

Digitales Brandenburg

hosted by Universitätsbibliothek Potsdam

Zur Verfassungsgeschichte Preußens

Lasker, Eduard

Leipzig, 1874

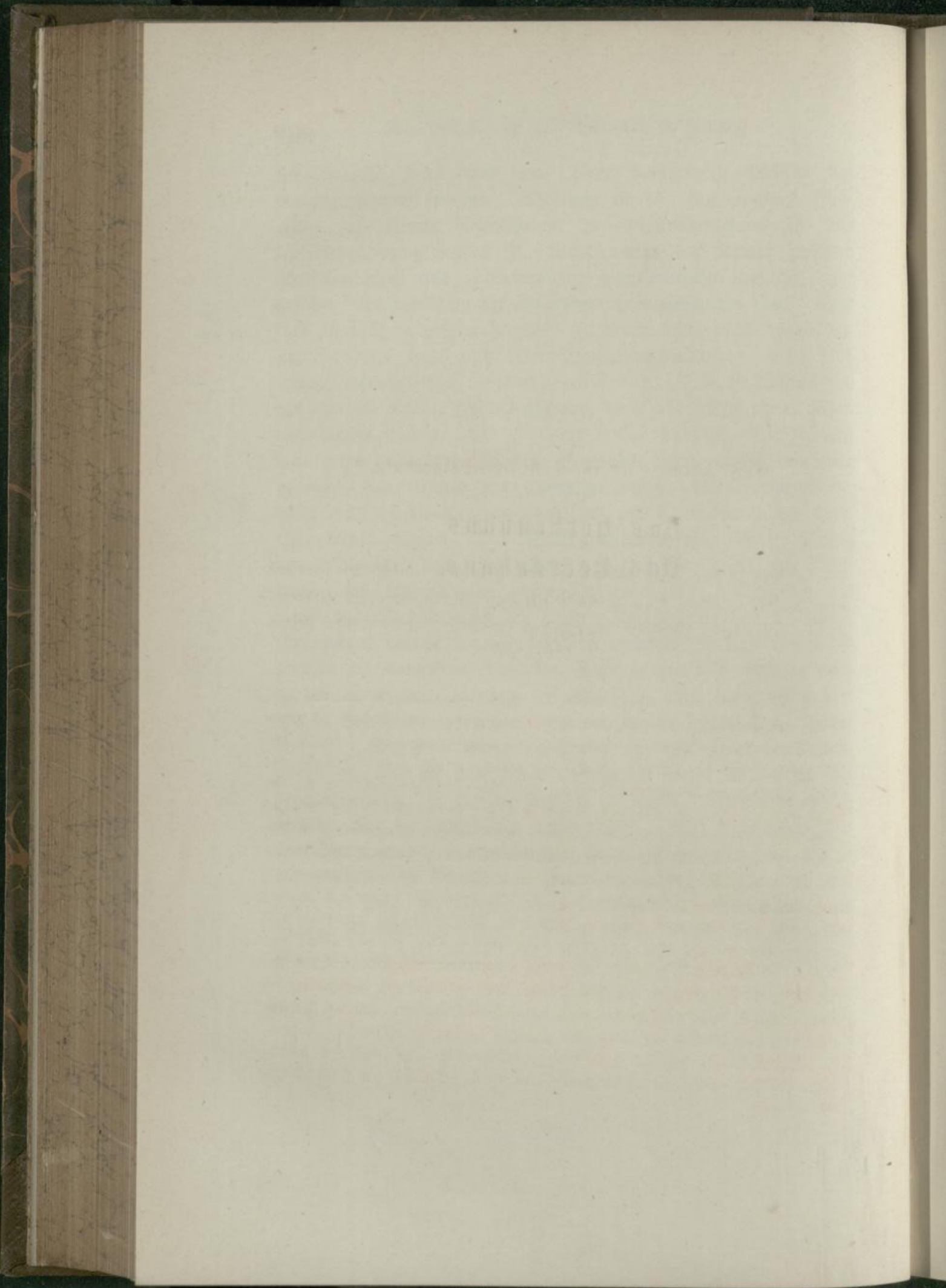
V. Das Herrenhaus. (1863.)

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

V.

- Das Herrenhaus.

(1863.)



Eine Antwort an Graf Arnim-Boitzenburg. *)

1.

Herr Graf! Sie zählen zu den Wenigen, welche in Preußen dem aristokratischen Namen einen gleichen Klang, wie in anderen, mehr beglückten Ländern verschaffen möchten; Sie finden hierin

*) Das Abgeordnetenhaus hatte im Staatshaushaltsetat für das Jahr 1862, neben anderen untergeordneten Abänderungen, den Militäretat gegen den Entwurf der Regierung wesentlich umgestaltet. Hierauf beschloß das Herrenhaus (am 11. October 1862), den Gesetzentwurf in der Fassung des Abgeordnetenhauses abzulehnen, dagegen „denselben Gesetzentwurf“ in der ursprünglichen Fassung der Regierungsvorlage anzunehmen. Mit diesem Beschluß wurde der Gesetzentwurf dem Abgeordnetenhaus wieder zugestellt. Das Abgeordnetenhaus trat in keine nochmalige Berathung ein, sondern erklärte (am 13. October 1862) den zweiten Theil des Beschlusses als verfassungswidrig und nichtig. Unmittelbar darauf (am 14. October 1862) wurde der Landtag geschlossen und seitdem ist bis zum Jahre 1866 kein Etatsgesetz vereinbart und die Finanzverwaltung ohne gesetzliche Grundlage geführt worden. Graf von Arnim-Boitzenburg hatte jenen für verfassungswidrig erklärten Theil des Beschlusses im Herrenhause als Antragsteller herbeigeführt und unternahm die Rechtfertigung in einer Schrift, welche die politische Stellung und das Finanzrecht des Herrenhauses im Geiste des gefaßten Beschlusses erläuterte.

Hieran knüpft sich die Erwiderung, welche nicht allein auf das Finanzrecht, sondern auch auf den Ursprung und die Wirksamkeit des Herrenhauses sich erstreckt.

Ihren staatsmännischen Beruf. Dem Ernst des Strebens, der so weit von der kleinen Begierde persönlicher oder untergeordneter Standesinteressen sich absondert, wird die Anerkennung der Gegner nicht fehlen. Wir erkennen Ihr Streben um so lieber an, je mehr Sie von den eigenen Bundesgenossen mißverstanden, je schlechter Sie von ihnen unterstützt werden; wir erkennen es um so unparteiischer an, als wir ihm sicher jeden gemeinschädlichen Erfolg absprechen dürfen. Wäre in Preußen der reichste Stoff angesammelt, aus welchem die Geschichte einst mächtige Aristokratien gebildet hat, in unserer Zeit ist der Bildungsproceß zu spät begonnen. Aller Orten haben heute die ältesten Aristokratien vollauf zu thun, um ihren geschichtlich erworbenen, vom öffentlichen Rechte willig anerkannten Einfluß noch eine kurze Frist ungeschmälert oder auch geschmälert zu erhalten; neue Aristokratien wachsen in Europa heute nicht mehr. Von keinem Bürger, auch nicht von dem Höchstgeadelten, fordert das preußische Volk andere als bürgerliche Dienste nach Kräften, keinem Bürger will es die bürgerlichen Pflichten erlassen, und keinem Stande will es vor den anderen einen Vorrang einräumen. Jedes persönliche Verdienst läßt es gelten, aber es ist nicht mehr nöthig, durch Vorrechte einen Stand zu bestechen. Edlere Kräfte sind angeregt. In dieser Zeit, welche die „Vornehmen“ so verächtlich die Zeit des Mercantilismus nennen, braucht der Staat nicht mehr die Achtung der Gesetze, die Gesellschaft nicht Schutz und Sicherheit mit Privilegien und Standesrechten zu erkaufen. In dieser Zeit, in welcher die Jagd nach Gewinn das Gefühl für persönliche Würde überwuchert haben soll, schlägt das Volk seine Würde höher an, als den Nutzen. Wenn Sie, wie Sie es nicht können, Preußen eine Schaar von höchstbegüterten, höchstbegabten, uneigennütigen Edelleuten anbieten könnten, welche bereit wären, die Lasten der Staatsverwaltung zu übernehmen und neben ihren Vorrechten dem Lande alle Segnungen einer fortschreitenden, volksthümlichen, von den Fesseln bureaukratischer Geistlosigkeit befreiten Entwicklung zu gewähren, das Volk würde weder dem Stande Dank zollen, noch eine solche Neigung mit Privilegien belohnen wollen. Die Verständigen wissen, daß in der Gesamtheit des Volkes, in welche jeder Bürger sich einreihen darf, die Kräfte für eine

heilsame Staatsverwaltung reichlich vorhanden sind; daß es nicht gut ist, die Menge der Dienstlustigen auszusperren und einer abgegrenzten Klasse eine größere Arbeit gegen größern Lohn zu übertragen. Zu einer guten Regierung fehlen in Preußen nicht das Verständniß und die Kunst, nur die Hindernisse sind wegzuräumen. Lassen Sie die „Hochgestellten“, welche sich zu den Vorrechten und Staatsgeschäften drängen, nur aufrichtig an Dem, was Noth thut, am Fortschaffen der Hindernisse sich betheiligen. Dann wird die tüchtige Menge, werden die einsichtigen Leiter mit der größern Freude, mit welcher man die Reuigen zurückkehren sieht, die mitthätigen Bürger in ihre Reihen aufnehmen. Aber vor allem müssen sie damit beginnen, ihre eigenen Bevorzugungen, die sie im Widerspruche mit der Verfassung sich angeeignet haben und nur in Auflehnung gegen den Geist der Verfassung aufrecht erhalten können, als die schlimmsten Hindernisse wegzuräumen. Noch brauchen wir nicht, wie einige Politiker meinen, einer besonders hemmenden Vorrichtung an der Staatsmaschine; der Staat ist nicht auf der schiefen Ebene abwärts, sondern im mühevollen Aufsteigen. Noch müssen alle treibenden Kräfte sich vereinen, um zu dem schwer zu erreichenden Ziele zu gelangen, zum vollendeten Rechtsstaate, zur häuslichen Zufriedenheit, und an diesen sichereren Stützen an die Spitze Deutschlands. Wenn wir in Zukunft einmal gegen die Gewalt anstürmender Leidenschaften Schutz bedürfen werden, dann hat das lotharste Volk der Welt, dem kein besonderer Stand, sondern die Geistes- und Gemüthsrichtung des ganzen Stammes diesen Namen eingebracht hat, genug conservative Kräfte in seiner Mitte, um jeden Angriff abzuwehren. Wenn ein Ansturm ungestümer Kräfte den Staat ins Verderben zu reißen drohen sollte, dann wird der Kern des Volkes um den Thron sich schaaren, der ja um dieses Sammelpunktes willen so hoch aufgerichtet ist. Aber zu keiner Zeit bedürfen wir eines bessern Standes, der den minder patriotischen zügelte oder den minder einsichtigen leitete, zu keiner Zeit bedürfen wir der vermittelnden Heiligen zwischen dem Throne und dem Volke; wir bedürften ihrer nicht, wenn sie uns wohlwollten, und wir bekämpfen sie, wenn sie zum

Unheil beider das Volk vom Throne absperrten und den Volksgeist in Zerrbildern erscheinen lassen. Wer an der Spitze stehen will, der weise uns seine Verdienste, seine bessere Befähigung und seine Dienste auf. Ein Pergament überzeugt nicht, ein Befehl, diese oder jene Familie als die beste des Landes zu achten, wird keinen willigen Gehorsam finden. Genug, daß wir den Abschnitt preussischer Geschichte, in welchem zahlreiche Mitglieder eines bevorzugten Standes uns ins Verderben gestoßen haben, die Scenen, in denen sie der Entfaltung der besseren Kräfte trotzig widerstrebten, schonungsvoll verhüllen. Genug, daß wir die alten Berichte des Uebermuths und der Gesetzlosigkeit vergessen sein lassen, in der neuern Zeit Jahrzehnte überschlagen und mit der glorreichen Auferstehung des preussischen Volkes die Geschichte des heutigen Staates beginnen. Von da ab kann sich kein Stand einer besondern Auszeichnung rühmen. In den Freiheitskriegen haben alle Preußen ihre Pflicht gethan, und dieselbe Auszeichnung gebührt dem ganzen Volke. Wo der gemeine Soldat ein Held an Muth, Tapferkeit und Begeisterung war, da hatte der Offizier nichts mehr, als das Patent, die Gunst der Geburt, der gesellschaftlichen Verbindung oder des Zufalls voraus. Im langen Frieden nach dem Siege ist von allen Seiten gefehlt worden, aus allen Ständen hat sich die Misregierung ihre Helfershelfer geholt. Den Adelligen als Stand soll es nicht zum Vorwurf gereichen, aber auch zum Lobe dient es nicht, daß sie in einer solchen Periode das größere Contingent zum Beamtenheer gestellt haben. Einen hervorragenden Antheil dieses Standes an den Freiheitsbestrebungen, welche in anderen Schichten des Volkes aufgetaucht sind und die Verfassung vorbereitet haben, meldet die Geschichte nicht. Kein Zeichen von unabhängigerm Sinne, kein Beweis eines Versuches, zwischen dem Throne, welchem sie nahe gestanden, und dem Volke zu vermitteln. Woher der Anspruch auf Staatsstellen und die Leitung im Heere? Woher das Verdienst, welches zeitgeistwidrige Vorrechte ehrbar machen sollte? Woher die politische Weisheit, welche einen Factor des Staates in die Hände eines namenlosen Adels legt? Woher der Stolz einer solchen Kammer, welche mit großen Worten gegen die öffentliche Meinung

sich abschließt, und innerhalb des allgemeinen Strebens nach einem versöhnenden Verfassungsabschlusse nur aus der eigenen Einsicht das Maß herzuholen vorgiebt?

Sie, Herr Graf, erheben sich um Hauptes Länge über Ihre Umgebung; Ihr Name ist mit einer wichtigen, volksthümlichen Wandlung der Staatsverhältnisse verknüpft, er steht an der Spitze des königlichen Bescheides, welcher der heutigen Entwicklung eine lothale Bahn eröffnet hat. Sie haben die königlichen Verheißungen angerathen, welche nachfolgende Regierungen zum Theil in nur verkümmelter Form ausgeführt, zum Theil bis heute noch nicht ausgeführt haben, Sie haben den gutgemeinten Gedanken ausgesprochen, daß jede Regierung dem Volke um einen Schritt vorangehen müsse. Später haben Sie, unter Standesgenossen, den schönsten Theil Ihrer Thätigkeit verleugnet, aber Ihr Name bleibt verzeichnet. So groß ist das Verdienst einer vorzüglichen That, daß nachfolgende Irrthümer es verdunkeln, aber nicht aus dem Gedächtniß löschen können. Sie haben sich unter Ihre Standesgenossen gemischt und oft sich unerkennbar gemacht, aber immer kam eine Gelegenheit, in welcher Sie abgesondert Ihren eigenen Weg oder den allgemeinen mit mehr als gemeiner Würde gingen. Jetzt eben geben Sie ein neues Beispiel. Wie oft ist nicht in der Kammer Ihrer Standesgenossen die öffentliche Meinung wie ein Urding höhnisch zurückgewiesen worden. Sie aber fühlen sich immer aufs Neue gedrängt, an das große, ganze Volk sich zu wenden, an alle, die überzeugt werden können und Ueberzeugung suchen. Ihnen ist die Kammer Ihrer Standesgenossen nicht das einzige Forum, der Beifall Ihrer Standesgenossen nicht das einzige Urtheil. Sie haben einen Namen, den Sie unentstellt der Nachwelt übergeben wollen. So haben Sie mit richtigem Takte in der schroffen Stellung, welche Ihre Kammer zumeist auf Ihre Anregung in dem Beschlusse über den vorjährigen Etat (Beschluß vom 11. October 1862) eingenommen hat, gegen das strenge Botum des Abgeordnetenhauses, gegen den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit an das denkende Volk appellirt. Und weil Sie einmal den angegriffenen Beschluß zu rechtfertigen hatten, haben Sie

Ihrer Betrachtung einen weitem Gesichtspunkt gegeben und das gesammte „Recht des Herrenhauses bei Festsetzung des Staatshaushalts“ ihr unterworfen.

Doch nein, nicht das gesammte Recht. Bis auf die Quelle, aus welcher das Herrenhaus alle Berechtigung zu schöpfen meint, gehen Sie nicht zurück. Man sagt Ihren Standesgenossen nach, daß sie jeden Makel der Geburt bis in entfernte Geschlechter nachtragen. Nun, dieses Herrenhaus mit seiner jetzigen Generation, mit seiner großen Mehrheit von Herren und Grafen ist nicht tadelfrei geboren. Bei Lehnen und Fideicommissen wird oft und mit Eifer für und gegen die tadelfreie Geburt des Großvaters gestritten. Es hätte sich wohl der Versuch gelohnt, auch das Herrenhaus von den oft aufgetauchten und noch nicht ausgeschlichteten Vorwürfen zu reinigen und das Gesamtrecht seiner Mitglieder unanfechtbar zu machen. Ihnen, Herr Graf, dem um mehr, als um die Meinung der Standesgenossen zu thun ist, der Sie in weiteren Kreisen überzeugen wollen und gewiß nach den Anschauungen in denselben Kreisen sich erkundigen, Ihnen, dem Staatsmanne, der seine öffentliche Thätigkeit an Gründe knüpfen, seine Gründe unparteiisch erwogen wissen will und, in Consequenz dieses Strebens, fremde Meinungen vernünftig widerlegt haben oder anerkennen muß, Ihnen sind die gewichtigen Zweifel gewiß nicht unbekannt geblieben, welche aus allen Lagern der Liberalen gegen die Rechtsbeständigkeit des Herrenhauses in seiner jetzigen Zusammensetzung angeregt worden sind, der bestimmte Widerspruch, welchen das Haus von den mächtigsten Vertheidigern des Rechtsbodens erfahren hat. Ich lege kein geringes Gewicht darauf, daß der Widerspruch schon bei dem Freiherrn von Vincke beginnt und daß dieser conservativste Staatsmann des Rechtsbodens, der allein in Folge seines strengen Sinnes für Gesetzmäßigkeit und seiner Achtung vor dem formellen Recht, trotz seines zu den Standesgenossen hinneigenden Wesens, zur großen Gemeinschaft der Liberalen zählt und auf den Bänken der Opposition sitzt, dem Herrenhause seine Anerkennung der Rechtmäßigkeit versagen zu müssen glaubt, und daß er immer wieder, obschon er den formgemäßen Angriff als unzeitgemäß unterläßt, in beiläufigen Bemerkungen seine ungewandelte

Meinung und seine unveränderte Absicht andeutet. Freiherr von Vincke, oft ein muthwilliger Kinger in frei politischen Turnieren, wird bei jeder Rechtsfrage ernst und bedächtig und greift keine Rechtsbedenken gegen eine bestehende Staatseinrichtung, gegen eine so bedeutungsvolle Institution, wie ein Haus des Parlamentes, aus der Luft; das Zeugniß wird ihm niemand versagen, er stehe nach dieser oder jener Richtung noch so fern von ihm, wie Sie oder ich. Was Freiherr von Vincke für unrechtmäßig erklärt, das verlohnt sich einem Grafen Arnim mit Gründen zu vertheidigen, wenn er Gründe hat. Ich benutze das Ansehen der Person, das Ihnen und Ihren Standesgenossen so oft statt der vollwichtigsten Gründe steht. Ich mahne Sie an die Nützlichkeit, bei Zeiten mit den Vorbereitungen für eine Vertheidigung zu beginnen, deren Sie sich nicht werden entschlagen können. Sie, Herr Graf, haben viel für die Rechtscontinuität der öffentlichen Verhältnisse gethan. In den stürmischsten Tagen des März, nach einer ausgekämpften Schlacht in den Straßen Berlins, haben Sie an dem Thore zu dem neuen Rechts- und Verfassungsstaate den Wiederzusammentritt des Vereinigten Landtages bewirkt, um den Zusammenhang des alten und neuen Rechtszustandes der Form nach zu wahren. Wenn es Preußen beschieden ist, diesem Beispiel treu zu bleiben, Gesetzeswidrigkeit und Rechtsbruch aus den Grundeinrichtungen des Staates auszuschneiden und über das angezweifelte Recht die Begriffe zu klären, so gebührt der Frage, ob das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung den Gesetzen und dem Rechte des Landes entspreche, der Vorrang vor jeder andern staatsrechtlichen Erwägung. Mindestens ebenso wichtig, wie der formelle Zusammenhang zwischen den beiden Perioden des alten und des neuen Staatsrechtes, für welches Sie im März 1848 eingestanden haben, und nothwendiger noch erscheint die Gesetzmäßigkeit aller Staatsfactoren, welche jetzt auf ein lebendiges Zusammenwirken Anspruch machen. Unleidlicher, als ein nicht in Gesetzesform vermittelter Uebergang vom Absolutismus zum constitutionellen Staate, welche Sie verhüten zu müssen glaubten, ist der unerträgliche Widerspruch der nebeneinander bestehenden Staatsgewalten, der Gegensatz der Institutionen, welche aus der Verfassung ihren Ursprung herzuleiten und die

Verfassung zu verwirklichen vorgeben, zu den Gedanken, welche die geschichtliche Grundlage der Verfassung und einen Theil ihrer ausdrücklichen Rechtsmaximen ausmachen.

Das Herrenhaus soll Gesetzen die Weihe geben, sein Widerspruch Gesetzentwürfe beseitigen oder umgestalten. Aber wo ist sein eigener gesetzlicher Ursprung zu finden, wo ist die geschichtliche Quelle seiner Existenz? Nur Eines von Beiden werde mir nachgewiesen, und ich will die vielfach durchdachte Frage noch einmal von vorn durchdenken. Gesetzesammlung oder geschichtliches Recht oder auch nur Vereinbarkeit mit der Verfassung; jedes einzeln soll mir einstweilen genügen. Wir lesen in einem Gesetze, das den König beauftragt, eine Erste Kammer aus Mitgliedern zu bilden, welche er mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft. Diesen Auftrag hat kein späteres Gesetz abgeändert; ist er ausgeführt? Prüfen Sie Wort und Meinung des gesetzlichen Auftrages an dem Herrenhause, welches sich für das Product des ausgeführten Auftrages ausgibt, welches diesen Auftrag als den einzigen gesetzlichen Titel seines Bestandes aufzuweisen hat. Lesen Sie die Mitgliedslisten des zahlreich bevölkerten Hauses durch, die Listen, wie sie seine Matrikelcommission nach wohlüberlegten, vom Hause genehmigten Principien aufgestellt und den geschichtlichen Urkunden einverleibt hat. Finden Sie nicht bei der überwiegenden Mehrzahl von Mitgliedern Bezeichnungen, welche weder erbliche Berechtigung, noch eine Ernennung auf Lebenszeit, sondern irgend eine andere Eigenschaft andeuten, welche aus diesen beiden Merkmalen nicht zu erklären ist? Nur die weit geringere Zahl rühmt sich des Besitzes „erblich“ oder „durch Allerhöchstes Vertrauen“. Und selbst unter diesen beiden Kategorien — denn jede Bezeichnung in der Mitgliedsliste drückt eine besondere Art von Mitgliedschaft aus, welche die Geschäftssprache des Hauses eine „Kategorie“ nennt — selbst unter den „Erblichen“ und den Männern des „Allerhöchsten Vertrauens“ erfreuen sich nur die letzteren während ihrer Lebensdauer eines unbedingten Rechtes, dessen sie weder sich entäußern, noch durch Veränderung in ihren Umständen verlustig werden können. Diese an Zahl geringste Kategorie umfaßt Mitglieder auf Lebenszeit, wie sie das Gesetz dem Könige zu berufen anheimgab.

Die „Erblichen“ hingegen sind nicht in ihrer Person Pairs des Reiches, sondern sie üben dieses Recht aus als Besitzer gewisser, in den Matrikeln verzeichneten Güter, mit deren Besitz es dem König gefallen hat, unter gewissen Voraussetzungen des Alters, Geschlechts und Standes Sitz und Stimme im Herrenhause wie ein dingliches Recht zu verknüpfen. Wer persönlicher Erbe eines solchen Besitzers geworden ist, und wäre er auch der leibliche, in rechter Ehe erzeugte Sohn, darf um deswillen noch nicht als Pair in das Haus eingerufen werden; erst muß er die Nachfolge in das begünstigte Gut erlangt oder erstritten haben, der Besitztitel muß zuvor geordnet sein. Herzog Eugen Wilhelm Alexander Erdmann von Württemberg war unzweifelhafter Erbe des Herzogs Friedrich Eugen in Titel und Würde. Es war ihm aber eine Zeit lang nicht möglich, den Besitztitel für das Fideicommiß Karlsruhe zu erlangen, und aus diesem Grunde unterblieb bei seiner sonst persönlichen Befähigung die Zulassung des „erblichen Herrn“ in das Haus. Die Eintragung seines Namens in die Matrikel wurde ausgesetzt und erfolgte erst, als der Besitztitel geordnet war. *) Von dieser Beschaffenheit ist das Recht aller „erblichen Herren“, die Ordnung des Besitztittels bedingt den Beginn ihrer Pairie, der Verlust des Besitzes macht ihrer „erblichen Mitgliedschaft“ ein Ende. Keinem dieser Herren ist die Veräußerung dieses Besitzthums absolut verboten; die Pairie ist also für ihre Person und Nachkommen nicht weniger bedingt und gefährdet, als ein Traufrecht eines berechtigten Grundstückes für die Person und Erben des Besitzers. Noch weiter von den einfachen Worten des gesetzlichen Auftrages entfernen sich die Bezeichnungen der übrigen Kategorien. Sie sollen, wie die Ueberschrift der Colonne darthut, den Berufsgrund erklären, aber weder Geschichte noch Gesetz hilft zum Verständniß. Nicht im Gesetz, nicht in der Geschichte ist der Ursprung dieser verschiedenartigen Berufsgründe entsprungen, sondern in einer königlichen Verordnung, welche, wie ein Privilegium zum Chausséebau, mit einem Gesetze nur den Ort der Veröffentlichung, aber nicht die Kraft des Inhalts gemein hat.

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 38, Anl. S. 6 fg.; Verhandlungen des Herrenhauses, 1860, S. 126, 127.

Die Bildung des heutigen Herrenhauses begann mit einer im constitutionellen Staatsleben seltenen Erscheinung. Die Kammern und der König vereinigten sich in einem Gesetze (vom 7. Mai 1853), die Neubildung einer Ersten Kammer dem Könige anzuvertrauen. Das Gesetz bezeichnete den hauptsächlichlichen Charakter des zukünftigen Hauses dadurch, daß es den König anwies, die Mitglieder nur mit erblicher Berechtigung oder auf Lebensdauer zu ernennen. Auf eine weitere Ausführung der minder wesentlichen Merkmale, wie etwa auf die Gesamtzahl der Mitglieder, auf das Zahlenverhältniß der beiden Kategorien, auf die Beschlußfähigkeit ging das Gesetz nicht ein. In diesen Punkten überließ es dem Könige die freie Anordnung, welche, einmal getroffen, in Zukunft nur im Wege des Gesetzes sollte geändert werden dürfen. Auftrag, Vollmacht und Instruction lauten wörtlich:

„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.“*)

An einer anderen Stelle der Gesetzsammlung lesen wir eine Verordnung (vom 12. October 1854), welche in den Eingangsworten für eine Ausführung jenes Gesetzes sich ausgibt und um deshalb Gesetzeskraft beansprucht, in ihrem bedeutendsten Theile aber dem Gesetze widerspricht und keinen Satz desselben unverändert läßt. In Wahrheit besteht ihre einzige Bedeutung darin, daß sie die Grundzüge des Gesetzes durch andere verdrängt; die Bildung der Ersten Kammer läßt sie unausgeführt. Der König verkündet, er werde in Zukunft erbliche und lebenslängliche Mitglieder ernennen. Bei einem Theile der letzteren werde er sein Vertrauen frei walten lassen, bei einem andern Theile aber wolle er an das Präsentationsrecht von Genossenschaften (Stiftern, Grafenverbänden, Geschlechtern, Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes, Universitäten und Städten)

*) Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853.

gebunden sein. Das sind die Namen der Kategorien, welche wir in der Matrikel des Hauses sorgfältig gesondert und in den Listen bei der Mehrzahl der Mitglieder als Titel der Mitgliedschaft beigefügt finden. Nun kennen wir die Namen, aber was ist das Wesen der Genossenschaften? Nur die wenigen Städte und Universitäten sind in der Geschichte und der Organisation des Landes bekannt, politisch wichtig oder durch Verdienst ehrwürdig, nur sie sind innerhalb der Verfassung als Genossenschaften anerkannt. Die große Mehrzahl aber der adeligen Verbände und Familien sind Geschöpfe des allerneuesten Datums, dem Geschichtsforscher unbekannt, dem Volke räthselhaft, der Verfassung zuwider, dem Staatsmanne undefinirbar. In der Geschichte, den Sitten und Gewohnheiten des Volkes haben diese sonderbaren Genossenschaften ihren Ursprung nicht, im Gesetze gleichfalls nicht, und selbst in des Königs Verordnung, welche in die Gesetzsammlung Eingang gefunden hat, würden Sie umsonst nach der Aufklärung suchen, welcher Art die Verbände seien. Wer wissen will, wie die große Mehrzahl des Herrenhauses, dieser Repräsentant aller aristokratischen Geburtsvorrechte, ins Leben gekommen ist, der muß sich das Ministerialblatt für die innere Verwaltung aus dem Jahre 1854 anschaffen. Und wenn er mit der stets wandelbaren Bedeutung dieser Standesgenossenschaften vertraut bleiben will, so muß er die folgenden Ministerialblätter nachlesen. Denn hier werden die Ordres niedergelegt, welche die ständischen Vorrichtungen, in denen die Gestalt des Herrenhauses ausgeprägt wird, zeitweilig ummodelln. Hier muß er sich auch belehren, in welchem Verhältnisse die „Herren“ aus den verschiedenen Elementen zur Zeit entnommen werden, denn auch dieses Verhältniß ist nicht einmal in der Form des Gesetzes festgestellt, sondern wandelbar gemacht und der Herrschaft der Cabinetsordres unterworfen.

Wer die Verordnung las, der konnte das zukünftige Haus in dem Charakter seiner Zusammensetzung nicht einmal annähernd und ungefähr sich vorstellen. Er kannte noch nicht das Wesen der Genossenschaften, aus welchen und unter deren entscheidender Mitwirkung die Mehrzahl der Mitglieder geschaffen werden sollte; er kannte nicht das Zahlenverhältniß, in welchem die einzelnen Ge-

nossenschaften beisteuern würden. Die Verordnung spricht von Bildungen, welche in Preußen nie zuvor bestanden hatten, sie nennt Namen: „alten und befestigten Grundbesitz“, welche romantisch wie aus mittelalterlicher Vorzeit klingen, aber in der Geschichte Preußens nicht verzeichnet sind; sie spricht von Verbänden, deren Namen eine unbestimmte Ahnung hervorbringen, deren Gestalt, Wesen und Umfang aber ohne einen positiven Ausspruch weder nach den Regeln der Logik, noch vermöge der lebhaftesten Phantasie sich erforschen lassen. Die durch ihre Titel noch nicht verständlichen Genossenschaften, die Universitäten, die ungenannten und der Zahl nach unbestimmten Städte und Geschlechter sollten nebeneinander die zukünftigen Herrenhausmitglieder bezeichnen. Wie viele diese, wie viele jene? Ein anderes ist ein Herrenhaus mit hundert Kleinadeligen und zehn Städtern, ein anderes mit hundert Städtern und zehn Kleinadeligen. Eine Anordnung, welche so viele Fragen anregt und alle unbeantwortet läßt, kann höchstens einen vorbereitenden Schritt zur Bildung einer Ersten Kammer enthalten; den Act selbst vollzieht sie nicht.

Gleichzeitig mit der Verordnung und unter demselben Datum ist ein Reglement erschienen, welches in dem Ministerialblatte für die innere Verwaltung, dem Buche belehrender Anweisungen über Polizeistunden, Hufbeschlag und Tanzmusik, zu lesen ist. Der Ort der Veröffentlichung ist unbedeutend und macht auf gesetzliche Gültigkeit keinen Anspruch, aber das Reglement ist nicht weniger bedeutend und für den praktischen Bildungsact der Ersten Kammer bedeutender, als die in der Gesetzsammlung verkündete Verordnung. Das Reglement gibt Auskunft, wer die Verbände eigentlich sind, weist an, wie sie zusammenzusetzen, aus ihm erfahre ich, daß neunzig Repräsentanten des alten und befestigten Grundbesitzes in das Haus gelangen sollen. Jetzt habe ich den ersten, wenn auch nicht ganz bestimmten, so doch faßlichen Hinweis, wie ich mir die zu bildende Kammer vernünftigerweise vorstellen darf. Gänzlich vorenthalten bleibt mir zwar auch im Reglement, wie viele „durch ausgebreiteten Grundbesitz ausgezeichnete Geschlechter“, wie viele Städte mit dem Vorschlagsrechte in Zukunft begnadigt werden würden, aber wenn die Kammer nicht nach einem Riesenmaß zugeschnitten sein soll, so

weiß ich, daß neunzig Repräsentanten des Kleinadels entscheidend sein müssen, zumal wenn sie von Abgesandten der ausgezeichneten Geschlechter verstärkt werden. Nach dem Reglement bleibt mir kein Zweifel, daß im Zahlenverhältniß das bürgerliche Element und bürgerliche Verdienst geschlagen ist. Diesem wichtigsten Theil des Bildungsactes hat der König auch die äußere Form des Gesetzes entzogen, ihn hat er seiner freien Abänderung vorbehalten, und von dem Vorbehalte hat die Regierung später Gebrauch gemacht, unbekümmert darum, daß nach dem Gesetze vom 7. Mai 1853 seine erste entscheidende Anordnung, so weit er zu einer solchen ermächtigt war, die Kraft eines Gesetzes erhalten und nur unter Zustimmung aller drei Factoren abänderlich sein sollte.

Und wie verhält sich die königliche Verordnung zu dem zweiten Satze des Gesetzes, als dessen Ausführung sie sich bezeichnet? „Die Erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“ Durfte die Freiheit der königlichen Berufung durch irgend einen äußern Einfluß in Form eines Gesetzes beschränkt werden? Dem Könige, als dem Träger des Staatsbegriffes, war für alle Zeiten das Recht beigelegt, die Mitglieder des Herrenhauses zu ernennen, damit er dieses Recht unter steter Verantwortlichkeit seiner Minister und im verfassungsmäßigen Wege ausübe, aber nicht, damit er einen Theil seines königlichen Rechtes an ständische Verbände, an Stifter und Körperschaften veräußere. So wenig, wie die Ernennung der Minister, die Anstellung der Richter und anderer Staatsbeamten, darf die Ernennung der Herrenhausmitglieder von der Präsentation eines Bürgers oder einer Körperschaft abhängig gemacht werden. Und dennoch wurde bei der Bildung des Herrenhauses der Wille des Königs dem Präsentationsrechte der Körperschaften in der Weise untergeordnet, daß die weit überwiegende Anzahl der Mitglieder durch einen fremden Willen in das Haus gesendet worden ist. Freilich mußte zuvor für die Präsentirten ein königliches Patent ausgefertigt werden, freilich läßt sich von keinem Mitgliede sagen, daß es ohne den bestätigenden Willen des Königs in das Haus gedrungen sei. Aber ohne den bestätigenden Willen des Königs gelangt kein Bürgermeister einer größern Stadt in sein

Amt, und um deswillen hat noch niemand davon gesprochen, daß der König frei nach seinem Ermessen die Bürgermeister ernenne oder berufe. Und auf die Form der Patentausfertigung ist gewiß nur geringes Gewicht zu legen, gegenüber der Erwägung, daß der König nach dem Inhalte seiner Verordnung, in welcher er den Genossenschaften das „Präsentationsrecht“ beigelegt und zur Berufung sich verpflichtet hatte, bei jedem einzelnen Falle in seinem königlichen Gewissen sich gedrungen fühlte, der Präsentation die Einberufung folgen zu lassen. Sie selbst, Stahl, Camphausen, Graf Schwerin, das gesammte Herrenhaus, sollen mir Zeugniß ablegen, wie sehr die Freiheit der königlichen Ernennung durch das eingeräumte Präsentationsrecht beeinträchtigt, ja absorbiert wurde. Unter dem Ministerium Schwerin's hatte die Regierung für erledigte Sitze des alten und neuen befestigten Grundbesitzes die Wahlen der Verbände über ein Jahr verzögert, und nach vollzogenen Wahlen zur Präsentation war die Einberufung einige Monate ausgeblieben. Schon bei Gelegenheit der Grundsteuerdebatte im Jahre 1861 beklagten sich einige Redner darüber, wie über einen Angriff auf die Rechte des Hauses. Später machte das Haus die Sache der Verbände zu seiner Angelegenheit. Die Commission schlug vor, die Krone um Mittheilung über ihre Entscheidung zu bitten. Sie aber amendirten, und das Haus nahm den Antrag an: „der Staatsregierung die Erwartung auszusprechen, daß bis zum nächsten Zusammentritt des Landtages die Wiederbesetzung der zur Zeit erledigten Sitze für den alten und befestigten Grundbesitz stattfinden werde.“ *) Sie bezeichneten ihren Antrag als eine Aufforderung an die Regierung, „das Ihrige zu thun, um den Vollzug der Verordnungen über die Bildung der Ersten Kammer herbeizuführen“. Den Verbänden sei der Genuß ihres Rechtes, dem Hause der effective Personalbestand ohne irgend welche in der Sache liegende Gründe entzogen worden. Die Regierung habe nicht das Recht, den Zeitpunkt zu bestimmen, wann die Präsentirten einberufen werden sollten, und wenn sie das buchstäbliche Recht hätte, würde die Anwendung gegen ein höheres Recht verstoßen.

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 672, 682.

Herr von Kleist-Regow nannte schlechtweg die verzögerten Wahlen die Verletzung eines absoluten Rechtes, welches den Verbänden in der Verordnung beigelegt sei, und die verzögerte Einberufung nennt er gleichfalls eine schwere Rechtsverletzung, denn nur um der „Persönlichkeiten willen“ sei die Billigung des Königs vorbehalten. Stahl kommt mit einer feinen Distinction, welche ihm in heikeligen Fragen stets zu Gebote stand, zu demselben Ergebniß. Die Wahl müsse unbedingt veranlaßt und dürfe durchaus nicht verzögert werden; für den Zeitpunkt der Berufung gebe es zwar keine positive Vorschrift, aber das Urtheil des guten und gerechten Mannes bilde den Maßstab. Eine Verzögerung ins Unbegrenzte, oder gar in der Absicht, um einem Verbande weniger Vertreter zuzuwenden, sei nicht gestattet, verstoße gegen das billige Recht, welches dem strengen Rechte an Kraft nicht nachstehe. Camphausen entschuldigt die Regierung mit der kurzen Frist von wenigen Monaten, welche seit der Wahl verflossen sei. Und im Namen der Regierung schließt sich ihr Commissar im Wesentlichen den Ausführungen Stahl's an, so weit die Würde der Krone dabei betheiligt sei, die Berufung nicht ins Unbegrenzte hinauszuschieben. Thatsächlich endete die Differenz damit, daß noch vor der nächsten Session die Präsentirten einberufen wurden, obschon es der Verwaltung inzwischen beliebt hatte, die Grundsätze über die Zusammensetzung und das Recht der Genossenschaften so zu ändern, daß weder die Sitze offen, noch die jetzt berechtigten Genossenschaften dieselben waren, wie diejenigen, von denen die Vorschläge ausgegangen waren. Graf Schwerin hielt dafür, daß die präsentirten Herren durch ihre frühere Wahl und Präsentation ein Recht gewonnen hätten, welches durch die Abänderung des Reglements nicht verkümmert werden dürfte. Und gewiß wird kein billig Denkender die Folgerungen verleugnen, zu denen das Haus gelangt ist, daß es der Regierung nicht frei stehe, das Präsentationsrecht zu vereiteln, wenn er einmal den Vorderatz, die gesetzliche Kraft der Verordnung vom 12. October 1854 zugegeben hat. Noch beredter, als diese theoretischen Schlußfolgerungen bekunden die geschichtlichen Ereignisse den Zwang, welchen der König bei der Bildung des Herrenhauses sich auferlegt hat. Denn bisher ist in neun Jahren nicht einer der Vorgeschlagenen uneinge-

rufen geblieben; selbst der Versuch des Ministeriums Manteuffel gegen einen liberalen Professor einer kleinen Universität ist später aufgegeben worden. Nach solchen übereinstimmenden, unter den verschiedensten Umständen erprobten Erfahrungen können Sie unmöglich die Genossenschaften und ihr Vorschlagsrecht als ein harmloses Vorstadium zur „freien“ Ernennung des Königs darstellen wollen. Sie werden mit mir den Zwang anerkennen müssen, welcher ausnahmsloser, als je ein anderes Gesetz in Preußen gewirkt hat, Sie werden mit mir anerkennen müssen, daß der König einen Theil seiner Machtvollkommenheit an Genossenschaften abgegeben und daß er thatsächlich unter diesem Einflusse sein königliches Recht ausgeübt hat.

Durften ferner auf Grund des bevollmächtigten Gesetzes Mitglieder auf Amtsdauer, durften Mitglieder berufen werden, welche mit dem Besitze eines Grundstückes, oder mit dem Anrecht auf ein Grundstück ihre Mitgliedschaft einbüßen? Und doch ist selbst das Recht des „Erblichen“ an den Besitz eines bestimmten Grundstückes geknüpft. Von den übrigen Kategorien der Präsentirten aber sagt die Verordnung, welche Gesetzeskraft beansprucht, ausdrücklich, daß das Recht der Mitgliedschaft mit der Eigenschaft erlischt, in welcher die Präsentation erfolgt ist. Der Vertreter der Stadt muß Mitglied des wählenden Magistrats, der Vertreter der Universität Professor an derselben sein, jeder Verband der Grafen, des alten und befestigten Grundbesitzes darf nur einen Herrn präsentiren, welcher vermöge seiner Besitzverhältnisse zu dem Verbande gehört, die Stifter nur ein Stiftsmitglied. Bei jedem einzelnen Mitgliede dieser Kategorien setzt der Eintritt in das Haus eine Eigenschaft voraus, welche nicht nothwendig, sondern zufällig an der Person des Gewählten und Berufenen haftet und von der Person lösbar ist. Bei den Mitgliedern der Magistrate ist vermöge der gesetzlichen Regel diese zufällige Eigenschaft auch der Zeit nach im voraus begrenzt. Nach der Anweisung des Gesetzes werden die Bürgermeister und Stadträthe auf eine zwölf- oder sechsjährige Frist gewählt. Nach dieser einfachen Methode läßt sich die noch fortlaufende Amtsdauer vom Tage der Wahl zum Herrenhause und die Frist berechnen, für welche das eingezogene Magistratsmitglied

im Herrenhause zu sitzen berechtigt sein wird. In der Matrikel des Hauses ist diese Frist bei jedem Magistratsmitgliede ausgerechnet, nach Ablauf derselben gilt die Mitgliedschaft für erloschen, wenn nicht die Neuwahl des Mitgliedes zu seinem städtischen Amte constatirt wird. Der Wechsel bei dieser Art von „Herren“ ist häufig. Nicht gleich häufig ist der Wechsel bei den Vertretern der anderen Kategorien; die Dauer ihrer Mitgliedschaft ist nicht schon beim Eintritt auf Jahr und Tag zu berechnen, ein Ende während der Lebenszeit ist nicht unbedingt vorauszusehen. Dennoch ist das Recht seinem innersten Wesen nach nicht minder auflösbar, auch über sie muß die Matrikelcommission ein wachsames Auge behalten, ob sie nicht von dem Verbande sich getrennt haben, dessen Vorschläge sie Sitz und Stimme zu verdanken haben. Um dieser Aufsicht willen ist die abordnende Genossenschaft in der Matrikel verzeichnet, und bei jedem „Herrn“ das Amt oder das Besitzthum beigefügt, welches ihm die Fähigkeit der Repräsentation gegeben hat und ihn repräsentationsfähig erhält. Verläßt ein Professor die Universität, welche ihn präsentirt hat, und übernimmt eine Professur an einer anderen Landesuniversität, so scheidet er dadurch aus dem Herrenhause; ebenso der Präsentirte irgend eines adeligen Verbandes, wenn er in Folge von Besitzveränderungen aus dem Verbande scheidet, dessen Sitz er im Hause ausfüllt, selbst dann, wenn er innerhalb eines anderen Kreises mit einem gleich „herrnmäßigen“ Gute angeessen ist und seinem Wesen nach präsentationsfähig bleibt aber für einen anderen Verband. Die Geschichte der Matrikel zählt häufige Fälle auf, in denen „lebenslängliche“ Mitglieder ungewollt, ohne verminderte Ehre, ohne verminderte staatsbürgerliche Fähigkeit Sitz und Stimme im Herrenhause eingebüßt haben. Die Kategorie der „lebenslänglichen“ Mitglieder für die Städte zählt fast jährlich ein Contingent an Ein- und Austritten. Auch die übrigen Kategorien weisen Beispiele auf, unter mehreren anderen den besonders lehrreichen Fall des Freiherrn von Romberg, welcher das Haus verließ, als er aus dem Verbande des alten und befestigten Grundbesitzes schied, der ihn präsentirt hatte, und nun wieder als der Präsentirte eines anderen Verbandes gleicher Kategorie im Hause sitzt. Wenn man den uneigentlichen Ausdruck

„lebenslänglich“ für diese Art von precärer Mitgliedschaft beibehalten will, um den äußern Anklang an das Gesetz vom 7. Mai 1853 nicht aufzuheben, so muß man den Fall des Herrn von Romberg damit bezeichnen, daß er zu zwei verschiedenen Zeiten seines Lebens angefangen habe, lebenslängliches Mitglied des Hauses zu sein. In einer ähnlichen Lage befinden sich Herr von Zander und Herr Homeyer. Zener ist als Kanzler des Reichs, dieser als Präsentirter der berliner Universität im uneigentlichen Wortsinne lebenslängliches Mitglied für die Dauer des Amtes; beide sind außerdem zu wirklichen lebenslänglichen Mitgliedern durch „allerhöchstes Vertrauen“ berufen.

So hat die Verordnung vom 12. October 1854 neue Grundzüge für die zukünftige Erste Kammer an Stelle derer entworfen, welche das Gesetz vom 7. Mai 1853 vorgezeichnet hatte. Das Gesetz hatte der Freiheit des königlichen Entschlusses die Bildung der Ersten Kammer anvertraut und die Zusammensetzung aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern vorgeschrieben; die Verordnung gab abweichende Grundsätze für die Zusammensetzung und band für die zukünftige Neubildung der Kammer den königlichen Entschluß an den vorbestimmenden Willen der Stifter, Grafen, Gutsbesitzer, Geschlechter, Universitäts- und Stadtbehörden. Dieser als Recht verliehene Einfluß der Genossenschaften hat ausnahmslose Geltung gefunden, die Zusammensetzung des Hauses bestimmt, und beherrscht seinen Charakter. Kein Vorschlag der Berechtigten ist bisher ohne Erfolg geblieben, die weit überwiegende Mehrzahl der Mitglieder verdankt den Vorschlägen der Genossenschaften den Eintritt in das Haus, verdankt der fortdauernden Gemeinschaft mit ihnen die Fortdauer von Sitz und Stimme im Hause; fast alle fühlen sich an das Standesinteresse geknüpft, welches mit geringen Ausnahmen auch für die Erblichen eine Vorbedingung der Mitgliedschaft ist. Den tief eingreifenden Unterschied zwischen dem, was das Gesetz vorgeschrieben, und was die Verordnung „ausgeführt“ hat, will ich mit den eigenen Worten Stahl's aus einer im Jahre 1861 gehaltenen Rede schildern.*) „Ich erinnere

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, Sitzung vom 31. Mai, S. 677.

Sie, meine Herren“, sagt der Redner, „als wir über die Bildung des Herrenhauses jene Jahre hindurch geführten Kämpfe hatten, standen zwei Parteien sich gegenüber; die eine wollte eine Erste Kammer nach dem Vorgange Frankreichs, wo der König erbliche und lebenslängliche Mitglieder nach Belieben beruft. Man hatte hier den beruhigenden Vorgang, daß eine solche Erste Kammer kraftlos ist und der Bewegung der Zweiten Kammer nicht Eintrag thut. Die zweite Partei dagegen wollte, daß auch hier wirkliche Landeselemente vertreten sein sollten, und daß die Vertreter mit diesen Landeselementen in Verbindung stehen, um der Ersten Kammer oder dem Herrenhause die Macht zu geben, ein genügendes Gegengewicht gegen das Abgeordnetenhaus zu bilden. Als das Gesetz erschien, nachdem beide Parteien dem König carta blanca gegeben hatten und jede hoffte, ihre Ansicht würde darin Geltung gefunden haben, da war unsere Ansicht die siegreiche. Die letztere Weise der Bildung der Ersten Kammer stand also nun gesetzlich fest.“ — Besser und treffender kann der Gegensatz der Parteien und der Kern ihres auseinandergehenden Strebens nicht geschildert werden. In wenigen, aber bedeutungsvollen Zügen ist der Charakter des jetzigen Hauses gezeichnet und seine unendliche Verschiedenheit von einer Kammer, deren Mitglieder der König auf Lebenszeit und mit erblicher Berechtigung beruft. Nur ist, nach der Weise des Redners, dem Wahren sofort ein durch das Interesse gebotener Beisatz gegeben: daß die Gegner eine kraftlose Kammer angestrebt hätten; während sie nur eine von Standesinteressen beherrschte, in ihrer Tendenz schon unvolksthümliche Kammer verhüten wollten. So urtheilte selbst die damalige Regierung, welche das Gesetz vom 7. Mai 1853 beförderte, die Zusammensetzung der Ersten Kammer aus frei ernannten Mitgliedern mit erblichem Rechte und auf Lebenszeit zur gesetzlichen Vorschrift machen ließ und die principielle Verbindung „der Vertreter mit diesen Landeselementen“, wie sie die zweite Partei angestrebte, eifrig bekämpfte. Denn unwahr, mit dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes unvereinbar, ist das Urtheil Stahl's, daß beide Parteien dem König carta blanca gegeben; unwahr der darauf gestützte Schluß, daß „die letztere Weise der

Bildung der Ersten Kammer also nun gesetzlich feststand“. So weit die Herrschaft des Gesetzes ging, hatte die Gegenpartei des Redners einen vollständigen Sieg erkämpft. Erst die abweichenden Grundsätze in der Verordnung haben ihr die Folgen dieses Sieges entzogen. Denn wie? Hätte das Gesetz für sich allein die Gegenpartei zu der Hoffnung berechtigt, daß „ihre Ansicht darin würde Geltung gefunden haben“?

Vergleichen Sie, Herr Graf, den Wortlaut des Gesetzes, der Verordnung und des Reglements, rufen Sie die geschichtlichen Vorfälle, die Verhandlungen, welche dem Gesetze vorangegangen sind, prüfen Sie das bestehende Herrenhaus an dem Gesamtinhalt der Verfassung. Treiben Sie Buchstabenrecht oder nehmen Sie einen höhern, den Geist der Gesetze umfassenden Gesichtspunkt ein. Die Wahl des Maßstabes stelle ich Ihnen frei, nur redliches Maß fordere ich und darf ich erwarten. Alles in Allem werden Sie, von Ihrem eigenen Gesichtspunkte aus, nur das Bestehen und Gedeihen des Herrenhauses mir entgegenhalten können. Aber das Gesetz hat keine Schuld an der Art, wie es besteht; der Geist der Verfassung führt zu keiner Staatsgewalt, welche auf neu geschaffenen Ständen und neuen Vorrechten beruht und außerhalb des Gesetzes entstanden ist. Und von den Gesetzgebern, welche beim Gesetze vom 7. Mai 1853 mitgewirkt, haben zwei Factoren, die beiden Kammern nicht an die Möglichkeit gedacht, daß ein solches Herrenhaus und solche Wahlgenossenschaften ihr thatsächliches Dasein an jenes Gesetz knüpfen würden. Wenn Sie geneigt sind mit mir auf das geschichtliche Material einzugehen, so stelle ich Ihnen die Wahl der Methode anheim; nur eines bedinge ich mir aus. Davon, was hinter den Coullissen vorgegangen, was zwischen von Westphalen und Junkern außerhalb der Kammer unter dem Siegel der Verschwiegenheit verhandelt worden, was in dem langen Zeitraum seit dem Gesetze vom 7. Mai 1853 bis zur Verordnung und dem Reglement vom 12. October 1854 unter dem Mantel des amtlichen und außeramtlichen Geheimnisses geschehen ist, davon weiß ich kein Wort. Wenn Sie besser unterrichtet sind, so dürfte von Ihrer Güte mancher interessante Aufschluß zu erwarten sein, aber die Frage der Gesetzmäßigkeit und

die Interpretation würde wenig dabei gewinnen. Das Material hierzu müssen wir aus dem entnehmen, was offen geschehen und verhandelt ist, aus den Gesetzbüchern, den Schriftstücken und Verhandlungen beider Häuser. Hier bin ich bereit, jedem redlichen Gegner des Weges zu folgen, welcher ihm der geeignete scheint, und in meiner jetzigen Darstellung will ich selbst den Schein einer parteiischen Kritik damit abwenden, daß ich den Nachweis hauptsächlich mit den eigenen Ausführungen der innigsten Freunde des Herrenhauses zu bestärken suche.

Die revidirte Verfassung zählte verschiedene Kategorien auf, in denen die Prinzen des königlichen Hauses, die ehemaligen Reichsunmittelbaren, mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit ernannte Mitglieder, dreißig Vertreter der Städte und neunzig Vertreter der Höchstbesteuerten Platz fanden. Das Wahlgesetz für die beiden Arten von Vertretern war vorbehalten. Zwei Sessionen ließ die Regierung diesen Theil der Verfassung unausgeführt. In der Session 1851—52, als die provisorische Erste Kammer noch tagte, bemühte sich die Regierung, dem Könige die Vollmacht zur freien Ernennung aller Mitglieder zu verschaffen. In der Zweiten Kammer vereinigten sich die Liberalen mit der äußersten Rechten dagegen und der eingebrachte Gesetzentwurf wurde abgelehnt. Im entgegengesetzten Sinne bemühte sich die äußerste Rechte in der Ersten Kammer, ein Verfassungsgesetz genau auf den Grundlagen herbeizuführen, wie sie die spätere Verordnung vom 12. October 1854 angenommen hat. Das Streben fand selbst dort nur theilweisen Beifall und blieb ohne Erfolg. Jetzt entschloß sich die Regierung, das verfassungsmäßig vorbehaltene Wahlgesetz in der Verordnung vom 4. August 1852 zu octroyiren. Sie brachte zwei „Modificationen“ an, welche den Charakter der beiden Kategorien wesentlich, den Charakter der Neunzig vollständig veränderte. Sie machte die dreißig Wahlen der Städte zu einer ausgesprochenen Interessenvertretung, indem sie die Wählbarkeit auf die Einwohner der wählenden Stadt beschränkte. Die anderen neunzig Mitglieder wendete sie fast ausschließlich dem kleinen Landadel zu, indem sie die Höchstbesteuerten in den dreißig größten Städten, weil die Städte bereits vertreten seien, aus der Zahl der

Wähler ausschloß und die 2700 Höchstbesteuerten des Königreichs aus den kleinen Städten und dem platten Lande zusammensetzte. Natürlich fiel den großen Grundbesitzern und unter ihnen dem Landadel das entscheidende Uebergewicht zu. Die so gewählten 120 Abgeordneten wurden als Erste Kammer versammelt; die erblichen Mitglieder wurden nicht einberufen und Ernennungen wurden nicht veranlaßt. Die Verordnung wurde von den Liberalen als verfassungswidrig angegriffen, von den damaligen Kammern aber unter der lebhaftesten Mitwirkung der äußersten Rechten in beiden Häusern genehmigt. Die Regierung hatte den vorjährigen Gesetzesentwurf wieder eingebracht und die Verhandlungen begannen, als die octroirte Verordnung vom 4. August 1852 bereits zum Gesetze erhoben war. Wenn die Regierung mit der letztern beabsichtigt hatte, die Liberalen vom Festhalten an der verfassungsmäßigen Zusammensetzung abzubringen und das freie Ernennungsrecht des Königs in dem Lichte einer liberalen Institution erscheinen zu lassen, so war ihre Absicht erreicht. Nunmehr war die Stellung der Parteien völlig verändert, beinahe gewechselt.

Die äußerste Rechte in beiden Kammern, man braucht nur die Namen Stahl aus der Ersten und Gerlach aus der Zweiten Kammer zu nennen, waren mit dem Art. 56 der Verfassung und dem „Ausführungsgesetz“ vom 4. August 1852 sehr wohl zufrieden, mit dem neuen Entwürfe aber (zum spätern Gesetz vom 7. Mai 1853) unzufrieden. In der That war in den neunzig Mitgliedern der Höchstbesteuerten, wie sie das „Ausführungsgesetz“ definierte, für den kleinen Landadel reichlich gesorgt und ihre Wortführer konnten sich nicht vorstellen, daß eine noch günstigere Versorgung möglich wäre. Die Ernennung des Königs konnte ihnen wenig schaden, weil sie nach der revidirten Verfassung auf sechzig Mitglieder als die Höchstzahl beschränkt war. Die Ernannten in voller Zahl und die Vertreter der Städte konnten zusammen nicht mehr betragen, als die Neunzig der Höchstbesteuerten, welche den Interessen des Landadels verfallen und seiner periodischen Wahl unterworfen waren. Der neue Gesetzesentwurf sollte dem Könige Freiheit und den einmal ernannten Mitgliedern Unabhängigkeit verschaffen. In diesem Sinne ist der Entwurf von der äußersten

Rechten in beiden Kammern, unter Leitung von Stahl und Gerlach angegriffen und verworfen, von einer minder einseitigen Schattirung nur schwach und mit erzwungener Neigung unterstützt, von den Parteien aber, welche von den Sympathien für den kleinen Adel, für die Lehren Stahl's und Gerlach's am Weitesten entfernt waren, welche man damals die liberalen Parteien nennen mochte, am Eifrigsten unterstützt und durchgebracht worden. Die Vertheidiger und die Gegner des Entwurfes waren der unwiderlegten Meinung, daß die freie, königliche Machtvollkommenheit den Einfluß des Kleinadels und der einseitigen Standesinteressen beseitigen müsse und beseitigen werde. Die für und die gegen sprachen, beriefen sich auf dasselbe Argument. Nur ihre Gesichtspunkte waren verschieden, über die Bedeutung hatten sie keinen Zweifel. „Nehmen Sie den Gesetzentwurf nicht an,“ sagte Gerlach in der Zweiten Kammer*),“ denn er beseitigt die Möglichkeit, Inhaber hoher Aemter zu Mitgliedern auf Amtsdauer zu ernennen, er beseitigt das Wahlelement, er schließt das Anknüpfen an das Besitzthum aus. Wenigstens, wenn man die Worte: lebenslänglich und erblich genau nimmt, so würde die Veräußerung des Besitzes nicht genügen, um der Pairie verlustig zu machen.“ Nehmt den Entwurf an, ruft der Staatslehrer Perthes den liberalen Mitgliedern zu**), Ihr dürft vom Könige eine bessere Kammer erwarten, als die jetzige Erste Kammer in ihrer Mehrheit. Und der äußersten Rechten hält er entgegen, daß er keinen entscheidenden Einfluß des leicht wiegenden Kleinadels in der Ersten Kammer wolle, und daß er deshalb für den Entwurf stimme. Reichensperger, der ausführlichste und eingehendste Verfechter des Entwurfes, wirft die Streitfrage aus: Soll das alte Gesetz fortbestehen und dem sogenannten alten und befestigten Grundbesitz der vorwiegende Einfluß erhalten, oder soll ein ganz neuer Pairieadel geschaffen werden. Er will dem Könige die Ernennung auf lebenslang und mit erblicher Berechtigung anvertrauen. Eine spezifische Vertretung des Rittergutsbesitzes entspreche auch dem ländlichen Interesse nicht, und doch sei

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 619, Sitzung 24.

**) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 620.

Gefahr, daß diese erstrebt werde. Man könne die Krone durch Bezeichnung von Kategorien binden, er aber sei der Ansicht, „daß solche Kategorien durchaus nicht den gehegten Absichten entsprechen, sondern nur ohne Nutzen beschränken und hemmen“.*) In dem ganzen, nicht geringfügigen Umfange der Verhandlungen in beiden Kammern finden Sie nur in der Rede von Vincke's, eines eifrigen Gegners, der seine Gegengründe aus allen Ecken und Enden sorgfältig zusammenträgt, einen leichten Hinweis auf eine Aeußerung, welche Herr von Manteuffel, der Ministerpräsident, in der vorangegangenen Session gethan hatte, daß „berufen“ nicht gleichbedeutend sei mit „ernennen“, daß das Berufen nicht ausschliesse, Corporationen des alten und befestigten Grundbesitzes durch Repräsentation zu berücksichtigen. Herr von Vincke entnahm hieraus einen neuen Grund zur Besorgniß und Ablehnung.**) Aber dieser ganz vereinzelt ausgesprochene Ausspruch war in einer frühern Session gefallen und ist im Jahre 1853 nicht wiederholt worden, obschon Freund und Gegner im Angriff und in der Vertheidigung von der entgegengesetzten Voraussetzung ausging, als die wort- und sinnwidrige Auslegung des Ministerpräsidenten aus der Session 1852. Diese hatte in dem frühern Jahre nicht vermocht, die äußerste Rechte zu beruhigen; sie blieb bei ihrer Opposition und half in der Session 1852 an der Ablehnung des Entwurfes. Im Jahre 1853 stieg ihr Widerstand. Stahl, Gerlach und ihre Partei verlangten als Gegenleistung, daß ihr Interesse entschädigt und der aus der Ersten Kammer entfernte Einfluß des kleinen Adels in der Zweiten Kammer ihnen wiedergegeben, daß die Neunzig der Höchstbesteuerten in die Zweite Kammer aufgenommen würden. Nur um diesen Preis wollten sie dem Entwurfe beistimmen. Sie, Herr Graf, der Gemäßigtere, haben zwar keine Bedingung, aber doch mit Stahl den gleichmäßigen Antrag gestellt. Sie glaubten nicht, daß der neue Entwurf für gesetzliche Kategorien, wie für Vertreter von Städten, des alten und befestigten Grundbesitzes, für Vertreter von Amtsdauer Raum gebe; kein anderer glaubte es. Die Redner nach

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 621 fg., S. 624.

***) Ebendaf., S. 629.

Vincke blieben von seiner Besorgniß unberührt, und obschon sie die frühere Auffassung wiederholten und den vorjährigen Ausspruch des Ministerpräsidenten durch Nichtbeachtung widerlegten, hielten sie ihn doch nicht des ausdrücklichen Widerspruches werth. Die Regierung selbst brauchte ihn nicht mehr, weder als Anlockungsmittel, noch als reservatio mentalis. Die vorjährige Opposition der äußersten Rechten hatte ihre Bedeutung verloren. Die Regierung hatte aus den liberalen Schattirungen Anhänger gewonnen, welchen namentlich nach der octrohirten Verordnung vom 4. August 1852 der Gegensatz klar geworden, daß die Erste Kammer, wie sie bestand und in der Session 1853 ihr erstes Debut gab, dem Kleinadel verfallen war und die unbeschränkte Ernennung lebenslänglicher und erblicher Mitglieder durch den König eine Erlösung von diesem Uebel sein würde. Die Rücksicht auf diese Bundesgenossen bestimmte das Verhalten der Regierung. Der Minister des Innern, von Westphalen, selbst ein Bekehrter aus dem Lager der äußersten Rechten und nunmehr zur Vertheidigung des neuen Entwurfes verpflichtet, kehrte fort und fort die völlige Entfesselung des königlichen Willens als eine Empfehlung des neuen Entwurfes hervor. Der Ministerpräsident schlug denselben Ton an, und obschon er nach Herrn von Vincke sprach*), kam er mit keinem Worte auf seinen vorjährigen Ausspruch zurück, sondern wählte seine Worte so, daß der Nachdruck auf die Stärkung der königlichen Gewalt fiel, „welche von Beschränkungen und Satzungen befreit wird, an welche sie bisher gebunden war**)“. So entschieden ausgeprägt war das Verhältniß der Parteien, so klar das Verständniß des Gesetzentwurfes, daß die äußerste Rechte, um eine Möglichkeit für Mitglieder von Amtsdauer, für eine durch Besitz bedingte Mitgliedschaft, für eine Repräsentation des „alten und befestigten Grundbesitzes“ zu retten, den Antrag stellte, den Satz zu streichen, welcher den König anweist, die Mitglieder mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit zu berufen. Die Mehrheit aber sah, wie der Berichterstatter in der Zweiten Kammer, der ausgezeichnete Rechts-

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 631 fg., Sitzung 24.

**) Ebendaf., S. 632.

gelehrte Keller, am Schlusse der Verhandlungen hervorhob, gerade in diesem Satze den Schwerpunkt aller Bürgschaften. Er fand in ihm „die große Hauptsache geregelt, den eigentlichen Bestand der Kammer und den wichtigsten Charakter ihrer Mitglieder“. *) Die Regierung stand fest zur Mehrheit. Sie wollte keine schrankenlose Freiheit des Königs, keine Freiheit zur Selbstbeschränkung, sondern sie wollte die Ernennung erblicher oder lebenslänglicher Mitglieder und innerhalb dieser Schranken unveräußerliche Selbstbestimmung des Königs. Durch den Mund des Herrn von Westphalen ließ die Regierung in entscheidender Stunde vor der Abstimmung mit unzweideutigen Worten diesen ihren Standpunkt erläutern. Herr von Westphalen erklärte den Zusatz für den „Kern der Regierungsvorlage“ **) und bat, den Antrag auf Streichung zu verwerfen. So brachten die Mehrheiten in beiden Kammern, welche dem Standesinteresse des „alten und befestigten Grundbesitzes“, dem Einflusse des Kleinadels abgeneigt waren, das Gesetz vom 7. Mai 1853 zu Stande, während in den Minderheiten, der kleinen in der Zweiten, der größeren in der Ersten Kammer, die wenigen Verfassungsfreunde, welche jeden Verfassungswechsel für gefährlich hielten und von der Abänderung der Ersten Kammer einen schädlichen Rückschlag auf die Wahl zur Zweiten Kammer fürchteten, mit den lebhaftesten Freunden des Kleinadels vereinigt zusammentrafen. Vertheidiger und Gegner dachten sich also als Sinn des Gesetzes, daß es die Kategorien und Stände aus den Elementen der Ersten Kammer beseitigt und Mitglieder von beschränkter Dauer unmöglich gemacht habe. Diesen Inhalt hatte die Regierung dem Wortlaut ihres Gesetzentwurfes beigelegt, diesen Erfolg hatten die Redner für und wider betont, diese Auffassung hatte die Abstimmung beherrscht, und worauf das meiste Gewicht fällt, Wortlaut und Geist des Gesetzes stimmten mit dieser allgemein verbreiteten Auffassung überein und ein anderer Sinn war mit den Worten unvereinbar.

Jetzt beginnt die geheime Entstehungsgeschichte des Herren-

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 633.

**) Ebendaf., S. 631.

hauses. Anderthalb Jahre vergingen seit der Annahme des Gesetzes und der lange Zeitraum ist gewiß von Unterhandlungen und Ereignissen ausgefüllt, welche in entscheidenden Kreisen einen Umschlag hervorbrachten und den einfachen Sinn des Gesetzes verdunkelten. Bei der Gesetzesberathung waren die Vertreter des Kleinadels aufrichtig in ihrem Widerstande und sind schon deshalb von dem Verdachte frei, als ob sie auch nur die Möglichkeit des Gebrauches geahnt hätten, welchen die Regierung später zu Gunsten ihres Standes von dem Gesetze oder vielmehr nicht von dem Gesetze, sondern von der Gelegenheit gemacht hat. Der Mehrheit ist kein Hinterhalt in ihren Gedanken vorzuwerfen; sie bestand aus denen, welche jede Sympathie für die Kategorien und den Kleinadel verleugneten; und ihre Sprecher begründeten das Votum einstimmig mit dem entgegengesetzten Ziele. Selbst die Mitglieder der Regierung dürfen das günstigere Urtheil erwarten, daß sie an Aehnliches, wie nachher geschehen ist, bei der Verhandlung über das Gesetz nicht gedacht haben. Eine spätere Wandlung ihrer Meinung, ja selbst eine nachträgliche bewußte Verletzung des Gesetzes ist ihrer Ehre weit weniger gefährlich, als ein hinterlistiges und treulosches Doppelspiel im Augenblicke der Gesetzesberathung. Vor dem Vorwurf eines solchen Frevels schützt sie der Widerstand der äußersten Rechten, welche ja leicht in das Geheimniß eingeweiht und zur Unterstützung herbeigezogen werden konnte, und mehr noch schützt sie die Zeitdauer zwischen dem Erlaß des Gesetzes und der erst anderthalb Jahre später veröffentlichten Anordnung. Die lange Frist deutet auf Rücksichten, welche zu nehmen, auf Schwierigkeiten, welche zu überwinden, auf Unterhandlungen, welche zu führen waren. Hätte die Regierung beim Erlaß des Gesetzes eine Vorstellung von dem gehabt, was sie später ins Leben rufen half, wäre sie damals schon mit der Rechten handelseinig, der königlichen Zustimmung gewiß und der Uebereinstimmung mit dem Gesetze sich bewußt gewesen, wozu das lange und gefährliche Hinhalten, wozu die nochmalige Einberufung der in der Geburt zu einem Kumpfe misglückten, zum Tode verurtheilten Ersten Kammer, wie sie in der Session 1853—54 erfolgt ist. Dagegen erklärt es sich leicht, wie eifrig die andert-

halb Jahre mit Geschäften ausgefüllt wurden, da neue Grundsätze zu regeln, widerstreitende Interessen auszugleichen und langwierige Kämpfe auszukämpfen waren, ehe der Sieg des Kleinadels und der Standesinteressen über das Gesetz gesichert war und verkündet werden konnte. Doch die geheime Geschichte jener Tage und die Vorgänge beim Hofe sind dem positiven Rechte gleichgültig und zur Erkenntniß des Rechtes untauglich, deshalb mögen sie, wenn sie einmal bekannt werden, in einer Sammlung von Curiositäten ihren Platz finden.

Zahrelang war, wie Stahl berichtet, der Kampf geführt, ob die Erste Kammer „nach dem Vorgange Frankreichs“ durch die freie Personenwahl des Königs aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern zusammengesetzt werden sollte oder aus Vertretern und unter dem mitwirkenden Einflusse „wirklicher Landeselemente“. Dies war der innerste Kern des Gegensatzes, an welchen sich die näheren Ausführungen, wie die Kammer dem angenommenen Principe entsprechend gebildet werden sollte, als untergeordnet anschlossen. Das siegreiche Princip mußte die untergeordneten Regeln der Ausführung beherrschen. Nachdem die Parteien Jahre hindurch im vollen Bewußtsein dieses Gegensatzes gekämpft hatten, legte das Gesetz von 1853 den Streit bei; es gab der unbeeinflussten Personenwahl durch den König und dem Princip der nur erblichen und lebenslänglichen Mitgliedschaft den Sieg und bevollmächtigte den König, die Kammer danach zu bilden und die bei der Bildung leitenden Regeln in einer Verordnung niederzulegen. Die unbeeinflusste Wahl der Mitglieder wurde der Krone für immer eingeräumt, als ein Merkmal ihres königlichen Berufes, wie die Ernennung der Beamten. Die Festsetzung der ausführenden Regeln dagegen wurde dem Könige für den einmaligen Act der Verordnung übertragen. Für dieses eine mal entsagten die Kammern ihrer gesetzgeberischen Mitwirkung, bevollmächtigten sie den König zu einem Acte gesetzgeberischer Gewalt; für die Zukunft behielten sie sich ihre verfassungsmäßige Mitwirkung vor, wenn die Abänderung einer Regel vorgeschlagen werden sollte. Die Verordnung erscheint und bringt einen zweifach ungeahnten Inhalt. Sie vergibt der Krone, was sie ihr nicht vergeben, und behält ihr vor, was sie ihr

nicht vorbehalten durfte. Statt der freien, königlichen Wahl setzt sie eine aus Genossenschaftswahlen hervorgehende Vertretung „wirklicher Landeselemente“ und knüpft den Ursprung und die Fortdauer der Mitgliedschaft an solche Bedingungen, daß die Vertreter und sogar die erblichen Mitglieder mit den „Landeselementen“ in innerer Verbindung bleiben. Für den Verzicht auf die ihr gewährte Freiheit in der Ernennung entschädigt sich die Krone damit, daß sie die ausführenden Regeln, welche, einmal ausgesprochen, die einseitig nicht veränderliche Geltung eines Gesetzes hätten erlangen sollen, ihrer beliebigen und einseitigen Veränderung vorbehält und zu diesem Zwecke aus der sogenannten ausführenden Verordnung in ein wirklich ausführendes Reglement verweist. Sechs Jahre hindurch bleibt das räthselhafte Verhältniß der königlichen Erlasse gegen einander, ihr Verhältniß gegen das Gesetz unerörtert. Die Bildung der Ersten Kammer geht unter sorgfältiger Berücksichtigung beider Erlasse vor sich und gibt für ein Menschenalter den Vertretern der „wirklichen Landesinteressen“, ja schon den präsentierten Vertretern der wählenden Genossenschaften die entscheidende Mehrheit. Kein Conflict des königlichen Willens mit dem Präsentationsrechte wird gemeldet; der Vorbehalt, die Regeln abzuändern, kommt nicht in Frage; zahlreiche Präsentationen, Berufungen, Legitimationsprüfungen und Austritte bewähren die Kraft der ersten Grundsätze, denen von der Regierung, vom Herrenhause und dessen einzelnen Mitgliedern Achtung gezollt wird, wie in bestregierten Staaten den Gesetzen. Im Jahre 1861 tritt zum ersten mal der Verdacht auf, daß die Krone von dem unbedingten Einflusse der Präsentationen für die Zukunft sich frei machen wolle; das Haus wird aufmerksam und beschließt über die Rechtsfrage mit unverkennbarer Deutlichkeit. Aber mit gleicher Deutlichkeit folgt aus diesem Beschluß der Widerspruch der königlichen Erlasse gegen das Gesetz. Stahl führt aus und das Haus folgt seiner Ausführung: Es sei eine gesetzliche Pflicht der Krone, die Kategorien stets in der bewilligten Zahl zu erhalten und bei jeder Gelegenheit nach dem Zahlenverhältniß des Reglements und in der Weise des Reglements zu ergänzen. „Wenn ich dagegen,“ sagt der Redner, „den Standpunkt, den der Herr Minister be-

zeichnet hat, annehme: weil dem König die Berufung zukommt, so habe er auch eine völlig unbegrenzte Freiheit, auf die Vorschläge gar nichts zu thun, sich nicht zu erklären, sie völlig zu ignoriren; so ist die Folge davon die, daß, wenn der König es beschließt, alle Vorschläge der neunzig Verbände, der dreißig Städte, der Universitäten u. s. w. völlig unberücksichtigt bleiben können. Es wäre das nach dieser Auslegung, wenn auch nicht gerade politisch weise, so doch in keiner Weise eine Verletzung der Verfassung. Es könnte also, während das Gesetz ausdrücklich sagt, ein Theil der Mitglieder von der und der Größe soll auf Präsentation im Herrenhause sitzen, die Regierung dahin schreiten, daß Niemand mehr auf Präsentation darin sitzt, und dennoch wäre es vollständig rechtlich. Eine Auslegung, wonach das Gesetz illusorisch wird, kann aber unmöglich die juristisch richtige sein.“ Und um eine vom Grafen Schwerin misverständene Deutung seiner Worte zu widerlegen, wiederholt der Redner, daß eine Nichtberücksichtigung der Präsentation, ja schon ein Zögern in dieser Absicht widerrechtlich sein würde. *) Man muß dabei im Auge behalten, daß der Redner unter dem Gesetz, welches „ausdrücklich sagt, ein Theil der Mitglieder von der und der Größe soll auf Präsentation im Herrenhause sitzen“, eine Combination der Verordnung und des Reglements versteht; denn jene legt den Grundsatz der Präsentation nieder, dieses bestimmt „den Theil der Mitglieder von der und der Größe“. Beide königliche Erlasse bildeten den Rechtsgrund, aus welchem das Haus die Wiederbesetzung der erledigten Sitze durch die Präsentaten der Verbände bis zum nächsten Landtage von der Regierung forderte, — und nicht bittend blos beantragte, wie der Antragsteller protestweise hinzufügte. **)

Legte das Haus dem Reglement eine solche Kraft bei, daß es die Wiederbesetzung jedes einzelnen erledigten Sitzes für die gesetzliche Pflicht der Regierung, jede Absicht einer Zahlenverminderung für widerrechtlich erklärte und den Charakter des Hauses schon im Verhalten der Regierung bei diesen einzelnen Fällen bedroht sah,

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 677, 778.

**) a. a. O., S. 681. Rede des Grafen Arnim.

so mußte man erwarten, daß es eine grundsätzliche Veränderung der Kategorien und eine grundsätzliche Verminderung von Sitzen mit erhöhtem Eifer zurückweisen würde. Denn in der behaupteten Widerrechtlichkeit kann diese Art des Verfahrens von der andern nicht überboten werden, und praktisch bietet sie den kürzern Weg, auf welchem die Regierung dahin schreiten könnte, daß Niemand mehr auf Präsentation im Hause sitzt. Aber wenige Monate später brachte der „Staats-Anzeiger“ einen königlichen Erlaß (vom 5. November 1861), welcher für die Zukunft die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes umgestaltete, die Hälfte ihrer Vertreter auf den Aussterbeetat setzte und den königlichen Willen verkündete, bei fünfundvierzig zukünftigen Gelegenheiten die erledigten Sitze unausgefüllt zu lassen. Das Haus nahm die amtliche Mittheilung des Ministers schweigend entgegen.*) Wahrlich, eine Häufung von Rättseln, welche keine einheitliche Rechtsanschauung zu lösen vermag. Waren Verordnung und Reglement zusammen die Ausführung des Verfassungsgesetzes von 1853, so durften ihre Grundsätze „nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz verändert werden.“**) Die in der Verordnung vorbehaltene Befugniß, das Reglement nach Belieben abzuändern, verstieß gegen das Gesetz und konnte niemals zur Gültigkeit gelangen. Ist einer der Erlasse keine Ausführung des Verfassungsgesetzes, ist das Reglement nur ein den König allein angehendes Programm, dann haben die Kategorien kein Recht auf vollzählige Erhaltung, da ja die Verordnung keine Zahl nennt; dann gibt es bei dem Abgange eines solchen Mitgliedes keinen erledigten Sitz, dessen Wiederbesetzung als ein Recht des Hauses und der betreffenden Genossenschaft gefordert werden dürfte; dann gibt es im gesetzlichen Sinne keine Verbände, welche zur Wahl berechtigt wären; dann fehlt es überhaupt noch an der gesetzlichen Basis, auf welcher nach dem Gesetz vom 7. Mai 1853 die Erste Kammer gebildet werden sollte. Woher der Rechtsgrund für den Beschluß des Hauses vom 31. Mai 1861, woher der Ausspruch Stahl's, daß

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1862, S. 10.

**) Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853.

„die letztere Weise der Bildung der Ersten Kammer also nun gesetzlich feststand“? Wie ist dann das Haus zu Stande gekommen und wie beschaffen ist das Recht der Mitglieder, welche auf Zeitdauer und Bedingung im Hause sitzen? Alle diese Erörterungen hat das Haus vermieden, indem es den im „Staats-Anzeiger“ veröffentlichten Erlaß vom 5. November 1861 stillschweigend zu seinen Acten nahm. Ein Angriff auf den Erlaß wäre eine folgerichtige Fortsetzung des Beschlusses vom 31. Mai 1861 gewesen, aber von dem Angriffe war ein Rückschlag auf den Rechtstitel des gesammten Hauses zu befürchten. Stahl, der das Widerstrebende zusammenzuschweißen verstand, lebte nicht mehr. So ließ sich das Haus die Umgestaltung einer seiner wesentlichsten Grundlagen stillschweigend und ohne Protest gefallen. Von dem Standpunkte aus, auf welchem allein das Haus zu stehen vermag, ist der Vorwurf der Gesetzwidrigkeit zu begründen. Und nicht nur der Gesetzwidrigkeit, sondern auch der Staatsgefahr, welche sich daran knüpft, wenn die Krone an den Grundprincipien der Zusammensetzung fortwährend zu modificiren sich freistellt. Aber mit demselben Athemzuge, mit welchem das Haus den Protest aussprache, würde es seine eigene Gesetzwidrigkeit darthun. Indem es zur Abänderung schweigt, läßt es die Frage nach der Entstehung unangeregt. Aber mit dem Schweigen des Hauses ist die Frage noch nicht ins Grab gelegt; für uns noch nicht, die wir an der Herrschaft des Gesetzes das höchste Interesse haben, aber gar keins daran, daß das Cabinetschreiben vom 5. November 1861 in Kraft erhalten, die gesetzwidrige Grundlage des Hauses verdeckt bleibe und daß es fernerhin möglich bleibe, auch außerhalb des Gesetzes, durch bloße Cabinetsordres die Grundlagen für die Bildung der Ersten Kammer umzugestalten.

Mit dem öffentlichen Rechte vor Augen hat Sie, Herr Graf, niemals die Lust angewandelt, die laut gewordenen Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit des Herrenhauses in seinem jetzigen Bestande zu widerlegen oder abzuschwächen? Sie selbst ließen einmal sich von der Ansicht bestimmen, daß in Preußen kein Stoff für Pairs, im Volke kein Ansehen für eine Kammer mit erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern vorhanden ist. Bei der Verfassungsrevision haben Sie gerade deshalb die Wahlmitglieder befürwortet. Ihr

staatsmännischer Sinn, der vom Parteiinteresse nicht so verblendet ist, das Reactionäre schon für staatsklug und die junckerliche Vornehmheit für Ansehen und Größe zu halten, — Sie haben dies öfter ausgesprochen — Sie täuschen sich gewiß nicht über die geringe Summe von besonders bevorzugter Staatsweisheit, welche in den Mitgliedern aus den „Kategorien“ repräsentirt ist, Sie täuschen sich sicher nicht über die materielle und moralische Macht, welche dem Herrenhause aus der Persönlichkeit seiner auf Präsentation berufenen Mitglieder erwächst, über das Ansehen des Hauses im Volke. Die vielen unbedeutenden, meist nur in kleinen Kreisen gekannten Namen, welche das reguläre Beschlussfähigkeitscontingent ausmachen, erscheinen Ihnen doch sicher weder als die Erben altdeutscher Stände, noch als das Abbild einer in Ihrem Kopfe idealisch gedachten Aristokratie. Das Buchstabengesetz ist der kleine Punkt, auf welchem diese große Institution steht und sich balanciren muß. Das Gesetz vom 7. Mai 1853 und nicht die Geschichte Preußens, nicht die staatliche oder gesellschaftliche Bedeutung der Mitglieder, ist die Legitimation, auf welche sie weisen muß, wenn man nach Herkommen und Recht fragt. Aber das angerufene Gesetz zeugt wider sie; Worte und Geist zeugen wider sie heute, wie am ersten Tage ihres Entstehens.

Solange das Herrenhaus besteht und wirkt, ist die Rechtsfrage unverrückt geblieben. Es ist nichts geschehen, was den ursprünglichen Mängeln in der Gesetzmäßigkeit hätte abhelfen können. Die gesammte Wirksamkeit des Herrenhauses und die Thätigkeit der ganzen Gesetzgebung seit dem Jahre 1854 trägt nichts dazu bei, die formelle Rechtsfrage anders, als nach den theoretischen Erwägungen zu erledigen, welche oben ausführlich erörtert worden sind. Dagegen bietet die parlamentarische Geschichte der letzten neun Jahre reichen Stoff zu der geschichtlichen Kritik, wie das neue Haus seine Stellung aufgefaßt hat. Aus seinen Verhandlungen ist nicht zu entnehmen, daß es einen Augenblick mit den Mängeln in seiner Entstehung sich beschäftigt hätte. Die Winke, welche schon früh im Hause der Abgeordneten darüber gefallen sind, hat es von jeher unbeachtet gelassen, und kein Mitglied erscheint vom Zweifel der Rechtmäßigkeit befangen. So durchweg herrscht das Gefühl der

wirklichen oder angenommenen Sicherheit, daß man auf der äußersten Rechten nicht ansteht, zu erklären, wie man 1853 unter dem Gesetze nicht entfernt an den Plan gedacht, welchen der König 1854 ausgeführt habe, daß die wenigen Gemäßigten, auch wenn sie der rücksichtslosesten Reaction gegenüber an die Zukunft mahnen, niemals auf den mangelhaften Titel anspielen. „Unser Herrenhaus“, sagt Stahl noch in der Session 1858*), „ist ein schöpferischer Gedanke Sr. Majestät des Königs, und diejenigen, welche damals die Gegner des Vorschlags waren, der Krone die Vollmacht zu ertheilen, waren dem Gedanken der Krone, wie er sich nachher herausstellte, am meisten zugethan.“ An die logische Folge dieses Satzes, daß nicht das Gesetz, sondern ein schöpferischer Gedanke des Königs ausgeführt wurde, daß eine Institution, wie der schöpferische Gedanke des Königs sie erfanden, weder für den Freund, noch für den Gegner im Gesetze von 1853 angedeutet lag, daß also jeder Zusammenhang zwischen dem königlichen Gedanken und der gesetzlichen Vollmacht fehlt, daran glaubt Stahl nicht denken zu müssen. Ihm und seinen Freunden lag weit mehr daran, sich der Uebereinstimmung mit dem Könige zu rühmen, als strenger Gesetzmäßigkeit. Diesen Ton verrathen die Verhandlungen des Herrenhauses hier, wie an unzähligen anderen Orten. Ueberall geht das hauptsächlichliche Streben dahin, eine Solidarität des Herrenhauses mit der Krone herzustellen, welche selbst über die Regierung, wie über eine Zwischeninstanz weggeht.

Klar und unverhüllt liegen die Tendenzen des Hauses vor, und der vorsichtigste Forscher hat ausreichendes Material, um über die intimsten Bestrebungen der leitenden Mitglieder ein Urtheil zu fällen. In seinem verhältnißmäßig kurzen Lebensalter hat das Herrenhaus sich bereits in den mannichfaltigsten Lagen gefunden; denn wesentlich verschieden für dasselbe waren die politischen Verhältnisse bis zu den allgemeinen Wahlen des Jahres 1855, während der darauf folgenden Legislaturperiode bis zur Vollmacht des Prinzen von Preußen, während der Vollmacht bis zur Regentschaft, von da bis zum Ende der neuen Aera und seitdem bis heute. Es hatte eine

*) Erste Session 1858, Herrenhaus, Sitzung 13, S. 177.

Periode unwiderstehlichen Uebergewichts und eine Periode lediglicher Opposition. In allen Lagen und Perioden hat es nur den einen Ruhm der starrsten und unbeugsamsten Consequenz sich bewahrt, einer Consequenz, welche dahin ging, die Interessen des vorwiegenden Standes bis an die äußerste Grenze der Möglichkeit zu wahren und alle Verhältnisse des Staates von diesem Gesichtspunkte aus zu beurtheilen. Unbekümmertbleiben gegen alle Strömungen der Zeit, ist ein zweifelhaftes Lob für den Staatsmann, ein noch zweifelhafteres für einen gesetzgebenden Factor, welchem selbst ein Mann wie Stahl die entgegengesetzte Pflicht zuschreibt.*) Wie sehr steigert sich aber das Verderbliche dieser Consequenz, wenn das Princip auf persönliches, auf ständisches Interesse gerichtet ist und mit Mitteln vertheidigt wird, welche allein den Vertretern des ganzen Volkes gebühren. Diese Combination bildet den Grundzug der bisherigen Thätigkeit des Hauses. Wo es gilt, Rechte in Anspruch zu nehmen, mit dem Abgeordnetenhause sich gleichzustellen, gegen die Regierung oder gegen die gewählten Abgeordneten Opposition zu machen, dem eigenen Gewicht eine möglichst große Schwere zu geben, da nennen die Redner und Leiter sich gern die Vertreter des Volkes und legen sich gern das Recht und das Ansehen bei, welches die moderne Staatsanschauung dem Volke und durch dieses seinen Vertretern einräumt. Dagegen haben die hervorragendsten Redner und Leiter in Reden und Abstimmungen, hat das gesammte Haus in seinen Beschlüssen vom ersten Tage bis heute gleichmäßig das Interesse des Landadels befördert und noch mehr, als sie in dem kurzen Zeitraume vermochten, zu befördern gestrebt, immer unter ausdrücklichem Hinweise auf ihren Beruf hierfür als die ihnen zugefallene Erfüllung in der Geschichte. In diesem Herrenhause, sagt Stahl, habe der König das Problem der Gegenwart gelöst. Kein anderes Oberhaus, nicht einmal das englische Haus der Lords, könne das leisten, was dem preussischen Herrenhause obliege. Denn das sei ohne Zweifel die Absicht Sr. Majestät gewesen, „sich am Herrenhause einen Rath und Gehülfsen für die Legislative zu schaffen, der eben deshalb auch mit dem königlichen Geiste sich erfülle,

*) „Die Gesetzgebung muß doch Rücksicht nehmen auf die Zeitströmung.“
Worte Stahl's. Verhandlungen des Herrenhauses, 1858 (erste Session), S. 176.

der zu gleicher Zeit in der ganzen Tiefe des ständischen Interesses und auf der ganzen Höhe der staatsmännischen Aufgabe weilt“.*)

Der Kern dieser dunkeln Redewendungen kehrt an anderen Orten mit größerer Deutlichkeit wieder, in denen der ganze Einfluß eines Staatsfactors gefordert wird, um bis in die äußersten Consequenzen die Herrschaft des ländlichen Besitzes über die misliebige Industrie und auf dem Lande die Herrschaft des Adels als die unentbehrliche Stütze des Herrenhauses herzustellen. Das Haus war kaum zusammengetreten, als der Angriff gegen den verhaßtesten Verfassungsartikel (42) begann, der die Theilbarkeit des Grundeigenthums garantirte, beim Erbganze nur Uebertragung des vollen Eigenthums zuließ, die Gutsherrlichkeit, gutsherrliche Polizei, obrigkeitliche Gewalt, Hoheitsrechte und Privilegien aller Grundstücke aufhob. Fast die erste, von materiellen Geschäften freie Sitzung ist diesem hochwichtigen Gegenstande gewidmet.**)

Mit einer Befriedigung, die gewiß an einem constitutionellen Staatsfactor Staunen erregen muß, ergehen die bedeutendsten Fürsprecher des Antrags sich in der Ausführung, daß die Existenz des hohen Hauses im Widerspruche gegen diesen Theil der Verfassung sich befinde, daß die Grundsätze, nach welchen das Haus zusammengesetzt ist, mit den Bestimmungen dieses Verfassungsartikels unvereinbar seien.***) Ohne erheblichen Widerspruch beschließt hierauf das Haus mit Mehrheit von sieben Achteln, einen der bedeutendsten Sätze, welcher die Grenzscheide zweier Culturstufen verfassungsmäßig anerkannte, aus der Verfassung zu streichen. In dieser Session vermochte noch das Abgeordnetenhaus, welches, in der Mitte reactionärer Strömungen gewählt, den conservativen Interessen gewiß nicht abgeneigt war und in anderen Beziehungen so viel an der Umänderung der Verfassung geholfen hatte, das Land gegen den rückwärts gerichteten Sturmschritt des eben erst geborenen Oberhauses zu schützen. Als aber eine Reaction ohne Gleichen in der nächsten Session die Land-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1858 (erste Session), S. 177.

***) Erste Kammer 1854—55, S. 52 fg.

***) Rede des Berichterstatters von Meding, a. a. O., Verhandlungen, S. 52, des Antragstellers Grafen Iyenplitz, S. 54. Bericht der Commission, S. 3.

rathskammer zusammengebracht hatte, war es um die Frucht der fünfzigjährigen Entwicklung der Landescultur geschehen. Der Art. 42 wurde aufgehoben. Mit Hülfe eines solchen Abgeordnetenhauses werden grundherrliche Polizei und Ortsobrigkeit dem großen Grundbesitzer in demselben Augenblick wiedergegeben, in welchem ihm gestattet wird, sich von der Gemeinde gänzlich auszusondern. Die Landgemeinden werden unter Aufsicht und Einfluß der Gutsherren, die Bewohner des flachen Landes unter ihre Autorität gestellt. Im vollen Verständnisse der Tragweite begrüßt Stahl diese Gesetze als „den Triumph der Ordnung“, für welche er und seine Partei jahrelang gekämpft haben; um die Stellung des Hauses zu dieser neuen Ordnung genau zu verdeutlichen, erinnert er an die zweifache Beziehung, daß die meisten Mitglieder des Hauses Inhaber der Ortsobrigkeit seien und daß die übrige Stellung der Grundaristokratie nicht gesichert sei, wenn die Ortsobrigkeit wegfällt.*) Nun ist der vorverfassungsmäßige Zustand mit der Verbesserung hergestellt, daß neben dem alten Einflusse der Rittergutsbesitzer auf die Zustände der heimischen Gemeinden und des Kreises eine vom Landadel beherrschte Körperschaft zur „Volksvertretung“ gestempelt ist. Denn die Mitglieder der Versammlung tragen, nach dem Ausspruche ihres Dolmetschers Stahl**), das Bewußtsein in sich, „daß sie ihren Sitz in dem Herrenhause einnehmen, nicht als Vertreter der Rechte ihres Standes, sondern als erbliche lebenslängliche Gesetzgeber preussischer Nation“. Dieses Bewußtsein muß sie dem Rechte nach dem Abgeordnetenhause gleichstellen, dem Ansehen nach höher, da sie nicht gewählte und flüchtig vorübergängliche, sondern geborene oder doch berufene, erbliche oder mindestens lebenslängliche Gesetzgeber sind. Aber diese Erwägung entrückt dem Hause niemals die Sorge für das Standesinteresse, und in dieser Aufgabe ist ihm die Herstellung des vorverfassungsmäßigen Zustandes noch nicht das letzte Ziel. In der eigenen Existenz ist ihm das höhere Ziel vorgeschrieben, eine wahre Aristokratie des Landadels zu begründen und die künstlichen Mittel einer wahrhaft revolutionären, um lang-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 182, 185.

**) a. a. O., S. 182.

jähriges Recht und Herkommen unbekümmerten Gesetzgebung zur Hülfe zu rufen. Eben noch mit der Wiedereinführung der Ortsobrigkeit beschäftigt, taucht schon die Andeutung einer neuen Reform auf, welche ungefähr ein halbes Jahrhundert zurückgreifen muß. Das Gesetz lasse wesentliche Mängel unerledigt, die in dem Zustande außerhalb dieses Gesetzes liegen. So ist „ein solcher Mangel unstreitig die völlige Offenheit dieser obrigkeitlichen Stellung für jeden Erwerber des Gutes“. „Bis jetzt sind die Mittel noch nicht gezeitigt, eine Sichtung unter den Gutsbewerbern herzustellen.“*) Dies ist eine Aufgabe der Zukunft. Eine andere, gleich wichtige Aufgabe deutet der Antrag von Below und Genossen an, die Aufsicht über die gutsherrliche Orts- und Polizeiverwaltung vom Staate loszulösen und sie einer neu zu schaffenden Kreisbehörde anzuvertrauen, welche lediglich aus Inhabern der polizeibrigkeitlichen Gewalt bestehen soll; ein Antrag, welchen das Herrenhaus nicht abzulehnen, sondern nur zu vertagen beschließt.***) Gezeitigt dagegen erscheinen die Pläne, die Errichtung der Fideicommissionen auf jede mögliche Weise zu erleichtern, die Theilungen des ländlichen Grundbesitzes auf jede mögliche Weise zu erschweren. Zu diesem Zweck nimmt die conservative Versammlung keinen Anstand, eine neue, gänzlich veränderte Erbfolge zu empfehlen, an dem heiligsten Institut des Familienrechts, an der festen Grundlage aller Vermögensübergänge zu rütteln. Stahl und von Ploetz wollen zu Gunsten der Fideicommissionen das Pflichttheilsrecht außer Kraft setzen, Graf Ikenplitz will die Bauern mit einem neuen Intestaterbrecht versorgen, welches, wie Graf Hoverden sich richtig ausdrückt, ihnen fortan die Freiheit rauben soll, ab intestato zu sterben. Diese Anträge kehren alljährlich wieder und erlangen die gewohnten Mehrheiten. Man hat sich, sagt der Berichterstatter von Massow, bisher „nur begnügt, den Zustand vor 1848 wiederherzustellen, und während man auf der einen Seite die hohe politische Wichtigkeit des größeren Grundbesitzes wohl erkannt hat, während auch die Schöpfung des Herrenhauses von dem Grundgedanken ausgegangen

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 184.

**) a. a. O., Verhandlungen S. 191—194, Anlagen, S. 103.

ist, daß ein wesentliches Fundament desselben in dem befestigten Grundbesitz beruhen sollte, ist doch inzwischen durch die neuere Gesetzgebung nichts geschehen für die Neubegründung eines befestigten, bereits sehr zusammengeschmolzenen Grundbesitzes“.*) Der größte Theil von Mitgliedern, so empfiehlt von Bloetz seinen Antrag, sitze im Hause auf Grund des befestigten Grundbesitzes. Das sei das Fundament ihrer Stellung, und das Haus müsse seine besondere Aufmerksamkeit darauf richten, daß das Fundament dieser Stellung erhalten und immer mehr gefördert werde.***) Selbst dem Justizminister Simons, welcher damals seine Periode der geschmeidigsten Nachgiebigkeit gegen das Herrenhaus hatte, geht die Tendenz der Anträge zu weit, und er gibt dem Hause zu bedenken, daß es beabsichtige, einen Zustand umzugestalten, welcher ein halbes Jahrhundert und in mancher Beziehung noch länger bestanden habe.***) Aber Stahl schrickt selbst vor einem solchen Vorwurfe nicht zurück. Er gebe zu, es sei ein schweres Wort, das Ziel lasse sich nicht auf einem anderen Wege erreichen, als auf dem, im allgemeinen die Erbfolge zu ändern.†) Aber nichts ist ihm wichtig genug gegen die Staatsnothwendigkeit, welche er bei Gelegenheit desselben wiederholten Antrages in einer spätern Session (1858) mit beredten, aber unvorsichtigen Worten schildert. Die ganze Institution des Herrenhauses beruhe auf dem alten und befestigten Grundbesitz. Von den Mitteln hänge die Kraft des Hauses ab. Diese seien in Gefahr des Verfalles. Sollte dieses Institut vor dem aufmerksamen Europa der Gefahr anheimfallen, wegen Verfalles der Mittel in sich einzuschrumpfen?††) Er gesteht im dritten Jahre, nachdem der schöpferische Gedanke des Königs vollzogen und das Herrenhaus zur „ersten Institution der Landesvertretung“†††) gemacht war, offen und frei, daß dieser Institution durch neue Gesetze und durch Rückkehr zu Zuständen des vorigen Jahrhunderts eine neue Quelle ge-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 305.

**) a. a. D., S. 308.

***) a. a. D., S. 310.

†) a. a. D., S. 312.

††) 1858, Verhandlungen des Herrenhauses, S. 177.

†††) Worte Stahl's, a. a. D., S. 176.

öffnet werden müsse, weil sie sonst aus Mangel an neuer Nahrungszufuhr der Gefahr ausgesetzt sei, in sich einzuschumpfen. Diese Gefahr beherrscht das Verhalten des Hauses, die größten wie die kleinsten Angelegenheiten werden nach ihrer Rückwirkung auf dieses Interesse geprüft und entschieden. Selbst die Herabsetzung von Stempelgebühren für Errichtung von Fideicommissen glaubt das Haus alljährlich und in gleicher Linie mit der Abänderung des Erbrechts fordern zu müssen. Um das Ansehen der Fideicommissen zu erhöhen, wird die Verwaltung den gewöhnlichen Gerichten entzogen und dem Obergerichte als einem eximirten Hofe beigelegt, und aus demselben Grunde wird die Ausdehnung des eximirten Gerichtsstandes auf persönliche und Proceßangelegenheiten gefordert. Kein Verfassungsartikel steht so hoch, kein Satz des alten Landesrechts so fest, daß das Haus nicht bereit wäre, ihn aufzuheben, abzuändern oder ins Gegentheil umzuwandeln, so weit dies dem Hauptinteresse, eine Landaristokratie auf breiter Grundlage heranzubilden, dienlich ist. Damit der kleine Landedelman als die abschließende Spitze des gewichtigsten Elements im Staate erscheine, will man es damit versuchen, das industrielle und modern ökonomische Interesse vom platten Lande fern zu halten, die gewohnte Gütervertheilung und das ehrwürdige Erbrecht nach erfundenen Theorien umzugestalten. Die Bauerngüter sollen befestigt, in Fideicommissen verwandelt, der älteste Sohn soll zum alleinigen Erben des Gutes gemacht und die übrigen Mitglieder in die Klasse der Dienenden herabgedrückt, die Familie soll in herrschende Reiche und arme Untergebene getheilt werden. Wenig wiegen das gewohnte Recht und die Familienbande gegen die Abstufung der Stände, welche zwischen den Bewohnern des platten Landes hergestellt werden soll. Der freie Zugang bedroht das patriarchalische Leben auf dem Lande; die Herren befürworten Einzugsgeld für die Landgemeinden. Die Wiedergabe des gutherrlichen Jagdrechts, oder mindestens eine ausreichende Entschädigung und eine Polizei, welche dieses Vergnügen der nobeln Passion wiedergebe, verlangen sie, um das Landleben den Pairs angenehmer zu machen, und damit das Volk lerne, daß ein Privilegium nicht ungestraft angetastet werde. Die Mahnung an das gesetzliche Versprechen, die Grundsteuerfrei-

heit aufzuheben, findet kein geneigtes Gehör, so oft auch und dringend das Abgeordnetenhaus die Erfüllung fordert. Die Herren bleiben um die Beschlüsse des andern Hauses unbekümmert, beseitigen Petitionen unter verschiedenen leicht wiegenden Vorwänden und vermeiden sorgfältig selbst die Debatte über diesen Punkt.

Derselbe Geist herrscht in der Behandlung der vielen Stoffe, deren Zusammenhang mit dem gutschherrlichen Interesse bald klarer zu Tage liegt, bald nur dem feinern Kenner des gutschherrlichen Geschmacks, oder dem in die Feldzugspläne der kleinen Landaristokratie Eingeweihten verständlich sind, wie die befürwortete körperliche Züchtigung als Strafe und als Disciplinarmittel, die für die Gemeindebehörden geforderte Befugniß, „leichtsinelige“ Ehen zu verhindern. Um überall die Rückwirkung auf die Interessen klarzulegen, müßte ich mich theils in eine zu weite Erörterung der Motive, zum Theil in technische Erläuterungen verwickelter Art einlassen. Hier liegt mir nur daran, überzeugend darzuthun, aus welchem Punkte das ganze Verhalten des Herrenhauses, das positive wie das negative, die richtige Beleuchtung empfängt. Unter dasselbe Licht fällt die Steuerpolitik des Herrenhauses, auf welche die Freunde desselben nicht wenig pochen. Wahr ist, die Erhöhung der Salzsteuer, welche die Landrathskammer votirt hatte, ist durch dieses Haus abgewendet worden. Aber wem entginge die glückliche Fügung, welche das ständische und das volksthümliche Interesse hier zusammentreffen ließ. Dem Herrenhause war diese Steuer nicht willkommen, weil sie das ganze Land an die unerledigte Grundsteuerfrage erinnerte. Jedes anerkannte Bedürfniß nach neuen Finanzquellen drängte nach der Lösung dieser Frage hin. Deshalb mußte das Bedürfniß bestritten, die Erhöhung der Salzsteuer, eine wuchtige Last für das ganze Land, verworfen werden. Gegen das große Gewerbekapital waltet keine gleiche Rücksicht ob, und es wird mit einer Steuer bedacht, welche dem Staate eine geringe Einnahme aus der ungerechtesten und lästigsten Doppelbesteuerung einbringt, sodasß dieses Gesetz nach wenigen Jahren an seinen eigenen Widersprüchen zu Grunde ging.

Selbst die Verfassung muß sich von dem erweiterten Einflusse des Landadels im Herrenhause Wärme erborgen. Die ganze Verfassungs-

urkunde in Bausch und Bogen hört man selten verwerfen. Die Wortführer begnügen sich, sie in einen guten und einen schlechten Theil zu zerlegen; der Kern des guten ist natürlich der schöpferische Gedanke, welcher im Herrenhause verkörpert als „die höchste Institution der Landesvertretung“ tagt, der Kern des schlechten Theils alles, was auf Gleichheit, Aufhebung der Standesunterschiede und der Privilegien sich bezieht. Was dazwischenliegt, erhält seinen Rang, je nachdem es zu dem einen oder dem andern Kernpunkte hinneigt oder gleichgültig sich verhält. Von zwei entgegengesetzten Kräften beherrscht, erscheint den Herren die Verfassung in ewiger Bewegung begriffen, bis das eine Princip gänzlich gesiegt haben würde, natürlich das gute Princip des „auf dem alten und befestigten Grundbesitz wesentlich basirten“ Herrenhauses“. Bis die Ausgleichung herbeigeführt worden, dürfe man mit Abänderungen von Verfassungsartikeln nicht sparsam und nicht ängstlich umgehen. In diesem Sinne habe der König, in diesem Sinne haben die Mitglieder des Hauses die Verfassung beschworen. Als das Haus seine Thätigkeit mit Abänderung des hochwichtigen Art. 42 anfang und eine schüchterne Oppositionsstimme daran mahnte, daß man zu früh mit einem Angriffe auf Verfassungsvorschriften beginne, als eine gleiche Stimme später gegen die gehäuften Veränderungsvorschläge sich erhob, erwiderte man von der andern Seite: das zeuge im Gegentheil von dem Ernste für die Verfassung, von der Liebe zu ihr, daß man sie von dem Schädlichen reinigen wolle. Folgerichtig bis in die kleinsten Einzelheiten, wenn es sich um das hauptsächlichste Interesse handelt, nahm das Haus den Antrag beifällig auf, mit einer Verfassungsveränderung alle übrigen zu erleichtern, indem man die Frist verkürze, welche zwischen den beiden Abstimmungen über eine Verfassungsveränderung nach Art. 107 mindestens 21 Tage betragen muß. In feierlicher Weise ließ die für diesen Antrag berichtende Commission constatiren, daß sie demselben „keineswegs eine der Totalität der Verfassungsurkunde feindliche Tendenz“ beimeße. Ebenso erklärte in ihrem Namen der Berichterstatler, es wäre besonders hervorgehoben worden, „daß, wenn es sich um Veränderungen der Verfassung handelt, zu unterscheiden sei zwischen denjenigen Theilen der Verfassungsurkunde, welche fundamentale Rechtsinstitutionen

betreffen und die essentiellen Grundelemente der Verfassungsurkunde bilden, und solchen Bestimmungen derselben, die nur als ein unwesentliches Beiwerk zu betrachten wären, bestehend in allgemeinen Verheißungen künftiger Gesetze, doctrinären Phrasen, und solchen Bestimmungen, welche lediglich hemmende Formalitäten betreffen“*) Der Antragsteller erläuterte einen Theil dieses Programms, indem er als Beispiel für die gemeingefährlichen Phrasen der Verfassung den Art. 4***) aufstellte.****) Sein Beispiel fand keinen Widerspruch, sein Antrag wurde angenommen. Wir wissen, und die eifrigsten Anhänger des Herrenhauses haben es uns zum Ueberflusse ausdrücklich gesagt, welche bedeutende Vorschriften der Verfassung der Berichterstatter als abänderungswürdig auszeichnet. Dahin gehört die Verantwortlichkeit der Minister, welche zugleich eine „doctrinäre Phrase“ und durch die redliche Erfüllung eines verheißenen Gesetzes bedingt, also mit zwei Makeln behaftet ist. Dahin, und wahrscheinlich unter die Rubrik „lediglich hemmender Formalitäten“, gehört die alljährliche Feststellung des ganzen Staatshaushalts. Im Staatshaushalte gebe es gewöhnliche Ausgaben, welche bestritten und aus den Staatseinnahmen gedeckt werden müßten. Deshalb verlangt das Herrenhaus wiederholt von der Regierung die Vorlage eines Gesetzes, welches die Verfassung dahin abändere, daß der Etat in einen ordentlichen und außerordentlichen getrennt werde, von denen jener wie ein gewöhnliches Gesetz für immer gültig bleibe, bis er aufgehoben würde, und nur dieser der jährlichen Berathung unterliege.†) Eigenthümlich genug, daß das Herrenhaus der Regierung eine Concession aufdrängt, auf welche diese verzichten zu müssen erklärt††), und daß die angebotene Concession ein Grundrecht

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 49.

**) Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt. Die öffentlichen Aemter sind, unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen, für alle dazu Befähigten gleich zugänglich.

***) S. S. 1855—56, S. 50.

†) Beschlüsse vom 30. April 1855, S. 158, und vom 4. März 1856, S. 155.

††) Rede des Finanzministers von Bodelschwingh 1855—56, S. 153 fg.

betrifft, bei welchem das Herrenhaus erst in zweiter Linie und in untergeordneter Weise interessirt ist, während das Abgeordnetenhaus in ihm den einzigen, aber schwer wiegenden Vorzug in seinen formellen Befugnissen vor dem Herrenhause hat.

Nachdem ich die Acten des Herrenhauses aus der Periode, in welcher es auf dem Höhepunkte seiner Geltung gestanden, auf das sorgfältigste durchforscht habe, darf ich, ohne den Vorwurf eines partiischen Beobachters zu fürchten, das Ergebnis aussprechen, daß in allen Entschlüssen des Hauses von politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung die Rücksicht auf den Stand vorwaltet, welchen das Haus für seine wesentlichste Grundlage erachtet. Die Verhandlungen bringen dem Leser ein Bild der stetigen Verfassungsrevision entgegen. Verfassungssätze, organische Gesetze, Gewohnheiten und ererbtes Recht sind von der Umgestaltungslust ergriffen: hier ein Grundrecht abgeändert, dort ein anderes zur Abänderung ausgezeichnet. Und über dem Chaos schwebt der Geist des Herrenhauses mit seinem eigenen Werthe und seiner eigenen Befestigung als Maßstab für den Werth aller Einrichtungen im Staate.

Auch das Abgeordnetenhaus, welches in jener Periode neben dem Herrenhause tagte, war von der Reaction ergriffen. Nur unter seinem Beistande konnten die Verfassungsvorschriften und organischen Gesetze verändert werden. Aber immerhin tritt ein himmelweiter Unterschied in den Tendenzen beider Häuser hervor, deren eine gouvernemental, deren andere ständisch-reactionär ist. Das gouvernemental reactionäre Abgeordnetenhaus macht Halt in allen Fragen, in welchen es nicht von der Regierung zum energischen Rückschritte aufgemuntert wird, schrickt vor zu weit gehenden Zumuthungen der Regierung zurück.*) Das Haus der Abgeordneten steht selbst in seiner unvollsthümlichsten Gestalt nicht ganz außer Zusammenhang mit der Gesamtheit des Volkes, hört selbst in der schlechtesten Zeit die kräftige Stimme einer warnenden Opposition in seiner Mitte, kennt deshalb in seiner dienstwilligsten Be-

*) Von Senft bezeichnete später sogar die Mehrheit dieses Abgeordnetenhauses als oppositionell gesinnt. Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 31.

riode Grenzen seines Gehorsams und durchkreuzt die ausschweifenden Pläne der ständischen Reaction. Dieser verschiedenen Stellung beider Häuser haben wir zu verdanken, daß nicht, wie die intimsten Freunde des Junkerthums im Abgeordnetenhanse beantragt hatten, die Aufhebung der Standesvorrechte, die Gleichheit vor dem Gesetze, die Unabhängigkeit der politischen Rechte von dem religiösen Glaubensbekenntnisse aus der Verfassung gestrichen worden sind, daß nicht die Ungeduld, welche die stetige Verfassungsrevision zu erleichtern strebte, einen gesetzlichen Ausdruck gefunden hat, daß wir von einem verschlechterten Jagdgesetze, von einem verschlechterten Eherechte und anderen verschlechterten Gesetzen verschont geblieben sind, welche die Regierung dem Lande zugemuthet. Die hier fehlgeschlagenen Versuche der Regierung und der ständischen Parteigenossen sind nicht ohne Einfluß auf das andere Haus geblieben, in welchem die Reden der Führer und einzelne vorbereitende Beschlüsse auf eine fast unbegrenzte Perspective ständischer Reaction blicken lassen. Doch ist es meine Absicht nicht, die Schuld des Abgeordnetenhauses zu verkleinern und eine größere Last auf das Herrenhaus zu werfen. Ich erkenne für alles, was bis zum Jahre 1858 gegen Verfassung und heilsame Entwicklung der öffentlichen Verhältnisse gesündigt worden ist, die Mitschuld beider Häuser an. Auch der volksthümlischen Partei gebührt ein Antheil an der großen Schuld der Reactionsperiode. Betheiligung bei den Wahlen hätte, trotz des dreiklassigen Wahlsystems, ein Abgeordnetenhaus unmöglich gemacht, unter dessen Beihülfe irgend ein ständisch tendenziöses Gesetz hätte zu Stande gebracht werden können. Ich will über die Wahlenthaltungen hier kein moralisches Urtheil fällen: man schreibe sie der Muthlosigkeit zu, man nenne sie ein dem sittlichen Gefühle dargebrachtes Opfer, man lobe sie als einen leidenschaftlichen Ausdruck des empörten Rechtsinnes, — keine dieser Auffassungen befreit die Gesamtheit des Volkes von ihrem thatsächlichen Antheil an dem Siege der Reaction und ihren nachgebliebenen tiefen Spuren. Aber die zeitweilige Theilnahme der anderen Staatsfactoren verringert weder die weite Kluft zwischen diesen und dem Herrenhanse, noch die Gefahr für die Zukunft. Die Muthlosigkeit im Volke, die Reaction im Abgeordnetenhause waren Stimmungen,

welche von zufälligen Umständen erzeugt, wie ihre Ursachen vorübergehend waren, und einem Aufschwunge des Geistes weichen, dem wahren Volksinteresse Platz machen mußten. Das Herrenhaus aber war, was es war, aus innerer Nothwendigkeit. Die ständische Reaction war keine zufällige, veränderliche Stimmung, sondern entsprang aus dem Triebe der Selbsterhaltung. Der Erhaltungstrieb wirkt heute unverändert, wie damals, und so lange das Herrenhaus besteht, muß es nach einem Naturgesetze von der Rücksicht geleitet werden, welche Stahl ihm so beredt vorgeführt hat, daß es nicht aus Mangel an Mitteln in sich einschrumpfe. Die zufällige Verstimmung des Volkes, die Reaction im Abgeordnetenhanse sind ihm Wind und Fahrwasser, welche es benutzt, um schleuniger dem Ziele sich zu nähern. Aber auch bei einer ungünstigen Gegenströmung behält es dasselbe Ziel unverrückbar im Auge und verliert es nicht, selbst wenn es laviren muß.

Uns allen ist im Gedächtnisse, eine wie tiefe Kluft der erste Umschwung zu geregelten Verhältnissen zwischen den gewählten Abgeordneten und dem Hause der „wirklichen Landesinteressen“ geöffnet hat. Die gefährlichsten Nachwirkungen dieses Zwiespalts sind uns ja gegenwärtig. Der Beginn der Regentschaft fand Regierung und Volk in einer seltenen Einmüthigkeit. Die selbstbewußte Mäßigung des Volkes setzte Europa in staunende Bewunderung. Nur ein sehr geringer Bruchtheil sah mit Unmuth zu, doch ohne die gewohnte Gunst vom Hofe wagte die ständische Partei kaum eine Opposition. Ihre grollende Unzufriedenheit erschien dem Beobachter wie ein entferntes Gekräusel am heitern Himmel, doch der Verständige sah und fürchtete in diesem Zeichen das noch ferne, aber sicher nahende Gewitter. Was hätte nicht in der Legislaturperiode von 1859 ab eine mäßig liberale Regierung mit dem mäßig liberalen Abgeordnetenhanse leisten können! Sogar den Vorurtheilen des Herrenhauses war man bis zu einem gewissen Punkte Rechnung zu tragen geneigt, wenn dieses in schicklicher Weise den allmählichen Uebergang gesucht, seine schroffe Haltung abgestreift, wenn es nur einen Anklang an die allgemeine Volksstimmung verrathen hätte. Rücksicht auf das Herrenhaus war es, was in der ersten Session den Entschluß, das Ministerium nicht zu drängen,

für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses zur Parole machte. Mit Rücksicht auf das Herrenhaus bearbeitete das Ministerium seine Gesetzentwürfe, aus Rücksicht auf dieses Haus wurde in der ersten Session die Discussion der unentbehrlichen Ergänzungsgesetze aufgehalten. Das Haus hatte Zeit, einen versöhnlichen Sinn blicken zu lassen, aber die vergönnte Muße wurde zu Vorbereitungen für den Krieg benutzt. Anfangs beliebte man die Versicherung, daß das Herrenhaus keine Opposition, wenigstens nicht grundsätzlich Opposition machen würde. Baron von Senfft erhebt sich sogar zu der kühnen Versicherung, Opposition sei gegen die Grundsätze, welche die Rechte befehle.*) Bald aber erhält das Bekenntniß seine Erläuterung. Die Opposition wird mit einem taktisch meisterhaften Plane eröffnet. Fürsorge für den Staatsschatz ist das Feldgeschrei. Der Staatsschatz ist die Reservekasse des Kriegsherrn, also ist die Opposition loyal. Man stützt sich auf eine Cabinetsordre, zwar von zweifelhafter Gesetzeskraft, aber sie läßt sich behaupten. Und der Antrag kündigt an, daß das Haus in die Finanzverwaltung ernstlich einzugreifen gedenke. Beinahe zwanzig Jahre waren die Ueberschüsse der Einnahmen aus früheren Finanzjahren zu nothwendigen oder auch nützlichen Ausgaben des laufenden Jahres etatsmäßig verwendet worden. Von 1840—46 war dies alljährlich geschehen, die Gesamtsumme der so verwendeten Ueberschüsse betrug während dieser Periode mehr als 54 Millionen, während nur 6,450000 Thaler an den Staatsschatz abgeführt wurden. Das Ministerium Manteuffel hatte, allerdings mit geringeren Summen, die gleiche Praxis auch unter den Augen des Herrenhauses fortgesetzt.***) In gleicher Weise wollte der Minister Patow 1,300000 Thaler für die extraordinären Ausgaben des laufenden Verwaltungsjahres verwenden. Das Abgeordnetenhaus stimmte zu, das Herrenhaus aber erhob Widerspruch und machte diesen zu einer politischen Frage ersten Ranges. Die Cabinetsordre aus dem Jahre 1820, welche in der Form einer Instruction die Ueberschüsse an einen Staatsschatz abzuführen anwies, welche seit ihrem Erlaß

*) S. S. 1859, S. 31.

**) Rede Patow's, a. a. O., S. 122 f.

bei keiner nachweislichen Gelegenheit streng beobachtet worden war, wurde zu der Höhe eines vollgültigen Gesetzes erhoben. Der Regierung wurde nicht weniger als Gesetzesverletzung und ein Angriff auf die Prerogative des Herrenhauses vorgeworfen. Der bekannte Antrag Stahl-Arnim, welcher die Ueberweisung der 1,300000 Thaler an den Staatschatz und demgemäß eine Abänderung des vorgelegten Budgets forderte, wurde in einer der heftigsten Debatten discutirt und mit 89 gegen 37 Stimmen angenommen.*) Um die politische Bedeutung des Antrags nicht zu verdecken, trug Stahl, eine zukünftige Zeit vorbereitend, seine Ansicht vor, wie wenig bedeutend eine Budgetverweigerung in Preußen sei, da die Regierung mit dem alten Etat fortregieren dürfe; mischte derselbe Redner Klagen ein über den unerhört geringen Einfluß des Herrenhauses auf den Etat, womit er die Mahnung verband, in allen zweifelhaften Punkten das Gesetz streng und zu Gunsten des Hauses auszulegen. Beide Antragsteller, die Führer der Hauptparteien, versprachen Ausdauer in der begonnenen Opposition.**) Die Bewahrung ließ nicht auf sich warten, obschon kein Gesetzentwurf von principieller Bedeutung in das Haus kam. Petitionen und andere kleine Gelegenheiten führten in dem spätern Theile der Session zu Debatten, in denen der Zwiespalt mit Regierung und Abgeordnetenhaus immer deutlicher hervorgekehrt, immer allgemeiner vorbereitet wurde. Die Regierung beseitigte im Verwaltungswege einige Beschwerden der Dissidenten, welche die frühere Verwaltung ihnen auferlegt hatte. Die knappe Gerechtigkeit fand, weil Verfassung und Gesetz sie dictirten, den vollen Beifall der Abgeordneten, deren Mehrheit den Dissidenten keineswegs geneigt war. Die Redner des Herrenhauses können ihr tiefes Misfallen nicht verschweigen. Die Zulassung der Juden zu den Kreistagen und Provinziallandtagen hatte der Justizminister Simons schon unter dem frühern Ministerium als eine unabweissbare Forderung des Gesetzes und der Verfassung befürwortet; von Westphalen hatte sie in einer eigenthümlichen und schwerverständlichen Methode weginterpretirt. Die

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 129.

***) Stahl, a. a. D., S. 119. Graf Arnim, S. 127.

jetzige Regierung fühlte sich in ihrem Gewissen gedrungen, den Juden zu ihrem vorenthaltenen Rechte zu verhelfen. Einzelne Landräthe und Stände widerstrebten, doch Graf Schwerin verschaffte sich diesmal Gehorsam. Als der Schritt von Beschwerdeführern zur unmittelbaren Kenntniß des Regenten gebracht wurde, billigte dieser den Beschluß der Regierung und die Weise der Ausführung. Das Herrenhaus aber erklärte das Ministerialrescript für gesetzwidrig und überwies die gegnerischen Petitionen zur Abhülfe. Die Verfassungsurkunde, sagt der Berichterstatter von Daniels, habe die älteren Gesetze, welche mit ihr in Widerspruch stehen, nicht aufgehoben, sondern nur eine gesetzliche Ausgleichung nothwendig gemacht. Bis diese herbeigeführt sei, herrsche das alte, widersprechende Gesetz.*) Die Provinziallandtage müßten gefragt werden, meint ein leitendes Mitglied des Hauses.**) Würden diese sich günstig aussprechen, so hätte die Regierung an ihnen eine Stütze; wenn ungünstig, so hätte sie eine Veranlassung, den Art. 12 der Verfassung abzuändern. Kurz, am Ende der fruchtlosen Session, in welcher sogar ein ökonomisch nothwendiges und politisch unschuldiges Gesetz über eine Revision der Normalmarktpreise fallen mußte, weil das Haus, trotz seiner sonstigen Zufriedenheit mit dem übrigen Inhalte, die Anhörung der Kreistage nicht aufzugeben beschloß, war es offenbar, daß die Herren und die Abgeordneten wie Repräsentanten zwei verschiedener Landrechte sich gegenüberstanden, und nur eine winzige Anzahl unenttäuschbarer Optimisten hoffte noch durch Concessionen, so weit das Gewissen zuließ, den völligen Bruch zu verhüten.

Wie die ständische Partei dagegen die Agitation in das Land zu werfen versuchte, wie sie conservative Vereine gründete, die Mitglieder durch unverhohlene Interessen des Eigennutzes warb, wie sie die religiösen Antipathien anregte, die junckerlichen Kreise zum Widerstande ermuthigte, wie sie Alles, was im Handwerkerstande für Schutz und Verkehrsbeschränkung, was in diesen und

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 286.

***) Graf Arnim, a. a. O., S. 293, 294.

bäuerlichen Kreisen durch persönlichen Umgang zu gewinnen war, an sich zog, das behalte ich einer specialgeschichtlichen Darstellung vor. Das Herrenhaus fuhr in der zweiten Session mit größerer Sammlung im Geiste der ersten fort. Im Befürworten und im Verwerfen, in der Billigung und im Tadel stehen die Beschlüsse beider Häuser sich schroff gegenüber und hier und dort werden die Beschlüsse mit festen und großen Mehrheiten gefaßt. Dort werden die Schulregulative des Herrn von Kaumer als verwerflich angegriffen, das Schulgesetz wird im Namen der Verfassung gefordert; hier werden die Regulative als ein kostbares Vermächtniß der alten Regierung, als eine Rückkehr von dem heillosen Wege des irrenden Nationalismus gefeiert, gegen jede Modification wird mit Eifersucht gewacht und das Bedürfniß eines Gesetzes bestritten. Dort verlangt man, daß endlich der Art. 12 der Verfassung zur Wahrheit gemacht werde; hier wird die Gewähr der ständischen Rechte an die Juden, sogar die Bestätigung einer Schulzenwahl wiederholt für gesetzwidrig erklärt, gegen die Entbindung dissidentischer Kinder vom öffentlichen Religionsunterricht und das freie Bestimmungsrecht der Aeltern wiederholt Abhülfe gefordert. Die Abgeordneten sehen in der Civilehe die Erfüllung eines unabweislich dringenden Bedürfnisses, bewillkommen in diesem Sinne die vom Throne herab befürwortete Regierungsvorlage und nehmen den zweiten Theil, die Beschränkung der Ehescheidungsgründe nur als einen nothwendigen Anhang mit in den Kauf. Das Herrenhaus findet nur den zweiten Theil des Gesetzes annehmbar, verwirft die Civilehe, verwirft selbst den declaratorischen Theil, welcher gegen den beklagenswerthen Fehlgriff des höchsten Gerichtshofes das Land von der Fortdauer fehlerhafter Ehen wegen Standesungleichheit beseitigen sollte. Die Kinder aus Ehen zwischen Adelligen und Frauen aus niederem Bürgerstande, also auch aus dem Stande der Handwerker, mit welchem die ständische Partei außerhalb des Hauses sich so eben verbrüderet hatte, sollten wenigstens unfähig bleiben, Lehne und Fideicommissen, wie Kinder aus makellosen Ehen, zu erben.

Zu den Zeugnissen politischer Weisheit, welche die ständische Partei sich selbst zu geben liebt, gehört das Bekenntniß, daß sie der

Bureaufratie feind und der Selbstverwaltung zugethan sei. Hier hatte das Herrenhaus ein Thema aufzuweisen, für welches es wiederholt mit seinen Beschlüssen eingetreten war. Als es die Polizeiverwaltung für die Gutsherren zurückzufordern anfing, beantragte es, auf Anregung des Oberbürgermeisters Piper, gleichzeitig, daß die Regierung möglichst Bedacht darauf nehme, die Polizeiverwaltung den städtischen Behörden, wo sie ihnen entzogen ist, zurückzugeben. Auf diese merkwürdige Ausnahme gestützt und durch viele Versicherungen der Abneigung gegen die Bureaufratie verleitet, glaubten selbst die Gegner, auf diesem Gebiete für verbessernde Gesetze die Unterstützung oder doch keinen Widerstand des Hauses erwarten zu dürfen. Auch diese Erwartung wurde enttäuscht. Sei es, daß der eine Antrag wegen seines ursprünglichen Zusammentreffens mit einem Votum für die Gutsherren besondere Gunst im Hause gefunden hat, während eine gleiche Analogie gegen andere Acte der Selbstverwaltung und für Kräftigung der Bureaufratie spricht, sei es, daß der ernste Sinn und deshalb das Verständniß für das Wortbekenntniß fehlt, genug, das Haus erwies sich bureaukratischer, als die Regierung, die doch selbst bei einer ausgeprägt liberalen Richtung schwer zu vermissende Amtsbefugnisse nicht gern aufgibt. Der von der Regierung vorgelegte Gesetzentwurf, welcher das Conflictgesetz vom Jahre 1854*) aufheben, die civil- und strafrechtliche Verfolgung von Beamten wegen gesetzwidriger Handlungen bei Gelegenheit des Dienstes dem gewöhnlichen Rechtswege überweisen und die Befugniß der Centralbehörde, den Conflict zu erheben, ausschließen sollte, wurde vom Herrenhause abgelehnt. Die Motive für die Ablehnung, wie sie der Commissionsbericht überliefert, denen Stahl einen besonders lebhaften Ausdruck gab**), verkümmern auch für die Zukunft die Aussicht, eine erhebliche Erweiterung des Rechtsweges und Einschränkung der Verwaltungswillkür mit diesem Herrenhause zu erreichen. Die meisten Mitglieder des Hauses sind übrigens bei der

*) Ueber das Gesetz und seinen Inhalt, a. a. O., S. 34 fg.

**) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 657 fg., Anlage Nr. 36, S. 300 fg.

Erhaltung der Conflict- und Kompetenzgesetze persönlich interessirt; denn die Guts- und Polizeiherrn werden durch diese Gesetze in gleicher Weise geschützt, wie die Beamten. In einer Novelle zur Städteordnung wollte die Regierung auf das bureaukratische Recht verzichten, daß die gewählten Stadträthe in größeren Städten durch den König, in kleineren durch die Regierung zu bestätigen sind; das Herrenhaus aber hielt an der Bestätigung fest. In beiden Fällen bestand die Mehrheit aus Mitgliedern der ständischen Partei und den Freunden des bureaukratischen Wesens. Dagegen bewirkte die städtische Partei auf eigene Hand, daß den gewerblichen Genossenschaften die Möglichkeit einer besondern Vertretung in den städtischen Behörden vorbehalten blieb. *) Acht Jahre galt bereits das Gesetz und nur drei Städte hatten von der Befugniß Gebrauch gemacht. Die eingesammelten Gutachten der Regierungsbehörden waren gegen die Bestimmung ausgefallen. Aber der Theil der Handwerker, mit welchem die ständische Partei soeben eine intime Allianz geschlossen, hatte sich an das hohe Haus, als „den geborenen und berufenen Vertreter der rechten ständischen Gliederung unseres Volkes“, mit der Bitte gewendet, die Befugniß aufrecht zu erhalten. Herr von Kleist-Regow wies mit Genugthuung auf dieses Ereigniß hin, und rief fragend aus: „Wie? Das Herrenhaus sollte wohl bereit sein, dem großen Grundbesitz auf dem Lande seine Freiheit und Selbständigkeit zu erhalten, seine selbständige Vertretung auf den Kreistagen zu wahren, die Kreistage zu schützen vor dem Eindringen jüdischer Elemente auf demselben, und gleich bei Gelegenheit dieser Vorlage — unter Mitbetheiligung, ja unter Führung der Oberbürgermeister der Städte und jetzt sogar mit Zustimmung des Herrn Ministers dahin zu wirken, daß die Magistrate nicht den Stadtverordneten untergeordnet wurden? Und dasselbe Interesse, dasselbe Recht, dieselbe Vertretung sollten wir dem großen, ehrenhaften, einflußreichen Gewerbestande nicht gewähren, ja nicht einmal neu schaffen, ihm nur dazu die Möglichkeit erhalten wollen!“ **) Bergebens erläuterte

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 63 fg.

**) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 74.

der Minister, daß es sich in den städtischen Behörden nicht um Vertretung der gewerblichen, sondern der allgemein bürgerlichen Interessen handle. Wo es auf jene ankomme, mögen die gewerblichen Genossenschaften sich frei bewegen, dagegen sei die Vertretung nach Ständen in den Stadtbehörden eine Anomalie gegen die heutige Zeit, gegen den übrigen Inhalt der Städteordnung. Die ständische Partei hielt an der Gelegenheit fest, auf einem ihr fremden Gebiete dem verbündeten Theile der Handwerker zu Willen zu sein; das Haus ließ gegen die übereinstimmende Meinung seiner städtischen Präsentaten die Parallele des Herrn von Kleist gelten und votirte mit großer Mehrheit zu Gunsten der gewerblichen Genossenschaften. So waren nicht nur die großen politischen Streitpunkte dem innern Zwiespalt der beiden Häuser verfallen, sondern auch untergeordnete Fragen geriethen in Mitleidenschaft. Bei keiner Petition, keinem Antrage, keinem Gesetze konnte man ahnen, wohin die Debatte sich neigen, von welchen Rücksichten die Beschlüsse beherrscht sein würden. Die gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse auf der Insel Rügen und Vorpommern bedurften dringend einer Regulirung, die Regierung hatte den Gesetzentwurf vorgelegt, das Abgeordnetenhaus ihn angenommen. Das Herrenhaus lehnte die Berathung ab und verlangte, daß die Regierung den Entwurf zunächst vom Provinziallandtage der Provinz vorberathen lasse. Und nicht etwa um des Bedürfnisses willen, denn die Thatfachen waren bereits aufgeklärt: es handelte sich blos darum, die allgemein gültigen Landesgesetze in einen davon nicht betroffen gewesenen Bezirk einzuführen, nachdem die abweichenden Verhältnisse desselben sorgfältig durchforscht waren. Von dem Provinziallandtage mußte man des ständischen Interesses wegen eine Ablehnung erwarten und die Regierung erklärte sich entschlossen, auch für diesen Fall den Gesetzentwurf aufrecht zu erhalten.*) Selbst der Antrag, die Vorberathung dem Communalandtage zuzuweisen, weil dieser in den örtlichen Verhältnissen des engeren Kreises der bessere Beurtheiler sei, wurde zurückgezogen aus Rücksicht auf das strenger formale Princip, daß den Provinziallandtagen verfassungsmäßig die

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 336.

Vorberathung gebühre. Der Antragsteller opferte den ihm nützlicher scheinenden Weg der formalen Strenge auf, um sich nicht von seinen Freunden zu trennen. *) Denn eine Parteisache von nicht geringer Bedeutung war es, die Provinziallandtage zu einem „verfassungsmäßigen“ Vorstadium für den größten Theil der gesetzgeberischen Thätigkeit zu stempeln. Wo das Einzelinteresse der Provinzen in Frage komme, da müsse man die einzelnen Landtage hören. Für ein solches Einzelinteresse wird unter anderm auch die Kreisordnung für die ganze Monarchie, ja selbst das Erbrecht erklärt. Als die Erbfolge der Kinder aus standesungleichen Ehen berathen wurde, meinte ein hervorragender Redner: Successionsrechte seien provinzieller Natur, und die Provinzialversammlungen haben doch auch ein Recht, mitzusprechen. **) Und nicht nur um das thatsächliche Anhören der ständischen Corporationen war es zu thun, das Haus verlangte die formelle Beurkundung dieser Thatsache in den Gesetzen. Auch in Kleinigkeiten streng, hatte das Haus schon vor Jahren die Einleitungsformeln durchsiebt und selbst mit dem Ministerium Manteuffel einen kleinen Hader über unwesentliche Differenzen begonnen. Weit schärfer wurde die jetzige Forderung betont und die Einschaltung der Worte „nach Anhörung der Provinziallandtage“ galt als eine wahre Verfassungsfrage. Das Abgeordnetenhaus, welches früher die Worte ohne Ahnung der mit ihnen verbundenen Tendenz aufgenommen hatte, wird aufmerksam und streicht sie nun in gleicher Vertheidigung des entgegengesetzten Principis, daß es nur eine Legislative im Lande gebe, die nie und nirgend verfassungsmäßig auf den Beschluß von Provinzialversammlungen zu warten brauche. Nun ist kein noch so unschuldiges, kein noch so überreifes Gesetz von der Gefahr befreit, an dem großen Conflict beider Häuser zu Grunde zu gehen oder Aufenthalt zu erleiden. Die liberale Regierung aber schwankte hin und her und war zufrieden, wenn sie in einzelnen Fällen, unbeschadet des Principis, hier oder dort ein Nachgeben erlangen konnte. Den principiellen Streit vererbte sie in gesteigertem

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 332—338.

**) Graf Arnim-Boitzenburg, Herrenhaus, 1860, S. 112.

Schärfe der nachfolgenden Zeit*), ein Bild ihrer gesammten Thätigkeit.

Der Conflict zwischen beiden Häusern war der völligen Verschiedenartigkeit ihrer Entstehung entsprungen und mußte sich zur Höhe einer Staatskrisis steigern, an deren Ausgang entschieden werden soll, ob das volksthümliche, ob das ständische Princip den geschichtlichen Standpunkt Preußens bezeichne. Lange schien es, als ob die Grundsteuer die förmliche Proclamation der Krisis herbeiführen würde. Hier war der Boden vorbereitet, fast geschichtlich vorbestimmt für einen solchen Ausgang. Das Versprechen der Reform reichte genau bis an den Zeitpunkt zurück, in welchem die volksthümlichen Elemente zur Rettung des Staates wach gerufen wurden. Die allgemeine Repräsentation des Landes war gleichzeitig versprochen. Derselbe Grund, welcher die Repräsentation durch verkümmerte ständische Institutionen ersetzen ließ, verzögerte die Lösung der Grundsteuerfrage. Unter dem Ministerium Brandenburg-Manteuffel glaubte die Regierung nicht besser die Absicht einer auf die Zeitumstände vor 1848 zurückgreifenden Reaction abweisen zu können, als indem sie das Gesetz vom 24. Februar 1850 beförderte, welches die Steuerfreiheit des Rittergutsbesizers unbedingt aufhob. Das Ausführungsgesetz war im Rückstand. Die Abgeordnetenkammern jeder Farbe drängten, selbst die Kammer von 1855, welche aus den reactionärsten Wahlen hervorgegangen war. Das Herrenhaus lehnte jede Mitwirkung ab; dagegen erhoben sich, so oft es gemahnt wurde, Stimmen im Hause, welche bereit waren, dem Staatsbedürfniß mit Steuern anderer Art entgegenzukommen. Gefährlich und unbequem, wie die Grundsteuerfrage dem Hause war, hielt es dennoch im Jahre 1860 gegen die Regierungsvorlagen Stand. Mit einer Ankündigung, daß das Haus im nächsten Jahre ungewandelt wiederkommen würde, schloß die Session**); mit der Annahme eines Antrages,

*) Während ich dies schreibe, schwebt das fast unentbehrliche Gesetz über die Aufhebung der Lex Anastasiana in Vorpommern und Ehrenbreitstein unter dieser Gefahr.

***) Verhandlungen des Herrenhauses, 1860, Rede des Grafen Arnim, Rede Stahl's, S. 748 fg., S. 753 fg.

welcher den finanziellen Vortheil der Grundsteuergesetze ersetzen sollte, begann die Session 1861. *) Aber zwei Rücksichten, welche aus derselben Quelle flossen, wirkten zusammen, einen Wechsel des Terrains mit gebieterischer Nothwendigkeit zu befehlen und mit Aussicht auf erheblichen Vortheil anzuempfehlen. Die persönliche Theilnahme des Königs für die Regulirung der Grundsteuerfrage stellte den Ernst der Situation für das Haus außer Zweifel. Und die Regierung hatte ihm ein weit günstigeres Feld vorbereitet in der Militärreorganisation und in der Weise, in welcher diese praktisch behandelt wurde. Man durfte dem Hause ohne weiteres glauben, daß es voll der aufrichtigsten Sympathie für die Armeeorganisation war. Seine Commission zur Vorberathung der Creditgesetze für den außerordentlichen Bedarf der Militärverwaltung ließ es 1860 sich nicht entgehen, den Entwurf der Reorganisationsgesetze, welche die Regierung vor dem Widerstande der Abgeordneten und des Landes zurückgezogen hatte, warm zu empfehlen und die Armeeorganisation in ihrer Gesamtheit zu billigen. Der Berichterstatter erläuterte den Bericht mit dem tiefsten Bedauern, daß die Organisation der Armee wegen ihrer finanziellen Seite von den Mehrheiten des Landtags abhängig gedacht werde, und mit dem Ermuntern an die Regierung, bei der begonnenen Reorganisation zu verharren. Sie möge nur versuchen, wie weit sie mit den bestehenden Militärgesetzen auskomme, und soweit nöthig, möge sie neue Gesetze im Geiste der Reorganisation vorschlagen. In demselben Tone sprachen fast alle Redner, die Mitglieder der Mehrheit nicht ohne fortwährenden Vorwurf gegen die Abgeordneten und ihre unbefugte Einmischung in die Prärogative des Kriegsherrn. Welcher andern Befürwortung bedürfe die Reorganisation, als daß ihre Grundlagen von dem Kriegsherrn reiflich erwogen seien? Mit Bedauern füge man sich in das Provisorium, mit Bedauern nehme man das Nachgeben der Regierung auf, aber das Haus wolle nicht missverstanden sein. Einstimmig faßte man einen Beschluß, welcher den ganzen Plan der Reorganisation, wie er in den von den Abgeordneten abgelehnten, von der Regierung zurück-

*) Antrag des Grafen Arnim und Genossen, 1861, S. 274.

gezogenen Entwürfen entwickelt war, energisch durchzuführen anrieth und die zuversichtliche Hoffnung aussprach, daß die Regierung „auf diesem Wege beharren und alle zur Reorganisation erforderlichen Maßregeln energisch in Ausführung bringen, zu diesem Behufe auch insoweit, als dieselbe nicht schon kraft der Prærogative des Kriegsherrn durchgeführt werden könne, die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen seinerzeit einbringen werde“.*) Im Jahre 1861 aber, in welchem die Abgeordneten nur gegen Anerkennung des provisorischen Charakters der Reorganisation und gegen den Vorbehalt der gesetzlichen Regelung zur Annahme des Militärbudgets zu bewegen waren, entfernte sich das Herrenhaus um ebenso viel weiter nach der entgegengesetzten Richtung und resolvirte zum Budget, daß es die bisher durchgeführte Reorganisation als eine definitive anerkenne. Die Forderung des vorigen Jahres, die Reorganisation gesetzlich zu regeln, wurde also feierlichst verleugnet, um so klar wie möglich den Gegensatz zu den Abgeordneten und ihrem von der Regierung acceptirten Standpunkte zu bezeichnen. Indem jedes der beiden Häuser an seinem Standpunkte festhielt, und im nächsten Jahre das eine die Kosten der Militärreorganisation aus dem Staatshaushaltsetat strich, das andere in dem Beschlusse vom 11. October 1862 ein Budget bewilligte, welches die Kosten der Reorganisation enthielt, gelangte man zur letzten Consequenz der Verfassungskrisis, deren erste Ursache in der Bildung und Zusammensetzung des Herrenhauses gegeben war. Die Abweichung der königlichen Erlasse von dem Verfassungsgesetze hatte den Keim gelegt, die ganze Wirksamkeit des Herrenhauses sie gezeitigt, die Militärreorganisation war die zufällige Veranlassung ihres unvermeidlichen Ausbruches.

2. Das Finanzrecht des Herrenhauses.

Der Ursprung des Herrenhauses scheint eine besondere Kritik seiner Rechte entbehrlich zu machen. Indem ich nach gewissenhafter

*) Verhandlungen des Herrenhauses, S. 745 fg., Anlage Nr. 44, S. 425.

Untersuchung verneine, daß das Herrenhaus weder in seiner jetzigen Zusammensetzung auf einem Gesetze fuße, noch aus anderen Gründen zum Fortbestande und zur Theilnahme an den Staatsgeschäften als gesetzgebender Factor berechtigt sei, habe ich mir eigentlich, nach den Regeln rein logischer Entwicklung, die Behandlung eines besondern Theiles seiner Rechte abgeschnitten; ein Herrenhaus ohne jegliches Recht hat auch kein Finanzrecht. Aber da es sich nicht um eine lediglich logische Entwicklung, sondern um eine staatsrechtliche Untersuchung handelt, so scheint es rathsam, den Gegnern auf ihr eigenes Gebiet zu folgen, und unabhängig von dem Ergebnisse, welches in der Behandlung der Vorfrage abgeschlossen vor uns liegt, das Finanzrecht des Herrenhauses von dem Gesichtspunkte aus zu prüfen, als ob wir es in der That mit einer vollberechtigten Ersten Kammer zu thun hätten. Das Mittel hierzu bietet eine im Rechtsleben nicht unbekannt Fiction, vermöge deren ich für die Dauer der Untersuchung annehme, daß bei der Ausführung des Bildungsgesetzes keinem Buchstaben Zwang angethan, bei der Schöpfung des Herrenhauses kein Recht der Volksvertretung gekränkt worden sei, daß das preußische Volk gerade eine solche Erste Kammer, wie das heutige Herrenhaus sie darstellt, sich gewünscht, die preußische Geschichte sie so vorbereitet und das Gesetz sie so dictirt habe. Neben der entgegengesetzten Ueberzeugung will ich ohne Hintergedanken so lange mich zu der Fiction halten, bis ich auf ihrer Grundlage die Untersuchung zu Ende geführt, welche Rolle bei der Finanzverwaltung die preußische Verfassung einer Ersten Kammer zugebracht hat und wie weit eine solche ihren Beruf fortentwickeln darf, ehe sie auf die unzweifelhaften Grenzen der anderen Factoren stößt.

Auch hier halte ich an dem von mir oft vertheidigten Satze fest, daß bei den großen Schöpfungen der Verfassung, namentlich bei den von ihr hervorgerufenen oder neugeordneten Organen des Staats, der Wortlaut nur die Richtung bezeichnet, das wahrhaft verfassungsmäßige Leben aber bestimmt ist, die praktische Durchbildung herbeizuführen und das Angedeutete scharf abzugrenzen. Ich erkenne ferner an, worüber die Freunde des Herrenhauses oft genug als über ihre einzige Beschwerde sich beklagen, daß die preußische

Verfassung ihre Erste Kammer mit einem so geringen Einflusse auf den jährlichen Haushalt bedacht hat, wie man ihn selten in den geschriebenen Verfassungen anderer Länder für die dortigen Ersten Kammern so eingeschränkt findet. Nun führen die einfachen Denkregeln von diesen beiden Vorderätzen zu dem Schlusse, daß die Erste Kammer nicht im Sinne der Verfassung handle, wenn sie ihren Einfluß zu erweitern strebt. Aber genau nach dem entgegengesetzten Ausgange folgt die Partei des Herrenhauses ihrem Führer Stahl. Dieser spricht in wenigen Kernsätzen das Finanzprogramm des Hauses aus, welche zugleich dessen Verhalten in allen früheren und späteren Finanzfragen erläutern. — „Die Stellung unsers Herrenhauses zum Staatshaushalt“, sagt Stahl, „ist eine ganz abnorme. Es gibt kein Oberhaus der Welt, welches in seiner Mitwirkung für den Staatshaushalt so eingeschränkt ist. Das englische Oberhaus, das man dabei nachahmte, steht ganz anders, weil dort die Behandlung des Staatshaushaltsetats ganz anders ist, und es gibt kein Oberhaus in der Welt, bei welchem für solche Einschränkung so wenig Grund ist, da das unserige gerade die Vertretung der steuerbarsten Klassen im Lande in sich schließt. Es wird also nicht bestritten werden können, daß nach dem juristischen Ausdrucke dies ein jus singulare der äußersten Art ist. Eine bekannte Rechtsregel aber sagt, daß ein jus singulare auf das engste zu erklären ist.“*)

Erstaunlich schnell bringen es die wenigen Sätze zu Stande, die Entwicklung des Finanzrechts aus dem Gebiete, in welches die Abgrenzung der Befugnisse für die einzelnen Factoren der Gesetzgebung gehört, nämlich aus dem Gebiete der Geschichte zu verdrängen und in den Rahmen des kleinen Rechtslebens einzuspannen. Und nicht etwa, um mit der gewissenhaften Sorgfalt einer richterlichen Person einen dunkeln und wenig zugänglichen Rechtspunkt aufzuklären, sondern weil auf dem beschränktern Gebiete die gewohnten Hülfsmittel der Scheinlogik wirksamer anzuwenden sind. Der große Verfassungsgrundsatz, welcher darauf hinweist, der Finanzgewalt des Abgeordnetenhauses einen weitem Raum zu ver-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 118, 119.

schaffen, wird beiseitegeschoben, die specifisch geschichtliche Ursache dieses Grundsatzes bleibt unbeachtet und der „conservativste“ Staatsmann leitet mit einer wunderbar kosmopolitischen Theorie eine eigenthümliche Art von Universalstaatsrecht ein. Die ganze civilisirte Welt ist ihm Ein Rechtsgebiet, die Ersten Kammern aller Länder werden wie innerlich gleiche Körperschaften aufgefaßt. Da sich nun bei einer so allgemeinen Betrachtung ergebe, daß die preussische Körperschaft schlechter gestellt sei, als die übrigen in oder auch außer Europa, so bilde die preussische Verfassung innerhalb des constitutionellen Allerweltsstaatsrechts eine Ausnahme zum Nachtheile des preussischen Herrenhauses, mit dem technischen Ausdrucke als „jus singulare“ bekannt, und ebendeshalb müsse die Auslegung zu Gunsten dieses Hauses nachhelfen. Wo bleibt der Satz, daß jedes Land nach seiner Eigenthümlichkeit, jede Staatseinrichtung nach ihren eigenen geschichtlichen Voraussetzungen beurtheilt werden müsse? Ein Satz, dessen allgemeine Anwendbarkeit auf die preussische Verfassung ihre aufrichtigen Freunde stets anerkannt und vertheidigt haben, den aber dennoch die Partei Stahl's ganz besonders für den ihrigen ausgibt und wirklich in den unsinnigsten Uebertreibungen auszunutzen sucht. Preußen soll von seinen ursprünglichen Grundlagen aus ein ganz besonders geartetes Land, soll berufen sein, inmitten allgemeiner Entfittlichung wahre Gottesfurcht, die wahre Treue, das sonst überall verleugnete Königthum von Gottes Gnaden, die wahre Ungleichheit zu schützen und einst den übrigen Völkern zurückzugeben. jene Partei kann nicht genug Spott und Tadel gegen die Doctrinäre aufbringen, welche die Volksrechte aus den bewährten Verfassungen und alten Freiheitsbriefen fremder Völker studiren, und vergleichend erforschen, was das Volk noch zu fordern, was seine Abgeordneten noch zu erringen, wie sie die geschriebenen Rechte im Geiste ihres Ursprunges zu verwirklichen haben. Aber kaum glaubt die Partei, eine günstige Folgerung für ihre Interessen aus dem Vergleiche mit anderen Völkern zu gewinnen, so setzt sie alle Verschiedenheiten der Staaten außer Betracht, alle Verfassungen der Welt werden gewissermaßen zu Einem Gesetzbuche vereinigt und aus einer Verfassung werden für die anderen Schlüsse gezogen und

praktisch angewendet. Spricht man von den Rechten des Volkes, so gilt keine Analogie, wie klar sie auch in dem Schutzbedürfnisse aller Regierten, in der gleichen Betheiligung der Volksgesamtheiten an den Lasten der Staaten, in der allgemein menschlichen Natur der Freiheitsforderung hervortreten mag. Handelt es sich aber um Privilegien der Herren, so wird schnell der stolze Name des „Herrenhauses“ mit dem bescheidenern einer „Ersten Kammer“ vertauscht und die Bescheidenheit damit belohnt, daß der Name alle sachlichen Erwägungen ersetzt, um die nützliche Gemeinschaft zwischen allen Ersten Kammern herzustellen. Denn bis auf den erkünstelten Gattungsnamen haben die „Ersten Kammern“ der einzelnen Staaten auch nicht die entfernteste Ähnlichkeit untereinander, und namentlich nicht das preußische Herrenhaus mit den übrigen. Unähnlich sind die Kreise, aus denen die Körperschaften entnommen, verschieden die Ideen, welche hier und dort mit ihrer Bildung verbunden werden, abweichend die Interessen, welche in dieser und in jener Ersten Kammer ihre Rechnung finden sollen. Woher die gemeinschaftlichen Eigenschaften, welche bei Körperschaften von so verschiedenem Ursprunge und Wesen ein durchschnittliches Maß von Befugnissen herbeizuführen geeignet wären, und ein geringeres Maß zu einem nachtheiligen Ausnahmerechte — *jus singulare* — stempelten?

England, Belgien, die Vereinigten Staaten Nordamerikas — die älteste, die freisinnigste monarchische und selbst die republikanische Verfassung — sind der Reihe nach zum Zeugniß angerufen worden, und es ist jetzt die landläufige Sprache jener Partei, daß weder in England, noch in Belgien, noch in Nordamerika die Erste Kammer in so unerhörter Weise eingeschränkt sei, und daß man deshalb in „fraglichen Fällen“ möglichst zu seinen Gunsten auslegen müsse.*) Die Berufung auf England ist der Unkenntniß der dortigen Zustände entsprungen, oder auf deren Unkenntniß berechnet. Stahl selbst war noch vorsichtig im Ausdrucke, und ob schon er im Vordersatze alle Ersten Kammern der Welt zusammengefaßt, fügte er doch eine Bemerkung hinzu, welche in wenig auf-

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.“, S. 41.

klärenden Worten England aus der Reihe der Betrachtung ausschließen sollte, weil „dort die Behandlung des Staatshaushaltsetats ganz anders ist“. Stahl's Jünger zählen, mit geringerer Reserve als der Meister, auch England zu den Staaten, in welchen das Oberhaus besser gestellt sei. Graf Arnim selbst, der sonst vorsichtig zu Werke zu gehen liebt, stellt schlechtweg den Satz an die Spitze: In keinem europäischen Lande seien dem Oberhause in Beziehung auf die Feststellung des Staatshaushaltsetats solche Beschränkungen auferlegt. *) Aber weder die Behauptung des Grafen Arnim noch die undeutliche Reserve Stahl's sind im Stande, die klaren Sätze des englischen Verfassungsrechtes zu verdunkeln, daß das Haus der Lords kein Finanzgesetz, weder den jährlichen Haushalt noch ein anderes Staatsgesetz, zuerst berathen oder in irgend einer Weise amendiren darf. Der untergeschobene Grund einer andern Behandlungsweise des Etats ist eine leere Phrase. Eine Abweichung in der Behandlungsweise ist allerdings vorhanden, aber sie liegt nur in der Form, in welcher die einzelnen Positionen des Haushaltes vor das Haus der Gemeinen gebracht und von diesem erledigt zu werden pflegen. Aber diese Form geht lediglich das Unterhaus an, bildet keinen Theil des Verfassungsrechtes und ist durchaus nicht die Ursache der fast bis zur Bedeutungslosigkeit in Finanzsachen herabgedrückten Stellung des Oberhauses. Vielmehr liegt die wahre Ursache dieser außerordentlich wichtigen Erscheinung viel tiefer in der geschichtlich entwickelten Anschauung, daß die Geldbewilligung ausschließlich dem Hause der Gemeinen gebühre. Regierung und Krone haben von jeher die Gemeinen als die einzigen Geldbewilliger nicht nur materiell anerkannt, sondern auch in der Form so behandelt, ohne die Eifersucht des Oberhauses zu erregen. In den gemeinschaftlichen Thronreden an beide Häuser wendet sich die Krone oder ihre Commission in dem Absätze, in welchem sie die zu bewilligenden Gelder erwähnt, oder für die bewilligten dankt, mit beabsichtigter Kennzeichnung an die „Herren vom Hause der Gemeinen“ allein, während sie in den vorangehenden und den darauffolgenden Absätzen die Mitglieder

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.“, Einleitung, S. VI.

beider Häuser zusammen anredet. Keine Regierung dürfte wagen, von dieser Etikette abzuweichen, oder in Finanzsachen gegen die abweichende Ansicht der Gemeinen im Oberhause eine Stütze zu suchen. Das Haus der Lords meidet ängstlich jeden Schein, als ob es sich in die Finanzverwaltung mischen wollte; es kennt und achtet die Bedingung seines Fortbestandes. Seit unvordenklicher Zeit hat es sich bemüht, in Finanzsachen nur der Widerhall des Hauses der Gemeinen zu sein. Manche viel angeregte Reform hat es jahrelang aufgehalten, wiederholten Beschlüssen der Gemeinen hat es Session auf Session widerstanden und einen ungewöhnlichen Druck oder das äußerste Ende der Geduld abgewartet, ehe es nachgegeben; so in der Katholiken-Emancipation, bei den Korn-gesetzen, der Parlamentsreform, der Zulassung der Juden zum Parlament, und heute steht es noch gegen die mehrfach beschlossene Abänderung der Kirchenbeiträge. Nur in der Regulirung der Staatslasten enthielt es sich über die ihm gezogenen Grenzen hinaus, sodaß selbst seine Befugniß, eine Finanzbill im Ganzen zu verwerfen, in Vergessenheit gekommen und nunmehr durch den so lange unterlassenen Gebrauch so gut wie abgeschafft ist. Als die Lords im Jahre 1860 die vom Unterhause herübergekommene Bill verwarfen, welche bestimmt war, die Papiersteuer aufzuheben, war das Land erstaunt, und im Unterhause hörte man den bedenklichen Ruf: Privilegienbruch. Bis in die erste Hälfte des vergangenen Jahrhunderts mußte man nach Vorbeschlüssen suchen, um nur das formelle Recht des Oberhauses zu prüfen. Als dies kaum angezweifelt werden konnte, denn Commissionen des Unterhauses hatten es vor Zeiten ausdrücklich erkannt, überwog doch das innere Motiv, daß eine Einmischung des Oberhauses in die Finanzverwaltung auch nicht auf diesem indirecten Wege, durch das Verwerfen einer Finanzbill, zu billigen sei. Man drang auf ein Auskunftsmittel, man wollte den Beschluß der Lords schon für die betreffende Session unwirksam machen, und nur dem Ansehen und der Klugheit Palmerston's gelang es, den geschehenen Fall auf sich beruhen zu lassen. Für die Zukunft aber mußte, darüber waren alle Parteien einig, der Wiederkehr eines gleichen Eingriffes vorgebeugt werden, und das Haus faßte beinahe einstimmig die Be-

schlüsse, von welchen der erste ohne jede Clausel den Satz aufstellte, daß das Recht, Geld zu bewilligen, dem Hause der Gemeinen allein zustehe. Die Hoffnung der Gemäßigteren auf die Einsicht der Lords täuschte nicht; das Oberhaus nahm die Papiersteuerbill im nächsten Jahre an.

Die nordamerikanische Verfassung kennt freilich nur die Beschränkung, daß die Finanzgesetzentwürfe zuerst im Hause der Abgeordneten verhandelt werden müssen. Der Senat darf den Haushaltsetat, wie er vom andern Hause herüberkommt, amendiren. Die belgische Verfassung hat nicht einmal die Vorberathung durch das Haus der Abgeordneten vorgeschrieben, und bis auf die frühere Abstimmung im Abgeordnetenhause über die auf Staatseinnahmen und das Contingent des Heeres bezüglichen Gesetze den Senat formell dem andern Hause gleichgestellt. Aber die Senate beider Länder haben nichts gemein mit dem preussischen Herrenhause. Unter dem Schutze des gemeinschaftlichen Gattungsnamens: Oberhaus, vergleichende Betrachtungen zwischen diesen Körperschaften anzustellen, hat denselben Werth, wie wenn jemand Parallelen zwischen den Versammlungen, welche in der vorrevolutionären Geschichte Frankreichs den Namen „Parlamente“ geführt haben, und den heutigen Parlamenten ziehen wollte. In Amerika repräsentirt der Senat die Einzelstaaten, von deren gesetzgebenden Versammlungen die Senatoren gewählt werden. Der belgische Senat wird von eben denselben Wählern gewählt, wie das Haus der Abgeordneten. Der einzige Unterschied besteht nur in dem erhöhten Censur als Bedingung der Wählbarkeit und in der doppelten Dauer der Wahlperiode. Beide Senate sind also Repräsentationen des ganzen Volkes, welche auf dem Wege allgemeiner Wahlen, nur in anderer Weise ermittelt werden, als das Haus der Abgeordneten. In keinem sind gesonderte Stände und solche Interessen vertreten, welche mit den allgemeinen Interessen des Staates nicht zusammenfielen. Was das preussische Herrenhaus dagegen ist, habe ich unter dem Zeugniß seiner leitenden Mitglieder aus den Verhandlungen und Beschlüssen nachgewiesen.

Aber selbst dieser Verschiedenheit, welche das Herrenhaus von den Senaten Belgiens und Nordamerikas in klaffender Weite trennt

und von jedem anderen Oberhause scheidet, weiß Stahl eine kühne Behauptung zu Gunsten seines Argumentes abzugewinnen. Ob schon er im Vorder Satze alle Ersten Kammern auf eine Linie gestellt hatte, so kommt er doch auf die besondere Natur des preussischen Oberhauses zurück, welches im Vergleiche mit allen übrigen am wenigsten zu einer solchen Beschränkung einen Grund biete, „da das unserige die Vertretung der steuerbarsten Klassen im ganzen Lande in sich schließt.“*) Ob der scharfsinnige Staatsmann auch nur versucht hat, seine Behauptung sich volkwirthschaftlich zu verdeutlichen und die politische Folgerung aus derselben klar zu durchdenken? Wie seine Partei die Vertretung von Klassen mit der freien Berufung des Königs vereinbaren will, darüber mag sie mit sich selbst ins Reine kommen; ich habe oft genug auf diesen unlöslichen Widerspruch hingewiesen und acceptire den Namen einer Vertretung als das Zugeständniß, daß der Geist des Bildungsgesetzes, die freie Berufung durch den König nicht in dem Herrenhause lebt. Doch an welche Mehrheit und an welche Art von Klassen hat Stahl gedacht, als er von der Vertretung der Steuerbarsten im Herrenhause sprach? Die königliche Verordnung hat zwar den verschiedenen Gattungen von Adelsverbänden die Landesuniversitäten und einige nach königlicher Willkür zu bezeichnende Städte beige stellt. Aber die Landesuniversitäten gehören in keine Steuerklasse, und von einer irgend wie wirksamen Vertretung der städtischen Steuerkraft im Herrenhause kann nicht wohl die Rede sein; man sehe auf die Anzahl dieser „Vertreter“ oder auf die Art, wie sie ermittelt und zugelassen werden. Den bedeutendsten Städten des Landes ist es gegönnt, je Einen „Vertreter“ durch das Collegium der von der Regierung bestätigten Stadträthe als Wahlkörper und aus diesem Collegium als dem geschlossenen Kreise der Wählbaren in die zehnfach überwiegende Klasse der Adelsrepräsentanten einzuwerfen. Jahrelang mußten Berlin durch Krausnick, Danzig durch Groddeck, Breslau durch Ellwanger, Frankfurt durch Pieper, Brandenburg durch Brandt sich „vertreten“ sehen, das heißt in einer Weise, daß die „Re-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, a. a. D.

präsentanten“ im Herrenhause im schroffsten Gegensatze politischer Gesinnung zu den Abgeordneten, den gewählten Vertretern dieser Städte standen. Und nun, da der Austritt der alten Oberbürgermeister einzelnen Magistratscollegien die Gelegenheit bietet, dem schreienden Misverhältniß abzuhelpen, sieht sich die Hauptstadt des Landes außer Lage, eine Präsentationswahl auch nur zu Stande zu bringen, und der freisinnigen Handelsstadt Danzig, deren Abgeordnete und Stadtverordnete zu der fortgeschrittensten liberalen Partei gehören, wird die Zulassung ihres eben erst aus einem hohen und dem fast verantwortlichsten Staatsamte übernommenen Bürgermeisters versagt. Also die Städte befinden sich nicht unter den vertretenen Klassen. In überschießend reicher Anzahl und wol auch in treuer Abspiegelung ihrer Standesinteressen sind nur die verschiedenen Schattirungen des zur Präsentation berechtigten Kleinadels vertreten. Meint nun Stahl, daß diese als Klasse oder als Vielheit von Klassen gedacht zu den Steuern mehr beitragen, als irgend eine andere Klasse von Einwohnern? Wie er den in diesem Sinne sonst unbekanntem Begriff der Klasse definiren mag, immer wird es leicht sein, den Ausspruch mit großen Zahlen zu widerlegen. Die Städte, das platte Land, die Bauern, Kaufleute, Handwerker und Fabrikanten, jede Gesamtheit für sich als Klasse überwiegt in ihren Steuerbeiträgen und Staatslasten den im Herrenhause repräsentirten Adel um ein so Bedeutendes, daß kaum Momente des Vergleiches vorliegen. Die einzige Stadt Berlin mit ihrem Grundeigenthume von mehr als 450 Millionen läßt an volkwirthschaftlichem Reichthume den gesammten Herrenhausadel weit hinter sich und bringt im städtischen Budget von über vier Millionen jährlich mehr an Gemeindesteuern auf, als die Gesamtsteuer des vertretenen Adels beträgt. Die versteckteren Staatslasten, wie Militärpflicht, Wegebauten, Einfuhrzölle und indirecte Erhebungen anderer Art treffen jede andere Klasse in einem noch schwerern Verhältniß. Welchen Titel des Budgets man aufschlägt, welche Staatslast man in Betracht zieht, in Nichts zeichnet sich die Steuerbarkeit des Herrenhausadels vor den „Klassen“ des Gewerbes oder Besitzes irgend einer Rubrik aus, in Nichts kommt er diesen Klassen gleich, nicht einmal der Klasse des Proletariats,

welche verzehrend zu den Geldmitteln des Staates und im wenig lohnenden Militärdienste mit Person und Vermögen reichlich steuert. Auch an Einzelbeiträgen zu den directen Steuern werden die Adelligen vom alten und befestigten Grundbesitz, die „ausgezeichneten Geschlechter“ und Grafen von einer weit überwiegenden Personenzahl des Großhandels und der Fabrikation, als Klasse werden sie nicht nur von jeder andern breiten Volksschichte, sondern auch von einzelnen Unterabtheilungen derselben überflügelt. Betrachtungen dieser Art sind heutzutage jedem Anfänger in der Volkswirthschaftslehre geläufig, nur Stahl und allen denen, welche ihm die wunderhohe Finanzbedeutung des Herrenhauses nachbeten, scheinen sie zu entgehen.

Der maßlosen Ueberschätzung des Herrenhauses als Standeskraft will ich die Kritik eines seiner eifrigsten Anhänger, des Grafen von der Gröben-Neudörffchen, entgegenhalten. Als er in der Session 1856/57 die Erhöhung der Salzsteuer befürwortete, gestand er mit „schmerzlichem Gefühle“ ihre großen Nachtheile für den armen Mann zu. Aber er hatte berechnet, daß der Militär-etat zu mehrfachen Verbesserungen in der Armee zwei Millionen jährlich bedürfe, und, fährt er fort: „Ich habe lange und tief in meinem Herzen erwogen, ob nicht ein anderer Ausweg möglich wäre? Ich habe mehrere der Herren gesprochen und vorgeschlagen, daß wir, die wir hier (im Herrenhause) sind, uns alle selbst besteuern möchten, und es waren mehrere der edlen Personen dieses Hauses dazu bereit. Aber ich mußte mir dann auch sagen, es wird nicht reichen, wenn wir alle, die Wohlhabenderen, nur zahlen, die große Masse macht's aus.“*) Dieser Bericht betraf eine Erhöhung von zwei Millionen jährlich, während die Herrenhauspartei das Gewicht ihres Hauses an die Spitze stellt, wo es sich um das Sechsfache dieser Erhöhung handelt. Die einfache und ungekünstelte Auffassung beschämt die Staatsmannschaft seiner hervorragenden Parteigenossen, welche aus solchen Vorfällen die leicht faßliche Lehre ziehen sollten, wie gering im Verhältniß zu den laufenden Staatsbedürfnissen die Mittel der großen und kleinen Herren im

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1856—57, S. 263.

Hause und der von ihnen „vertretenen Klassen“ sind. Sie brauchten die Ursache dafür noch nicht in den besonderen knappen Verhältnissen des preussischen Kleinadels zu suchen, welche gegen die täglich steigende Bedeutung der Industrie zu einer immer tieferen Scala herabsinken. In allen Ländern, auch wo der Adel einen verhältnißmäßig weit reicheren Antheil am Volksvermögen hat, und in allen Beziehungen, auch wenn man den blühendsten Großhandel als Klasse einschätzt, fällt in der Staatswirthschaft die Hauptlast auf die Schultern der Masse. Eben deshalb ist es eine gemeingültige Regel, welche jeder wahrhaft constitutionelle Staat in ausdrücklichen Verfassungsvorschriften oder in geschichtlich traditioneller Weise anerkennt, daß die Entscheidung darüber, wie die Staatslasten zu begrenzen und zu decken, den Vertretern des ganzen Volkes, welches alle steuernden Klassen in sich schließt, nicht den Vertretern einer einzelnen, noch so steuerbaren Klasse oder ihren Vertretern anheimgegeben werde.

Aus dieser Regel ist der Maßstab entnommen, nach welchem die Verfassungen der einzelnen Länder den Oberhäusern die Finanzbefugnisse zugemessen haben; an diese Regel knüpft sich die Entstehungsgeschichte der Beschränkungen des preussischen Herrenhauses, und von ihr gehen die Grundzüge aus, welche der zukünftigen Praxis beider Häuser die richtige Bahn vorzeichnen, wenn einmal der wahrhaft verfassungsmäßige Geist das preussische Staatsleben beseelen wird. Als Preußen in die Reihe der Verfassungsstaaten eintreten wollte, fand es in den übrigen constitutionellen Staaten, in denen zwei Kammern an der Gesetzgebung theilnahmen, zwei verschiedene Systeme dargestellt, denen verschiedene geschichtliche Ursachen zu Grunde lagen. Man darf Belgien und England als die Länder betrachten, in denen damals die beiden Gegensätze zum reinsten Ausdrucke kamen. In Belgien hatte man das Zweikammersystem aus dem theoretischen Rechtfertigungsgrunde angenommen, um zwei sich controlirende Organe derselben Gesamtheit zu haben. Beide Kammern zusammen sollen die wirkliche Vertretung des Volkes bilden. Der Senat wurzelt ebenso wie das Haus der Abgeordneten in der Gesamtheit des wählenden Volkes, ist in gleicher Abhängigkeit von demselben Corps der Wähler.

Denn der erhöhte Censur, welchen die belgische Verfassung als Bedingung für die Wählbarkeit zum Senat vorschreibt, und die verlängerte Wahlperiode sind nicht gegen das Princip der allgemeinen Wahlen gerichtet, sondern bilden, wie überhaupt jedes auf einem Censur ruhende und mit anderen Nebenbedingungen ausgestattete Wahlsystem, den Versuch, einen, wie man glaubt, sorgfältigern Ausdruck der Volksmeinung zu gewinnen, als bedingungslose Urwahlen. In England dagegen stellt das Oberhaus ererbte Macht und ererbte Befugniß dar. Es giebt nicht vor, in gleichem Sinne wie das Haus der Gemeinen oder gar mit größerer Einsicht das Land zu vertreten. Die Lords sind im staatsrechtlichen Sinne die Nachkommen und Erben jener mächtigen Herren, welche einst vermöge ihrer wirklichen Macht über die Geschicke des Landes entschieden und deren Meinungen gehört werden mußten, wenn erhebliche Leistungen, wenn eine principielle Auseinandersetzung zwischen Fürst und Volk zu Rathe stand. Macht, Reichthum und Ansehen sind jetzt zwischen dem Parlamentsadel und den Gemeinen anders vertheilt, als ehemals; naturgemäß hat auch die Bedeutung des Oberhauses sich verringert. Aber der Rechtstitel der Lords ist ununterbrochen geblieben, solange England von Königen beherrscht wird, und der Adel hat stets den Zeitverhältnissen so gut Rechnung zu tragen gewußt, daß er das ererbte Recht, welches heute noch durch erhöhte Bedeutung in der Gesellschaft unterstützt wird, bisher nicht verwirkt hat. Das Land erkennt immer noch die Lords als seine geborenen Berather an und gewährt ihnen ein entsprechendes Maß von Einfluß und Vortheil. Das ganze Verhältniß wird von dem Wesen eines privatrechtlichen Vertrages beherrscht, welcher stillschweigend unter bekannten Bedingungen verlängert wird, und hauptsächlich unter der allgemeinen Bedingung, daß beide Parteien sich dabei wohl befinden. Das Haus der Lords ist keine Volksvertretung, wird nicht fictiv dafür gehalten und hält sich selbst nicht dafür. Daher seine uralte Enthalttsamkeit in den Finanzangelegenheiten des Landes. Die belgische Verfassung befindet sich nicht im Widerspruch mit dem leitenden Grundsatz des englischen Staatsrechts, sondern verfährt theoretisch richtig, daß sie zwischen dem Abgeordnetenhanse und dem Senate keine principielle Ver-

schiedenheit der Finanzbefugnisse herstellte, weil in Belgien beide Häuser durch Wahlen entstehen und zusammen die Volksvertretung darstellen.

So fand Preußen, an der Schwelle seines eigenen Ueberganges zum parlamentarischen Verfassungsleben, die beiden Principien und Wirkungsarten des Zweikammersystems vor. Inmitten der erregtesten Bewegungen des Jahres 1848 drang das System selbst als Grundzug aller Verfassungsentwürfe durch. Aber die Wahl zwischen beiden Arten war leicht. Mit der richtigen Einsicht, welche in der gehobenen Stimmung nach einer gewaltigen Revolution fast instinctiv im Volke zu wirken und selbst die Doctrinäre zu beherrschen pflegt, erkannte man, daß für eine Pairie die wesentlichste Vorbedingung, nämlich das ererbte Machtverhältniß fehlte und durch keine Vorschrift sich ersetzen ließ. In allen Verfassungsarbeiten des Jahres 1848, in dem Camphausen'schen Regierungsentwürfe, in den Vorarbeiten der Commission der Nationalversammlung, in der octroyirten Urkunde und dem interimistischen Wahlgesetze vom 6. December 1848 ging man davon aus, daß die Kammern zwei sich controlirende Organe derselben Gesamtheit, daß die Mitglieder beider Kammern gewählte Vertreter des ganzen Volks sein sollten. Während der Verfassungsrevision begann die Rückbewegung damit, daß die königliche Botschaft vom 7. Januar 1850 an Stelle gewählter Vertreter ein Gemisch von erblichen und lebenslänglichen Pairs, von Repräsentanten städtischer Behörden und einer Anzahl Höchststeuerter für die Zusammensetzung der Ersten Kammer verlangte. Damit verband die Botschaft den Vorschlag, daß die Finanzgesetzentwürfe zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt werden müßten (Proposition VII). Dies bot die Regierung als Gegenwerth für die geforderte Abänderung der Ersten Kammer an, aber sie beabsichtigte, wenn man ihren Motiven Glauben schenkt, mit dieser im Wortlaute so geringfügig klingenden Concession eine durchgreifende Reform des ganzen Finanzrechts. Sobald die Erste Kammer aufhöre, eine reine Wahlkammer zu sein, so folge daraus von selbst, daß der Zweiten Kammer, wie es in denjenigen Staaten, wo die constitutionelle Staatsform dauernden Bestand gewonnen habe, überall der Fall sei, ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werde. Die Grundlage hier-

für sei in der jetzt verstärkten Befugniß dieser Kammer gegeben, die weitere Entwicklung der Verfassung in diesem Sinne sei der Zukunft anzuvertrauen. *) Nach lebhaften und erschöpfenden Debatten stimmten die Revisionskammern der vorgeschlagenen Abänderung für die zukünftige Erste Kammer zu. Die siebente Proposition, welche in ihrer Begünstigung der Zweiten Kammer keinen Widerspruch gefunden hatte, wurde jedoch um die schwerer wiegende Garantie bereichert, daß die Haushaltsetats von der Ersten Kammer nur im Ganzen angenommen oder abgelehnt werden dürfen. **)

Graf Arnim verwendet in seiner Abhandlung über das Recht des Herrenhauses bei der Festsetzung des Staatshaushaltsetats ein volles Kapitel auf die Wiedergabe der Verhandlungen über diesen Beschluß, welche „leider so kurz waren, daß dem Wunsche, sie vollständig wiederzugeben, auch die Rücksicht auf den Raum nicht entgegensteht“. Er sucht aus ihnen und aus anderen begleitenden Umständen, wie aus den Sitzungszeiten darzuthun, daß der Beschluß in der Zweiten Kammer „ohne alle Vorbereitung und thatsächlich ohne Discussion“ angenommen, daß die ganze Frage über die Behandlung der Finanz- und Staatshaushaltsgesetze durch die Frage über die „Pairie“ in den Hintergrund gedrängt und nicht mit derjenigen Gründlichkeit behandelt worden sei, welche sie verdient und welche geeignet gewesen wäre, späteren Uebelständen vorzubeugen. Aber was folgt aus dieser schnellen Erledigung? Der Verdacht einer Ueberrumpelung bleibt ausgeschlossen, da der Beschluß in zwei Kammern getrennt berathen und angenommen und vom Könige zu einer Zeit genehmigt wurde, als er die Sanction der Revisionsarbeiten von den Bürgschaften ihres conservativen Elements abhängig machte. Und aus den Kammerverhandlungen, welche ich zu diesem Zwecke an einer anderen Stelle beleuchtet habe, geht deutlich hervor, daß man sich der vollen Tragweite des Beschlusses bewußt gewesen ist, den man im Hause wiederholt als einen Gegenstand von entscheidender Wirksamkeit, sogar als die „Annullation der Ersten Kammer“ bezeichnete. An der richtigen Würdigung

*) Motive zur Botschaft vom 6. Januar 1850, Proposition VII.

**) Art. 63, Absatz 3 der Verfassungs-Urkunde.

feines Inhalts hat es nicht gefehlt, aber dennoch gab es wenig zu debattiren, nachdem die „Pairie“ angenommen war. Dadurch war die Vertretung des Volkes ausschließlich in das Haus der Abgeordneten verlegt, und wenn man dennoch ein wahrhaft verfassungsmäßiges Leben vorbereiten wollte, so verstand es sich von selbst, daß die wesentliche Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben in die Hand desselben Hauses gegeben werden mußte. Die Regierung hatte die Methode vorgeschlagen, den Einfluß der Zweiten Kammer sofort durch eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift zu verstärken und die weitere Entwicklung der Verfassung nach dieser Seite hin der Zukunft zu überlassen. Graf Alvensleben selbst, das Haupt der Partei, welche die Rechte der Pairie bei ihrer Geburt wahrnahm, erwartete von der constitutionellen Praxis auch ohne ausdrückliche Vorschrift ein Zurücktreten der Ersten Kammer in Finanzsachen gegen die Zweite. Er erklärte sich überzeugt, daß jene mit kleinen Specialitäten des bereits von der Zweiten Kammer normirten Etats sich nicht befassen, und daß ein dem entsprechender Gebrauch sich sofort herausstellen und in künftigen Jahren befestigen würde. Nur darin sah er die höchste Gefahr für die Bedeutung der Pairskammer, daß „der Grundsatz in seiner ganzen Schroffheit in das Staatsgrundgesetz niedergelegt werden“ sollte. Das sei gleichbedeutend mit dem Ausschluß der Ersten Kammer von der Betheiligung an dem Staatshaushaltsetat, welcher in dem Beschlusse „höchstens verschleiert“ sei. *)

Graf Alvensleben gebührt die Anerkennung, daß er der klarste Ausleger des Beschlusses gewesen ist. Hätte das letzte Ziel der Verfassungsrevision darin bestanden, die Erste Kammer von der Befassung mit den kleinen Specialitäten des Etats auszuschließen, so würde es kaum einer ausdrücklichen Vorschrift bedurft haben, und die allseitig zugestandene Vorberathung des Abgeordnetenhauses wäre ein ausreichender Schutz gegen abweichende Gelüste der „Pairs“ gewesen. Aber das letzte Ziel ging weit darüber hinaus. Es galt, der Volksvertretung das Geldbewilligungsrecht zu erhalten und die außerhalb derselben stehende Erste Kammer auf eine for-

*) Verhandlungen der Ersten Kammer, 1849—50, S. 2386.

male Betheiligung zu beschränken, wie sie das Beispiel Englands vorzeichnete. Deshalb wurde die mildere Form der königlichen Botschaft, welche zwar nach den Erläuterungen in den Motiven Großes vorzubereiten bestimmt war im Texte aber sich damit begnügte, ein Fingerzeig und eine Anregung für die Zukunft zu sein, ungenügend befunden und durch den deutlichen Wortlaut der Verfassung ersetzt. Die Gesetzgeber waren sich des wesentlichen Unterschiedes bewußt zwischen der siebenten Proposition der königlichen Botschaft und dem von ihnen gebildeten Verfassungssatze. Die Proposition wollte der Zweiten Kammer einen Vorrang in allen Finanzangelegenheiten einräumen und mit dem bessern Rechte, welches ihr kraft ihrer Eigenschaft als Volksvertretung, gegenüber einer Pairie, gebührte, auf eine zukünftige Entwicklung des Verfassungslebens anweisen. Die Regierung gestand in den Motiven den Rechtstitel der Zweiten Kammer zu, doch meinte sie, die Unwiderlegbarkeit der inneren Gründe verbürge, daß die Entwicklung keinen andern Weg werde nehmen können, und sie lud die Gesetzgeber ein, lieber im Vertrauen hierauf das Recht aus dem eingestreuten Samen wachsen zu lassen, als es reif vom Baume zu schütteln. Die Gesetzgeber dagegen sahen sich nicht veranlaßt, auf die Zukunft zu verweisen, wo die Sache schon so genügend vorbereitet war, der Anspruch der Volksvertretung von so unbestreitbaren Gründen getragen wurde. Wozu diese auf einen Vorrang vor der Ersten Kammer beschränken, da ihr ein vorzüglicheres Recht gebührte?

Der kurze Schlußsatz des Art. 62 spricht das Vorrecht in „seiner ganzen Schroffheit“ aus. Der Schlüssel zu den Steuerkräften des Landes ist ausschließlich der Volksvertretung anvertraut. Die Geldbewilligung erscheint in allen Verfassungen, in den alten und neuen, in den ständischen und repräsentativen, als ein selbstständiges, von der Theilnahme an der Gesetzgebung unabhängiges Recht, als eine Bürgschaft, welche in den Gesetzen, von den Geschichtsforschern und Staatsrechtslehrern selbständig neben anderen Bürgschaften, unmittelbar neben dem Antheil der Stände oder der Kammern an der Gesetzgebung aufgezählt wird. Seinen wichtigsten Ausdruck, mehr noch als in der Bewilligung neuer Steuern,

erhält das Geldbewilligungsrecht in der Regelung der Staatswirthschaft. Neue Steuern werden gewährt, wenn anerkannte Bedürfnisse zu befriedigen und die vorhandenen Mittel unzulänglich sind. Wenn ein Gesetz neue Steuern zubilligen soll, so muß das zwingende Bedürfniß bereits anerkannt sein. Aber das Maß der Bedürfnisse, der Umfang der vorhandenen und der erforderlichen Mittel, finden ihre Erwägung in der Berathung des Haushalts-etats. In ihr kehrt jährlich die Gelegenheit wieder, die großen Grundsätze zu prüfen, welche die finanzielle Benutzung und volkswirthschaftliche Verwerthung der Landeskräfte regeln; die Wirthschaftsmaximen der Regierung im Großen kommen bei den Gesamtbeträgen der Ministerien und den größeren Budgetabschnitten, die Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit der Ressorts bei den kleinen Details zur Sprache, und hierbei lassen sich durch Abänderungen jetzt schon neue Grundsätze einführen, oder durch Beschlüsse die Absichten für die Zukunft ausdrücken und die gewünschten Verbesserungen vorbereiten. In den großen und kleinen Details des Etats liegt die Geschichte der Verwaltung und das Programm der Regierung, in der Vorlage des Budgets unterbreitet sie Beides der Kritik derjenigen Kammer, welche jede Einzelheit zu untersuchen berufen und mit Erfolg zu kritisiren berechtigt ist. Aus der jährlichen Berathung des Etats entwickelt sich eine Controle über alle Angelegenheiten des Staates. In der Mitwirkung hierbei ist die Erste Kammer weit hinter die Volksvertretung gestellt, weil sie in die Einzelheiten des Etats sich nicht zu mischen hat. Wo das Abwägen der vorhandenen Mittel und Bedürfnisse anfängt, hört ihr Beruf gänzlich auf. Wie abweichend ihre Grundsätze von denen der Volksvertretung seien, wie sehr sie hier einen unbefriedigt gebliebenen Wunsch, dort einen ihr überflüssig erscheinenden Aufwand von Mitteln misbillige, sie kann darum nicht das Budget verwerfen. Während die begleitenden Beschlüsse der Volksvertretung Anweisungen für die Zukunft sehr nahe kommen und die Regierung bei dem Entwurfe des nächsten Etats sehr wohl zu erwägen hat, ob sie nicht jenen Beschlüssen schon jetzt Rechnung tragen müsse, oder ob sie mit abweichenden Vorschlägen durchzukommen sich getraue, haben die Anmerkungen der Ersten Kammer den Werth von Privat-

erörterungen, welche nach ihrem innern Gehalt zu schätzen sind und durch die Beschlußform kein Mehrgewicht erlangen. Eine Resolution der Ersten Kammer zum Budget hat die Bedeutung eines Gutachtens; es muß vor allem auf überzeugende Gründe sich stützen und verliert dann noch durch die Eifersucht, welche die Form des Beschlusses bei der Volksvertretung immer erwecken wird. Das formelle Recht, bei Gelegenheit des Budgets Beschlüsse zu fassen, über Finanzgrundsätze zu debattiren und abzustimmen, kann man der Ersten Kammer nicht bestreiten, aber ihrer Würde dient sie am besten, wenn sie in ihrer Behandlung des Budgets auf die Förmlichkeit der Zustimmung sich beschränkt. Diese allein erfordert die Verfassung. Ob durch diese Förmlichkeit nur der Gesetzescharakter des Stats äußerlich gewahrt und deshalb allein die Zustimmung aller sonst wirkenden Factoren eingeholt, ob die Erste Kammer vor ihrer förmlichen Zustimmung die Gesetzmäßigkeit des gesammten vorangegangenen Verfahrens oder den verfassungsmäßigen Inhalt des Staatshaushaltsetats prüfen soll, ist eine Frage, welche außer Betracht bleiben darf, solange die Legalität gewahrt und kein Verfassungsbruch in einem Etat vorgekommen ist. Ich will alle drei Aufgaben gelten lassen; keine von ihnen verstärkt den Werth von Beschlüssen, welche außerhalb der Alternative der Verfassung sich bewegen, daß der Etat im Ganzen angenommen oder abgelehnt werde. Für die sachverständigen Mitglieder der Ersten Kammer genügt eine freie Besprechung der Gegenstände, welche ihnen am Herzen liegen. Die ganze Kammer ist gewiß keine sachverständige Körperschaft, und für die Entscheidungskraft der Mehrheit gibt es keinen gesetzlichen Boden. Ein natürliches Mißtrauen steht jeder Einnahmequelle entgegen, welche die Erste Kammer nachweist und das Abgeordnetenhaus ablehnt, und jeder Beschluß über die Verwendung von Mitteln, welche von der Entschließung des Abgeordnetenhauses abweicht, ist an sich schon eine Niederlage der Ersten Kammer. Ich darf auch hier auf die Praxis des englischen Herrenhauses hinweisen, welches einer theoretischen Einmischung bei der Aufstellung der Grundsätze des Staatshaushalts noch sorgfältiger aus dem Wege geht, als einer thatsächlichen in den übrigen Theil der Finanzgesetzgebung.

Das bedeutungsvolle Vorrecht des Abgeordnetenhauses bei der Feststellung des Haushaltsetats zieht naturgemäß die übrige Finanzgesetzgebung in seinen Kreis. Bei Gesetzentwürfen, welche neue Steuern einzuführen, alte abzuschaffen oder abzuändern bestimmt sind, hat die Verfassung nur den in der Botschaft angebotenen Vorrang beibehalten. Sie werden zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt, d. h. sie werden erst in diesem Hause durchberathen und in der angenommenen Form gehen sie als Vorlage zur Berathung an die Erste Kammer; diese darf sie annehmen, ablehnen oder auch mit Verbesserungen versehen und in abgeänderter Form annehmen. Aber die Befugniß findet ihre Beschränkung in allen Fällen, in denen das neu vorgeschlagene Gesetz im innigen, oder gar in einem unauflösliehen Zusammenhange mit dem Etat steht. Ist ein Bedürfniß anerkannt, so müssen die Mittel beschafft werden; dabei setze ich voraus, daß keine gesunde Politik ein Bedürfniß für anerkannt erklärt, dessen Befriedigung die Kräfte des Landes übersteigt. Unter den beiden Voraussetzungen des Bedürfnisses und der möglichen Befriedigung schreitet die Gesetzgebung zur Erwägung der günstigsten Modalitäten, unter denen die Mittel zu beschaffen. Dem Abgeordnetenhause bleibt der weitere Raum der Erwägung, ob etwa die vorhandenen Mittel anders zu vertheilen und was dort zu verwenden, hier zu sparen sei. Darüber entscheidet es kraft seines Vorrechts beim Etat ohne Mitwirkung der Ersten Kammer. Findet es nichts zu sparen und sorgt es deshalb in einem neuen Gesetze für neue Steuern, dann erst beginnt die Mitwirkung der Ersten Kammer, welche, wenn sie das Bedürfniß zugestehet, die neuen Einnahmen niemals um deswillen versagen kann, weil durch eine andere Bewirthschaftung der vorhandenen Mittel das Fehlende anderswoher zu entnehmen sei. Die Ausübung der formell ihr zustehenden Befugniß, das Gesetz abzuändern, kommt der Ablehnung gleich, wenn sie die wesentlichen Grundsätze des Entwurfs betrifft und gegen den Widerstand des andern Hauses aufrecht erhalten werden soll. Geringer noch ist der verfassungsmäßige Einfluß der Ersten Kammer, wenn es sich um die Abschaffung oder Verminderung einer Steuer handelt. Willigt sie nicht ein, so kann ja das Abgeordnetenhaus die Ausgabe des Mehrbetrags untersagen und

damit den Zweck der Einnahme vereiteln, welcher immer nur in der Berausgabung erfüllt werden kann.

In der That gibt es kaum ein Finanzgesetz, welches man sich losgelöst denken könnte von dem Staatshaushalte des Jahres, für welches der Beginn seiner Wirksamkeit beabsichtigt ist. Und wie überall der geschichtliche Grund und der Rechtsinhalt über die ledigliche Form zu siegen bestimmt sind, so muß die Entwicklung der Verfassung dahin führen, daß die Volksvertretung im Abgeordnetenhaus bei der Festsetzung des Staatshaushalts auch von der indirecten Einwirkung der Pairie befreit werde, welche diese durch eine Opposition bei gewöhnlichen Steuergesetzen in formell gültiger Weise ausüben kann. Das ist der Weg, welchen schon die Motive der königlichen Botschaft vom 7. Januar 1850 angedeutet haben. Das ist das Ziel, bei welchem England bereits angekommen ist, als dessen Merkzeichen das Haus der Gemeinen im Jahre 1860 die drei wichtigen Beschlüsse gefaßt hat: daß „das Recht, Geldmittel der Krone zu bewilligen, den Gemeinen allein zustehet“; daß „die Ausübung des Rechtes durch die Lords, Steuerbills zu verwerfen, von dem Unterhause stets mit besonderer Eifersucht betrachtet worden, weil es die Befugnisse der Gemeinen berühre, die für die jährlichen Staatsbedürfnisse erforderlichen Gelder zu bewilligen und für die Aufbringung derselben Sorge zu tragen“; daß es drittens „in der Hand des Unterhauses liegt, die Steuern in der Art aufzuerlegen und wieder aufzuheben und die Geldbewilligungsbill in der Weise zu fassen, daß nach Inhalt, Art, Maß und Zeit eine Verletzung des Rechtes der Gemeinen unmöglich ist“.

Die Gründe dieser Beschlüsse sprechen gemeingültige Wahrheiten aus, welche nicht nur für England, sondern für alle Länder passen, deren zwei Kammern in einem principiell abweichenden Verhältnisse zur Volksvertretung sich befinden. Die Gründe passen im höchsten Maße auf Preußen, dessen Herrenhaus nicht blos ebenso, wie das englische Haus der Lords, außerhalb der Volksvertretung steht, sondern sogar als den Vertreter besonderer Besitz- und Vermögensverhältnisse sich betrachtet. Ob auch die Machtverhältnisse dieselben sind? Ob das preußische Haus der Abgeordneten sich gleichfalls rühmen darf, die Ordnung des Finanzwesens ganz und

ausschließlich in die Hand nehmen zu können? Ich rede nicht von dem gegenwärtigen Augenblicke, in welchem der ganze Einfluß des Parlaments durch seinen thatsächlichen Ausschluß von der Festsetzung des Staatshaushaltsetats suspendirt ist. Meine Frage bezieht sich auf die Zukunft, welche den gegenwärtigen Kampf nicht anders beenden kann, als mit dem unverkümmerten Rechte der Volksvertretung, Steuern und Ausgaben zu bewilligen und zu versagen und eine wirksame Aufsicht über die Finanzwirthschaft zu führen. Sobald das Haus der Abgeordneten seine ihm als Volksvertretung gebührende und verfassungsmäßig zuge dachte Finanzgewalt vor Zweifeln sicher gestellt haben wird, dann wird es nach derselben natürlichen Logik, welche in England gewirkt hat, zu demselben Ergebnisse gelangen, welches in den jüngsten englischen Beschlüssen ausgedrückt ist. Das preußische Herrenhaus verhält sich zu dieser geschichtlichen Aufgabe freilich anders, als das Haus der Lords. Dieses hat stets die Finanzen als eine besondere Macht- und Rechtssphäre der Gemeinen willig anerkannt, hat sich niemals zu tief in dieses Gebiet verloren und weicht mit gutem Anstande zurück, so oft das Haus der Gemeinen seine Grenzen weiter hinausrückt. Das preußische Herrenhaus aber hat die offenbaren Beschränkungen seiner Finanzbefugnisse nur unwillig ertragen. Seine Maxime ist, nicht über den Buchstaben hinaus nachzugeben und den Buchstaben möglichst günstig sich auszulegen, weil es eines „gewöhnlichen, jedem selbständig legislativen Factor natürlich zukommenden Rechtes“ beraubt sei.*) Billigerweise darf ich nicht die Umstände unerwähnt lassen, welche geeignet waren, zu einer so schroffen und unnachgiebigen Haltung zu verführen.

Das Herrenhaus trat in der Session 1854/55 seine parlamentarische Wirksamkeit an. Damals und in der folgenden dreijährigen Legislaturperiode tagte neben ihm ein Abgeordnetenhaus, welches aus sehr beeinflussten, sehr mangelhaften Wahlen hervorgegangen war und weder die Thatkraft einer treu ermittelten Volksvertretung, noch die Theilnahme des Volkes besaß. Der zuverlässige Ton der eben siegreich hervorgegangenen Partei hatte einen

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.“, S. 41.

weit frischem Klang, als die gedrückten und dienstwilligen Stimmen in der Zweiten Kammer. Im Volke selbst hob man, zum Theil in bitterem Vorwurfe gegen das Abgeordnetenhaus, zum Theil mit einem oberflächlich aus den Tageserscheinungen geschöpften Urtheile, den Vorzug eines unabhängigen Sinnes hervor, wie er sich im Herrenhause zeigte. Unter diesen günstigen Umständen begann das Haus von seinen formalen Befugnissen den ausgedehntesten Gebrauch zu machen, ohne auf Widerspruch zu stoßen. Es gelang ihm sogar in seiner dritten Session (1856/57), unbeliebte, von dem Abgeordnetenhause der Regierung bereits zugestandene Steuergesetze zu verwerfen*) oder durch Abänderung zum Falle zu bringen**) und sich den wirklichen Beifall der öffentlichen Meinung dafür zu erwerben. Aus einem andern zwar unpopulären, doch immer wirksamen Motiv fiel ihm später bei dem zur Zeit bedeutendsten Thema der Finanzgesetzgebung, den Grund- und Gebäudesteuergesetzen, eine weit wichtigere Rolle zu, als sonst einer Ersten Kammer beschieden zu sein pflegt. Was sonst ihren Einfluß auf Finanzsachen vermindert, das diente in dem gegebenen Falle dazu, die Bedeutung des Herrenhauses zu erhöhen. Weil es mit Recht sich rühmen durfte, die Interessen der steuerprivilegirten Stände nach Art einer von den Interessenten gewählten Vertretung zu repräsentiren, deshalb sah es sich bald in der günstigen Lage eines Ausschusses der Privilegirten, mit welchem man unterhandeln mußte, um zu einer gütlichen Einigung zu gelangen, und der für einen Vergleich ausreichende Vollmachten besaß. Die Nachgiebigkeit des liberalen Ministeriums, welches die Grundsteuerfrage durchaus auf dem versöhnlichsten Wege zu lösen strebte, und der früher einmal erworbene Beifall des Volkes erfüllten die Leiter des Hauses mit einer sehr hohen Meinung von dem finanziellen Verufe und den finanziellen Befugnissen desselben. Nach dieser Schätzung beeinflussten sie das Verhalten des Hauses. Sie ließen den Vorrang des Abgeordnetenhauses bei Finanzgesetzen außer Acht und schlugen die Tragweite der Vorrechte, welche sich nicht bestreiten ließen, zu gering

*) Erhöhung der Salzsteuer.

**) Gewerbesteuernovelle.

an. Daß die Finanzgesetzentwürfe und der Staatshaushaltsetat zuerst dem Abgeordnetenhause vorzulegen, — so lautete die Ausführung des Grafen Arnim, welche den Beschluß vom 11. October 1862 rechtfertigen soll — das sei eine bloße Zeitfrage und hindere nicht, wie Geschäftsordnung und vorangegangene Fälle beweisen, daß das Herrenhaus dennoch den ursprünglichen Entwurf der Regierung als die direct an das Herrenhaus ergangene Vorlage behandle, unbeschadet der Umgestaltung des Gesetzentwurfs durch die Abgeordneten. So hat sich das Haus dazu hinaufgeschwungen, im Beschlusse vom 11. October 1862 unter dem Namen der Annahme des ursprünglichen Regierungsentwurfs einen wesentlich veränderten Etat den Abgeordneten zur nochmaligen Berathung anzubieten. Andere Abänderungen hat das Haus bisher freilich noch nicht angenommen. Aber es kritisiert jeden Beschluß des Abgeordnetenhauses zum Etat, sei es, daß er das Princip des zukünftigen Staatshaushalts zu beeinflussen strebt, sei es, daß er als Ausdruck der Willensmeinung an die Regierung ergeht. Das Herrenhaus versteht solche Beschlüsse mit seiner Annahme oder Ablehnung, faßt selbständige Beschlüsse zu geringfügigen Einzelposten des Etats und hat in wiederholten Fällen schon versucht, die großen Grundsätze des Staatshaushalts in einem andern Sinne, als das Abgeordnetenhaus, zu regeln, überhaupt in Steuer- und Finanzsachen die Initiative zu ergreifen, gegen die wohlbekanntenen Absichten der Regierung und des Abgeordnetenhauses. So weit steigerte sich die Meinung des Herrenhauses, bis es zuletzt im Jahre 1862 der Regierung einen unschätzbaren Dienst zu leisten glaubte, indem es den von den Abgeordneten festgestellten Etat verwarf.

Eine bescheidene Enthalttsamkeit, wie sie die englischen Lords in Finanzsachen sich auferlegen, ist vom preussischen Herrenhause nicht zu erwarten. Aber von seinem Widerstande, von seiner Lust, möglichst gleichberechtigt neben dem Abgeordnetenhause zu stehen, ist auch nichts zu fürchten. Die vorübergehende Bedeutung, welche ihm während der Reaction bis in das Jahr 1858 und später während der Verhandlungen über die Grund- und Gebäudesteuer zufiel, darf uns nicht täuschen; sie war an zufällige Ursachen geknüpft und ist mit ihnen verschwunden. Die kurze Periode des liberalen

Ministeriums und seines Friedens mit dem populären Hause der Abgeordneten hat trotz der geringen Kraftentwicklung beider deutlich dargethan, wie wenig Einfluß das Herrenhaus auf die Finanzangelegenheiten ausüben kann. Während der drei Jahre hat das Herrenhaus viel beschlossen, aber bis auf eine höhere Geldentschädigung für die Steuerprivilegien nichts erreicht. Der Aufhebung der Steuerfreiheit hatte es sich lange im Princip widersetzt, die sonst unfehlbaren Ausleger seines Willens, Stahl und Graf Arnim, hatten verkündet, daß das Haus nicht nachgeben würde. Es sträubte sich, bis die Aufhebung für eine wichtige Maßregel der Finanzwirthschaft und für die Grundlage zukünftiger Etats erklärt wurde; dann gab es nach. Es mißbilligte die provisorische Bewilligung der Gelder für die Militärreorganisation, aber es schloß sich den Maßnahmen des Abgeordnetenhauses an, und vom finanziellen Gesichtspunkte aus fiel es der Regierung nicht ein, nach dem Rathe des Herrenhauses die Reorganisation für definitiv geregelt zu erklären. Es protestirte gegen die Aufnahme der Ueberschüsse aus den Einnahmen früherer Jahre in den Etat, erklärte ein solches Vorgehen ohne ein mit ihm zu vereinbarendes Gesetz für gesetzwidrig und verlangte die Abführung an den Staatschatz; aber es blieb beim erfolglosen Protest. Es schlug wiederholt neue Finanzquellen vor; aber die Vorschläge wurden von den anderen Factoren keiner ernstern Erwägung gewürdigt, und die vom Parteieifer angefüllten Debatten sind kaum als nützlich Material zu verwenden. Erst als eine der eigenen Partei angehörige Regierung ans Ruder gekommen war, erst als diese im voraus erklärt hatte, mit dem Etat der Abgeordneten nicht haushalten und lieber ohne jeden vereinbarten Etat regieren zu wollen, erst dann erhob sich das Haus zu der kühnen, zur Zeit aber völlig gefahrlos erscheinenden That, den Etat der Abgeordneten zu verwerfen. Doch darf man ihm das Zeugniß geben, daß nicht durch seine Opposition der budgetlose Zustand in Preußen verlängert wird, sondern dadurch, daß das Königthum seine ganze Widerstandskraft gegen die befestigte Volksüberzeugung und die Macht seiner Hülfsmittel an der Militärreorganisation, das Volk den Werth der Verfassungsgarantien an der Ausübung seines Geldbewilligungsrechts versucht. Das Herrenhaus zeigt guten Wil-

len, gegen die Sache des Volkes aufzutreten, wenn die Gelegenheit sich bietet, aber Graf Arnim glaubt schon jetzt versichern zu dürfen, daß das Herrenhaus „bei erreichtem Einverständnisse zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaufe über den Gesetzentwurf voraussichtlich niemals Grund haben werde, seinerseits nach Kundgebung seiner etwaigen Bedenken in einer oder der anderen Form schließlich das Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern“.*) Graf Arnim spricht von dem Budgetgesetz, und seine Versicherung verdient unbedingten Glauben, weil in einem verfassungsmäßigen Zustande, in welchem die Regierung die Rechte der Volksvertretung respectiren und in Frieden mit ihr leben muß, der Staatshaushaltsetat und die mit ihm in Verbindung stehenden Finanzgesetze der verkümmernenden Einwirkung des Herrenhauses entzogen sind. Die Regierung hat, wenn sie nur mit den Abgeordneten einig ist, entweder die Mehrheit des Herrenhauses oder die Umgestaltung der Institution in Händen. Die Umgestaltung ist freilich der äußerste Schritt, aber das stolze Herrenhaus gibt zuletzt nach, sobald die Gefahr des äußersten Schrittes nahe herantritt, und die Verkümmernung des Staatshaushalts ist immer ein Antrieb zu demselben.

Wenn der gegenwärtige Kampf beendet sein wird, dann werden die Nachteile, welche das Herrenhaus, wegen der Mängel im Rechtstitel seiner Entstehung und in seiner Zusammensetzung, der regelmäßigen Fortentwicklung der Verfassungsverhältnisse zufügt, nur auf dem Gebiete der gewöhnlichen Gesetzgebung zum Vorschein kommen. Seine Finanzpolitik ist ungefährlich, weil die Verfassung und der innere Grund der Dinge sie bedeutungslos machen.

*) „Das Recht des Herrenhauses“, S. 63.