Zur Verfassungsgeschichte Preußens

Lasker, Eduard

Leipzig, 1874

VI. Die Krisis in Preußen. (1862.)

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

VI.

Die Krisis in Preußen.

(1862.)

Der Conflict ist da. Von Versöhnung ist viel gesprochen worden, aber kein ruhiger Beobachter hat ernstlich daran geglaubt. Der Zusammenstoß sollte abgeschwächt werden, aber es fehlte das Hemmungsmittel und in ungemilderter Heftigkeit ist er eingetreten. Umsonst sucht man nach beschönigenden Namen; in ihrem innersten Kerne ist die Verfassung angegriffen. Die Volksvertretung rügt unberechtigte Ausgaben, die Regierung läßt das Urtheil unbeachtet, sie wirthschaftet fort nach eigenem Ermessen mit unbewilligten Geldern, verwendet Staatseinnahmen, welche ihr nur zur Aufbewahrung, nicht zur Ausgabe anvertraut sind, und erklärt laut, sie werde fortfahren, verweigerten Aufwand zu bestreiten, weil und soweit sie ihn für nothwendig halte. Sie beruft sich auf ihr Recht und das Recht leitet sie aus dem Nothstande her. Der Nothstand ist vorhanden, aber man forscht vergebens nach der Quelle des Rechts. Ein Verfassungsjahr ohne Budget ist eine dringende Noth; der Staat kann gewisse Wirthschaftsbedürfnisse nicht ein Jahr unbefriedigt lassen. Aber die Regierung hat ebenso wenig, wie irgend eine Privatperson, Vollmacht, dem Nothstande abzuhelfen. Die Verfassung kennt keine Ausgaben ohne ein Etatgesetz und kennt keine Anweisung, wie in einem etatlosen Zustande zu verfahren sei. Und nicht aus Vergessen fehlt diese Anweisung, nicht um die königliche Macht für die Beseitigung der Gefahr frei walten zu lassen, nicht weil es selbstverständlich wäre, daß irgend

eine Regierung mit ihrer Verantwortlichkeit für die Erhaltung des in seinen Grundfesten erschütterten Staates eintreten müßte. Man braucht nicht erst auf mündliche Verhandlungen und schriftliche Motive zurückzugehen, der klare Wortlaut der Verfassung widerlegt für jeden Menschen, der vernünftig schließen kann und vernünftig schließen will, alle diese Unterstellungen. Die Verfassung unterscheidet Nothstände verschiedener Art; für einzelne hat sie unter gewissen Voraussetzungen zur königlichen Gewalt in Verbindung mit der Verantwortlichkeit der Minister als dem Mittel zur Abhülfe gegriffen. Aber der Mangel an einem Etat entbehrt immer die verfassungsmäßigen Voraussetzungen und gehört nicht zu der Gattung von Nothständen, deren Abwendung dem Könige und seiner Regierung anvertraut wäre. Zu den Voraussetzungen gehört, daß der Nothstand während der Abwesenheit der Kammern entstanden und daß die Zustimmung der Kammern zu vermuthen sei. Er darf nie durch eine Auflösung des Abgeordnetenhauses oder den Schluß der Session herbeigeführt, nie durch eine mangelnde Vereinbarung zwischen der Regierung und den Kammern oder zwischen den Kammern unter einander bewirkt werden. Der Gattung nach schließt die Verfassung jeden Gesetzesstoff, welcher einen Theil ihres eigenen Inhaltes ausmacht, von einem Eingriff durch Octoyirungsbefugnisse aus. Gesetzesstoffe dieser Art, zu welchen vor allem die jährliche Festsetzung des Etats durch Gesetz gehört, hat sie nicht aus Vergessen übergangen, sie hat nicht, für den Fall der Noth, auf die königliche Macht oder das verantwortliche Handeln der Minister als Hülfsmittel vertraut, sondern beides verwehrt und verworfen. Eifersüchtig wacht die Verfassung über alles, was zum Grundgesetze des Staates gehört, und die Unverletzlichkeit jedes Wortes, welches sie in den Text aufgenommen hat, stellt sie weit über die Noth des Augenblicks. Auch nicht einen Augenblick soll die Macht des Königs in Versuchung gerathen, sich erhaben über die Verfassung oder in ergänzender Gleichberechtigung zu dünken, und die Verantwortlichkeit der Minister, so sehr sie die Grundlage jedes verfassungsmäßigen Lebens ist, hat doch nichts von dem Schutze, welchen die Heiligkeit der Verfassung gewährt. Lieber soll die Noth des Augenblicks und der mögliche zurückbleibende Schade

getragen werden, als daß verfassungsmäßig ein Mittel geboten würde, daß irgend ein anderer Wille im Staate, als der volle und förmliche Wille der Gesetzgebung auch nur auf so lange, bis die Kammern zusammengerufen sind, gegen die Verfassung sich Kraft und Geltung verschaffte. Solcher Art ist die Heiligkeit der Verfassung, deren Verletzung ein Verbrechen (Art. 61), deren gewaltsame Aenderung nach dem preußischen Strafgesetzbuche (§. 61, Nr. 2) Hochverrath und mit dem Tode zu bestrafen ist.

Schiene eine Veränderung der Verfassung noch so sehr geboten und unverschiebbar, wer sie unternähme, das Ministerium, welches eine darauf abzielende Anordnung gegenzeichnete, machte sich des Hochverraths schuldig. Ebenso bleibt jede Anordnung, welche auch nur zeitweilig über eine Vorschrift der Verfassung sich hinwegsetzt, wie dringend auch das Wohl des Staates sie zu erfordern scheine, eine verbrecherische Handlung. Diese wohlberechnete Strenge der Verfassung hat freilich das Ministerium Auerswald in dem Gesetzentwurfe wegen Ministerverantwortlichkeit tief herabzustimmen versucht. Nur ein Vergehen gegen den ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung sollte bestraft werden. Dann gäbe es freilich Raum genug für Umgehungen und still schleichende Eingriffe, dann blühte der Wortkram und die Hinterlist, welche um beschönigende Namen nie verlegen ist, dann würde die Verfassung sofort zur Beute hineingeschleuderter Controversen. Doch glücklicherweise ist es beim Versuch geblieben und man darf hoffen, daß auch in Zukunft kein Versuch gelingen wird, welcher für Angriffe auf die Verfassung eine Milde einführen will, wie sie das preußische Strafrecht für Vergehen und Verbrechen anderer Art nicht kennt. Muß sich doch in Preußen jeder Laie, auch der Ununterrichtete und Ungebildete, den logischen Folgerungen des Richters unterwerfen und für Diebstahl oder Unterschlagung Strafe erleiden, obschon der juristische Begriff seiner Handlung zweifelhaft sein mag; oder, um aus einem geistigern Gebiete die Anwendung zu holen, muß doch jeder Schriftsteller seine Worte nach den feinsten Ausführungen des Richters verantworten und vertreten, und fallen doch Vertretungslast und Strafe in dem einen, wie in dem andern Falle auf den Laien zurück, selbst wenn der Begriff der Handlung so ungewiß

ist, daß zwei Richtercollegien ihn verschieden bezeichnen, wenn die Strafbarkeit so zweifelhaft, daß zwei Instanzen sie ableugnen und erst der höchste Gerichtshof sie juristisch feststellt. Das höchste Interesse des Staates, die Wahrung der Verfassung, verdient eine mindestens gleich strenge Bewachung gegen Uebelwollen oder Leichtsinn; der böse Wille der Gewaltinhaber ist mindestens der Staatsordnung so gefährlich, wie Betrug und Misachtung des Eigenthums der Gesellschaft; Staatsmänner und Minister dürfen mit gleichem Maße gemessen werden, mit denen das Strafrecht die Laien und Ununterrichteten heimsucht. Und so ist heute noch das Gesetz. Die Verfassung ist verletzt, nicht nur wenn der Wortlaut wie eine römische Rechtsformel genau auf das Gegentheil der Anordnung paßt, sondern auch wenn eine Regierung anordnet, oder ein Minister gegenzeichnet, was gegen die vernünftige Folgerung einer Verfassungsvorschrift verstößt.

Es verstößt gegen jede vernünftige Folgerung, aus dem Art. 99 der Verfassung etwas anderes herauszulesen, als daß für kein Jahr Staatsausgaben ohne Veranschlagung, Bewilligung und Feststellung durch Gesetz gemacht werden dürfen, und es verstößt ebenso gegen jede vernünftige Folgerung, aus der Octroyirungsbefugniß des Art. 63 und den dort aufgezählten Bedingungen und Gegenständen nicht zu dem unvermeidlichen Schlusse zu gelangen, daß auch der Nothstand für König und Regierung keinen Rechtstitel bildet, um Ausgaben ohne ein gesetzliches festgestelltes Budget aus den Einnahmen oder angesammelten Geldern zu bestreiten. Erst wenn das Budgetgesetz erlassen ist, hat die Regierung für das betreffende Jahr den Auftrag erhalten, die finanzielle Verwaltung zu leiten und die Anweisung, wie sie die Einnahme beschaffen und die Bedürfnisse decken soll. Dann sind freilich Nothstände, Veränderungen in der vorhergeschätzten Situation möglich, welche ein Abgehen von der Anweisung, eine Ueberschreitung derselben und Mehrausgaben erforderlich machen. Solche Nothstände hat die Verfassung anerkannt und berücksichtigt (Art. 104). In die allgemeine Anweisung ist, wie in jeder Privathaushaltung zu sein pflegt, die stillschweigende Vollmacht hineingelegt, Bedürfnisse zu befriedigen, welche zur Zeit der Berathung unterschätzt oder

noch nicht erkannt waren, und später erst im Laufe des Verwaltungsjahres hervortreten oder zur richtigen Schätzung gelangen, insoweit nämlich die Bedürfnisse dem Sinne des Etats gemäß sind und aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Für alle diese Voraussetzungen übernimmt die Regierung die Verantwortlichkeit, von welcher sie nur durch die nachträgliche Genehmigung der Kammern befreit werden kann. Das ist die Bedeutung des Art. 104, welcher für die Finanzverwaltung ein ähnliches Auskunftsmittel gegen Nothstand darbietet, wie Art. 63 in Betreff anderer vorläufigen Anordnungen. Aber weder im wörtlichen Sinne sind „Ueberschreitungen des Etats" ohne einen gesetzlich festgestellten Etat denkbar, noch läßt sich logisch an die freie Discretion, welche der mit der Finanzverwaltung betrauten Regierung gegeben ist, über die Anweisung hinaus gewisse Ausgaben zu bestreiten, so weit sie die Gelder aus den ihr zur Verwaltung zugewiesenen Einnahmen beschaffen kann, die Befugniß anlehnen, ohne Auftrag zur Finanzverwaltung, ohne Vollmacht und Anweisung zu Ausgaben, ohne Zuweisung von Geldern zu diesem Zwecke, dennoch alle Geschäfte zu besorgen. Eine Finanzverwaltung ohne Budget bleibt immer ein Verfassungsbruch, welchen keine nachträgliche Genehmigung der Kammern heilen kann. Die hinzukommende Billigung der Volksvertretung mag von den Urhebern die Folgen des Verfassungsbruches abwenden, aber sie tilgt ihn so wenig, wie die Gnade das Verbrechen.

Und dennoch, wendet der Politiker ein, zu welcher Folgerung das unbeugsame Staatsrecht führen mag, dennoch muß irgend etwas geschehen, wenn einmal ein Budget nicht vereinbart worden ist. Hier das Verbrechen der verletzten Verfassung, dort die Gefahr einer sich auflösenden Staatsordnung, und die Verfassung ohne Anweisung. Irgend jemand muß noch eintreten, und, sei es mit oder ohne Gefahr für seine Person, das Staatsruder auf seine bloße Verantwortlichkeit hin ergreifen.

Gewiß, im Staatsleben gibt es Momente, in welchen die Thatsachen so hart an einander gerathen, daß für eine Erwägung oder Geltung des Rechtes kein Raum bleibt. Keinem lebensfähigen

Staate fehlt es in solchen Augenblicken an großen oder kühnen Männern, welche der Gewalt mit Gewalt begegnen, der Situation sich bemeistern und auf eigene Hand das Geschäft des Lootsen übernehmen. Man nennt solche Momente des verdrängten Rechts und der herrschenden Gewalt den Zustand der Anarchie, und wenn sich jemand des Zustandes bemeistert hat, um ihn in irgend welche gesetzmäßige Formen einzuleiten, so hat man das Wesen der Revolution und der provisorischen Regierung. In dem Merkmale und im Inhalt stimmen die Zustände der Revolution und der Budgetlosigkeit überein; Gewalt erfaßt die gesammte Staatsordnung. Nur die Grade der Gewalt mögen gewöhnlich verschieden sein; doch haben wir oft schon, wie jetzt eben in Griechenland, Revolutionen sich vollziehen sehen, mit so geringem Geräusch, wie die budgetlose Finanzverwaltung in Preußen. Niemand wird die Verfassung unvollständig nennen, weil sie keine Vorschrift enthält, was im Falle einer Revolution Rechtens sei, wer die provisorische Regierung zu übernehmen habe, und unter welchen Formen. Ebenso wenig gereicht es ihr zum Fehler, daß sie keine Anordnung getroffen hat, von wem und nach welchen Gesetzen die Finanzverwaltung ohne ein vereinbartes Budget zu leiten sei. Der Gedanke an Budgetlosigkeit gehört nicht in das Verfassungsleben, und für Zustände der lediglichen Gewalt wird keine Verfassung geschrieben. Die Revisoren der preußischen Verfassung haben sich genau dieser Anschauung angeschlossen. Niemand verhehlte sich, daß der Gegensatz eines vereinbarten Budgets die Revolution bedeutet. Die Erste Kammer wollte ihn zu Gunsten einer mit der Volksvertretung in Widerspruch gerathenen Regierung mildern. Sie wollte deshalb, nach einem von ihr angenommenen Beschlusse, im Ordinarium des Etats ein Budget schaffen, welches bis zur Abänderung durch ein Gesetz wirksam bleiben, und so von der jährlichen Bewilligung unabhängig sein sollte. Nur ein wandelbares Extraordinarium sollte der jährlichen Bewilligung unterworfen sein und die Stelle des heutigen Gesammtbudgets einnehmen. Die Zweite Kammer verwarf diese Aenderung der octroyirten Verfassung und behielt den schroffen Gegensatz bei: Hier die Verfassung mit dem jährlichen Budgetgesetz, drüben Budgetlosigkeit und Verfassungs-

bruch. So bestätigte der König die Revisionsarbeit, so ist die endgültig abgeschlossene Verfassung beschworen.

Drei Factoren der Gesetzgebung müssen sich über jedes Gesetz vereinigen, auch über das Budget. Wie leicht kann nicht unter den drei verschiedenen Willensorganen die Uebereinstimmung verfehlt werden. Bei Berathung von Gesetzen lehrt dies das Beispiel häufig, und die preußische Verfassungsgeschichte seit der Regentschaft ist eine fast ununterbrochene Kette solcher Beispiele. Warum sollte beim Budget das undenkbar sein, was bei anderen Gesetzen täglich geschieht? Hat ja die Verfassung bei allen Gesetzen ohne Unterschied die Uebereinstimmung aller drei Factoren gefordert, und wo man Uebereinstimmung fordert, muß doch ein Auseinandergehen möglich, denkbar und von Wirkung sein. — Indessen, so viel wird von allen Seiten zugegeben, daß beim Budget das Verhältniß der drei Factoren zu einander verschieden ist von ihrem Verhältniß bei allen Gesetzen anderer Art; der Art. 62 schreibt diese Verschiedentheit vor. Ueber den Staatshaushalts-Etat beschließt immer zuerst das Haus der Abgeordneten und die andere Kammer darf ihn nur im Ganzen annehmen oder ablehnen. Will man das richtige Verhältniß der drei Factoren auffinden und nicht blos die Frage aufwerfen, um sie oberflächlich und nach augenblicklichem Parteiinteresse zu beantworten, so muß man den Grund der Verschiedenheit, ihre Tragweite und Rückwirkung auf den Gang der Verhandlungen tiefer untersuchen.

Unter den Stadien der gesetzgeberischen Thätigkeit, welche der Etat zurückzulegen hat, kommt zuerst die Beschlußfassung des Abgeordnetenhauses, dann die Beschlußfassung der andern Kammer und zuletzt die Genehmigung des Königs. Mit der Berathung des Abgeordnetenhauses beginnt die gesetzgeberische Thätigkeit. Die Einfachheit dieses Satzes hat ihn doch nicht vor dem Versuch der Verdunkelung geschützt, und erst jüngst haben wir von einem Beschlusse des Herrenhauses erfahren, welcher dieser Verdunkelung entsprungen ist und deswegen vom Abgeordnetenhause für nicht entsprechend der Verfassung und nichtig erklärt

werden mußte.*) Die falsche Darstellung lehnt sich an den bisher ununterbrochenen Gebrauch in Preußen, daß das Budget durch die Regierung vermittelst einer königlichen Botschaft eingeführt zu werden pflegt. Es ist ein zu billigender Gebrauch, daß die Regierung vom ersten Anfang an für das eingebrachte Budget einsteht, obschon die Form der königlichen Botschaft nicht erforderlich ist, wenn der Finanzminister oder ein anderer Minister von leitender Bedeutung Mitglied des Abgeordnetenhauses ist. Wenn wie in der jüngsten Session der seltsame Fall eintritt, daß kein Minister im Lande ein Mandat sich erwerben kann, so ist die Form der Botschaft unumgänglich. Aber in jedem Falle wird dieser Act misverstanden, wenn man ihn als den Anfang der gesetzgeberischen Thätigkeit bezeichnet. Dem Rechte nach gilt für Finanzgesetze und den Etat keine andere Vorschlagsregel, als die allgemeine für alle Gesetze. Jedes Gesetz darf vom Könige, wie von jedem einzelnen Kammermitgliede vorgeschlagen werden. Beim Etat gilt für den König und das Haus der Abgeordneten dem Rechte nach**) dasselbe; nur der Ersten Kammer ist das Vorschlagsrecht entzogen, weil ihr immer der vom Abgeordnetenhause bereits angenommene Etat zur Grundlage der Berathung dienen muß. Der Vorschlag des Königs ist aber insofern noch kein gesetzgeberischer Act, als er die Genehmigung des Königs noch nicht entbehrlich macht. Ein im Namen des Königs vorgelegter Gesetzesentwurf wird durch den Beitritt der beiden Kammern noch nicht zum Gesetz. Die durch Botschaften eingebrachten Gesetzentwürfe bilden ein Vorstadium zur gesetzgeberischen Behandlung, wie die Entwürfe von Kammermitgliedern. Gegen die Berathung und die Beschlußfassung des Hauses tritt jeder Entwurf zurück.

---

*) In misverständlicher Gleichstellung des Etatsgesetzes mit anderen Gesetzen, beschloß das Herrenhaus, das Budget nicht nach den von dem Abgeordnetenhause gefaßten Beschlüssen, sondern nach dem Inhalt der Regierungsvorlage anzunehmen. Die Verfassung gibt jedoch keinem Zweifel Raum, daß das Herrenhaus nur den Etat, wie er durch die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses gestaltet ist, im ganzen annehmen oder ablehnen darf.

**) Praktisch ist es allerdings für ruhige Verfassungszeiten nicht denkbar, daß ein Privatmitglied des Hauses einen Etat einbringen sollte.

Sobald eine bestimmte, vom Hause angenommene, oder von seiner Commission vorgeschlagene Form vorliegt, hat der Entwurf seine formelle Bedeutung verloren. Daraus ist die Regel hergeleitet, daß bei Regierungsvorlagen wie bei anderen Entwürfen die abweichende Fassung der Commission nicht als Veränderungs- oder Verbesserungsantrag, sondern als der eigentliche Text, ein Antrag aber auf Wiederherstellung des Textes nach der Regierungsvorlage wie ein gewöhnliches Amendement behandelt wird. Geht dann ein von der einen Kammer berathenes Gesetz in das andere Haus, so ist es dieser Wortlaut, welcher jetzt als Vorschlag und Gegenstand der Vereinbarung dem andern Hause vorliegt. Die Bedeutung der Regierungsvorlage mag sachlich noch ihren Einfluß ausüben, formell ist sie nicht mehr vorhanden. Dem andern Hause ist der Vorschlag nicht mehr namens der Regierung vorgelegt, die Regierung kann ihn nicht mehr zurückziehen. Ein unwesentlicher parlamentarischer Gebrauch ist es, daß die einem Hause zur Berathung übergebene Vorlage auch dem andern Hause mitgetheilt wird. Die Mittheilung ist aber nur eine Nachricht ohne materielle Bedeutung. Namentlich bleibt die Mittheilung des von der Regierung entworfenen Budgets an die Erste Kammer immer nur eine höfliche oder unterrichtende Förmlichkeit, da dieses Haus stets auf das von den Abgeordneten berathene Budget warten muß. Nur dieser eine Staatshaushaltsetat liegt ihm vor, kein Gegenentwurf in der Gestalt einer Regierungsvorlage. Von einer Annahme der letztern, wie Graf Arnim in diesem Jahre vorgeschlagen und das Herrenhaus beschlossen hat, kann nicht gesprochen werden, weil im Sinne der Verfassung keine Regierungsvorlage als Gegenentwurf zu dem von den Abgeordneten beschlossenen Budget existirt. Wäre ein solcher Gegenentwurf vorhanden, so würde der Dissens des Königs gegen das von den Abgeordneten beschlossene Budget bereits ausgesprochen, dieses verworfen sein, und für das andere Haus kein Stoff zur Berathung mehr vorliegen. Der Regierungsentwurf ist kein solcher Dissens. Er hat zu wirken aufgehört, nachdem er dem Abgeordnetenhause das Material zur Berathung unterbreitet und diesen einzigen Zweck erfüllt hat.

Selbständig beginnt das Abgeordnetenhaus die Festsetzung des Budgets, gleichviel, ob die Regierung im Namen des Königs, ob ein Mitglied oder eine Commission des Hauses den ersten Entwurf ausgearbeitet und eingebracht hat. Sein Beschluß gibt die unwandelbare Grundlage für alle Details und die Gesammtsummen der Einnahmen und Ausgaben. Solange es bei dieser Beschlußfassung in den Grenzen seines Rechtes sich gehalten, steht der Ersten Kammer auch nicht der geringste Einfluß auf das Budget zu. Diese Rolle hat ihr die Verfassung zuertheilt, diese Rolle war der Preis, um welchen sie ihre Existenz erkaufte. Die erste Anregung hierzu ging von König Friedrich Wilhelm IV. und seinem Ministerium Manteuffel aus; freilich zu dem Zwecke, um überhaupt zu einer Ersten Kammer mit Interessenvertretung zu gelangen. In der octroyirten Verfassung fehlte dem jetzigen Art. 62, wie er von den beiden Kammern bereits revidirt war, der Schlußsatz gänzlich. Beide Kammern waren im Verhältniß zur Steuerbewilligung und zu den Finanzgesetzen gleichgestellt. Aber nach derselben Verfassung sollte auch die Erste Kammer aus den Gemeindewahlen hervorgehen, und diese würden nicht mindere Garantien ihrer Volksthümlichkeit geboten haben, als die Wahlen zur Zweiten Kammer. Die Botschaft vom 7. Januar 1850 schlug die später in die Verfassung aufgenommene Zusammensetzung der Kammern aus Elementen der „Pairie" und verkümmerter Wahlen vor. Als Gegengewicht brachte dieselbe Botschaft den volksthümlichen Vorschlag eines Zusatzes zu Art. 62: „Finanzentwürfe werden zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt." Dieser unscheinbaren Concession legten die Motive der Botschaft eine weit höhere Bedeutung bei. Sobald die Erste Kammer aufhöre, eine reine Wahlkammer zu sein, müsse der Zweiten, nach dem Muster aller constitutionellen Länder, ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werden. Die vorgeschlagene Veränderung solle nur den Anfang zu der weiteren Entwickelung der Verfassung nach dieser Richtung hin bilden. Die Commission der Zweiten Kammer erkannte den Zusammenhang des Steuerbewilligungsrechtes der Zweiten mit der Bildung der Ersten Kammer nachdrücklich an, und weil ihr jenes nicht ausreichend schien, schlug sie die Ablehnung

der Botschaftsproposition vor. Für den Fall aber, daß die neue Zusammensetzung angenommen würde, empfahl sie auch Annahme des Zusatzes zu Art. 62, weil der Einfluß der Zweiten Kammer auf die Finanzgesetzgebung dann selbstverständlich verstärkt werden müsse. Gleichzeitig regte sie an, daß der Zweck der Zusatzbestimmung erst dann zu seiner Erfüllung käme, wenn die Erste Kammer bei der Beschlußfassung über den Staatshaushalt darauf beschränkt würde, im Ganzen anzunehmen oder abzulehnen. Aus der Mitte der Versammlung wurde der Antrag hierauf gestellt. Der Antragsteller Urlichs bezeichnete ihn als die Ausführung des von der Regierung angeregten Gedankens. Er hob beide Gesichtspunkte hervor: den praktischen, daß es unumgänglich sei, die Detailfeststellung des Budgets der Zweiten Kammer allein zu übergeben, und den politischen, „daß eine, einer nicht gewählten Kammer gegenübertretende Volksvertretung nothwendigerweise die eigentliche Entscheidung in der Feststellung des Budgets haben muß". Dies erklärte er für den Gedankengang der Regierung, wie er ihn aus den Motiven der Botschaft gelesen, und für die Erwägung, welche in beiden Häusern bereits Anerkennung gefunden habe. Kein anwesender Minister widersprach, kein Abgeordneter ergriff das Wort, nicht einmal eine namentliche Abstimmung, wie sonst gewöhnlich bei der Berathung der Botschaft und der Zusatzanträge, wurde gefordert. Die Annahme erfolgte durch einfache Abstimmung, weil sie nothwendig und selbstverständlich schien, nachdem unmittelbar zuvor die Regierungsvorlage in der Beseitigung der Wahlkammer durch das Mischsystem gesiegt hatte. In der Ersten Kammer hob in der kurzen Besprechung des Für und Wider Graf Alvensleben als Gegner des Antrages dessen Tragweite ganz treffend hervor. „Die Folge, wenn Sie den Zusatz annehmen" — sagte er — „ist, daß die Erste Kammer, wenn sie das allerbegründetste Bedenken gegen einzelne Positionen hat, dasselbe nur durch Verwerfung des ganzen Budgets geltend machen kann. Die Verwerfung des Budgets ist aber im Effecte gleichbedeutend mit der Steuerverweigerung, mit der Hineinschleuderung der Revolution in das Land. Da nun die Erste Kammer zu solchen extremen Schritten nicht schreiten kann, so hat sie künftig bei der Berathung des Etats nicht mitzu-

sprechen." Graf Alvensleben widerlegte ebenso klar alle Möglichkeiten für die zukünftige Erste Kammer, sich durch irgend ein Auskunftsmittel einen Einfluß auf das Budget zu verschaffen. Er hielt es nicht der Mühe werth, dann noch in der zukünftigen Ersten Kammer zu sitzen, er mahnte die Versammlung, die Rechte ihrer Nachfolgerin nicht pflichtvergessen aufzuopfern, er warnte, daß die Annahme des Zusatzes das Verfassungswerk stören würde, weil die Regierung ihn nicht genehmigen und das neue Haus zum Schatten herabdrücken könnte. Kein Minister trat ihm helfend bei, das Haus eilte zum Schlusse und nahm in namentlicher Abstimmung mit Zweidrittel-Mehrheit (106 gegen 53) den Antrag in der Fassung der Zweiten Kammer an. Wie die Regierung in den Kammern keinen Widerstand geleistet hatte, so bestätigte der König die Verfassung und setzte dadurch für immer das Verhältniß der Kammern zum Budget fest, ohne in der Botschaft vom 31. Januar 1850 sein Bedauern über den Zusatz auszudrücken, wie dies in Betreff der Fideicommisse geschehen ist.

Kammern, Regierung und König, welche beim endgültigen Abschlusse der Verfassung mitgewirkt haben, waren darüber einig, daß einem Hause, welches nicht aus reinen, volksvertretenden Wahlen hervorgeht, im gewöhnlichen Laufe des Verfassungslebens kein Widerspruch gegen das von der Volksvertretung beschlossene Budget, nicht einmal ein indirecter Einfluß auf die Festsetzung desselben zusteht. Das war das Gegengewicht gegen die neue Schöpfung einer Kammer, welche außer den Prinzen und ehemaligen Reichsunmittelbaren zum Theil aus frei ernannten, erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern, und aus gewählten Abgeordneten der Höchstbesteuerten und der Städte in mindestens gleich großer Anzahl bestehen sollte. Seitdem ist, wie man sagt, unter Mitwirkung der Volksvertretung und auf Grund einer von dieser ertheilten Vollmacht statt der Ersten Kammer ein Haus errichtet worden, welches von dem System der reinen Wahlen, von der Idee einer Volksvertretung noch weiter entfernt ist und einen noch geringern Kreis von Interessen und Ständen repräsentirt. Um soviel strenger muß nun an dem Grundsatze der Verfassung festgehalten werden, daß in Finanzsachen der Schwerpunkt in die Wahlkammer fällt

und ihr die eigentliche Entscheidung über die Höhe des Budgets gebührt. Mit jeder Handlung, durch welche das Herrenhaus im Budget sich gleichberechtigt mit der Volksvertretung hinzustellen strebt, verleugnet es die Berechtigung seiner Existenz, maßt es sich eine Stellung an, welche die Verfassung ihm abgesprochen hat. Denn um den Preis des weit vorwiegenden Einflusses der Abgeordneten in Finanzsachen und ihrer alleinigen Entscheidung im Budget ist das Wahlsystem für das andere Haus aufgehoben und das der Ernennung und der Pairie verstattet worden.

Die Genehmigung des Königs folgt gleichfalls beim Budget anderen Bedingungen, als bei den übrigen Gesetzen. Einem gewöhnlichen, von beiden Kammern angenommenen Gesetzesvorschlage kann die Genehmigung versagt werden, wenn die Regierung den ganzen Inhalt oder einen Theil desselben für unannehmbar oder den Erlaß des Gesetzes für unzeitgemäß hält. Die Verfassung hat nicht für nothwendig erachtet, dem freien Veto des Königs formelle Grenzen zu setzen, weil sie dem staatlichen Leben so viel Kraft zutrauen darf, daß jedes unabweisliche Bedürfniß sofort seine Anerkennung finden, jede nothwendige Reform im Laufe der Zeit ihren Sieg erlangen wird. Würden die Gesetzgeber an die geschichtliche Möglichkeit geglaubt haben, daß ein König aus Abneigung oder aus einer vermeintlich bessern Ueberzeugung selbst der dringendsten Reform andauernd seine Genehmigung versagen und den Staat oder die Verfassung gefährden könnte, so hätten sie irgend welche äußere Grenzen dem Veto stecken müssen. Sie haben aber der geschichtlichen Gewalt der Vernunftmäßigkeit und Nothwendigkeit vertraut, welche ein formelles Gesetz überflüssig machte. Das Budget dagegen läßt sich in keinem Jahre auf eine Klärung durch die Zeit verweisen und ist immer ein unabweisliches Bedürfniß. Aus denselben inneren Gründen, welche den Gedanken an einen fortgesetzten Widerstand der königlichen Gewalt gegen ein gesetzgeberisches Bedürfniß und eine hierdurch herbeigeführte Gefährdung des Staates oder der Verfassung ausschlossen, durfte man der Vernunftmäßigkeit, welche jede Staatsordnung beseelen muß, vertrauen, daß die Genehmigung zu einer gesetzlichen Ordnung des Staatshaushalts niemals fehlen würde, wenn der Versagung die

Budgetlosigkeit auf dem Fuße folgt. Der König würde ja durch einen solchen Entschluß verfassungstreue Minister aus dem Amte treiben und sich der Möglichkeit berauben, eine verfassungsmäßige Regierung zu bilden.

Der Weg für die Herstellung des jährlichen Budgets ist genau so vorgezeichnet, daß die Festsetzung des Staatshaushalts wesentlich ein Geschäft der Kammer bleibe, welche von dem ganzen steuerzahlenden Volke erwählt ist. Daß dies Vorrecht der Wahlkammer den Kern der Repräsentativverfassung bildet, hat kein Staatsmann bisher verkannt, und in den Verhandlungen und Urkunden, welche uns diesen Theil des preußischen Verfassungswerkes erläutern, ist die Anerkennung des Grundsatzes auf jeder Seite zu lesen. Aber um deswillen ist die Vorschrift der Verfassung, welche bei dem Budget dem andern Hause das Verwerfungsrecht einräumt und die Genehmigung des Königs erfordert, noch kein leerer Schall. Sie kann einer verfassungsmäßigen Regierung als das erlaubte Mittel dienen, um die wahre Volksmeinung zu erforschen und sie gegen zufällige Strömungen in der Wahlkammer zu schützen, wenn nämlich die Vorlage des Budgets rechtzeitig erfolgt. Die rechte Zeit ist leicht abzumessen. Es muß eine Berathung, ernste Ermittelung des Willens aller Factoren und für den Fall der mangelnden Uebereinstimmung die Auflösung des Abgeordnetenhauses und eine Neuwahl möglich sein, ehe der Mangel des Budgets sich fühlbar macht, d. h. ehe das neue Finanzjahr begonnen hat. Das einmal verworfene Budget wird dann in der neuen Session einer neuen Berathung unterworfen. Die rechtzeitige Vorlage des Budgets ist der natürlichste Weg, dem Verwerfungsrechte des andern Hauses und der Nichtzustimmung der Krone zu dem Budget des Abgeordnetenhauses Wesen und Leben zu geben, und es zeugt von mangelndem Ernst oder dem beengten Gesichtskreise der preußischen Staatsmänner, daß sie die frühe Vorlage des Etats wie eine ungeheure Concession der Regierung an die Volksvertretung behandeln und die Größe der Concession nach der Länge des Zeitraumes vor dem nächsten Finanzjahre messen. Der Verfassung ist genügt, wenn das Budget unmittelbar vor dem Finanzjahre zu Stande kommt; dem Einflusse der Volksvertretung ist gedient, wenn sich

die Berathung knapp an die späteste Frist anschließt. Aber die andere Kammer und die Regierung bedürfen der längern Frist, um zu ihrem vollen Einflusse zu gelangen, der darin besteht, daß eine Nichtbilligung des Budgets durch eine Berufung an das Land ausgetragen wird. So schützt sich eine weise Regierung gegen eine zufällige Strömung des Abgeordnetenhauses. Gegen den erprobten Volkswillen bietet die Verfassung in Finanzsachen kein Widerstandsmittel; darin liegt ihr höchster Werth und ihr letztes Ziel, daß dem Volke keine Lasten aufgedrängt werden, um vermeintlich dringende Bedürfnisse zu befriedigen.

Für außergewöhnliche Zeitläufe bietet die Verfassung in der nothwendigen Uebereinstimmung aller drei Factoren ein außergewöhnliches Hülfsmittel. Die Verwerfung des Budgets schleudert immer das Land in gewaltsame Zustände, aber die Herausforderung der Gewalt kann unter Umständen den Charakter der Nothwehr annehmen. Denkbar bleibt immerhin, daß das Budget eines Abgeordnetenhauses einen Verfassungsbruch in sich schlösse.*) Hätte dieser eine Factor auch formell über das Budget allein zu entscheiden, so würde ein solches, selbst wenn es verfassungswidrig wäre, den Anschein der Gesetzlichkeit gewinnen. Dagegen bietet die Verfassung eine Handhabe, um der Gewalt mit Gewalt zu begegnen. Nothwehr kennt auch das Privatrecht aller Länder; sie stempelt nicht die abwehrende Gewalt zum Recht, sondern erkennt sie als ein Naturgesetz an. Einem solchen Naturgesetze leistet der andere Factor der Gesetzgebung Folge, wenn er ein verfassungsbrüchiges Budget verwirft. Einen gesetzmäßigen Zustand stellt der Beschluß nicht her, aber wer nur abwehrt, der ist nicht der Urheber der Gewalt.

Die heutige Lage in Preußen ist durch keinen solchen Schritt des Abgeordnetenhauses verschuldet. Man messe, mit welchem Maßstabe man will, man lege den Wortlaut, man lege den Geist des

---

*) So würde beispielsweise die Einziehung der dem Kronfideikommiß angewiesenen Rente zu den gewöhnlichen Staatseinnahmen den Art 59 der Verfassung verletzen.

Gesetzes prüfend an seine Beschlüsse, ein Bruch der Verfassung, eine Ueberschreitung der Befugnisse wird nirgends zu finden sein. Die Differenz zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhause, ihr Ursprung und Fortgang lassen sich in wenigen Sätzen darstellen. Die Regierung hatte im Jahre 1860 für gut gehalten, eine Neuordnung der Armee einzuführen. Sie wollte zu diesem Zweck die Landwehr, unsere großartigste Staatseinrichtung, umgestalten, das stehende Heer erweitern und die bestehenden Militärgesetze abändern. Das Bedürfniß nach einer Vermehrung des stehenden Heeres hielt sie mit Rücksicht auf die damalige politische Lage für dringend, die Billigung ihres Planes durch die Kammern für gewiß, und darauf gestützt begann sie mit der Umgestaltung aus eigener Machtvollkommenheit. Dem zusammenberufenen Abgeordnetenhause wurden Gesetzentwurf und Geldforderung, welche die begonnene Umgestaltung in eine dauernde gesetzliche Staatseinrichtung umwandeln sollten, zum Beitritt und zur Bewilligung vorgelegt. Kammer und Land erstaunten über die früher ungeahnte, tief einschneidende Bedeutung des Planes und die Höhe der veranschlagten Mehrausgaben. Die Commission der Kammer, geleitet und zusammengesetzt aus den innigsten und nachgiebigsten Freunden der Regierung, berieth bis beinahe an das Ende der Session, und am Ende ihrer eingehenden und mühevollen Prüfung kam sie zu dem Entschlusse, den Gesetzentwurf nicht zu billigen, sondern in seinen wesentlichsten Punkten zu amendiren, der definitiven Umgestaltung der Armee nach dem Regierungsplane keine Beihülfe angedeihen zu lassen und die geforderten Ausgabenerhöhungen im Etat nicht zu gewähren. Die Regierung zog, sei es von der Macht der in der Commission entwickelten Gründe überzeugt, sei es entmuthigt von dem einstimmigen Beifalle, welchen diese Gründe bei den Abgeordneten und im Lande fanden, den Gesetzentwurf und den Plan der definitiven Umgestaltung zurück. Dagegen kehrte sie jetzt, was früher in den Motiven nur beiläufig erwähnt war, als das Hauptsächliche hervor. Sie wies auf die zur Zeit bedrohte Lage des Landes hin und verlangte, um eine Art von Kriegsbereitschaft aufrecht erhalten zu können, eine außerordentliche Geldbewilligung. Die Kammer erkannte die ausnahmsweise Lage des Landes an und

gewährte das Geld. In der nächsten Session trat die Regierung mit ihren früheren, nicht wesentlich veränderten Plänen wiederum vor die Volksvertretung, aber dieses mal ohne Gesetzesvorlage, obschon mit denselben Geldforderungen und Kostenanschlägen. Die unwesentlichen Veränderungen waren darauf berechnet, in einem gewissen Grade die sinnlich wahrnehmbaren Abweichungen von dem gesetzgültigen Zustande zu beseitigen; aber die Geldforderungen, Kostenanschläge und Rechnungsfactoren verriethen, und die Regierung verschwieg nicht, daß sie sachlich an ihrem frühern Plane festhielt. Die Kammer misbilligte das Verfahren und widersprach der definitiven Neugestaltung in doppelter Weise. Die geforderten Geldmittel wollte sie für das laufende Finanzjahr nicht ganz versagen, weil sie immer noch die Lage des Landes für ausnahmsweise bedroht und die Fortsetzung der Kriegsbereitschaft für nothwendig hielt. Sie gewährte, was ihr zu diesem Zweck erforderlich schien, aber als eine einmalige, durch vorübergehende Zustände gebotene Ausgabe im Extraordinarium. An die Bewilligung knüpfte sie in einem förmlichen Beschlusse die Warnung, weder die Gelder zur Befestigung des Reorganisationsplanes zu verwenden, noch in formeller Hinsicht den einmal fehlgeschlagenen Versuch zu wiederholen. Wolle die Regierung die Reorganisation, so bleibe sie verpflichtet, das Reorganisationsgesetz sofort vorzulegen. Alledem stimmte die Regierung ohne Vorbehalt bei. So schloß der alte Landtag. Der nächste kam und die Regierung legte ihren Gesetzentwurf zunächst dem Herrenhause vor, welches ihn ohne Debatte eiligst annahm. Die Abgeordneten gelangten nicht zur Berathung, weil das Haus inzwischen aufgelöst wurde. Vor dem neuen Hause trat das neue Ministerium in das Verfahren von 1861 wieder ein; es behandelte die Neugestaltung der Armee als eine vollendete Thatsache, forderte die Geldmittel wie eine bereits feststehende Ausgabe und schlug kein abänderndes Gesetz vor. Das Abgeordnetenhaus, welches mit dem Regierungsplane nicht einverstanden war, und wie das vorgängige eine Neugestaltung der Armee ohne Gesetz für unstatthaft hielt, welches ferner in seiner Session keine außergewöhnliche, eine Kriegsbereitschaft erfordernde Lage des Landes mehr sah, strich aus dem Budget alle Ausgabeposten, welche zugestandenermaßen zur Umlei-

tung der provisorisch getroffenen Vorkehrungen in eine dauernde Staatseinrichtung dienen sollten.

Das ist der getreue Inhalt der Reorganisationsgeschichte, entkleidet von allen Nebenbemerkungen, beiläufigen Aussprüchen, Vermuthungen und verhaltenen Meinungen. Braucht das Abgeordnetenhaus darum eine staatsrechtliche Kritik vor der Verfassung und den Landesgesetzen zu scheuen? Es hat Ausgaben verweigert, welche noch niemals einen Theil des Etats ausgemacht, denn die außerordentlichen Bewilligungen in den Jahren 1860 und 1861 hatten der fortgesetzten Kriegsbereitschaft gegolten. Es hat eine Regierungsforderung versagt, welche bis dahin weder durch ein Gesetz sanctionirt, noch durch ein Votum der vorangegangenen Kammer gutgeheißen war; es hat endlich die Mittel für eine Heeresreorganisation vorenthalten, deren Grundzüge als ein Ganzes ihm keine Verbesserung des gesetzgültigen Zustandes, deren Kostenhöhe ihm einer ökonomischen Vertheilung der Einnahmen hinderlich, deren formelle Behandlung durch die Regierung ihm gesetz- und verfassungswidrig schien. Von allen Motiven abgesehen, stand das Recht des Abgeordnetenhauses fest, die Ausgabe zu bewilligen oder zu verweigern; selbst der Minister von der Heydt mußte dieses untadelhafte Recht des Hauses anerkennen. Die Beweggründe aber und ihr Zusammenhang mit dem frühern geschichtlichen Gange der Angelegenheit befreien die Mehrheit der Abgeordneten auch von dem entgegengesetzten Vorwurfe, daß sie allzu sehr an das formelle Recht sich gehalten und die Schätzung der Sache nach ihrem innern Werthe darüber vernachlässigt habe. Nachdem die Regierung in allen denkbaren Weisen, mit Gesetzesvorlage, ohne Gesetz durch den Etat, mit einer Gesetzesvorlage an das Herrenhaus und wiederum ohne Gesetz, mit bündigen Versprechen und deren Verleugnung, mit unumwundener Anerkennung der Rechte des Hauses und unter Abweisung derselben Rechte —, nachdem sie mit allen diesen widersprechenden Mitteln versucht hatte, die Abgeordneten zu einer widerwilligen Zustimmung zu bewegen, nachdem die Abgeordneten in mehreren Sessionen widerrathen, misbilligt und gewarnt, dagegen aber von der Regierung nur Versprechen ohne Erfüllung, entgegenkommende Worte ohne entgegenkommende Handlungen erhalten hat-

ten, blieb ihnen nichts übrig, als ihr verfassungsmäßiges Gewicht in die Wagschale zu werfen und endlich die Warnung zu vollziehen, welche die frühere Kammer einem befreundeten Ministerium in einem feierlichen Beschlusse gegeben hatte. Es handelte sich um zwei Hauptaufgaben ihres eigenthümlichen Berufs: über eine ökonomische Verwendung der Landeskräfte zu wachen und den Rechtszustand gegen Verwaltungsübergriffe zu schützen. Die Regierung hatte dagegen nur das Eine Argument: das Abgeordnetenhaus müsse in die Reorganisation willigen, weil das Staatswohl sie in der vorgeschlagenen Art unentbehrlich mache. Das vorgeschützte Bedenken, daß die Armee in ihrer gesammten Reorganisation erschüttert werden würde, wenn die 117 Bataillone und 72 Schwadronen sofort aufzulösen wären, übergehe ich als einen leicht wiegenden Redeschmuck. Kein Mensch im ganzen Lande ist darüber zweifelhaft, daß die Regierung nicht zu plötzlichen, desorganisirenden Maßregeln gedrängt, sondern mit den nöthigen Mitteln versehen worden wäre, um allmählich und sachgemäß vorzuschreiten. Dagegen will ich gern zugeben, daß die Regierung mit ihren Anschauungen über die Bedürfnisse der Armee von besserer Einsicht, als die Volksvertretung, geleitet zu sein glaubte, aber eine solche Rechtfertigung verfassungswidriger Schritte paßt weder in das Staatsrecht, noch in das öffentliche Leben eines nicht mehr absolut regierten Staates. Nicht nur gegen das Uebelwollen der Fürsten und ihrer Räthe, sondern auch gegen ihre wohlgemeinten, von der Volksvertretung nicht gebilligten Absichten soll die Verfassung schützen; einem constitutionell regierten Volke soll keine Wohlthat aufgedrängt werden, für welche es eine nicht im voraus genehmigte Rechnung zu zahlen habe.

Das Budget des Abgeordnetenhauses gefiel der Regierung nicht, und sie ließ es durch das Herrenhaus verwerfen. So darf die Stellung der Regierung zu dem Verwerfungsbeschlusse des Herrenhauses thatsächlich und rechtlich bezeichnet werden. So sehr das Herrenhaus seine eigene Politik anstrebt, so sehr es von Hause aus geschaffen ist, um einer liberalen Regierung sammt dem Abgeordnetenhause die Spitze zu bieten, und so bewährt es nach dieser Richtung hin sich nennen darf, bis zu einer Steuerverweigerung hätte es sich nie verstiegen, wenn es einer nicht billigenden Regie-

rung gegenüber sich befunden hätte. Schon in der Grundsteuerausgleichungsfrage hatte es ein Beispiel geliefert, wie behutsam es der Gefahr für seine Existenz auszuweichen wußte, wie es sogar einer ihm verhaßten Regierung nachzugeben verstand. Und selbst wider seinen Willen hatte die Regierung die verfassungsmäßige Gewalt in Händen, dem Budget eine Mehrheit zu verschaffen. Für Nothfälle so dringender Art ist der Krone das unbeschränkte Ernennungsrecht neuer Mitglieder eingeräumt. Das unauflösbare Herrenhaus soll keine mit dem Wesen der Verfassung unvereinbare Politik treiben; gegen eine solche Gefahr soll das Ernennungsrecht helfen. Es ist keine wichtigere Gelegenheit denkbar, diese Prärogative auszuüben, als gegen die unverhohlene Absicht einer Steuerverweigerung. Konnte die Regierung nicht unter den bestehenden Mitgliedern eine Mehrzahl für die Bewilligung der Steuern sich sichern, so mußten die Minister der Krone rathen, daß zur Abwendung revolutionärer Zustände eine Neuschaffung von Mitgliedern unerläßlich sei, und von der Annahme des Rathes ihr Verbleiben im Amte abhängig machen. Sie aber thaten das Gegentheil und billigten im voraus den Verwerfungsbeschluß. Was sie gethan und was sie unterlassen, beides identificirt sie mit dem Herrenhause und stempelt die Budgetlosigkeit zu ihrem Werke.

Von da, wo wir uns befinden, gibt es nur zwei Wege: völlige Rückkehr oder gewaltsame Veränderung der Verfassung. Auf die Finanzverwaltung allein läßt sich die Gewalt nicht eindämmen. Es gibt keine Regierungskunst, die Presse des ganzen Landes umzustimmen, und kein gesetzliches Mittel, sie willfährig zu machen. Bald wird dieselbe Noth, welche die Verwerfung des Budgets dictirt haben soll, zu außergesetzlichen Maßregeln gegen die Presse, Vereine, Versammlungen und gegen die Freiheit der Wahlen drängen. Schon nehmen die Behörden ihre alten Werke wieder auf; schon werden von Polizei wegen technische Vereine, wie früher religiöse Gemeinden, für politische erklärt; schon häufen sich polizeiliche Beschlagnahmen, welche die richterliche Bestätigung nicht erlangen können. Aber mit den kleinen Maßregeln ist es vorbei. Die Verwaltungswillkür wird die Macht, welche sie über die erschlafften Gemüther in den funfziger Jahren ausgeübt hat, nicht wiederge-

winnen; darauf deuten alle Anzeichen hin. Und so werden die Repräsentanten des heutigen Zustandes bald vor der Frage stehen, wie mindestens der Schein einer Staatsordnung zu erlangen sei. Aus dem Hintergrunde tauchen unheimliche Pläne zu einem abgeänderten Verfassungszustande auf, wie er in Preußen nie anders, als auf gewaltsamem Wege auch nur zu einem ephemeren Dasein gelangen kann. Dieselbe Partei und dieselben Organe, welche so prophetisch die Schritte der heutigen Regierung vorherzusagen gewußt, weisen bereits auf die wahre Volksstimme in den reactionären Deputationen, auf die offene Verurtheilung des Abgeordnetenhauses in colportirten Adressen und Cabinetsreden hin, und wagen laut von der Abänderung des Wahlgesetzes zu sprechen, ohne hinzuzufügen, daß diese nur durch Zustimmung des Abgeordnetenhauses oder durch Hochverrath herbeizuführen ist.

Wer der preußischen Verfassungsentwickelung nicht nahe genug gestanden hat, ist gewiß erstaunt über den leichten Sinn, mit welchem die Regierung in die Budgetlosigkeit sich gestürzt hat, und über die Ruhe, mit welcher das Volk diesen ersten Schritt der Anarchie und Verfassungslosigkeit aufnimmt. Aber den Hauptpersonen in dem Drama fehlt die Ueberraschung; seit Jahren, seit dem Beginne der Verfassung sind die Eingeweihten mit dem Gedanken vertraut, daß ein solcher Zeitpunkt einmal kommen würde. Die bisherigen Regierungen und Staatsmänner hatten von der Widerstandsfähigkeit der Verfassung wenig gefürchtet oder wenig gehofft. Die Vollendung der Verfassung, die Beseitigung des innern Zwiespalts in dem gesammten Rechtszustande waren von Jahr zu Jahr vertagt worden, weil die Gegner noch warten zu können, die Freunde noch warten zu müssen glaubten. Selbst unter dem liberalen Ministerium zweifelte die Hofpartei keinen Augenblick, mit dem Vollgewichte des königlichen Willens jeden Widerstand niederwerfen zu können. Die gesetzmäßige Verwaltung wurde wie eine täglich zu preisende Gnade gewährt und angenommen. Die liberalen Minister machten ihre Freunde im Parlament mit allen Schwierigkeiten ihrer Stellung vertraut, und aus dieser Schwäche zogen sie ihre hauptsächliche Stärke. Durch halblaute Mittheilungen wurde landeskundig, wie wenig sie gegen den lebendigsten Repräsentanten des

Zwiespalts, gegen das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung vermochten. Unter dieser Voraussetzung drohten die Conflicte aus allen Enden. Grundsteuerregulirung, Civilehe, Ministerverantwortlichkeit, Kreis- und Gemeindeordnung, Rechtsweg und andere Fundamentalfragen waren mit einem solchen Herrenhause unausgleichbar; an jeder hätte sich der Verfassungsstreit entzünden müssen, sobald die Schonung der Minister aufhörte, für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses das Losungswort zu sein. Da kam die Militärreorganisation, und ihre finanzielle Bedeutung war der liberalen Regierung nicht ungelegen. Der verwundbare Punkt des Herrenhauses war gefunden; was sich mit der Geldfrage in Verbindung bringen ließ, ward in Verbindung gebracht, und die helfende Hand des Königs förderte*) die Grundsteuerregulirung durch das widerwillige Haus. Die anderen Lebensfragen des Verfassungsausbaues, welche nicht in Verbindung gebracht werden konnten, wurden von der schweren Bedeutsamkeit der Reorganisation überschattet; was ein längeres Hinziehen der Sache an Unbequemlichkeit brachte, wurde reichlich durch den Vortheil ersetzt, daß unter den liberalen Ministern die dringendsten Verfassungsfragen dennoch vertagt waren. So gingen die liberalen Minister auf Provisorien ein, wo die wahren Absichten der Regierung nur einen definitiven Zustand vertragen konnten. Die Volksvertretung mistraute gleichfalls ihrer Kraft, und ihre Führer, durch langjährige Praxis an Ausweichen und Hinausschieben gewöhnt, hielten es für einen Gewinn, daß sie einstweilen mit Provisorien davonkamen und auf ein unbestimmtes Etwas in der Zukunft ihre Hoffnung setzen durften. Endlich mußte eintreten, was geschichtliche Nothwendigkeit war: die Kraftprobe der Verfassung. Die Junkerpartei ist mit der Geringschätzung gegen die Verfassung, welche sie immer vorgeschützt und wahrscheinlich auch verspürt hat, in den Kampf gegangen. Die Volkspartei aber hat die lange Gefahr ruhig gestimmt. Die Freunde der Verfassung sehen endlich den Anfang des Kampfes, der jahrelang Preußen bedroht und nehmen die Herausforderung an.

*) In der Session 1861 tauchte die directe Verbindung beider Fragen zum ersten mal auf und in derselben Session ging die Grundsteuerregulirung durch.