte aufgehoben und verbietet ihre Verleihung. Wo deutet sie auch nur mit einem Worte an, daß die Reichsunmittelbaren von diesem allgemeinen Verbote ausgenommen werden dürfen? Oder sollte etwa die Voraussetzung als selbstverständlich gelten, daß die Verfassung nicht auf Privilegien sich habe erstrecken wollen, welche durch Bundesgesetze geschützt waren? Weder das Bundesgesetz noch die Verfassung gestattet eine solche Annahme. Die Bundesacte hatte den Standesherren in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen nur solche Rechte und Vorzüge zugesichert, „welche aus ihrem Eigenthume und dessen ungestörtem Genuß herrühren und nicht zu der Staatsgewalt und den höhern Regierungsrechten gehören". Die einzelnen zu diesen Merkmalen passenden Rechte und Vorzüge sind aufgezählt, unter ihnen auch solche, welche nach dem Begriffe der damaligen Zeit als Ausfluß des Privateigenthums denkbar waren, nach den Begriffen der heutigen Zeit aber von der Staatsgewalt unzertrennlich sind und unter die höhern Regierungsrechte fallen; so die Gerichtsbarkeit jeder Art. Bei der wortgetreuesten Erfüllung der Verheißungen in der deutschen Bundesacte brauchte die Landesregierung in ihrem Lande

den Standesherren nur so lange die zugesicherten Rechte zu gewähren, als nach den Landesgesetzen solche Vorrechte überhaupt noch denkbar und zulässig waren; und gewiß durfte sie solche Rechte nicht ferner gewähren, welche die gemeingültigen Landesvorschriften für Acte der Staatsgewalt und höhere Regierungsrechte erklärt hatten. Dieser Auffassung ist, mit Ausnahme von ganz reactionären Zeiten und ganz reactionären Zwecken, das deutsche Staatsrecht immer gefolgt. Verläßt man sie, so ist keine Verfassung eines deutschen Landes vor der Bundesaufsicht, kein deutsches Land vor Bunderexecution sicher. In Preußen war nach der Verfassung kein Standesvorrecht mehr denkbar, und die Gerichtsbarkeit durfte nur vom Könige ausgehen; die betreffende Bestimmung der Bundesacte konnte also nicht mehr in Anwendung gebracht werden. Vollends war es eine Verleugnung der Verfassung, wenn das Gesetz, welches das Entgegengesetzte annahm, sich für eine Sinnerklärung (Declaration) der Verfassungsurkunde ausgab. Als diese erlassen, als sie revidirt, als sie beschworen wurde, gehörte Preußen nicht im heutigen Sinne zum Deutschen Bunde. Nach seinem damaligen Verhältniß zum Bunde konnte man unmöglich als stillschweigende Voraussetzung seiner Gesetzgeber gelten lassen, daß Bestimmungen ehemaliger Bundesgesetze von der Einwirkung der Landesgesetzgebung ausgeschlossen wären, und daß durch allgemeine landesgesetzliche Anordnung die Aufhebung entgegenstehender, ehemals bundesgesetzlicher Bestimmungen nicht herbeigeführt würde. Mit welchem Rechte wurde als die Meinung der Verfassungsurkunde ausgegeben, daß sie der Wiederherstellung der aufgehobenen Rechte und Vorzüge der Standesherren nicht im Wege stehe und daß es zu diesem Zwecke ihrer Abänderung nicht bedürfe? Und wenn es richtig war, daß die Verfassungsurkunde die Bundesgesetze nicht hätte berühren wollen oder nicht berühren können, so gab es seit dem Jahre 1848 kein Gesetz, welches die bundesgesetzlich verbürgten Vorzüge und Rechte der Standesherren aufgehoben hätte. Dann bestanden die Vorzüge und Rechte dieser Art noch fort und das Gesetz brauchte nicht die Zulässigkeit ihrer Wiederherstellung, sondern nur ihren gesetzlichen Fortbestand als vereinbar mit der Verfassung und den Landesgesetzen zu declariren. Fand man endlich die Wiederher-

stellung der „verletzten" Rechte mit der Verfassung vereinbar und nothwendig, warum sprach sie nicht das Gesetz sofort aus? Weshalb ließ es einstweilen die Verletzung von Rechten fortdauern und überließ es die Wiederherstellung einer königlichen Verordnung? War der Umfang der bundesgesetzlich versicherten Rechte unzweifelhaft, so brauchte das Gesetz eben nur auszusprechen, daß dieselben wiederhergestellt seien. Waren die Grenzen zweifelhaft, so war ihre Regulirung recht eigentlich eine gesetzgeberische Arbeit, und es stimmte schlecht mit der dem König und den Kammern gemeinschaftlich zustehenden Gewalt der Gesetzgebung, die Behandlung eines gesetzgeberischen Stoffes, welcher sorgfältig zu sichten war, der einseitigen Willensmeinung des Königs zu überlassen.

Alle diese Fragen weiß ich auf dem Standpunkte legislativer Forschung nicht zu beantworten. In politischer Beziehung war das Gesetz gewandt abgefaßt; gerade so versprach es der Regierung die besten Dienste. Es enthielt ein Bekenntniß der Verirrung und ein Versprechen der Sühne; dies war von moralischem Werth. Es gab der Regierung freie Hand; dies war von praktischem Nutzen. Die Regierung hatte in ihrer Macht, den Standesherren mehr oder weniger zu gewähren, und eine solche Lage war den Unterhandlungen vortheilhaft, welche mit den Standesherren wegen ihres Eintrittes in das Herrenhaus angeknüpft werden sollten. Es war durchaus nicht die Absicht der Regierung, mit ihrer Befugniß karg umzugehen. Sie zeigte das Gegentheil in der ersten Anwendung, welche sie von dem Gesetze machte. Einige Tage ehe die „Anordnungen" zur Neubildung der Ersten Kammer veröffentlicht wurden, erwirkte sie auf ihren Bericht eine von sämmtlichen Ministern gegengezeichnete Cabinetsordre, welche ein Vorrecht der Standesherren, nämlich in Processen Eide durch Stellvertreter leisten zu lassen, als fortbestehend bezeichnete. Das Vorrecht ist an sich sehr geringfügiger Natur, aber nichtsdestoweniger verdient die Cabinetsordre volle Aufmerksamkeit, sowohl wegen ihrer Fassung, als wegen der Natur des Vorrechts. In der Form begegnen wir wiederum jener unachtsamen Redaction, welche sich nicht die Mühe gibt, das Gesetz vor eigenen Widersprüchen zu bewahren. Die Cabinetsordre kündigt in dem einführenden Satze an, daß sie auf Grund des

oben behandelten Gesetzes ergehe; im Texte aber declarirt sie auf Grund des Gesetzes, daß Art. 4 der Verfassung jenes Vorrecht nicht aufgehoben habe, dasselbe vielmehr nach Inhalt der älteren Vorschriften noch wirksam und von den Gerichtshöfen zu beachten sei. Man erinnert sich, daß das in der Einleitung angerufene Gesetz die Vorrechte behandelt, welche nach seinem eigenen Ausspruche aufgehoben waren und wiederhergestellt werden sollten. An dem Vorrechte selbst ist hervorzuheben, daß es rein preußischen Gesetzen seinen Ursprung verdankt und nicht zu denen gehört, welche durch die Bundesacte oder ein anderes Bundesgesetz den Standesherren zugesichert waren. Die Regierung that an dem geringfügigen Beispiele dar, daß sie nicht gesonnen war, ihre Wiederherstellungsbefugniß auf die Rücksicht gegen den Bund und seine Gesetze zu beschränken. Der Wortlaut des Gesetzes, aus welchem sie ihre Befugniß herleitete, hätte zu dieser beschränktern Auffassung führen können. Im November des nächstfolgenden Jahres, an demselben Tage, an welchem „die beiden Häuser des Landtags" zum ersten mal einberufen wurden, erschienen zwei Verordnungen: die eine stellte einen privilegirten Gerichtsstand für die Civil- und Criminalprocesse der Standesherren wieder her und überließ in gewohnter Weise dem Justizminister wesentliche Ergänzungen, wie z. B. die Herstellung des Instanzenzuges; die andere beauftragte den frühern Staatsminister von Duisberg, als königlicher Commissarius mit den Häuptern der vormals reichsunmittelbaren Häuser über ihnen zustehende Rechte und Vorzüge und wegen der Maßregeln zu unterhandeln, welche zur Wiederherstellung des „verletzten Rechtszustandes und Regulirung der etwa in Anspruch genommenen Entschädigungen" nothwendig seien. Von Entschädigungen hatte das Gesetz nicht gesprochen.

Wären die Bestrebungen der Regierung von einem einzigen und einheitlichen Zwecke geleitet gewesen und hätten die Parteien, auf welche die Regierung sich stützte, demselben Zwecke nachgestrebt, so wäre die Verfassung bis auf das Fortbestehen ihres Namens, so wäre jede der Entwickelung der Volksfreiheit geleistete Bürgschaft gefährdet gewesen und eine neue Zeit hätte kaum eine bestehende Ueberlieferung gefunden, an welche sie formell hätte an-

knüpfen können. Aber dies gehört zu den Fortschritten des modernen Staatslebens, daß selbst in den Zeiten einseitiger Bestrebungen nicht leicht Ein Gedanke die ganze Staatsleitung zu beherrschen vermag. Was man unter dem Namen der Reaction zusammenfaßt, enthielt in Wahrheit verschiedenartige Tendenzen, welche zum Theil in verschiedenen Personen ihre besondere Vertretung hatten, zum Theil in denselben Personen vereinigt zusammentrafen.

Innerhalb der Reaction kreuzten sich die widerstreitenden Tendenzen des Absolutismus, des ständischen Wesens und der Beamtenherrschaft. Der Absolutismus pflegt alles in sich zu fassen, was gegen die Betheiligung einer größern Zahl von Bürgern an der Staatslenkung, gegen die strenge Herrschaft des Gesetzes, gegen die Ausbildung der Individualitäten und die Verwirklichung des Staatszweckes gerichtet ist. In seinem äußersten Ausgangspunkt gelangt er zur Despotie und zu einer Anarchie, in welcher keine öffentliche Einrichtung, kein bürgerliches Verhältniß auf festen Grundlagen ruht. Das ständische Wesen will Herrschaft des Gesetzes und Freiheit. Es legt ein hohes Gewicht auf gesetzliche Bürgschaften und unantastbare Rechte. In gleich hohem Grade ist es jeder Willkür abgeneigt, befördert das Selbstbewußtsein und gestattet jedem, seine Rechte mit allen Mitteln zu vertheidigen, auch mit den äußersten. Nur kennt es eine verschiedene Werthschätzung der Personen und genau abgesonderte Stellungen nach äußeren und zufälligen Merkmalen, welche früher einmal in entsprechenden Leistungen ihren Grund gehabt haben mögen, aber schon lange diese Bedeutung verloren haben. Die Beamtenherrschaft schließt sich gern an ein überstarkes Königthum, welches die Willkür der einzelnen decken soll. Nach den Umständen handeln, ist ihre Staatsweisheit. Sie kann sich mit der Unbeugsamkeit des Gesetzes nicht befreunden, und zieht ihr die elastische Biegsamkeit der Verfügungen vor. Sie verlangt Gehorsam nach oben hin und gestattet dafür, ja fordert von jeder Stufe herab Befehlen nach den unteren Stufen hin; sie liebt den Charakter, welcher fest und selbständig innerhalb des genau beschriebenen Kreises ist, lenksam und willenlos aber außerhalb desselben. Sie gönnt der großen Masse gern ein gewisses Maß von Ausbildung, denn aus der großen Masse muß sie

ihre Kräfte holen, und sie bedarf intelligenter Kräfte. Auch die Entwickelung des Wohlstandes will sie begünstigen. Aber hier wie überall will sie Grenzen ziehen, welche wie ein Zauber wirken und gegen jeden Andrang unüberschreitbar bleiben sollen. Diese drei Tendenzen sind in ihrer reinen Auffassung unvereinbar von Natur, sind in der Geschichte, als Despotie, Ständethum und Beamtenherrschaft, der Reihe nach aufgetreten, eine um die andere zu verdrängen, und alle sind sie bestimmt, der wahren Freiheit, der Berechtigung des Individuums zu weichen. Wenn die Despotie die ersten Anfänge des Staates auf kriegerische Vertheidigungen und Angriffe und auf die Herrschaft der rohen Gewalt zurückführt, als Nachbildung der Heeresordnung auftritt und eine den wechselnden Kriegszufällen gleichende Unsicherheit aller Verhältnisse aufweist, so hat das Ständewesen die Herrschaft der rohen Gewalt durch die Macht der Rechtsidee verdrängt. Als dieses selbst erstarrt und zum Gegentheile seines Ursprungs geworden war, sammelten sich alle Intelligenzen in der Form von Bureaukratie zum Angriff und brachten es zum Fall oder bereiteten es zum Zusammensturz vor, indem sie den bedeutungslos gewordenen Gesetzen den nunmehr unberechtigten Einfluß entzogen oder verringerten. Wie keine dieser Tendenzen zum ewigen Bestehen berechtigt ist, so muß auch die letzte Gestaltung dem berechtigten Individualismus weichen, welcher in der neuesten Epoche als die Forderung der Freiheit, als der Ruf nach gesetzlichen Bürgschaften und wahren Volksrepräsentationen auftritt. In der bekannt gewordenen Geschichte der abendländischen Staaten sind die drei Vorepochen und der Beginn der letzten genau erkennbar. Auch die englische Geschichte überliefert einen Kampf der Bureaukratie gegen das Ständewesen (unter den Tudors und Stuarts), welcher mit einem Fortschritt der allgemeinen Volksfreiheit schließt. Nicht immer treten die Tendenzen in der Geschichte der Völker gesondert auf, aber überall, wo sie oder einzelne unter ihnen sich verbinden, lassen sich die vorübergehenden Ursachen nachweisen, welche diese vorübergehende Wirkung haben. Nicht selten ist ein Rückfall und ein plötzliches Ueberspringen in eine überwundene Tendenz sichtbar. Das geübte Auge wird von diesen Zufälligkeiten nicht getäuscht, es ver-

kennt in den weiteren Perioden den folgerechten Fortgang der Entwickelung nicht. In der Geschichte Preußens, des jungen Staates, welcher nicht bis zu wilden Anfängen zurückreicht, treten Ständewesen, Bureaukratie und Volksfreiheit genau gesondert auf. Nach den Freiheitskriegen wirkten, nur auf einen geschichtlich kurzen Zeitraum, Reaction und Beamtenherrschaft vereinigt gegen die Forderungen nach Volksfreiheit. Bald behauptete die Beamtenherrschaft allein den Platz und es trat der Zustand ein, welcher als „die Willkür in Glacéhandschuhen" treffend bezeichnet worden ist. In den vierziger Jahren begann aufs neue das Streben nach Volksfreiheit; diesmal drang es zuerst auf dem religiösen Gebiete durch und verbreitete sich dann auf die staatlichen Einrichtungen. In Rückwirkung dagegen verbanden sich die drei Tendenzen, welche von der individuellen Freiheit für immer verdrängt zu werden bestimmt sind. In der ersten Heftigkeit des Kampfes gehen absolutistische, ständische und bureaukratische Bestrebungen wirr durcheinander. In der Geringschätzung der Gesetze sucht die absolutistische Neigung die Verstärkung der königlichen Macht, doch beugt sie sich vor Privilegien und büßt gegen die Bevorrechteten an Macht und Ansehen mehr ein, als sie in der Freiheit gegen das Gesetz zu gewinnen vermeint. Die mit alten unzeitgemäßen Gesetzen gegen die Forderungen der Neuzeit ankämpfen, billigen dagegen und üben den Bruch von Gesetz und Recht, ohne zu verstehen, wie dieser nur für den Augenblick ihnen einige Genugthuung geben kann, für die Zukunft aber auch ihre Waffen zum Kampfe untauglich macht. Mit der absolutistischen Reaction hat sich das ständische Wesen heute noch nicht abgefunden. Mit der Bureaukratie aber gerieth es früh in einen bewußten Gegensatz. Der sichtbare Ausdruck des Gegensatzes war für die Menge der Junkerpartei das persönliche Ringen nach Uebergewicht zwischen den beiden Vertretern der auseinandergehenden Richtungen, den Herren von Westphalen und von Hinckeldey. Den Sieg des letztern, als er zum Generalpolizeidirektor Preußens ernannt wurde, eine vom Minister des Innern ganz unabhängige Stellung und eine centralisirte Gewalt in seine Hände erhielt, sahen sie als eigene Niederlage an, deren Folgen sie in einzelnen Zügen persönlicher Behandlung verspürten.

Herr von Westphalen hatte längst den innern Gegensatz erkannt; in ihm selbst kam er zu Erscheinung. Ihm, dem berufenen Leiter der ständischen Reaction, lag dennoch ebenso sehr an der Ausbildung der Beamtenmacht, nicht nur als Hülfsmittel für die ständischen Bestrebungen und um den an ihn von anderer Seite gestellten Anforderungen zu genügen, sondern auch weil das Herrschen gefällt und er als Minister des Innern die Spitze der Beamtenherrschaft war. Mit klarem Bewußtsein suchte er zwischen beiden Tendenzen zu vermitteln, der Bureaukratie ebenso viel zuzuwenden, wie dem ständischen Wesen, und wo es anging, durch dieselben Maßregeln das Interesse beider zu fördern. Von diesem Gesichtspunkte aus ist namentlich der Zusammenhang des Polizeiwesens mit dem Gemeindewesen und die Stellung der Regierung zu beiden zu erläutern.

Unmittelbar nach der Aufhebung der beiden Ordnungen für die Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen räumte die neue Städteordnung der Bureaukratie eine ausgedehnte Gewalt über das Städtewesen und die innere städtische Verwaltung ein. Die Aufsicht über die Gemeinden war dem Bezirksrath, einer aus der indirecten Wahl der Gemeinden zu bildenden Behörde anvertraut. Der Bezirksrath fiel fort. Die Regierungen traten die Erbschaft an und erhielten außerdem erweiterte Befugnisse. Wichtige Geschäfte der Gemeindeverwaltung wurden an ihre Genehmigung geknüpft und unter Umständen ganz in ihre Hände gelegt. So dürfen Veränderungen im Genusse des Gemeindevermögens nicht ohne Genehmigung der Regierung vorgenommen werden, während die Regierung gegen den Willen der städtischen Behörden eine Veränderung anbefehlen darf, wenn sie nur erklärt, daß Mitglieder der städtischen Behörden bei der Verwaltung des Vermögens persönlich interessirt seien. In allen Streitigkeiten zwischen Stadtverordneten und Magistrat entscheidet sie endgültig; die Zusammensetzung des Magistrats hat sie in ihrer Gewalt, denn die neue Städteordnung hat ihr die Befugniß beigelegt, bei sämmtlichen Wahlen von Magistratsmitgliedern nach freiem Ermessen die Bestätigung zu versagen; die Stadtverordneten müssen im Sinne der Regierung wählen oder die Regierung ernennt, wenn die Wahl zum zweiten

mal misglückt, einen commissarischen Verwalter auf so lange, bis die Stadtverordneten den passenden Candidaten getroffen haben. Als Oberaufsichtsbehörde muß die Regierung von allen Gemeindebeschlüssen Kenntniß erhalten; zu ihren Befugnissen in dieser Eigenschaft gehört, jeden Beschluß aufzuheben, welchen sie für gesetzwidrig, rechtswidrig oder das Staatswohl gefährdend erachtet, die Gehälter der besoldeten Magistratsmitglieder höher oder geringer zu normiren, Ausgaben in den städtischen Etat von Amts wegen aufnehmen zu lassen, wenn die Stadtbehörden für die gesetzlich der Stadt obliegenden Leistungen in dieser Weise zu sorgen unterlassen. Die Regierungsbehörden übten diese Befugnisse häufig und in einem sehr ausgedehnten Sinne aus, die Minister ermunterten die Behörden zu einer scharfen Praxis. Herr von Westphalen wies an, nicht etwa die Versagung der Bestätigung für die Gewählten als eine äußerste Ausnahme zu betrachten, sondern in allen Fällen die Beschaffenheit der Gewählten allgemein und genau zu prüfen und danach zu entscheiden. Es bedürfe keiner Angabe von Gründen für die Versagung. Versagungen erfolgten wegen politischer Gesinnung, wegen des religiösen Bekenntnisses. Nichts vermochte der Geist der Verfassung, welcher die öffentlichen Aemter allen Befähigten gleich zugänglich machte (Art. 5), gegen eine Praxis, die davon ausging, daß eine freiere politische Gesinnung zu städtischen Aemtern unfähig mache. Auch nach der Wahl, während der Amtszeit thaten Bürgermeister und Stadträthe gut daran, der Regierung zu gefallen; sie konnte die Gehälter der besoldeten Mitglieder erhöhen und bei der Wiederwahl hatte sie ein bedeutenderes Gewicht, als die Stadtverordneten. Die Regierung brauchte keine Wiederwahl zu bestätigen, wenn sie unzufrieden war; die Stadtverordneten hatten aber für die Wiederwahl der besoldeten Mitglieder ein Interesse, um nicht die Stadtkasse mit Pensionen zu belasten. Wollte die Regierung wohl, und die Stadtverordneten waren abgeneigt, so konnte sie mindestens eine commissarische Uebertragung des Postens an den Begünstigten herbeiführen. Wie die Minister die Befugniß auffaßten, gesetzlich obliegende Leistungen gegen den Willen der Stadtbehörden unter Anführung des Gesetzes auf den städtischen Etat zu bringen, thut ein Circularerlaß des Herrn von

Raumer (vom 19. Mai 1856) so schlagend dar, daß ich mir andere einzelne Beispiele ersparen darf. Der Minister weist die Regierungen an, die Gehälter der städtischen Elementarlehrer, wo es ihnen nothwendig erscheine und die städtischen Behörden sich nicht bereit finden lassen, selbst zu verbessern. Wo die Einnahme der Stadt nicht ausreicht, sollen andere Ausgaben gestrichen werden, wie die Unterhaltung von höheren Schulen. Denn es gewinne den Anschein, „als ob man auf diesem Gebiete der Selbstbestimmung und dem eigenen Ermessen der städtischen Behörden einen zu weiten, den gesetzlichen Bestimmungen nicht entsprechenden Spielraum gelassen haben möchte". Selbstverständlich handelt es sich um Gehaltserhöhungen über das gesetzliche Minimum hinaus. Ueber den Zweck spreche ich nicht; vielleicht war es rathsam, die Selbstverwaltung der Gemeinden in Bezug auf den Mindestsatz der Lehrergehälter einzuschränken, aber dazu bedurfte es einer gesetzlichen Grundlage. Der Erlaß gebraucht zwar die Worte „gesetzliche Bestimmungen", aber es ist völlig unerklärlich, welches Gesetz der Minister im Auge gehabt hat; der Erlaß gibt keinen Aufschluß darüber. Dagegen bezeichnet der Minister zwei Nebenergebnisse, welche durch die von ihm empfohlene Maßregel zu gewinnen seien. Dem Ueberhandnehmen der Privatschulen werde gesteuert werden können, und die Lehrer sollen die Fürsorge der Regierung erkennen und einen neuen Antrieb finden, um in dem von Herrn von Raumer bezeichneten Geiste zu leben und zu wirken. Das Verfahren verstößt schon insofern gegen die Vorschrift der Städteordnung, als die Oberaufsichtsbehörde ohne Mitwirkung der städtischen Vertretung nur eine gesetzlich obliegende Leistung in den Etat aufnehmen darf und ein Gesetz, aus welchem die Leistungspflicht entspringt, vorhanden sein und aufgeführt werden muß, während die Erhöhung der Schullehrergehälter über das gesetzliche Minimum hinaus unmöglich durch Gesetz vorgeschrieben sein kann. Aber weit gefährlicher noch ist der durch den Erlaß möglich gemachte Misbrauch, die Beiträge der Bürger als Fonds zur Belohnung für Lehrer von „gutem Geist" im Sinne des zeitigen Cultusministers zu gebrauchen und als Mittel, dem Privatunterricht zu steuern, welchem Herr von Raumer aus Grundsatz abgeneigt war. Den

Beitragenden und ihren Vertretern steht kein Widerspruchsrecht gegen das Gutdünken der Staatsbehörde zu, und doch spricht die Städteordnung die Selbstverwaltung als Grundsatz aus.

Die Verwaltung der ländlichen Gemeinden leidet natürlich an allen diesen Gebrechen, doch machen sie hier nur einzelne Momente an der Fehlerhaftigkeit der ganzen Organisation aus. Auf dem Lande haben sich Bureaukratie und Ständewesen in den Nutzen getheilt, welchen die Aufhebung der Gemeindeordnung von 1850 abwarf.

Unmittelbar nach dieser Aufhebung trat Herr von Westphalen mit der Meinung hervor, daß den Besitzern von Ritter- und anderen privilegirten Gütern die alte Gutsherrlichkeit und die damit verbundenen Rechte, namentlich die gutsherrliche Polizei gebührten. Die Regierungen wurden aufgefordert, bei der Behandlung der Landgemeinden diese Meinung als Norm festzuhalten. Viele Zweifel wurden dagegen laut; selbst Regierungscollegien scheinen die Zweifel getheilt und zur Kenntniß des Ministers gebracht zu haben. In der That verstieß die Meinung gegen mehrere Verfassungsbestimmungen und specielle Gesetze. Aus verschiedenen Gesichtspunkten war die Verfassung zur Aufhebung der Gutsherrlichkeit und der gutsherrlichen Polizei gelangt. Als Standesvorrechte durften sie nicht ferner geduldet werden (Art. 4). Als Vorrechte der Gutsbesitzer gereichten sie der ländlichen Bevölkerung zu Schaden, waren Beschränkungen des Eigenthums, welches sich in der Hand der ihnen unterworfenen Bauern befand, und als solche wurden sie im Art. 42 ausdrücklich aufgehoben. Auch ließ der neuere Begriff des Staatsrechts ihre Fortdauer nicht zu. Der Gutsbesitzer übte als Ortsobrigkeit und Polizeiherr die Functionen einer öffentlichen Behörde aus, und doch leitete er sie nicht aus einem vom Landesherrn verliehenen Amte her, sondern er nahm sie als ein dingliches, d. h. als ein mit dem Besitze seines Gutes unzertrennlich verbundenes Recht in Anspruch. Die Vermischung von Privat- und öffentlichem Recht widersprach dem Geiste der Verfassung und der neueren Gesetze. Das Polizeigesetz vom 11. März 1850 schrieb allgemein vor, daß die Polizeiverwaltung entweder von königlichen Beamten direct oder von den Gemeindevor-

stehern, immer aber als ein Amt und im Namen des Königs zu verwalten sei. Der höchste Gerichtshof hatte erkannt, daß die gutsherrliche Polizei durch Gesetz aufgehoben sei und durch die Aufhebung der Gemeindeordnung schon um deswillen nicht habe hergestellt werden können, weil die Verfassung (Art. 42) entgegengestanden. Der Minister hielt jedoch den „aufgetauchten Zweifeln" gegenüber seinen Standpunkt aufrecht, welchen er als den der Staatsregierung bezeichnete. In einer langen Reihe von Schlüssen wird der Standpunkt gerechtfertigt. Die Verfassung hatte nämlich angeordnet, daß die älteren Bestimmungen hinsichtlich der Polizeiverwaltung bis zur „Emanirung" der neuen Gemeindeordnung gültig bleiben sollten. Nun versteht man zwar allgemein unter der „Emanirung" eines Gesetzes zu deutsch die Veröffentlichung oder Verkündung desselben durch die Gesetzsammlung, und die neue Gemeindeordnung war in der Gesetzsammlung schon im Jahre 1850 veröffentlicht worden. Der Minister aber benutzte, wie ich bereits erwähnt habe, den nicht ganz heimischen Klang des fremden Ausdrucks und leugnete, daß die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 „emanirt" worden sei; dieselbe sollte in jeder einzelnen Gemeinde nach beendigter Einführung erst wirksam werden, erst von diesem Zeitpunkte ab sei die Gemeindeordnung, und zwar in jeder Gemeinde besonders, für „emanirt" zu erachten. Darauf wird fortgebaut, daß Art. 42 der Verfassung, welcher die Gutsherrlichkeit und die gutsherrliche Polizei als ein das Eigenthum der Bauern beschränkendes Recht aufhebt und die Bestimmung des Polizeigesetzes, welche die Polizeiverwaltung für ein im Namen des Königs auszuübendes Amt erklärt, nur Aussprüche ohne gesetzliche Wirksamkeit gewesen seien. Ihre Gesetzeskraft sei in der Schwebe gewesen, solange die Gemeindeordnung zwar Gesetz des Landes, aber noch nicht „emanirt" gewesen, und sei gänzlich geschwunden, seit die Gemeindeordnung endgültig aufgehoben worden. Die verfassungsmäßige Abschaffung der Standesvorrechte blieb „als allgemeiner Grundsatz" unerwähnt und unberücksichtigt. Sie verhinderte den Minister nicht, in anderen Rescripten die Natur jener Rechte als Privilegien hervorzuheben und auszuführen, daß der Gutsherr weder als Ortsobrigkeit, noch als Polizeiherr ein Beamter sei, weil

er die Guts- und Polizeiherrschaft nicht als ein vom Staate direct oder indirect abgeleitetes Amt, sondern als ein aus seinem Privatvermögen entspringendes Recht, als eine Beigabe des privilegirten Gutes besitze. Nachdem die Regierung ihren Willen so bestimmt kundgethan hatte, war die Sache für die Verwaltungsbehörden endgültig entschieden. Die Widerrede hörte auf, Guts- und Polizeiherrlichkeit waren anerkannt, und acht Monate später, unter dem 30. October 1855, konnte Herr von Westphalen eine „Zusammenstellung der Normen für die Landgemeindeverfassungen aus den alten Gesetzen und Rescripten" erlassen, in welcher die Gutsherrlichkeit neben den übrigen, unter seinen Auspicien wiederbelebten ständischen Institutionen einen bedeutenden Platz einnimmt. Das Gesetz, welches die Gemeindeordnung aufhob, hatte für das Land den Erlaß von Provinzialgesetzen versprochen. In Vertretung oder Vorbereitung derselben erschien der ministerielle Erlaß, welcher sich kurzweg für das gültige Recht ausgab. Erst wo nach dieser Zusammenstellung ein Bedürfniß sich herausstellen würde, durch Gesetze zu ergänzen, sollten Gesetze erlassen werden. Die Regierungen werden aber angewiesen, genau zu prüfen, ob denn wirklich die von ihm in der Zusammenstellung gebotene Sammlung des bestehenden Rechts nicht ausreiche; ohne Noth sei keine Veränderung vorzuschlagen. Der Minister versichert, daß sein Erlaß blos die bestehenden Gesetze, Normen, Rescripte „und so weiter" wiederhole und die Befugniß eines Verwaltungserlasses nicht überschreite. Wie weit der Minister vom unzweifelhaften Rechte sich entfernte, darüber belehrt der Umstand, daß er die Besitzer der privilegirten Güter als Gutsherren und die vererbliche Berechtigung auf das Schulzenamt als fortbestehend aufführt. Ohne die geringste Rücksicht auf die „aufgetauchten Zweifel", welche doch an dem Wortlaut der Verfassung und an einem Erkenntniß des höchsten Gerichtshofes keinen geringen Rückhalt hatten, legte der Minister den Gutsherren Aufsicht und Herrschaft über die Landgemeinden bei. Der Gutsherr ernennt die Schulzen und Ortsrichter; wo ein durch Grundstücksbesitz erworbenes Recht zum Schulzenamte vorhanden ist, prüft er die Fähigkeit des Besitzers. Schulze und Ortsrichter leisten dem Staate, der Gutsherrschaft und der

Gemeinde den Eid der Treue. Bei allen Veränderungen in der Verwaltung, bei einer Abänderung im Stimmrecht der Gemeindemitglieder, wenn ein Ortsstatut abgefaßt, wenn unklare oder zweifelhafte Bestimmungen oder Gewohnheiten ein für allemal aufgeklärt werden sollen, — zu allen Festsetzungen dieser Art bedarf es der Mitwirkung und Zustimmung des Gutsbesitzers, ehe sie der Staatsbehörde zur Prüfung unterbreitet werden dürfen. Die gewöhnlichen Gemeindebeschlüsse müssen zur Kenntniß des Gutsherrn gebracht werden, er kann die Zustimmung gänzlich versagen oder den Schulzen anweisen, die Ausführung des Beschlusses auszusetzen.

Neben der Ausstattung des Gutsherrn sichert der Erlaß die überwiegende Hälfte des Einflusses der Bureaukratie, welche in erster Linie vom Landrath, in zweiter von der Bezirksregierung vertreten wird. Zwischen ihr und der Gutsherrschaft wird das Recht der Gemeinde und ihrer Behörden auf ein so geringes Maß zusammengedrängt, daß es im Widerstreit mit der einen oder der andern nur selten zum Ausdrucke gelangen kann. Denn die Staatsbehörde hat die Oberaufsicht. Sie darf dunkle Ortsverfassungen auslegen, und wie nahe die Gefahr der Dunkelheit liegt, geht aus der schwankenden Natur der Rechtsquellen hervor, als welche der Minister Verträge, Stiftungsbriefe, Privilegien, Concessionen, ältere Gewohnheiten und Corporationsschlüsse bezeichnet. Wo das Stimmrecht, die Rechte und Pflichten der Gemeindemitglieder und übrigen Dorfbewohner in der Ortsverfassung nicht klar oder nicht ausreichend festgesetzt sind, soll die Regierung die Abfassung eines Ortsstatuts herbeizuführen suchen. Ueber dasselbe müssen zunächst die Gutsherrschaft und die Gemeinde sich einigen, dann der Kreistag und der Landrath gehört werden. Ist der Entwurf eines Statuts so zu Stande gebracht und findet ihn die Regierung klar im Ausdruck und ohne Nachtheil für das Interesse des Staates und des Ortes, dann soll sie die Genehmigung nicht versagen. Bis ein gültiges Statut in dieser Weise zu Stande gebracht ist, soll die Regierung bestimmen, was inzwischen Rechtens ist. Den Regierungen wird empfohlen, die vorhandenen Verschiedenheiten in den Stellungen und Rechten der Dorfbewohner sorgfältig zu be-

wahren, und wo es ihnen dienlich erscheint, neue Klassen und Abstufungen herzustellen.

Nicht in der Einleitung, welche versichert, daß die Competenz einer Verwaltungsmaßregel nicht überschritten und nur bestehendes Recht vorgetragen werden solle, sondern in den materiellen Bestimmungen, wie die angeführten, tritt die wahre Bedeutung des Erlasses hervor. Um seine Tragweite in Einem Satze zusammenzufassen: Er ist eine Vollmacht für die Regierungen, in jedem einzelnen Dorfe unter Mitwirkung der Gutsherrschaft und unter Beirath des Kreistages und des Landrathes die Ordnung der Dinge herzustellen, welche ihnen am angemessensten erscheint. In jedem einzelnen Dorfe brauchen nur der Gutsherr und die Oberaufsichtsbehörde über die Zusammensetzung der Gemeinde, über die Art der Verwaltung, über das Maß der Theilnahme für die einzelnen Mitglieder sich zu verständigen, und es liegt in ihrer Macht, ihren Willen als Gesetz oder vorläufig gültige Norm durchzuführen. Die Hauptbestimmungen des Erlasses wurden einige Monate später zum Gesetz (vom 14. April 1856) gemacht. Zwei Gesetze von demselben Tage ordnen die Gutsherrlichkeit und die gutsherrliche Polizei ganz in dem Sinne, wie ihn der Minister in seinen Instructionen vorbereitet hatte. Das eine streicht die Gutsherrlichkeit und gutsherrliche Polizei aus der Zahl der aufgehobenen Privilegien und ändert die Verfassung (Art. 42 und 114) demgemäß; das andere bezeichnet das Verhältniß des Gutsherrn als Ortsobrigkeit und Polizeiherr gleichfalls unter Anerkennung der früher vom Minister aufgestellten Grundsätze und in einer Form, welche seiner Ansicht, daß diese Privilegien nie aufgehoben worden seien, nicht ausdrücklich widerspricht. In seiner Instruction zu den Gesetzen belehrt der Minister, daß seine „Zusammenstellung" nur in den Punkten modificirt werde, welche das Gesetz behandle, sonst aber gültig und maßgebend bleibe.

Es klingt wie eine Ironie, daß der Minister das an Stelle gemeingültiger Vorschriften eingeführte Belieben der Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden, die Unterordnung der Gemeinde unter den Gutsherrn und die Unterordnung beider unter die Regierung als ein Muster von Selbstbestimmung und Selbstverwal-

tung preist. Die Gemeindeordnung von 1850 hatte jeder Gemeinde freigestellt, ihre eigene Ortsverfassung durch Statut festzustellen und in das Statut alle Ortsbesonderheiten, überhaupt solche Bestimmungen aufzunehmen, welche der Gemeindeordnung selbst nicht zuwiderliefen. Das Statut bedurfte nur der Bestätigung durch den Bezirksrath. Das neue Gesetz über die Landgemeinden läßt gleichfalls über gewisse Gegenstände ein Statut zu, aber es muß mit dem Gutsherrn, wo ein solcher vorhanden ist, vereinbart und dann erst von der Regierung genehmigt werden, um gültig zu sein, während die Regierung allein ohne weiteres Normen vorschreiben und in Wirksamkeit setzen darf. Man vergleiche und beurtheile, ob die Junkerpartei wirklich, wie sie sich rühmt, überall, namentlich auf dem Lande, die Autonomie und Selbstbestimmung begünstigt und die uralten Gemeindeverfassungen von der „Gleichmacherei" des neuen Gesetzes habe erretten müssen. Die unwiderstehliche Macht über die Gemeinden hat die Bureaukratie der eifrigen Mitwirkung der Junkerpartei zu verdanken, welche dafür mit den gutsherrlichen und landstandschaftlichen Rechten abgefunden wurde.

Zu einem gleich entschiedenen Siege und unter derselben Bundesgenossenschaft gelangte die Bureaukratie auf dem Gebiete der Polizeigesetzgebung. Durch die Aufhebung der Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverordnungen fiel eine bedeutende Macht an die Polizeibehörden zurück, gegen welche die aufgehobenen Gesetze wirksame, aus der Selbstverwaltung entnommene Bürgschaften gegeben hatten. Aber dies sind nicht alle, ist nicht einmal der erheblichste Theil der Rückerrungenschaften, welche die Polizei in den fünfziger Jahren gemacht hat. Neue Gesetze, die Auslegung alter, an welcher der Competenzgerichtshof und die übrigen Verwaltungsbehörden zusammenwirkten, Ministerialerlasse und factische Macht haben den überwiegend größten Theil der innern Verwaltung, ich meine aller inneren Staatsangelegenheiten mit alleinigem Ausschluß der rein richterlichen Sachen und der auswärtigen Politik, in die Hände der Polizei gelegt. Ueber den Umfang der polizeilichen Thätigkeit, wie die Polizei mit ihrer arbiträren Gewalt alle Lebensverhältnisse durchdringt, wie sie nament-

lich die Rechtsgewalt aus ihrem weiten Gebiete fast gänzlich ausschließt, trage ich an einer andern Stelle Ausführlicheres vor. Hier will ich mich nur damit beschäftigen, durch welche äußere Mittel die Anknüpfung an den alten Zustand gelungen und die Polizei dahin gelangt ist, in ihrer Sphäre alle Gewalt zu vereinigen, an welcher nach der Idee der Verfassung drei verschiedene Staatsfunctionen: die gesetzgebende, die ausführende und die richterliche, hätten betheiligt sein sollen.

Der Begriff der Polizei hat in Preußen seine staatsrechtliche Definition erlangt, als die Bureaukratie im Gegensatze zum ständischen Wesen und zum Absolutismus in das öffentliche Leben eintrat, die Ansprüche der individuellen Freiheit aber ihr noch nicht entgegenstanden. Die Definition ist sehr weit, und der Umfang der polizeilichen Geschäfte entspricht der Ausdehnung des Begriffs. Er umfaßt jede vorsorgende Thätigkeit, um Nachtheil vom Staate, von einer Gesammtheit und von den Einzelnen abzuwenden und in gleicher Weise Vortheile zuzuwenden. Nicht nur mit den hervorspringenden Uebeln hat es die Polizei zu thun, sondern auch mit den Ursachen aller gesellschaftlichen Gebrechen, denen sie vorbeugen soll. Eine hohe Aufgabe und nichts Geringeres als der ideale Staatszweck. Aber eben darin liegt der Irrthum, daß die Polizei allein eine Arbeit in ihre Hand nimmt, an welcher alle Einrichtungen des Staates und der Gesellschaft und alle sittlichen Kräfte der Menschheit mitzuwirken haben. Allgemein, wie sie ihren Beruf auffaßt, ebenso allgemeiner Natur sind die Hülfsmittel, welche sie in Anspruch nimmt. Sie verlangte und erlangte die Befugnisse der weitesten Aufsicht über alles und jedes, des ersten Angriffs, wo und solange irgendeine Gefahr vorhanden sei, und das Recht, Befehle zu erlassen und die eigenen Befehle zu vollstrecken, drei Befugnisse, welche das Wesen der unumschränkten Gewalt ausmachen. In der Verordnung vom 26. December 1808 sind diese Gesichtspunkte eingehalten, die Pflichten der Polizei präcis, die Befugnisse zwar nicht gleich klar ausgedrückt, doch in dem beschriebenen Geiste angedeutet. Die damaligen Gesetzgeber scheinen, fortgerissen von ihrem eigenen Geistesaufschwunge und von der Größe der Zeit, nicht klar durchdacht zu haben, wohin in mit-

telmäßigen Zeiten ein solcher Beruf in Händen mittelmäßiger Beamten führen muß. Aber die Gefahr der Befugnisse haben sie einigermaßen erkannt und durch Corrective zu verhindern gesucht. Allgemeine Verfügungen durften die Regierungen überhaupt nur unter Genehmigung des höchsten Polizeichefs erlassen. Gegen jede polizeiliche Verfügung ohne Unterschied des Gegenstandes und ohne Unterschied, ob sie die Form einer allgemeinen Vorschrift oder eines speciellen Befehls annahm, stand der Rechtsweg offen, wenn man mit der Behauptung auftrat, daß sie einem speciellen Rechtstitel oder einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung zuwiderlief. Endlich stand die volle richterliche Einwirkung frei, wenn der Polizei, und dies galt auch von der höchsten Behörde, grobe Fahrlässigkeit oder gar vorsätzliche Beeinträchtigung nachgewiesen wurde; dann trat die volle Verantwortlichkeit der Beamten ein. Um das Gewicht des Erfordernisses, daß jede allgemeine Polizeivorschrift erst durch die Genehmigung des höchsten Chefs wirksam werde, gehörig zu erkennen, muß man sich an die damalige Stellung des höchsten Ressortchefs erinnern; er war in seinem Ressort der alleinige Vermittler der Gesetzgebung. Die Zeit kam, in welcher der Aufschwung des Jahres 1808 vergessen war. Das Gebiet des Polizeiberufs blieb unverändert, die Befugnisse der Polizei dehnten sich in der Praxis mit der ihnen innewohnenden Gewalt aus und gingen ins Kleinliche; das Hauptcorrectiv, der Rechtsschutz, wurde beseitigt. Die ungehemmte Polizeigewalt wurde selbst ein Uebel und kein geringeres als die, welche sie abzuwehren bestimmt war. Die Aufsicht führte zu einer Häufung von nutzlosen Förmlichkeiten, wie Anmeldungen, Paßwesen, Concessionen mannichfacher Art; die Förmlichkeiten hemmten den steigenden Verkehr und drückten das sonst emporstrebende Selbstgefühl der Bürger nieder. Der erste Angriff verwandelte sich dadurch, daß als Regel die Einwirkung des Richters ausgeschlossen wurde, in eine endgültige Entscheidung. Das Ansehen der Gesetze sank, als die klarste gesetzliche Vorschrift keinen Schutz mehr gegen die polizeiliche Verfügung gewährte. Der Beruf und die Fähigkeit zur Gesetzgebung nahmen ab, weil die Gesetzgeber einem Conflict mit der polizeilichen Praxis vorbeugen wollten und in den Gesetzen ausdrücklich oder durch eine

losere Fassung Ausnahmen zu Gunsten der polizeilichen Verfügung zuließen. Auf die unsichere Begrenzung des Rechtes, allgemeine Befehle und Strafandrohungen zu erlassen, will ich kein erhebliches Gewicht legen, da die Genehmigung des Ministers erforderlich war und, wie ich wiederholt hervorgehoben, die ministerielle Genehmigung damals eine ganz andere Bedeutung hatte als heute, da die Gesetzgebung getheilt ist. Dagegen erhielt die Befugniß, specielle Befehle zu vollstrecken und Vollstreckungsstrafen durch Geldbußen oder Haft aufzuerlegen, eine erweiterte Anwendung. Das Gesetz hatte sie den Bezirksregierungen eingeräumt. In der Praxis legten sich die Polizeiverwalter bis zu den untersten Graden die Befugniß bei; im Jahre 1842 erlangte diese Praxis die Billigung des Ministers. Seitdem konnte jeder Polizeiverwalter Befehle erlassen und deren Ausführung durch Strafen bis zu 100 Thalern oder vier Wochen Gefängniß erzwingen. In gleichem Grade, wie die Macht der Polizei stieg, wurde die Verantwortlichkeit der Beamten verringert; sie wurde auf den Fall beschränkt, wenn eine Verfügung von der vorgesetzten Behörde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben worden war. So fanden die Freiheitsbewegungen des Jahres 1848 den öffentlichen Zustand vor. Der Druck sollte entfernt werden, und viele bedeutende Sätze der Verfassung gehen auf eine directe Beschränkung der Polizeigewalt aus. Wer von wahrhaft constitutionellem Geiste und echter Loyalität durchdrungen, über den öffentlichen Zustand Preußens allein aus der Verfassung sich belehrt, wird keinen Schutz gegen Polizeiwillkür vermissen. Die persönliche Freiheit ist gewährleistet, die Wohnung unverletzlich erklärt, ebenso das Eigenthum; willkürliche Verhaftungen und Haussuchungen werden also ausgeschlossen. Die Presse ist frei, und eine freie Presse ist ein verläßlicher Wächter über die Rechte des Volkes. Die Beamten sind verantwortlich; wer von ihnen eine Rechtsverletzung zugefügt hat, wird verfolgt, ohne daß es der Zustimmung einer höhern Behörde bedarf. Aber der Gegensatz zwischen den Worten der Verfassung und dem praktischen Leben belehrt bald den vergleichenden Beobachter, daß die Verfassung anders und vorsichtiger studirt werden muß. Da gibt es Specialgesetze, welche jene verfassungsmäßigen Verheißungen wiederholen

und zugleich so einschränken, daß sie einer Aufhebung gleichkommen oder doch mindestens den Schutz gegen die Polizeiwillkür zerstören; da gibt es Erlasse der Minister und anderer Behörden, welche Verbindungen mit den alten vor der Verfassung erlassenen Gesetzen und Verordnungen herstellen und den alten Polizeigeist zur Herrschaft gelangen lassen; da gibt es Erklärungen, welche mit der einen Hälfte des Satzes die andere wirkungslos machen oder durch kühne Betonungen den Worten einen nicht geahnten Sinn beilegen. Ein Vergleich des jetzt gültigen Rechtes zum Schutze der persönlichen Freiheit mit dem aufgehobenen Gesetze aus dem Jahre 1848 veranschaulicht, wie viel auf den Geist ankommt, in welchem die Specialgesetze abgefaßt werden. Das ältere Gesetz gab für den Schutz der Wohnung bestimmte, wenn auch nicht ausreichende Regeln; Verhaftungen aber ohne richterlichen Befehl verbot es in unzweideutiger Bestimmung, bis auf den einzigen Ausnahmefall der Ergreifung auf frischer That. Das neue Gesetz gestattet dem Beamten der Polizei, ohne richterlichen Befehl und außer dem Betreffen auf frischer That oder unmittelbar nach derselben, jede Person zu ergreifen, welche ihm einer strafbaren Handlung und zugleich der Flucht dringend verdächtig scheint, zu demselben Zweck bei Tag oder Nacht in die Wohnung zu dringen, Haussuchungen zu jeder Zeit auf eigene Hand zu veranlassen, wenn er meint, Beweismittel für eine strafbare Handlung aufzufinden, welche ihm bei längerm Zögern verloren gehen könnten. Der „dringende Verdacht" des handelnden Beamten ist ein innerer Beweggrund, welchen die betroffene Person für den Augenblick gar nicht controliren kann. Kein Preuße hat einem Polizeibeamten ein gesetzliches Schutzmittel entgegenzusetzen, wenn dieser auf der Straße oder zu Hause ihn verhaftet, bei Tag oder Nacht in die Wohnung dringt, seine Gemächer, seine Möbel durchsucht und die Schriftstücke durchstöbert. Und nach vollbrachter That, wie schwer ist es nicht zu beurtheilen, ob der Beamte einen dringenden oder nur leisen Verdacht gehabt oder den Verdacht nur zum Vorwande genommen hat. Die Strafgesetze können den überschreitenden Beamten kaum erreichen, weil ihm nachgewiesen werden muß, daß er mit Vorsatz widerrechtlich gehandelt hat, wenn er zur Strafe gezogen werden soll. Der Anklage liegt der Beweis ob, daß der Beamte

keinen dringenden Verdacht gehabt, wenn dieser nur eine strafbare Handlung bezeichnet, deren er den Betroffenen verdächtig gehalten. Die Befugniß zum Eindringen in die Wohnung und zu Haussuchungen während der Tageszeit ist so allgemein ertheilt, die Einschränkung so lose ausgedrückt, daß jeder Polizeiverwalter sie aus eigener Machtvollkommenheit selbst ausüben oder durch einen untergeordneten Beamten ausüben lassen darf, ohne zu mehr verpflichtet zu sein, als gewisse Formen während der Handlung zu beobachten. Und selbst diesen beschränkten Schutz des Gesetzes ließ der Minister des Innern nur gegen solche Verhaftungen gelten, welche eine gerichtliche Untersuchung vorbereiten sollen. Dagegen hat er den Polizeiverwaltungen aller Grade die Befugniß zugesprochen, ihren speciellen Befehlen durch Haftandrohung Nachdruck zu geben und die Haft ohne jede richterliche Einwirkung selbst zu vollstrecken. Denn das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit habe mit der Haft als Vollstreckungsmittel nichts zu thun. In dieser Beziehung habe die Verfassung die alten Gesetze fortbestehen lassen. Das neue Polizeigesetz (vom 11. März 1850) bestimmt zwar wörtlich: „Wer es unterläßt, dasjenige zu thun, was ihm von der Polizeibehörde in Ausübung dieser Befugniß geboten worden ist, hat zu gewärtigen, daß es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde vorbehaltlich der etwa verwirkten Strafe und der Verpflichtung zum Schadenersatz" —; aber das Gesetz habe in diesem Satze diese Art der Vollstreckung nur als unzweifelhaft, nicht aber als allein zulässig bezeichnen wollen. Der Nachdruck sei auf den unmittelbar vorangehenden Satz zu legen: „Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen." Zu den „gesetzlichen Zwangsmitteln" gehören nach der Verordnung vom 26. December 1808 auch Geldbußen und Haft. Jede Polizeibehörde habe zu wählen, welches Mittel sie für das wirksamste halte. Ehemals sei zweifelhaft gewesen, ob nur die Bezirksregierungen die Haft als Vollstreckungsmittel gebrauchen dürften — so lauten nämlich die Worte der Verordnung vom 26. December 1808 —, oder ob auch jede untere Polizeibehörde; jetzt sei der Zweifel beigelegt. Die Minister haben für die zweite Auslegung schon im Jahre 1842

sich entschieden, und das neue Gesetz (die von mir angeführten Sätze) bestätige diese Auslegung. Das ist der treu wiedergegebene Ideengang der Ministerialerlasse vom 28. Juni, 6. Juli 1850 und vom 20. Januar 1854. In Uebereinstimmung mit denselben übt jeder Polizeiverwalter, auch der mit der Polizeiherrlichkeit privilegirte Gutsbesitzer die Befugnisse aus, jeden, der seinem als polizeilich bezeichneten Befehle nicht nachkommt, zur Haft zu bringen. Nur eine Beschwerde an die vorgesetzte Behörde kann helfen, wenn diese den Befehl selbst aufzuheben für gut befindet.

Das Recht des Bürgers, unabhängig von dem Willen der Polizei an jedem beliebigen Orte Preußens sich aufzuhalten, folgt zwar als erste Bedingung aus dem Begriffe der persönlichen Freiheit. Wie sollte frei genannt werden, wer auf Befehl seinen Aufenthalt wechseln oder beibehalten muß? Aber Folgerungen von dieser Tragweite beachtete die Regierung nicht. Die Polizei ließ vermögende Leute nicht zuziehen auf Grund des Armengesetzes, wies unbescholtene Leute aus zum Zweck der öffentlichen Sicherheit. Mit gleicher Willkür wurde die Freiheit der Presse gegen polizeiliche Anordnungen unwirksam, das „unverletzliche" Eigenthum gegen Eingriffe der Polizei schutzlos gemacht, wie ich an einer andern Stelle ausführlicher darthue. Die Verantwortlichkeit der Polizeibeamten bot keinen Schutz gegen die Willkür. Die octroyirte Verfassung hatte die gerichtliche Verfolgung der öffentlichen Civil- und Militärbehörden wegen Rechtsverletzung im Amte ohne jede Bedingung freigegeben. In der Revision setzte man an die Stelle: „Die Bedingungen bestimmt das Gesetz. Eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Behörden darf jedoch nicht verlangt werden." Unter dem „Gesetze" war offenbar ein in Zukunft zu erlassendes gemeint; der Nachsatz ist in seiner Wortfassung eben nur dann verständlich, wenn man ihn als Regel für das zukünftige Gesetz auffaßt; sonst wäre der richtige Ausdruck gewesen, wie ihn die octroyirte Verfassung in der That gebraucht hat: Eine vorgängige Genehmigung „ist nicht nöthig". Die Regierung aber benutzte den unbestimmten Wortlaut zur doppelten Abschwächung der Verantwortlichkeit. Sie erklärte die Bedingungen des alten Gesetzes (vom 11. Mai 1842) für fortbestehend. Danach gilt als Rechtssatz, daß ein Entschädi-

gungsanspruch gegen einen Polizeibeamten wegen einer polizeilichen Verfügung nur dann gestattet sei, wenn die vorgesetzte Behörde die Verfügung als „ungesetzlich" oder „unzulässig" aufgehoben hat. Unverfolgbar bleibt aber der Polizeibeamte, wenn die vorgesetzte Behörde aus freier Erwägung die Verfügung aufgehoben hat, ohne sie gerade als ungesetzlich oder unzulässig zu bezeichnen. Unverfolgbar ist die Behörde, welche für den einzelnen Fall die letzte Instanz bildet, und immer unverfolgbar der Minister. Auf der andern Seite ließ sich die Regierung den Vortheil nicht entgehen, welcher aus der Auffassung entsprang, daß die Bedingungen durch ein neues Gesetz zu ordnen seien, und verschaffte durch das Conflictengesetz vom 13. Februar 1854 den vorgesetzten Behörden in Gemeinschaft mit dem Competenzgerichtshofe die Befugniß, die strafgerichtlichen Verfolgungen gegen Beamte als „ungeeignet" zu untersagen.

Die gewaltige Macht der Polizei erhielt ihren bedeutendsten Rückhalt, die Verfassung einen neuen Widerspruch in den gesetzgeberischen Befugnissen, welche die Polizeibehörden zum Theil von den Gesetzen empfangen, zum Theil sich selbst beigelegt haben. Ungern versage ich mir hier eine allgemeine Betrachtung darüber, inwieweit den localen Behörden ein Verordnungsrecht einzuräumen, welche Garantien gegen Misbrauch damit zu verbinden und wie die Grenzen zu finden sind. Sie würde die Kritik der bestehenden Gesetze und der durch Gesetz nicht unterstützten Gewohnheit erleichtern und verständigen. Indessen der Gegenstand dieser Abhandlung weist mich an, unmittelbar vom bestehenden Gesetze auszugehen und an die thatsächliche Entwickelung mich eng anzuschließen. Das Polizeigesetz vom 11. März 1850 ist die Quelle. Es ist mit den Ordnungen der Gemeinden und höheren Verbände an Einem Tage ergangen, und sein innerer Zusammenhang mit denselben muß manche seiner Vorschriften erklären. Es benennt die Gemeindevorsteher als die Verwalter der Ortspolizei; doch behält es dem Minister des Innern die Befugniß vor, an Gerichtsorten, in Festungen und Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern eine abgesonderte königliche Polizeiverwaltung herzustellen. Die polizeiherrlichen Gutsbesitzer gehören nicht in sein System, es behandelt dieses Privile-

gium als aufgehoben. Die örtliche Polizeiverwaltung darf für den Ort, die Regierungen dürfen für mehrere Gemeinden ihres Bezirks oder den ganzen Bezirk allgemeine polizeiliche Vorschriften erlassen und deren Nichtbefolgung mit Strafen bedrohen, im höchsten Maße bis zu 10 Thalern oder 14 Tagen Gefängniß. Die Bedeutung dieser Befugniß ist nicht nach der Höhe der zulässigen Strafe zu beurtheilen; den gesetzlich gesinnten Bürger erfüllt die geringste Strafe mit zwingender Scheu. Entscheidend ist der Umfang der Gegenstände, über welchen die Vorschriften sich erstrecken dürfen. Nach richtigen Grundsätzen ist die Strafverordnungsbefugniß einzelner Behörden auf Gegenstände einzuschränken, welche der allgemeinen Gesetzgebung ganz unzugänglich sind, auf Gegenstände ganz örtlicher und zugleich vorübergehender Natur. Entsteht ein seinem Wesen nach andauerndes Bedürfniß für einen weitern Kreis, so soll es der Landesgesetzgebung unterbreitet werden. Das Polizeigesetz zählt zwar die einzelnen Gegenstände auf, aber diese sind so allgemein und weitgehend wie der polizeiliche Beruf. Es gehören dazu: Schutz der Personen und des Eigenthums; Sorge für Leben und Gesundheit; Fürsorge gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse; jede Art von Verkehr auf Märkten, Orts-, Land- und Wasserstraßen, in Gast- und Kaffeehäusern u. s. w., und überdies „alles andere, was im besondern Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß". Man sieht, die Polizeibehörden haben unbeschränkte Vollmacht zur polizeilichen Gesetzgebung. Wie die Befugniß ausgeübt wurde, will ich an wenigen Beispielen zeigen, die ich aus vielen gleichartigen herausgreife. Die meisten Bezirksregierungen verboten den Predigern der dissidentischen Gemeinden die Verrichtung von geistlichen Handlungen, darunter auch öffentliche Reden an Grabstätten, und viele Prediger wurden wegen solcher Uebertretungen bestraft. Eine Regierung erließ ein förmliches Gesetz über Aufnahme und Unterstützung fremder Armen und Kranken; eine andere verbot den Krügern und Schankwirthen, Branntwein auf längere Zeit als auf acht Tage zu creditiren, und drohte eine neue Art von Strafe an, den Verlust der Concession. Eine wesentliche Garantie enthielt das Polizeigesetz für die landwirthschaft-

lichen Angelegenheiten. Regierungsvorschriften solcher Art bedurften zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bezirksrathes. Nach der Bezirksordnung vom 11. März 1850 sollte dieser aus den gewählten Vertretern der Kreise hervorgehen, er wäre deshalb eine zur Controle besonders geeignete Behörde gewesen. Das Gesetz, welches die Bezirksordnung aufhob, ließ die Frage, in welcher Weise die erwähnte Function des Bezirksrathes ersetzt werden sollte, unberührt. Der Minister interpretirte, daß die Regierungen nunmehr in ihrem Verordnungsrechte selbständig wären, und so fiel die wesentlichste Garantie. Nach zwei Richtungen endlich erhielt die Befugniß der Behörden eine über die Absicht des Polizeigesetzes weit hinausgehende Ausdehnung. Die gutsherrliche Polizei wurde wieder eingeführt, und die privilegirten Gutsbesitzer übernahmen ohne weiteres die Verordnungsbefugniß für die ihnen untergeordneten Ortschaften; sie galt als ein Theil ihres „dinglichen Besitzrechtes". Nach oben hin verschafften sich die Minister aus freier Machtvollkommenheit einen Antheil an der Verordnungsbefugniß. Das Polizeigesetz hatte sie ihnen nicht beigelegt, und es konnte sie ihnen nicht beilegen aus dem triftigen Grunde, weil das Gesetz dieselbe aus dem örtlichen Bedürfnisse herleitet, Anordnungen aber, welche über das Sonderbedürfniß eines Bezirks hinausgehen, nicht mehr örtlicher Natur sind. Die Minister dagegen fanden in ihren Circularerlassen ein vielfach benutztes Mittel, gewisse Anordnungen zu bezeichnen, mit deren Erlaß und Strafbedrohung sie die einzelnen Regierungen beauftragten. Beispielsweise: der Minister wies sämmtliche Regierungen an, das versäumte Vorzeigen von Gesindedienstbüchern mit Strafen zu bedrohen. Fälle dieser Art sind nicht selten. Die Maßregeln, welche die Regierungen gegen die Freireligiösen Gemeinden ergriffen, sind durch eine allgemeine Anweisung des Ministers hervorgerufen worden. So hat sich neben der allgemeinen Landesgesetzgebung eine besondere polizeiliche gebildet, welche von den Verwaltungsbehörden ausgeht, von dem örtlichen Bedürfnisse als Quelle der Befugniß losgelöst ist und die wichtigsten Lebensverhältnisse ergreift.

Alleinstehend in ihrer Bedeutsamkeit, doch im Zusammenhange mit der angemaßten Verordnungswillkür der Verwaltungsbehörden

ist die Regulirung des Elementarschulwesens, welche Herr von Raumer auf eigene Hand unternommen und durchgeführt hat. Mehr als in irgend einem andern größern Staate ist in Preußen ein allgemeiner und zugleich guter Elementarunterricht ein unentbehrlicher Hebel des Volkswohlstandes und der staatlichen Macht. Unter allen Nationen, selbst unter den Deutschen, sind die Preußen am meisten darauf angewiesen, ihre Kräfte durch alle moralischen Mittel der Intelligenz zu erhöhen und zu vervielfältigen. Preußen ist nicht reich, unter den Staaten der westlichen Hälfte Europas nimmt es in der Vermögensscala den letzten Platz ein. Durch seine geographische Lage sind die meisten Einwohner von den natürlichen Anregungen ausgeschlossen, welche Meeresküsten und bedeutende Flüsse zur Theilnahme am großen Weltverkehr geben. Die Geringfügigkeit seiner Mittel tritt noch auffallender hervor durch die Größe seines Berufs. Es hat langgestreckte Grenzen gegen mächtige Nachbarn zu vertheidigen, Schutz für die deutschen Küsten einstweilen durch Ersatz an streitkräftiger Landmacht zu erkaufen, bald wird es ihn selbst durch eine Flotte gewähren müssen. Es hat das Ansehen Deutschlands als einer Nation nach außen zu erhalten und als einer kräftigen Nation herbeizuführen. Es hat Deutschland zu der Nation zu einigen, welche bestimmt ist, Wächter der Freiheit und des Friedens in Europa zu werden. Mit welchen Mitteln will Preußen diesen Beruf erfüllen? mit welchen Mitteln auch nur sein eigenes Ansehen, seinen eigenen Länderbestand erhalten und seine eigene innere Entwickelung schützen? Kurzsichtige Leute erwidern: mit seinem Heere oder mit Bündnissen. Nur der schwache Verstand, der weder im Denken noch in einer nanatürlichen Anschauung der Verhältnisse geübt ist, kann in so grober Weise die Aeußerung der Kraft mit den Ursachen ihrer Erzeugung verwechseln. Der Werth internationaler Bündnisse steht genau in dem Verhältnisse zur eigenen Macht, der Nutzen, den ein verbündeter Staat gewährt, genau im Verhältnisse zu dem Nutzen, welchen er empfängt. Wenigstens gilt dies für einen längern Zeitabschnitt. Ein Bund, in welchem nicht jede verbündete Nation gleich viel empfängt und gewährt, kann auf die Länge der Zeit nicht zum Heile der Verbündeten bestehen; er löst sich auf oder verwandelt sich in

ein Schutzverhältniß, den Keim des Verfalles für den Beschützten. Und das Heer ist von Bedeutung, wenn es ein getreuer Ausdruck der Wehrkraft ist, wenn es den Machtverhältnissen des Landes entspricht; Quelle der Wehrkraft ist es nie. Durch Ausgaben wird kein Privatmann reich; kein Staat wird dadurch allein mächtig, daß er Geld und persönliche Kräfte verwendet. Nur die Kehrseite ist richtig. Der Privatmann wie der Staat können bei den größten Hülfsmitteln zu Grunde gehen, wenn sie dieselben gar nicht oder schlecht benutzen. Thorheit ist es, den Satz umzukehren, in einem großen Aufwande die Quelle von Macht zu suchen. Will Preußen durch seine Wehr imponiren, so muß es erst innerlich in gleichem Verhältnisse sich stärken und seine Hülfsmittel so weit erhöhen, daß das Heer der richtige Ausdruck seiner Macht ist. Ohne Besitz von angesammeltem Reichthum ist es auf den Erwerb angewiesen und darauf, seine Erwerbskräfte zu erhöhen. Und weil ihm die äußere Natur dabei weniger behülflich ist, muß es an die Quelle gehen, an welcher die Natur immer unerschöpflich ist, es muß sich an den Menschen wenden. Die inneren Güter des Menschen sind auch im volkswirthschaftlichen Sinne unerschöpflich. Ladet in Preußen die Natur unmittelbar nur einen kleinen Theil zur Seefahrt und zu Handelsunternehmungen ein, so muß die Erkenntniß, die erlernte Kenntniß von fernen Ländern, von Bedürfnissen und Sitten ihrer Einwohner zum Welthandel treiben. Ist der Boden nur vom Durchschnitte und nicht mit üppiger Fülle gesegnet, so muß der Landmann zu nützlicher Kraftanstrengung angeleitet, durch landwirthschaftliche Versuche belehrt und von der überlieferten Landwirthschaft zu bewährten neuen Methoden geführt werden. Sind die Rohproducte von der Beschaffenheit, wie sie auch jedes andere Land erzeugt, so muß durch alle Anweisungen der Naturwissenschaft, durch die Ausbildung jeder Geschicklichkeit der Vorzug in der Bearbeitung erstrebt werden. Zur Ausbreitung des Wohlstandes wird sich bald die innere Wertherhöhung der einzelnen Menschen gesellen, wenn Freiheit das Selbstbewußtsein, Selbstbestimmung die Erkenntniß der eigenen Kraft befördern. Die inneren Kräfte des Menschen sind als Hülfsmittel für den Staat unerschöpflich; aber es gibt nur Einen Zugang zu

ihnen, der durch wissenschaftliche Kenntniß und lebenskundige Erfahrung führt. Zur Ausbreitung und Verwerthung der Kenntniß unentbehrlich ist die Volksschule. Ein guter Elementarunterricht befreit die Menge von Vorurtheilen und schlechten Gewohnheiten, welche die schlimmsten Feinde der Entwickelung sind, macht die Menge fähig, an den Ergebnissen der Wissenschaft sich zu betheiligen, sie zu verwerthen, durch richtige Anschauung der Natur dem Forscher die Arbeit der Beobachtung zu erleichtern.

Der vollen Bedeutung der Volksschule gibt die Verfassung einen entsprechenden Ausdruck. Sie erklärt nicht nur die Wissenschaft und ihre Lehre für frei, sondern sie wendet sich auch sofort zur Volksschule, garantirt jedem Bürger die Zugänglichkeit des Elementarunterrichts durch Volksschulen, welche an jedem Orte zu erhalten sind, und verlangt dagegen, wie billig, große Opfer. Der Unterricht wird unentgeltlich ertheilt; aber die Gemeinden müssen die Schulen errichten, erhalten und nach Bedürfniß erweitern. Der allgemeinen Zugänglichkeit der Schule entspricht ein Zwang der einzelnen. Die Aeltern oder ihre Stellvertreter müssen die Kinder in die öffentliche Elementarschule schicken oder nachweisen, daß die Kinder sonst in den Gegenständen unterrichtet werden, welche für Gegenstände des Elementarunterrichts erklärt sind. Zuwiderhandelnde werden durch Strafen gezwungen. Der Werth dieser Verfassungsbestimmungen und ihre innere Gerechtigkeit hängt von der Frage ab, was in den Elementarschulen gelehrt werden soll. Der Staat hat an den Schulen eine heilvolle Grundlage und eine Quelle für Machterhöhung, wenn Nützliches gelehrt und thatkräftige Bürger vorbereitet werden; die Schulen verwandeln sich ins Gegentheil, zu einer Quelle von Uebeln, wenn das jugendliche Alter nutzlos vergeudet oder gar das kindliche Gemüth beschädigt wird. Millionen Thaler jährlich müssen die Bürger für den Elementarunterricht ausgeben; das Geld ist zu ungeheuerm Zins angelegt oder verschwendet je nach dem, was dafür geleistet wird. Jeder Preuße ist gezwungen, seine Kinder in den Unterrichtsgegenständen der Elementarschule unterrichten zu lassen; der Zwang ist heilsam und gerechtfertigt, wenn die Gegenstände gut, er ist willkürlich und verderblich, wenn sie schlecht gewählt sind. Die Verfassung ver-

sprach gesetzliche Bürgschaften für die Ordnung des Unterrichtswesens; ein besonderes Gesetz sollte es regeln. Der Unterrichtsplan für die Elementarschule und die Ordnung des Seminars gehörten zu den hauptsächlichsten Gegenständen, welche der gesetzlichen Regelung bedurften; denn sie entscheiden ja darüber, was und wie gelehrt und was für zwangsweise zu ertheilenden Unterricht erklärt wird. Als Grundlage für das Staatswohl und unentbehrliches Bedürfniß für die staatliche Entwickelung, als ein Institut, für welches die Bürger Millionen jährlich beitragen müssen, als bindende Norm für jeden Privatmann, worin er seine Kinder unterrichten lassen muß: von jedem dieser Gesichtspunkte aus gelangt man zu derselben Anschauung, welche in der Verfassung eine bestärkende Verheißung gefunden hat, daß kein Verwaltungsbeamter, kein Minister, sondern allein das Gesetz festzusetzen habe, was in Preußen als Inhalt des Privatunterrichts gelten und wie es gelehrt werden soll. Herr von Raumer aber setzte sich an die Stelle aller gesetzgebenden Gewalten. Er legte kein Unterrichtsgesetz vor, sondern erließ am 1. October 1854, nachdem er beinahe vier Jahre seit der Verfassung die alte Ordnung aufrecht erhalten hatte, drei Regulative für das Seminar, für die Vorbereitungsschüler und für die evangelischen Elementarschulen, welche die Unterrichtsgegenstände, den Schulplan und die Lehrmethode bis zu den kleinsten Einzelheiten vorschreiben. Der Minister verkennt keineswegs die Bedeutung des von ihm behandelten Stoffes; die eine Seite derselben, ihre Rückwirkung auf die ganze Entwickelung des Staates, betont er mit großem Nachdruck. Eben von dieser Erwägung aus hat er sich berufen gefühlt, die Regulative zu erlassen. Aber woher hat er die Vollmacht genommen, in dem verfassungsmäßigen Preußen die Basis der Volksentwickelung zu verändern, über den zukünftigen Inhalt eines Instituts zu verfügen, welches durch hohe Steuern erhalten werden muß? Wovon leitet seine Verfügung die Autorität ab, daß sie mit bindender Kraft vorschreiben darf, was jeder Vater bei Vermeidung von Strafe und Zwangsmaßregeln seinem Kinde lehren lassen muß? Wären die Regulative vom besten Geiste und der tiefsten Einsicht dictirt gewesen, so würde immer noch den Minister der Vorwurf der Verfassungsverletzung und der angemaßten

gesetzgeberischen Gewalt treffen. Selbst die besten Regulative hätten als Gesetzentwurf vorgelegt und zur gesetzlichen Sanction durch König und Kammern gebracht werden müssen. Aber die Regulative des Herrn von Raumer beginnen mit falschen Principien und führen eine schlechte Vertheilung der Lehrgegenstände, einen zweckwidrigen Lernstoff und eine verderbliche Unterrichtsmethode ein. Statt jeder Kritik, die mich von meiner Aufgabe, dem Nachweise der Verfassungsverletzung, zu weit abführen würde, will ich die Worte aus dem dritten Regulativ hierher setzen, weil sie ohne jeden Rückhalt aussprechen, von welcher Richtung her der Geist der Regulative kam und nach welcher Richtung hin Herr von Raumer steuerte: „Wie das gesammte Leben des Zeitalters an einer Grenzlinie angekommen ist, wo ein entscheidender Umschwung nothwendig und wirklich geworden, so muß die Schule, wenn sie nicht in Festhaltung eines überwundenen Gegensatzes wirkungslos werden und untergehen soll, in die berechtigte neue Bewegung Leben empfangend eintreten." Eine Umschreibung des bekannt gewordenen Stahl'schen Satzes: Die Wissenschaft muß umkehren. Und wahrhaftig, die Regulative verbannen gründlich die Verwerthung des wissenschaftlichen Fortschritts aus dem Seminar und aus der Elementarschule. Weder unmittelbar noch mittelbar soll von der erhabensten Arbeit des deutschen Volkes, von seiner Geistesarbeit, irgend ein Vortheil dem Lehrer oder Schüler zufallen. Ich will nicht entscheiden, was als letzte Absicht vorgewaltet, ob die höhere Bildung gänzlich zu verbannen, oder ob sie innerhalb einer bestimmten Klasse einzudämmen und das Ueberfließen zu verhindern. Eins wie das Andere unheilvoll und nur im Grade verschieden. Gelänge die Absicht der Regulative, so würde das auf die Elementarschule angewiesene Volk von jeder Theilnahme an den Kenntnissen ausgeschlossen, welche über das schnelle Lautiren und Niederschreiben von Worten und die vier Rechenelemente mit Brüchen hinausgehen. Dagegen wird jeder entlassene Schulknabe außer einigen weltlichen Liedern viel biblische Geschichte, Gebete, geistliche Wochensprüche, Katechismus, Sonntagsevangelien und mindestens 30 Kirchenlieder wörtlich auswendig gelernt haben. Und die Lehrer mögen sich umsehen, ob sie neben ihren Berufsgeschäften und neben ihrer Theilnahme an der innern

und äußern Mission, welche der Minister für einen Theil ihres Berufs ausgibt, irgend etwas Allgemeines, wie etwa Universalgeschichte, Literaturgeschichte, Theorie der deutschen Grammatik, Abfassung von schriftlichen Aufsätzen, Arithmetik, Geometrie, Pädagogik u. s. w., in Mußestunden nachholen oder mit den deutschen Classikern sich bekannt machen können. Denn im Seminar ist alles dies verboten, und dort ist die Zeit außer den eigentlichen Schulstunden mit Andachtsübungen, Bibellesen, Auswendiglernen von Bibelstellen und Liedern, Lesen in der für sie ausgewählten Literatur zu gut besetzt und zu streng bewacht, als daß sie heimlich den verbotenen Disciplinen sich sollten zuwenden können; vorausgesetzt, daß es im Geiste der Regulative hergeht.

In den ersten Jahren scheint selbst in den Abtheilungen der Bezirksregierungen für Schulsachen der Beifall nicht weit verbreitet gewesen zu sein. Noch im Jahre 1856 zwingen „gemachte Wahrnehmungen" den Minister, in einem Erlaß an sämmtliche Bezirksregierungen „die bestimmte Erwartung auszusprechen, daß Anweisungen für die Einrichtung und Ertheilung einzelner Unterrichtsfächer durch Empfehlung der königlichen Regierung an die Lehrer nicht gebracht werden, welche in Auswahl und Anordnung des Unterrichtsmaterials oder in Anweisung der Unterrichtsertheilung von den fundamentalen Grundsätzen der Regulative abweichen". Auch an die Lehrer ergehen häufig Ermahnungen, genau nach Vorschrift der Regulative und in ihrem Geiste innerhalb und außerhalb der Schule zu wirken und zu leben. Die Regierung werde für ihre materiellen Interessen schon sorgen; die einzelnen Bezirksregierungen seien angewiesen, auch in den Städten, wo es ihnen nothwendig scheine, das Gehalt zu erhöhen; die Lehrer sollen sich der Fürsorge würdig zeigen. Dagegen spricht sich der Minister äußerst zufrieden über die erfreuliche Regsamkeit in der Literatur aus, in welcher ihm Unterrichtsbücher im Sinne der Regulative angefertigt werden. Freilich hatten sein Versprechen von Empfehlung und die Aussicht auf Absatz der Bücher dazu ermuntert.

Die organischen Gesetze waren verändert, die Grundrechte zu leeren Worten gemacht, die Macht der Verwaltung war ohne jedes Gegengewicht. Die Leiter der Reaction hielten in der größern Ar-

beit einen Augenblick inne und wandten sich geringeren Gesetzen und der Befestigung des Errungenen zu; die Ungestümen drängten nach großen Thaten und neuen Siegen. Da trat ein an sich betrübendes Ereigniß ein, welches aber in unmittelbarer Folge einen Stillstand in die Rückbewegungen brachte. Ein heftiger Krankheitsanfall des Königs nahm einen schweren Verlauf, der König wurde zu regieren verhindert. Die erste amtliche, unter dem Namen des Königs und unter Gegenzeichnung der Minister veröffentlichte Urkunde vom 23. October 1857 brachte die Nachricht, daß in den nächsten drei Monaten eine günstige Veränderung des Zustandes nicht zu erwarten sei. Die Verfassung hatte für ein Ereigniß dieser Art Vorkehrung getroffen. Im constitutionell-monarchischen Staate kann die erhabene Person des Königs und die ihm beigelegte Machtfülle nicht entbehrt werden. Zu allen Rechten seines Amtes, zu allen seinen Handlungen gehört eine unverletzliche Person als Träger. Die constitutionelle Monarchie, wie sie sich geschichtlich gestaltet und im verfassungsmäßigen Preußen zur Geltung gebracht hat, versichtbart eine Idee, stellt in der Person des Königs die Hoheit des Staates dar und findet ihre höchste Bürgschaft darin, daß der König gleich wenig von den beengenden Schranken, innerhalb deren jeder Bürger eingeschlossen ist, wie von dem Getriebe der Leidenschaft ergriffen werde. Die Unverletzlichkeit des Königs ist kein Geschenk an die Krone, sie ist eine innere Nothwendigkeit, ohne welche nach den constitutionellen Anschauungen die Staatsidee nicht zum Ausdrucke gelangen kann. Aus ihr holt das Gesetz und jeder hohe Staatsact seine Weihe; in der Bestätigung oder Genehmigung durch einen Willen, welcher keinem Zwange des Zufalls unterworfen ist, streift der königliche Act alles Zufällige und Persönliche ab und wird als ein Ergebniß der Idee beurkundet. Eben um deswillen gibt es im constitutionell-monarchischen Staate keinen Bürger, welcher an der Unverletzlichkeit theilnimmt; wegen der mangelnden Unverletzlichkeit ist kein Bürger fähig, die Stelle des Königs zu ersetzen, königliche Acte zu vollbringen, wie nahe er auch in menschlicher Beziehung der Person des Königs sein mag. Ist der König zu regieren verhindert, so kann kein königlicher Act vollzogen werden. Währt das Hinderniß nur eine so kurze Zeit, daß

aus dem Stillstande kein Unheil für den Staat zu befürchten ist, so liegt kein Bedürfniß zur Auskunft vor. Dauert das Hinderniß länger, drängt die Zwischenzeit zur Vollziehung eines königlichen Actes, so muß eine andere Person als der sichtbare Repräsentant der Staatsidee, mit der ganzen Machtfülle und hohen Weihe des königlichen Amtes begabt, eintreten. Um dies sein zu können, bedarf sie der Unverletzlichkeit; denn abgesondert von ihr ist eine königliche Gewalt nicht denkbar. Die Eigenschaft der Unverletzlichkeit kann nur aus der Verfassung hergeholt werden, der König kann sie nicht geben. Sowenig wie der König der Unverletzlichkeit sich entäußern kann, es wäre denn, daß er der Fähigkeit zu regieren entsagte, so wenig kann er einem Bürger die Unverletzlichkeit verleihen. Deshalb hat die Verfassung für den Fall eines dauernden Hindernisses die Einsetzung einer Regentschaft zugelassen und vorgeschrieben. Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus, und kraft der königlichen Gewalt, welche zeitweilig in ihm ruht, ist er unverletzlich. Man hat wol Zweifel aufgeworfen, was unter „dauernd" zu verstehen sei; man hat wol die Unbestimmtheit des Ausdrucks getadelt. Zweifel und Tadel bezeugen ein mangelndes Verständniß. Der Geist der Verfassung macht den Sinn klar und entzieht ihn jeder Ungewißheit. Solange ein königlicher Act nicht vollzogen zu werden braucht und die Geschäfte auf den Wegfall des Hindernisses warten können, so lange kann die Regentschaft umgangen werden. Ist die Vollziehung des Staatsactes nicht mehr aufschiebbar, so ist es auch die Regentschaft nicht. Die Anzahl der Tage allein entscheidet nicht, wer könnte sie im voraus bestimmen? Auch ist die Beschaffenheit der Tage in der Staatslenkung nicht gleich. Wenn das Heil des Staates drängt, dann erheischt das Bedürfniß die Regentschaft; der königliche Act macht eine königliche Gewalt nothwendig, und einen andern Weg als die Regentschaft gibt es nicht, auf welchem man zu einem mit der Unverletzlichkeit begabten Träger der königlichen Gewalt gelangen könnte. Entweder die Abhaltung des Königs erweist sich noch nicht als Hinderniß, weil kein Bedürfniß die Vollziehung eines königlichen Actes erforderlich macht, oder das persönliche Hinderniß des Königs droht ein Hinderniß in der Staatslenkung zu werden.

In dem ersten Falle bedarf es gar keines Schrittes, in dem zweiten muß die Gefahr durch die Regentschaft beseitigt werden; eine dritte Möglichkeit oder eine andere Art, das Hinderniß zu beseitigen, gibt es nicht. Der König war im Jahre 1857 verhindert zu regieren, das Hinderniß drohte die Staatslenkung zu ergreifen. Für mindestens drei volle Monate vom 23. October ab war nach menschlicher Voraussicht das Hinderniß zu erwarten, so beurkundet der königliche Erlaß. Innerhalb dieser drei Monate war außer anderen königlichen Acten die Einberufung der Kammern nach Verfassung und Gesetz (vom 18. Mai 1857) unerläßlich nothwendig; die Kammern zu berufen, ist eine dem Könige allein zustehende Befugniß (Art. 51), und während der Sitzung der Kammern ist die königliche Gewalt unentbehrlich. Die Verhinderung des Königs war also unzweifelhaft dauernd. Auch sprach die Regierung selbst das Bedürfniß aus, daß die königliche Gewalt inzwischen von einer anderen Person zu handhaben sei. Nichtsdestoweniger umging sie den einzig zulässigen und von der Verfassung deutlich vorgeschriebenen Weg und führte den anomalen Zustand einer in dem preußischen Staatsrechte unbekannten und unzulässigen Stellvertretung herbei. Sie bewirkte, daß Prärogative der königlichen Gewalt einem Bürger anvertraut wurden, der zu den Gesetzen des Landes in demselben Verhältnisse wie die übrigen Bürger stand und nicht unverletzlich war. Dreimal wiederholte sich dasselbe, dreimal wurde die anomale Stellvertretung erneuert; sie dauerte beinahe ein volles Jahr, obschon inzwischen fast jedes königliche Amt hätte ausgeübt werden müssen. Die Folge blieb nicht aus. Die Staatslenkung war nicht ganz frei. Das ganze Jahr fühlte der Stellvertreter sich gezwungen, ein Ministerium um sich zu dulden, welches er nach Herstellung des normalen Zustandes als Regent sofort entließ. Eine bedeutende praktische Bewahrheitung für alle Zeiten, wie folgerichtig die Idee und wie weise die Vorschrift der Verfassung ist, welche nur die untheilbare Ausübung der königlichen Gewalt, nur die Regentschaft und keine andere Stellvertretung zuläßt. Ein niederschlagendes Zeugniß von dem Geiste der Staatsmänner der damaligen Zeit ist uns darin aufbewahrt, daß innerhalb der Kammer nicht ein einziger Mann sich gefunden, welcher den verfassungswidrigen Zustand

gerügt hätte, obschon der Tadel unter den Kennern des Staatsrechtes von Mund zu Munde ging. Fehlte das Verständniß oder der Muth? Oder meinte man die höchsten Staatsrücksichten einem individuellen Zartgefühle nachsetzen zu müssen?

Während der anomalen Stellvertretung stockte die Gesetzgebung, sie beschränkte sich auf das unumgänglich Nothwendige. Was zu anderen Zeiten ein Unglück gewesen wäre, erschien damals im Gegensatze zu der abgelaufenen Periode als Gewinn. Am 7. October 1858 trat die Regentschaft ein. Herr von Westphalen hatte sich vorher zurückgezogen; die übrigen Minister bis auf die beiden, welche später auch in den neuen Zustand der Dinge sich fanden, wurden entlassen. Das Land athmete auf, als es die alten Männer scheiden sah, Patow und Auerswald unter den neuen Namen hörte, Hohenzollern einem Manteuffel, Flottwell einem Westphalen und Bethmann-Hollweg einem Raumer entgegenstellte.
