

Digitales Brandenburg

hosted by **Universitätsbibliothek Potsdam**

Zur Verfassungsgeschichte Preußens

Lasker, Eduard

Leipzig, 1874

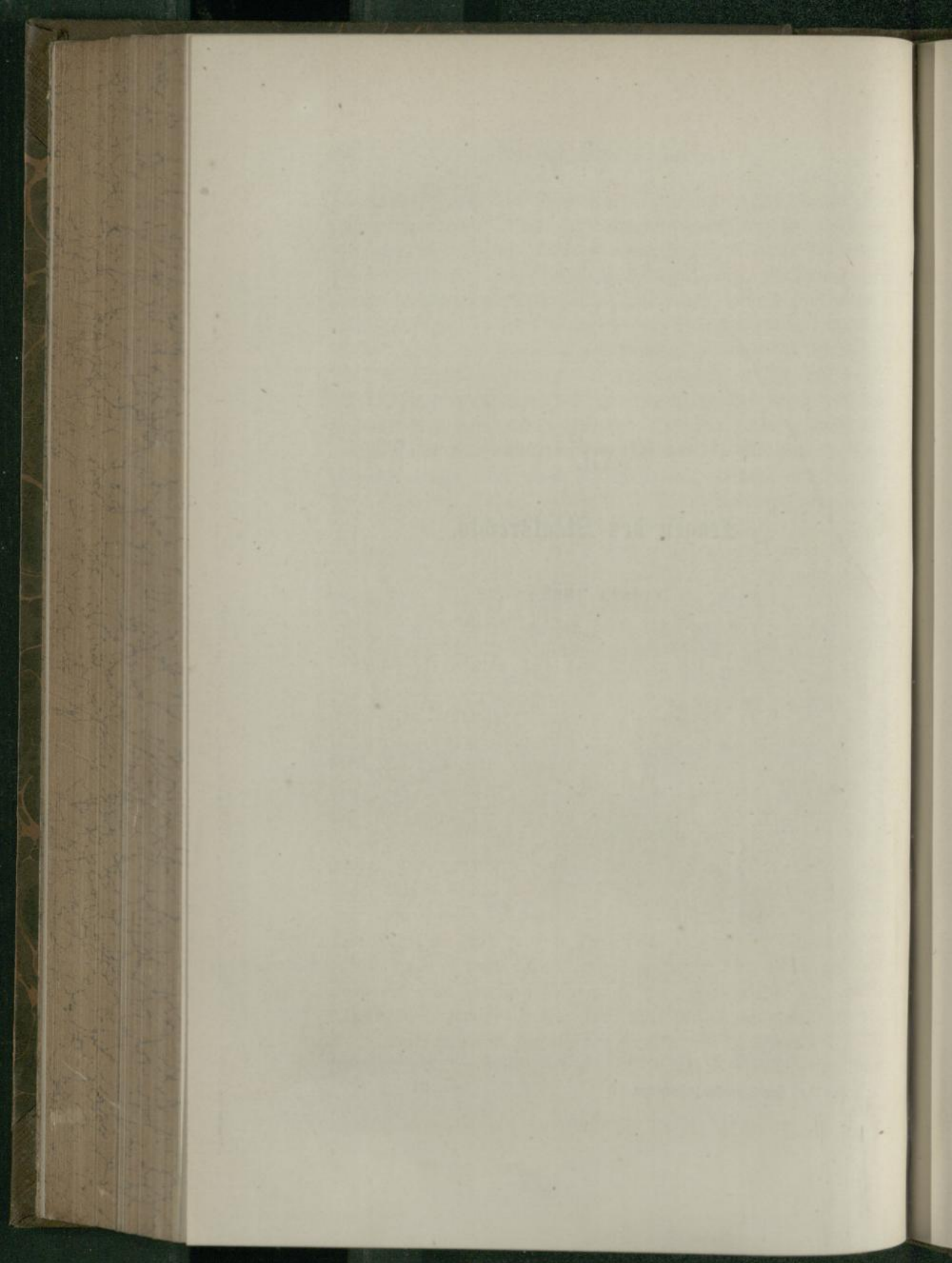
VII. Fragen des Staatsrechts. (1862. 1863.)

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

VII.

Fragen des Staatsrechts.

(1862. 1863.)



1. Verfassungsrecht und Verfassungsstreit.

Paßt der Ton ruhiger Erörterung in eine so tieferregte Zeit? Man sagt, daß uns vor allem politisches Temperament noththue; aber ich meine, daß wir ebensowol Wissen und Klarheit brauchen. Jedes Volk hat seine eigene thatenerzeugende Stimmung, bei dem deutschen Volke ist es die auf Wissen gegründete Ueberzeugung. Ich ehre die Entrüstung, welche aus dem Zuge edler Leidenschaft entspringt, aber sie darf nicht ohne abwehrende Entschlossenheit bleiben; ich ehre die Beschämung, welche emporstrebende Herzen beschleicht, aber sie darf nicht in Muthlosigkeit umschlagen. Ein Volk, entrüstet und unthätig, beschämt und verzweifelnd, müßte auf ein neues erlösendes Geschlecht warten. Wir aber sind selbst zu Kämpfern ausersehen, uns haben unsere Vorfahren die Sache der Freiheit vererbt. Der Kampf um die Verfassung hat nicht 1848 in den Straßen Berlins begonnen, nicht mit dem Schwure des Königs 1850 geendet. Nach langem geistigen, nach langem politischen Ringen hat die Idee der Gleichheit und Selbstbestimmung sich in der Verfassung ein Denkmal des Sieges über Vorrecht und Beschränkung errichtet; doch war es nicht ihr letzter Sieg, keine vernichtende Niederlage derer, welche unwillig ihrer höhern Macht sich unterwarfen. Es ist weder beschämend noch betäubend, daß die Gegensätze, welche durch einen ganzen Abschnitt weltgeschichtlicher Entwicklung im Widerstreite sich zu klären bestimmt sind, nicht mit Einem Schlage beseitigt werden konnten. Die Idee der

Gleichheit und der Selbstbestimmung hat zwar das Volk erfasst, ist in die Gesetze des Landes eingedrungen; aber sie hat noch einen langen Weg zu wandeln, ehe es Thorheit und Verbrechen eines Einzelnen sein wird, sie irgendwo im staatlichen Leben zu verleugnen. Dann erst wird der jetzige weltgeschichtliche Abschnitt sich schließen und die Geschichte eine neue Arbeit zu dem Ziele menschlicher Vervollkommnung beginnen. Bis dahin wird der Kampf noch oft um diese Fahne entbrennen und die schwankende Unsicherheit in unserm Lager noch manchmal den Schein eines vorübergehenden Sieges denen verleihen, welche, von dem überraschenden Erfolge geblendet, dem Gange der Geschichte den Weg zu versperren hoffen. An Reactionsversuchen kann es in einem Staate von so jungen constitutionellen Gewohnheiten nicht fehlen; aber die gefährlichen Formen, unter denen sie jetzt auftreten, müssen aufhören und werden aufhören, sobald die Unklarheit aus den Köpfen verdrängt und unter allen ehrlichen Anhängern der Verfassung ein richtiges Verständniß ihrer Grundideen verbreitet sein wird. Nicht die Macht der an Zahl und Mitteln geringfügigen Gegner, sondern die Halbheit vieler Bundesgenossen hat bisher die gefährlichen Krisen heraufbeschworen. Mit den Fingern könnte man auf die Männer deuten, welche keinen Augenblick anders als der verfassungsmäßigen Staatsordnung zu dienen gemeint und unwissend die Zustände der ersten und heutigen Reaction vorbereitet haben. Kaum war die Verfassung beschworen, als die Gesetzgebung zu allen frühern Mängeln zurückkehrte; der unmittelbare Erfolg war, daß die Verwaltung ihren Gegensatz zum Gesetze wieder aufnahm. Schon die Gesetze von 1850, fast gleichzeitig mit dem Abschlusse des Verfassungswerkes vereinbart, brachten die frühere Zweideutigkeit des Ausdrucks, die weite Vollmacht für die Behörde, die Schutzlosigkeit für die Bürger. Das Merkmal wurde verwischt, welches die Verfassung aufgestellt hatte, um daran die fortdauernde Gültigkeit früherer Gesetze oder deren selbstverständliches Erlöschen zu prüfen. Dies war von einer Wirkung, die über die Mangelhaftigkeit der neuen Gesetze hinaus bis an den Kern der Verfassung ging und dem Staatsleben der nächsten Zeit den Stempel aufdrückte. Sofort sank das Ansehen der Grundrechte; Verwaltungsbeamte und Richter

blieben bei der alten Gewohnheit, das Allgemeine im Gesetze nur zu Gunsten der Behörde, nicht als Bürgschaft gelten zu lassen. In den acht Jahren der ersten Reaction war die Pressfreiheit nur dem Namen, das Vereinsrecht kaum dem Namen nach bekannt, und es wäre den Gebildeten selbst schwer gewesen anzudeuten, worin denn eigentlich die Herrschaft der Verfassung sich bekundete. Es schien, als ob dem ernstesten Willen der Executive nichts unausführbar wäre, unbeschadet der principiell entgegenstehenden Gesetze. Die Verwaltungsbeamten schöpften wieder aus der unverstieglischen Quelle und dienten in gewohnter Weise. Die Volksvertreter tagten in Berlin; aber wo das Gesetz wenig gilt, ist das Ansehen seiner Wächter gering.

Wäre die Verfassung ein Gebilde des Zufalls gewesen, so hätte sie eine solche Zeit nicht überdauert. Aber dieselbe geschichtliche Nothwendigkeit, welche sie ins Leben gerufen hatte, erhielt ihre Kraft und stellte ihre Herrschaft wieder her. Wiederum eine zufällige Veranlassung, und das Königthum suchte aufs neue die Ausöhnung mit dem Volke; die Krone wiederholte ihr Gelübde, die Verfassung ernstlich zu wollen. Nun aber, im entscheidenden Augenblick, traten für das Volk die Folgen des eigenen Verschuldens ein. Das Volk hatte es unter der Reaction an Thatkraft und Theilnahme fehlen lassen; jetzt fehlte das Verständniß, was gegen den Rückfall zu thun, und die Kenntniß der Männer, welche es vollbringen sollten. Das Volk mußte sein Vertrauen den Vermittlern entgegenbringen, welche wider Willen das Unheil gesäet hatten. Wer von ihrer Klugheit die Berichtigung der alten Irrthümer erwartete, ward bald enttäuscht. Sie standen genau da, wo sie die Reaction stehen gelassen. Sie hatten eine Verwaltung nach Herzenslust, und ihre Tradition verlegte den Schwerpunkt des preussischen Staatslebens in die Verwaltung. Stärker als je wurde die Gewalt des Kriegsherrn, die Freiheit der Executive betont, und so oft sie an den Stufen des Throns oder bei den Ministern um einige Berücksichtigung ihrer Beschwerden baten, protestirten sie gegen die verfängliche Meinung, als ob sie wirkliche und dauernde Macht für die Volksvertretung, als ob sie parlamentarisches Regiment anstrebten. Als das Abgeordnetenhaus

zu wirklichen Forderungen sich ermannete, brach der Widerspruch hervor, den jene so eifrig angeregt hatten.

Die Zeit wird wiederkehren, in welcher das Königthum abermals den Frieden suchen wird. Nicht daß ich das Unmögliche mir zutrauen und heute berechnen möchte, was das Ministerium Bismarck dereinst thun oder wollen werde. Aber die in der Verfassung anerkannte Idee der Gleichheit und Selbstbestimmung ist von den Launen wechselnder Ministerien und wechselsüchtiger Minister unabhängig. Wie heftig auch die Anläufe der neuen Reaction sein mögen, ich fürchte nichts von ihrer Gewalt und nichts von ihrer Genialität. Eine Idee weltgeschichtlichen Fortschritts, die einmal gesiegt hat, kann durch keine Gewalt außer Kraft gesetzt werden, und das Genie kann sich nur in der richtigen Benutzung der Zeitideen bewähren, niemals in ihrer Verleugnung. Noch hat die Reaction den Riesen nicht gefunden, der mit vollen Backen einen Sturm zusammenzublasen und die Verfassung zu gänzlichem Untergange zu bringen vermöchte. Vielleicht wird ein heftigerer Wellenschlag die Fahrt aus gerader Richtung treiben, aber wir müssen dann den Blick um so fester auf das Ziel richten, um wieder in die rechte Bahn zu steuern. Das ist unsere Aufgabe. Wir müssen uns in die Verfassung vertiefen, um sie in allen ihren Consequenzen zu ergründen; jeder in seinem Berufe muß sie zur Richtschnur für sein politisches Leben nehmen, um sie überall zur Geltung zu bringen; wir müssen sie zur Wissenschaft des Volkes machen, das ihren Geist bloß recht zu verstehen braucht, um sich für ihre Herrschaft zu begeistern. Nicht böser Wille, sondern Unklarheit hat uns zweimal in entwürdigende Zustände zurückgeworfen. Klärung und bessere Kenntniß muß uns von dem gefahrvollen Wechselspiele erlösen, das zu Hause die staatsbürgerliche Würde beleidigt und im Rathe der Völker unser Ansehen herabsetzt.

An dem endlichen und baldigen Siege der Verfassung und ihres Geistes wird kein Mensch zweifeln, der ihre geschichtliche Nothwendigkeit erkannt hat. Selbst die Reaction muß an der verfassungsmäßigen Läuterung aller öffentlichen Verhältnisse arbeiten. Ihre Rolle ist, die theoretisch erkannten Mängel und deren schädliche Tragweite mit praktischem Beispiele zu belegen und neue Män-

gel aufzuweisen. Indem sie die inneren Zeichen der Krankheit an die Oberfläche treibt, deutet sie die Heilmittel an. Graf Schwerin pflegte auf viele Reformforderungen entgegenzurufen: Beweist mir das Bedürfniß! Die neue Reaction wird die Beweise ergänzen, welche in der ersten unvollständig waren, und die vergessenen auf-frischen.

Wie wenig das Preßgesetz gegen Censur und die unerseßlichen Nachtheile ungerichtlichter Beschlagnahmen sichert, wie wenig das Vereinsgesetz die Versammlungen ernstster Männer gegen ermüdende Auflösungen und entwürdigende Verwarnungen schützt, beweisen die Erlasse und Maßregeln der Polizeibehörden vom Regierungs-Collegium bis zum Wachtmeister. Wie wenig eine Verwaltung, welche ihre Verordnungsbefugniß dazu misbrauchen kann, dem Verleger den an sich erlaubten Titel eines Blattes wegen eines angeblichen Verwaltungs-Interesses zu verbieten, Sammlungen zu erlaubten Zwecken um ihrer politischen Richtung willen mit Strafe zu bedrohen, welche ihren Einfluß aufwendet, um den Mittagstisch bei einem freisinnigen Gastwirth zu untersagen, Ergebenheits-Adressen zu ermutigen und auf Adressen an die Abgeordneten zu fahnden, — wie wenig eine solche Verwaltung in die Ordnung eines Rechtsstaates paßt, begreift jedermann aus dem Volke ohne Deduction aus dem Gesetze. Und von der starken Executive im Gegensatz zu dem Aufsichtsrechte der Kammer, von der Gefahr des parlamentarischen Regiments wird wohl kein Verständiger mehr sprechen, nachdem er erfahren hat, daß diese unbesonnenen Phrasen geradenwegs zum Absolutismus zurückführen.

Bis die verfassungsmäßige Ordnung wiederhergestellt ist, wird noch mancher kleinen Schaden leiden. Beamte werden unbefördert bleiben oder gar aus dem Amte entsetzt, freisinnige Verleger und Drucker werden mit dem Verluste ihrer Erwerbsquellen geängstigt werden, ein Wort des edelsten Eifers wird manchen auf die Anklagebank und der ungünstige Zufall ins Gefängniß führen. Schreitet die Reaction noch weiter vor, so wird vielleicht der persönliche Verkehr durch Ausweisungen, die häusliche Ruhe durch Hausfuchungen gestört, das maßlose Concessionsbedürfniß nach politischen Nebenrückichten verwaltet werden. Aber was sind alle

diese kleinen Opfer gegen die Größe unseres Berufes! Kaum gibt es in der Geschichte eine Epoche freiheitlichen Strebens, in welcher nicht um der Idee willen weit Schlimmeres geduldet worden ist. Die Milde der Sitten wäre ein geringer Gewinn und weit eher zu beklagen, wenn sie uns so verweichlicht hätte, daß wir um den Preis der verleugneten oder unterdrückten Ueberzeugung jedem geringfügigen Nachtheile aus dem Wege gingen.

2. Fällt die Auflösung des Abgeordnetenhauses unter die Verantwortlichkeit der Minister?

Die Wahlen des Jahres 1861 versprachen dem Abgeordnetenhause ein neues Element zuzuführen. Die Partei der unbedingten Regierungsmänner hatte während der letzten drei Jahre den Boden im Volke verloren, sie wurde bei den Wahlen gelichtet, neue Männer rückten ein und viele von den alten erkaufte ihre Wiederwahl damit, daß sie das abgenutzte Programm aufgaben. Die Mehrheit der Gewählten spiegelte den energischen Willen des Landes ab, daß die Kammer den liberalen Grundsätzen, welche die Regierung bekannte, auf dem Gebiete der Gesetzgebung zum Siege verhelfen würde. Kein Wunder, daß die Conservativen, welche sich bei dem Vorwalten der unbedingten Regierungspartei in ihrer Stellung mehr als je befestigt hatten, mit der Wandlung unzufrieden waren. In verbürgten Gerüchten hieß es, auch die Regierung wäre mit dem Ausfall der Wahlen nicht zufrieden. Welche Beforgnisse sie von den neuen Namen und der veränderten Stimmung gehegt haben mag, die beginnende Thätigkeit der Kammer bestärkte keine. Dieselbe Ruhe und Mäßigung, welche neben dem entschiedenen und bewußten Willen bei den Wahlen geherrscht hatte, zeichnete auch die Verhandlungen der Kammer aus. Das erste Zeichen hiervon war, daß die Adressdebatte aufgegeben wurde. Man wollte der Regierung zwar nicht unbedingt zustimmen, aber auch keinen scharfen Gegensatz hervorkehren, weil man in keinem solchen Gegensatz mit ihr sich glaubte. Den Personen kam man wohlwollend entgegen, und die Vorlagen der Regierung wurden mit äußerster Loyalität in den Commissionen behandelt. Wenn vor

Eröffnung der Kammer geflissentlich die unbegründete Meinung verbreitet worden war, daß sich mit einer solchen Kammer nicht lange würde regieren lassen, so fing diese künstlich verbreitete Vorahnung zu weichen an. Die Abgeordneten selbst begannen an eine friedliche Austragung zu glauben und das Volk schloß sich dieser Hoffnung an. Plötzlich brach der Widerstand der Regierung bei einer Forderung hervor, deren Billigkeit und Berechtigung von keiner Seite geleugnet, deren Unausführbarkeit von keiner Seite behauptet wurde. Die Regierung trat mit größerem Ernste ein, als die Gelegenheit rechtfertigte. Aus dem Tone, in welchem die Unterhandlungen geführt wurden, merkten die Eingeweihten, daß die Regierung andere Absichten und Erwägungen im Hintergrunde hatte, als diejenigen, welche hervorgekehrt wurden. Das übrige Land aber wurde von der Auflösung der Kammer wie von einer plötzlichen Kriegserklärung überrascht. Man braucht heute kein Wort mehr darüber zu verlieren, daß der Hagen'sche Antrag nicht der innere Grund der Auflösung war; dies ist nicht nur in Worten, sondern auch thatsächlich durch die pünktliche Ausführung des Antrages zugestanden.

Aber was war der wirkliche Grund der Auflösung?

Die Frage ist in der Adreßdebatte des jetzigen Abgeordnetenhauses aufgeworfen worden. Die Regierung hat sie nicht nur unbeantwortet gelassen, sondern auch als unberechtigt zurückgewiesen. Die Minister des Krieges und der Finanzen traten mit der seltsamen Theorie auf, daß die Frage nach dem Grunde einer Kammerauflösung einen Eingriff in die Prärogative der Krone enthalte. Die Verfassung legt dem König das Recht bei, die Kammer aufzulösen, daraus folge, daß der König immer im Rechte sei, wenn er diese Prärogative ausübe, und es stehe deshalb nicht zu, nach dem Grunde des persönlichen Willens zu forschen. Diese Theorie verdient in ihrer ganzen Gefährlichkeit aufgedeckt und als eine Verleugnung sowol der constitutionellen Politik, wie des constitutionellen Staatsrechts zurückgewiesen zu werden. Sie führt die Gewalt des persönlichen, von jedem Aufschlusse und jeder Verantwortlichkeit losgelösten Willens in ein Gebiet ein, welches der Controle der Kammern und der Vertretung der Minister nicht entzogen werden darf.

Ich denke nicht an eine Einschränkung der königlichen Befugniß, die Kammer zu jeder Zeit und zu beliebigen malen aufzulösen. Formell steht das Recht ohne jede Beschränkung dem Könige zu, und keine Kammer darf, nach den Vorschriften unserer Verfassung, die Sitzungen fortsetzen, nachdem die Auflösungsordre verkündet ist. Allein die formelle Berechtigung schließt keineswegs die Möglichkeit des thatsächlichen Misbrauches aus. Gerade die schrankenlose Befugniß des Königs in Verbindung mit seiner Unverletzlichkeit zwingt zu dem Schlusse, daß irgend eine Person im Staate vorhanden sein muß, welche für den möglichen Misbrauch verantwortlich ist. Um durch ein unwiderlegliches Beispiel die Wahrheit des Satzes nahe zu legen: Die Verfassung schreibt vor, und dies ist die bei weitem hervorragendste Bürgschaft für das constitutionelle Regiment, daß die Kammern alljährlich zusammenberufen werden müssen, und legt ihnen als unumgängliches Geschäft bei, den Etat zu berathen und festzusetzen. Wie in der Befugniß, die Kammer aufzulösen, eine hervorragende Prærogative der Krone liegt, so ist die jährliche Berathung und Festsetzung des Etats ein Grundrecht der Volksvertretung. Der Wortlaut der Verfassung und das auf beiden Seiten unbedingt vorhandene formelle Recht legen die Möglichkeit eines unausgleichbaren Conflictes nahe. Wie, wenn der König die Kammer nach ihrem Zusammentritt auflöst, innerhalb der gesetzlichen Frist neue Kammern einberuft und immer wieder auflöst, bis das Finanzjahr darüber hingegangen ist, ohne daß der Etat zur Festsetzung gelangen konnte? Ich sehe von den politischen Folgen eines solchen Actes gänzlich ab und halte mich lediglich an die staatsrechtliche Seite. Wenn die Auflösung ausschließlich dem persönlichen Willen des Königs anheimgegeben, der Controle der Kammer und der Verantwortlichkeit des Ministeriums entzogen wäre, so würde diese Befugniß dem unverantwortlichen Könige die Gewalt in die Hände geben, ein absolutes Regiment auf formell rechtsgemäßem Wege herzustellen und die Rolle der Volksvertretung zu einem ganz wesentlichen Scheine herunterzudrücken. Ich spreche nicht von Dingen, welche in der Rechtsgeschichte ohne Beispiel sind. Das englische Parlament des geistlichen Standes (Convocation) ist auf diesem Wege bedeutungslos gemacht worden; noch heute wird

dieses in regelmäßig periodischer Wiederkehr zusammenberufen und nach der Einberufung ohne Erledigung von Geschäften nach Hause geschickt. Der Geist der Zeit bürgt dafür, daß mit unserer Volksvertretung nicht Aehnliches auf die Dauer geschehen kann, aber die Verfassung verbietet, daß auch nur während eines einzigen Jahres Aehnliches geschehe; das Statgesetz muß alljährlich erlassen werden. So stoßen zwei absolute Rechte aufeinander, welche nach der Theorie der Herren von der Heydt und von Noon in einen unauflösbaren Widerspruch gerathen könnten. Würden die Herren von der Heydt und von Noon, im Falle eines Conflicts, den Ausschreitungen der Krone ruhig zusehen und dennoch die Regierung verfassungsgemäß fortzuführen meinen? Wenn sie nicht das Ungeheuerliche der Consequenzen eines Bessern belehrt, so mögen sie die Art. 43 und 44 der Verfassung mit größerer Aufmerksamkeit durchlesen. Der Sinn tritt, ohne staatsmännische oder staatsrechtliche Vorkenntnisse zu erfordern, aus den Worten deutlich entgegen und lohnt einem aufmerksam lesenden Minister die geringe Mühe. Denn hier ist die Stellung der Krone und das Verhältniß der Minister zu ihr und der Volksvertretung klar und unzweideutig vorgezeichnet. „Die Person des Königs ist unverletzlich“ (Art. 43). Mit der Unverletzlichkeit ist weder eine Aufsicht, noch eine Verantwortlichkeit vereinbar. Weil aber im verfassungsmäßigen Staate kein Regierungsact der Aufsicht und der Verantwortlichkeit entzogen sein soll, deswegen macht es die Verfassung unmöglich, daß irgend ein Regierungsact durch den persönlichen Willen des Königs allein vollzogen werde. „Die Minister des Königs“ — so ordnet Art. 44 an — „sind verantwortlich. Alle Regierungsacte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Die Auflösung der Kammer ist ein Regierungsact von hervorragender Bedeutung. Die Verfassung hebt diese Befugniß unter den bedeutendsten Regierungsacten hervor, und von ihrer weisen Ausübung hängen Ruhe und Frieden des Landes ab. Angesichts des Art. 44 der Verfassung kann kein Minister für einen von ihm gegengezeichneten Act der Auflösung die Verantwortlichkeit ablehnen. Seine Gegenzeichnung, welche den Auflösungsact zu einem legalen und wirksamen macht, wird weder

um des Namenszuges, noch um der Beglaubigung willen erfordert. Nur die Verantwortlichkeit hat dem persönlichen Willen des Königs gefehlt, um zu einem vollgültigen Regierungsact zu werden, und die Gegenzeichnung des Ministers hat der Volksvertretung das Recht verschafft, eine Person für den Act zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Herren von der Heydt und von Noon drehen sich im Kreise, wenn sie, zur Rechenschaft gezogen, den persönlichen Willen des Königs als die alleinige Quelle und den alleinigen Grund für die Auflösung erklären. Wie und in welchem Falle denken diese Herren als Minister des Königs für den Regierungsact einer Auflösung verantwortlich zu sein? Ohne den persönlichen Willen des Königs kann ja ein solcher Act nie ins Leben treten.

Die Rechenschaft ist die unumgängliche Voraussetzung der Verantwortlichkeit. Es gibt regelmäßige Regierungsacte, welche die rechtfertigenden Gründe und das Zeichen der Gesetzmäßigkeit und guten Absicht an der Stirne tragen; so die Vorlage eines Gesetzentwurfes, die Verkündung eines von den Kammern genehmigten Gesetzes, die Einberufung der Kammern und der regelmäßige Schluß der Sitzung nach Erledigung der Geschäfte. Bei Regierungshandlungen dieser Art wird es keinem Menschen einfallen, nach dem Grunde zu fragen, nicht wegen der persönlichen Mitwirkung des Königs und seiner formellen Berechtigung zu jenen Handlungen, sondern weil man nicht nach dem zu forschen braucht, was klar zu Tage liegt. Anders verhält es sich mit den unregelmäßigen Regierungsacten. Jede Unregelmäßigkeit trägt den Charakter der Willkür an sich, wenn sie nicht durch genügende oder rechtfertigende Beweggründe hervorgerufen ist. Der Zweck der verfassungsmäßigen Staatsordnung ist, die Willkür aus den Regierungsmaximen auszuschließen; die Willkür ist an sich schon und abgesehen von jeder schädlichen Folge ein Mißbrauch der Regierungsgewalt. Die Auflösung eines Abgeordnetenhauses bildet immer eine Ausnahme von der Regel, welche die Dauer seiner Legislaturperiode auf drei Jahre bestimmt, und erscheint deshalb als ein willkürlicher Eingriff in den regelmäßigen Gang der Staatsgeschäfte, wenn sie nicht durch besondere Verhältnisse gerechtfertigt

ist. Der Kammer ist die Aufsicht über die verantwortlichen Handlungen der Regierung anvertraut, und ihres Amtes ist die Prüfung, ob Umstände vorhanden waren, welche den unregelmäßigen Regierungsact der Auflösung nothwendig oder rathsam gemacht haben. Eine vorsorgliche Regierung pflegt den Zweck der Auflösung und den Grund des Zwiespalts zwischen ihr und dem aufgelösten Abgeordnetenhanse vor den Neuwahlen dem Lande klar darzuthun. Denn die Veranstaltung der Neuwahlen ist eine Berufung von dem gescholtenen Urtheile der Gewählten an das bessere Urtheil der Wähler, und wer Berufung einlegt und seinen Zweck nicht verfehlen will, muß aussprechen, womit und weshalb er unzufrieden ist. Von dieser Rücksicht der Klugheit hat sich die gegenwärtige Regierung emancipirt, vielleicht in der Hoffnung, daß schon die Personenfrage eine Entscheidung des Volkes zu ihren Gunsten herbeiführen würde. Die Kammer aber gerieth durch die Zurückhaltung der Minister in die Lage, wenn sie nicht auf unsichere Gerüchte hin ihr Urtheil bilden wollte, ihre Prüfung, ob die Auflösung geboten oder rathsam war, mit der Anfrage um authentische Auskunft über die Gründe für jenen Regierungsact zu beginnen. Die Herren von der Heydt und von Noon haben, indem sie die Beantwortung der Anfrage mit der Berufung auf den persönlichen Willen des Königs zurückwiesen, die Verantwortlichkeit verleugnet, welche der Art. 44 der Verfassung den Ministern für alle von ihnen gegengezeichnete Regierungsacte auferlegt.

Dieses verfassungswidrige Verhalten fällt um so schwerer auf sie zurück, als die Auflösung dieses mal mit einer Verkümmernng des bedeutungsvollsten Volksrechtes verbunden gewesen ist. Zugestanden wird jetzt von allen Seiten, daß nach einer richtigen Auslegung der Verfassung der Staatshaushalt für jedes Finanzjahr vor dem Beginne der Jahresausgaben gesetzlich geregelt sein muß. Herr von der Heydt selbst hat die Beschwerden gegen den bisherigen Gebrauch anerkannt und zu beseitigen gesucht. Der bisherige Gebrauch ist lediglich mit dem Zwange der Verhältnisse entschuldigt worden, weil die Zeit des Zusammentrittes der Kammern eine Verzögerung unvermeidlich machte. Durch die Auflösung des Abgeordnetenhanse vor der Festsetzung des Haushalts ist

eine weitere Verzögerung um mindestens vier Monate verursacht worden, und wir gehen bald in das zweite Halbjahr, die Hälfte der Staatsausgaben ist bereits verbraucht, die Hälfte der Einnahmen beigetrieben, ohne daß auch nur die Vorarbeiten für die Prüfung des Voranschlags fertig wären. Für dieses Jahr ist das Festsetzungsrecht der Kammern noch mehr als gewöhnlich verkümmert, und die unmittelbare Ursache der ungewöhnlichen Verkümmern war die Auflösung des Abgeordnetenhauses. Einen solchen Eingriff in die Volksrechte können nur Gründe unvermeidlicher Nothwendigkeit rechtfertigen, der persönliche Wille des Königs soll und darf ihn nicht decken. Der persönliche Wille haftet an der Person des Königs. Kein Bürger, kein Beamter kann aus diesem Willen einen rechtfertigenden Grund herleiten, wenn ihn die Gesetze zur Verantwortung ziehen. Die Minister, welche sich hinter diesen, von der Verfassung gemisbilligten Schutz zu verbergen suchen und jede Rechenschaft verweigern, stellen sich außerhalb der Verfassung und verfallen schon um deswillen der Verantwortlichkeit, welcher sie zu entkommen streben.

Freilich ist der Streit darüber, ob die Minister für irgend einen Staatsact verantwortlich seien, für jetzt leider noch Theorie. Die Herren von der Heydt und von Noon hätten ebensowol die volle Verantwortlichkeit für die Auflösung übernehmen und die innersten Beweggründe ans Licht der Welt bringen können, ohne an ihrem leiblichen Wohle Schaden zu nehmen. Es gehörte nicht mehr Muth dazu, als andere Minister aufzuwenden pflegten, die so oft und so gern auf ihre Verantwortlichkeit sich beriefen, obschon sie niemals im Ernste an eine praktische Folge der Verantwortlichkeit glauben konnten. Aber Herr von der Heydt blieb lieber beim Princip stehen, welches in Zukunft den Vertretern eines absoluten Regiments sehr nützlich werden kann, und Herr von Noon fürchtete das „Amtsgeheimniß“ zu verletzen, wenn er dem Hause der Abgeordneten verrieth, welche Gründe durchschlugen, als die beiden Hälften des früheren Ministeriums vorläufig auf die Auflösung des Hauses sich einigten. Mir aber scheint es wichtig, daß sowol in der Wissenschaft als in der praktischen Politik die Einbürgerung des Principes verhütet werde,

daß es Regierungsacte gebe, deren Controle und Beurtheilung der Volksvertretung entzogen sei, für welche der persönliche Wille des Königs als letzter Grund gelten könne. Den Kammern mag der Vorfall zur Lehre dienen, wie ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz abzufassen ist.

3. Die Finanzvorschriften der preussischen Verfassungsurkunde.

I.

Die Vorschriften über Bewilligung und Erhebung von Steuern und Abgaben, über die Feststellung der Einnahmen und Ausgaben des Staates sind in den folgenden Artikeln der Verfassungsurkunde enthalten:

Art. 99.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden.

Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

Art. 100.

Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.

Art. 109.

Die bestehenden Steuern und Abgaben werden fort erhoben und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelner Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.

Die Artikel lauten wörtlich gleich mit den Bestimmungen der octroyirten Verfassungsurkunde, in welcher sie die Artikel 98, 99 und 108 bildeten. Auch darin stimmen die beiden Urkunden überein, daß die beiden ersten Artikel unter demselben Titel (IV. „Von den

Finanzen“, in der heutigen, „Von der Finanzverwaltung“, in der octroyirten Verfassungsurkunde), der dritte Artikel in dem Abschnitte „Allgemeine Bestimmungen“ Platz gefunden haben.

II.

Die octroyirte Verfassungsurkunde wollte kein Finanzrecht herstellen, nach welchem die Minister oder ihre Organe hätten berechtigt sein sollen, selbst ohne einen vereinbarten Etat die durch Gesetz einmal bewilligten Steuern und Abgaben fortzuerheben. Dagegen sprechen viele Zeugnisse und zahlreiche innere Gründe, von denen ich nur einige aufzählen will. Eine solche Auffassung des Finanzrechts war den Staatsmännern der damaligen Zeit ganz unbekannt, mindestens aber ungeläufig; sie hatte kein Beispiel in dem constitutionellen Rechte anderer Länder, und der praktische Nutzen, sei es als Bürgschaft für die Volksrechte, sei es als Stütze für einen loyalen Einfluß oder das Ansehen einer verfassungstreuen Regierung, lag nicht leicht verständlich auf der Oberfläche. Schon um seiner Neuheit willen hätte ein solches Finanzrecht klar und deutlich ausgedrückt sein müssen, und da die Gefahr, daß das Steuerbewilligungsrecht dadurch vereitelt wurde, verständlicher gewesen wäre, als der zu erwartende Nutzen, so hätte man es gewiß nicht auf der einen Seite an Beschwerden, auf der andern an beruhigenden Versicherungen fehlen lassen. — Wenn der Art. 108 die Minister hätte ermächtigen sollen, Steuern und Abgaben auch ohne Etat zu erheben, so würde er nicht unter die „allgemeinen Bestimmungen“, sondern unter die Regeln „von der Finanzverwaltung“ (Tit. VIII) gebracht worden sein. Er würde dann im eigentlichsten Sinne eine Maßregel der Finanzverwaltung behandelt haben, und für deren Grundsätze war der achte Titel bestimmt, während unter die „allgemeinen Bestimmungen“ nur solche Regeln gewiesen wurden, für welche kein anderer Ort geeignet schien. — Sollten Steuern und Abgaben ohne Etat erhoben werden dürfen, so hätte die octroyirte Verfassungsurkunde das Verfahren selbst und dessen Rechtfertigung vor den Kammern regeln müssen: ob in Ermangelung eines Etats ein königlicher Act die Minister zur Erhebung der Steuern und Abgaben, und in welcher

Form er sie zu ermächtigen habe; ob die Minister aus eigener Verantwortlichkeit und selbständig handeln dürfen; mit wem und in welcher Weise sie sich auseinanderzusetzen haben, um sich von der Verantwortlichkeit zu entlasten. Der letzte Erwägungsgrund gewinnt an Gewicht durch eine Vergleichung mit dem Art. 105 der octrohirten Verfassungsurkunde. Der Art. 105 legt dem Könige die Befugniß bei, unter gewissen Voraussetzungen Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Er bezeichnet aber gleichzeitig das gesammte Staatsministerium als das verantwortliche Organ und setzt das Verfahren fest, wie solche Verordnungen unter die Aufsicht der Kammern zu bringen und von deren Zustimmung abhängig zu machen sind. Es ist nicht anzunehmen, daß man die gleich nothwendige Vorsicht bei der mindestens gleich wichtigen und analogen Bestimmung über die Steuern und Abgaben lediglich vergessen oder eine Lücke absichtlich hergestellt habe.

Keine dieser Schwierigkeiten folgt der natürlichen und wortgetreuen Auslegung. Danach hat die octrohirte Verfassungsurkunde alle Regeln über Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Art. 98 und 99 zusammengefaßt. Die Staatsverwaltung darf in keinem Jahre eine Einnahme oder Ausgabe bewirken, solange nicht die Gesammtheit beider veranschlagt, auf einen Etat gebracht und als Gesetz verkündet ist. Dies geschieht nicht ein für allemal, sondern jedes Verwaltungsjahr erfordert seinen besonderen Voranschlag und ein darauf gegründetes Statsgesetz. Steuern und Abgaben dürfen in dem betreffenden Verwaltungsjahre nur erhoben und an die Staatskasse abgeführt werden, wenn und insoweit sie einen Einnahmeposten im Etat bilden oder wenn ein „besonderes“, für das Verwaltungsjahr gültiges Gesetz, das heißt also ein Special- oder Supplementarcreditgesetz die Erhebung einer Steuer oder Abgabe anordnet. Es haben bekanntlich vor dem Erlaß der Verfassung allgemeine Finanzgesetze bestanden, welche ohne Beschränkung in der Zeitdauer oder für eine mehr als einjährige Periode die Bürger zu gewissen Abgaben und Leistungen verpflichteten. Den Erlaß solcher Gesetze hat die octrohirte Verfassungsurkunde nicht eingeschränkt, aber sie hat ihnen eine andere Bedeutung gegeben. Früher hatten sie nicht nur Einnahmequellen

eröffnet, sondern auch der Verwaltung die Mittel geboten, welche sie unmittelbar auf Grund solcher Gesetze erheben durfte. Die octroirte Verfassung aber schob, nach constitutionellen Grundsätzen, den jährlichen Voranschlag der Einnahmen als Mittelglied ein. Die allgemeinen Finanzgesetze blieben Verpflichtungsgrund für die Bürger und der normale Nachweis der Einnahmequellen. Aber damit diese der Staatsverwaltung zugänglich würden, bedurfte es fortan einer Aufnahme in den jährlichen Voranschlag. Wurde eine bestehende Steuer oder Abgabe hier übergangen, so durfte sie nicht erhoben werden. Dadurch war die Leistungspflicht der Bürger noch nicht erloschen; die Bürger mußten bereit sein, die Jahresquote nachzuzahlen, und es konnte sich wohl fügen, daß im nächsten Finanzjahre die übergangene Quote als Nachzahlung veranschlagt wurde, aber für das laufende Jahr war die Quelle verstopft. Nur solche Einnahmen, welche ein besonderes Creditgesetz anwies, brauchten nicht in den Etat eingefügt zu werden, um in dem Jahre des erlassenen Gesetzes vereinnahmungsfähig zu sein.

In diese Verwaltungsgrundsätze griff der Art. 108 nicht ein. Unter den allgemeinen Bestimmungen, welche der neue Verfassungszustand nothwendig machte, behandelte er das Verhältniß der früher erlassenen Gesetze zu diesem. Was der Verfassung zuwiderlief, war selbstverständlich außer Kraft gesetzt. Im Uebrigen erklärte der Art. 108 die Gesamtheit der Gesetze für gültig. Die Finanzgesetze bedurften jedoch einer besondern Erwähnung. Der Zweifel lag nahe, ob es nicht dem Geiste des neuen Zustandes und dem Volksrechte der Steuerbewilligung widerspricht, daß irgend eine Steuer- oder Abgabepflicht bestehe, bei deren Begründung keine Volksvertretung mitgewirkt hatte. Der Art. 108 beugte dem Zweifel vor, indem er die bestehenden Finanzgesetze ausdrücklich als solche bezeichnete, welche der Verfassung nicht zuwiderliefen. Sie sollten also verpflichtend für die Bürger und Norm für die Einnahmequellen des Staates verbleiben, bis sie durch neue Gesetze abgeändert würden.

Der so erläuterte Sinn schließt sich dem Wortlaute der Art. 98, 99 und 108 möglichst genau an, entspricht den Vorarbeiten der Nationalversammlung, den öffentlichen Zuständen, unter welchen

die Verfassung octrohirt wurde, entspricht den damaligen Absichten des Ministeriums Brandenburg, erklärt die Reihenfolge der Artikel und die Verbindung, in welcher Art. 108 die Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben mit der Fortgültigkeit der übrigen bestehenden Gesetze zusammenfaßte.

III.

In der revidirten und gesetzesgültigen Verfassung sind Wortlaut und Reihenfolge die früheren geblieben und nur die laufenden Nummern der Artikel abgeändert worden. Aber in den Debatten der Revisionskammern, in welchen die Minderheit die eben auseinandergesetzte Auslegung mit schlagenden Gründen erwies, kam dennoch die neue Finanzregel zum Vorschein, daß die Minister (oder das Staatsministerium oder die Regierung) auf Grund des Art. 108 (jetzt 109) ermächtigt seien, die Steuern und Abgaben auch ohne ein zu Stande gekommenes Statsgesetz fortzuerheben. Die Ansicht gewann vielfache Vertreter und den Beifall des damaligen Ministeriums. Aber dieser Einnahmefugniß schrieben ihre Vertheidiger nur den Zweck zu, daß den verpflichteten Bürgern gegenüber, unabhängig von den Ergebnissen der Budgetverhandlungen, ein Steuererheber bestellt sei. Zu einem Ausgabefonds sollten die so erhobenen Steuern und Abgaben niemals werden. Ohne Meinungsverschiedenheit zwischen der liberalen, der conservativen Opposition, den Ministeriellen und den Regierungsvertretern stimmte man darin überein, daß die Minister nicht ermächtigt sind, von den erhobenen Steuern und Abgaben oder dem sonstigen Staatsvermögen einen Pfennig zu verausgaben, solange nicht der Jahresetat oder ein „besonderes“ Creditgesetz vereinbart ist. Gegen diese Regel ließen sich in den Debatten nur wenige Stimmen solcher Männer hören, deren Ansichten selbst in den conservativsten Kreisen wenig beachtet zu werden pflegten, deren Gründe den kaum verheimlichten Wunsch bekundeten, von der Verfassung nur den Schein bestehen zu lassen und zum alten Regiment zurückzukehren.

Durch die abstracte Einnahmefugniß war vom Rechtsstandpunkte aus für die Verwaltung des Staates in einem budgetlosen Zustande nichts gewonnen. Die Ministeriellen faßten namentlich

die Schwierigkeiten der Situation ins Auge, wenn man einmal mit den Budgetarbeiten nicht rechtzeitig fertig würde, und sie versuchten in mehrfachen Vorschlägen die Finanzverwaltungsvollmacht der Minister durch eine beschränkte Ausgabebefugniß zu erweitern. Die liberale Opposition unterstützte, in der Absicht, gegen die Annahme eines solchen Vorschlages die den Ministern vielfach zugeschriebene und an den Art. 108 (jetzt 109) angelehnte Einnahmefugniß mit klaren Worten zu beseitigen. Die beiden Kammern konnten sich jedoch über keinen Abänderungsvorschlag einigen, und so blieben die Verfassungssätze über die Finanzen und mit ihnen die Art. 98, 99 und 108 (als Art. 99, 100 und 109) unverändert. Das Finanzrecht der octroyirten Verfassungsurkunde ist also das heutige geblieben; unbestreitbar, soweit der Wortlaut in Betracht kommt. Dagegen ist in der Praxis unsers Verfassungslebens die Einnahmefugniß, welche die Minister sich beigelegt und ausgeübt haben, niemals wirksam bestritten worden. Selbst der energischste liberale Widerspruch, welcher sich in der Kammer Geltung verschaffte, ließ diese Frage unberührt und wandte sich gegen die Ausgabe der vereinnahmten Gelder. Man muß daher die Frage über die Befugniß der Minister, die Steuern und Abgaben auch vor dem Zustandekommen des Etatsgesetzes zu vereinnahmen, als einen wirklichen, nicht künstlich herbeigeführten Streitpunkt bezeichnen, für welchen bis jetzt nicht einmal die Theorie eine endgültige Lösung gegeben hat.

IV.

Neben den „Steuern und Abgaben“ gibt es noch andere Einnahmequellen, welche unter keinen dieser beiden Begriffe fallen. Wie weit man den Wortsinn ausdehne, er umfaßt nicht die Einkünfte von dem Staatsvermögen, nicht alle Erträge der fiskalischen Unternehmungen und Monopole beispielsweise nicht die Erträgnisse der Domänen und Forsten, der Lotterie, der Seehandlung und mehrerer anderer Vermögenstitel. Für alle hierher gehörigen, sehr bedeutenden Einnahmezweige besitzt die Regierung keine Erhebungsvollmacht außerhalb des Etats. Ich will nicht behaupten, daß man

mit bewußter Absicht die Befugniß auf Steuern und Abgaben habe beschränken wollen; die Revisionsarbeiten geben keinen Anhalt dafür. Aber die Ermächtigung für andere Einnahmezweige kann unmöglich in den Wortlaut der Art. 99, 100 und 109 hineingezwängt werden, nicht einmal die Absicht läßt sich bei allen Gesetzgebungsfactoren der Revisionszeit voraussetzen. Die Gesichtspunkte, in welchen die übrigen Einnahmen mit den Steuern und Abgaben eine gleiche, und in welchen sie eine abweichende Behandlung verdienen, sind gar nicht angeregt worden; die ausgesprochenen Motive sind nicht unbedingt von der einen auf die andere Art von Einnahmen übertragbar. Es wäre jedoch überflüssig, danach zu forschen, was die Gesetzgeber beabsichtigt haben mögen. Denn eine Absicht wird niemals zum Gesetz, wenn ihr kein Gesetzeswortlaut entspricht, und keine noch so willige Auslegung kann die Ermächtigung der Minister, andere Einnahmen als Steuern und Abgaben außerhalb des Etats zu erheben, aus dem Wortlaute deuten.

Gegen diese von mir früher schon entwickelte Ansicht habe ich inzwischen einwenden gehört, daß es nur bei den Steuern und Abgaben, nicht aber bei den übrigen Einnahmen der Vollmacht für die Minister bedurft habe. Der Art. 100 führe seine einschränkende Regel, welche die Erhebung von der Aufnahme in den Etat oder der Anordnung eines besondern Gesetzes abhängig macht, nur für Steuern und Abgaben ein und lasse die Einnahmen anderer Art unerwähnt; also habe es in Betreff dieser keiner besondern Erhebungsermächtigung für die Minister bedurft. Nur dies Eine ist bisher der von mir entwickelten Ansicht in den Formen des Staatsrechts entgegengestellt worden. Auf die Gründe politischer Nothwendigkeit, aus denen in einem Conflictsfall das Recht hintenangesetzt werden müsse, gehe ich an dieser Stelle nicht ein. Jener Rechtseinwand geht von der durchweg irrigen Auffassung aus, als ob der Art. 100 der Verfassungssatz wäre, welcher das Verhältniß der Finanzverwaltung zur Gesetzgebung principiell regelte. Eine solche Tragweite und principielle Bedeutung gebührt ihm nicht. Er war von Hause aus nur dazu bestimmt, einen besondern Fall unter die allgemeine Regel zu stellen und einem nahe liegenden Irrthume vorzubeugen, welcher sonst eine Ausnahme gefunden hätte, wo sie

nicht platzgreifen soll. Die allgemeine Regel spricht der Art. 99 aus. Jedes Jahr — so ordnet er an — muß sein eigenes Etatsgesetz haben, welches alle Einnahmen und Ausgaben des Staates verzeichnet enthält. Ohne den Etat gibt es keine Befugniß zur Einnahme oder Ausgabe für die Verwaltung. Dieser Artikel bildet die Grundlage unsers constitutionellen Finanzrechts, in ihm ist der Satz enthalten, welchen wir dahin formuliren, daß der Etat die Vollmacht ist, auf Grund deren die Regierung im Namen des Staates einzunehmen und auszugeben berechtigt ist. Stände in der Verfassungsurkunde kein Wort mehr über Einnahmen und Ausgaben, so würde dennoch das Verhältniß zwischen der Regierung und den Volksvertretern in deutlichen Umrissen gezeichnet, das Herbeischaffen der Mittel von der ausdrücklichen und alljährlichen Bewilligung, die Verwendung von der Aufsicht und dem Gutheißen der Volksvertreter abhängig gemacht sein. In der That enthält ja die Verfassungsurkunde kein Wort mehr über die Ausgaben des Staates, und noch ist kein Zweifel dagegen aufgetaucht, daß der Art. 99 die Bedeutung hat: Ohne Etat kein Recht der Ausgabe für die Verwaltung. Nun behandelt der Art. 99 „alle Einnahmen und Ausgaben des Staates“ in demselben Satze und mit denselben Worten. Dieselben Worte können aber nicht für den einen Theil des gemeinschaftlichen Subjects die eine, und für den zweiten Theil eine andere Bedeutung haben. Also sagt der Art. 99 ebenfowol: Ohne Etat kein Recht der Einnahme für die Verwaltung. Unter der Voraussetzung dieser allgemeinen Regel wird es keinem richtig denkenden Menschen einfallen, in dem darauf folgenden Artikel (100) eine der Verwaltung günstige Ausnahme zu suchen, etwa mit folgendem Kunstgriffe. Der Art. 100 wiederhole das Verbot der Erhebung für Steuern und Abgaben. Die Wiederholung erscheine überflüssig, wenn man nicht mit ihr den Gegensatz verbinde, daß das Verbot eben nur auf diese Einnahmen beschränkt, für die übrigen Einnahmen aufgehoben werde. Kein vernünftiger Gesetzgeber verfährt so, daß er erst die allgemeine Regel ausspricht, dann in einem zweiten Satze sie für einen Theil bestätigt, um einen andern Theil des Objects stillschweigend von der Regel auszunehmen. Kein vernünftiger Gesetzgeber wählt die Form eines Verbots, um

dadurch eine Befugniß einzuräumen, welche er unmittelbar zuvor ausgeschlossen hat. Nichts hätte im Wege gestanden, die Befugniß der Regierung, andere Einkünfte auch ohne Etat zu vereinnahmen, mit directen Worten auszusprechen, wenn die Verfassung dies beabsichtigt hätte. Dagegen erklärt sich der Zweck der anscheinend überflüssigen Wiederholung im Art. 100 aus dem Zustande der Steuer-gesetzgebung, wie er vor der Verfassung bestand und auch im constitutionell regierten Staate beibehalten werden mußte. Steuern und Abgaben müssen der Regel nach durch beständige Gesetze den Bürgern auferlegt, sie dürfen nicht jährlich wechselnden Beschlüssen überlassen werden; der Handel, das Gewerbe und die Staatsbedürfnisse würden eine solche Veränderlichkeit nicht vertragen. Form und Inhalt der beständigen Finanzgesetze pflegen zu bestimmen: Folgende Steuer oder folgende Abgabe hat jeder, den es angeht, bis auf weiteres, d. h. bis dieses Gesetz durch ein anderes aufgehoben wird, zu entrichten. Wie sich die Wirksamkeit solcher gesetzlichen Vorschriften zu dem Erfordernisse eines jährlichen Voranschlages und Etatsgesetzes verhielte, darüber bedurfte es selbst bei der kurzen Ausdrucksweise einer Verfassungsurkunde eines aufklärenden Satzes. Es war zu fürchten, daß man fortan die beständige Form der Finanzgesetze für unvereinbar mit der Verfassung halten, oder daß man zwischen beiden einen Widerspruch finden und jeder nach Neigung und Parteirichtung denselben zu lösen versuchen würde. Leicht konnte man sich unter den beständigen Steuern beständige Mittel denken, welche ein für allemal der Regierung zu Gebote gestellt werden. Weil eine so tief eingreifende Irrung denkbar war, schien es gerathen vorzubeugen. Das hat der Art. 100 gethan, indem er vorschreibt, daß selbst die ein für allemal bewilligten Steuern und Abgaben der Verwaltung doch nur durch den Etat oder durch ein besonderes Gesetz zugänglich gemacht werden. Andere Einnahmen brauchte dieser Artikel nicht in sein wiederholendes Verbot einzuschließen, da ein Conflict von Gesetzen nicht vorlag und kein scheinbarer Grund vorhanden war, weshalb man sie irrigerweise von der allgemeinen Regel des Art. 99 ausgenommen denken sollte. Der Art. 100 hat also das Erforderniß einer jährlich zu erneuenden Vollmacht für alle Einnahmen und Ausgaben

unmodificirt gelassen; im Art. 109 aber ist für andere Einnahmen als Steuern und Abgaben die Vollmacht thatsächlich nicht ertheilt. Das müssen selbst diejenigen zugestehen, welche in ihm eine vorläufige Einnahmefugniß ausgesprochen finden.

V.

Unter den Ausgaben kennt die Verfassung keine verschiedenen Arten, keine Abstufung der Dringlichkeit, keine bessere Befestigung durch Herkommen, Vertrag und Gesetz. „Alle Ausgaben müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt werden.“ Entweder der Etat wird für ein leeres und bedeutungsloses Wirthschaftsschema gehalten, oder sämtliche Staatsklassen sind geschlossen, bis die Verwaltung auf Grund des Etatsgesetzes sie öffnen darf. Vielfache Versuche sind im Laufe unsers Verfassungslebens angestellt worden, um die Ausgaben unter verschiedene Rubriken zu bringen und praktisch eine verschiedenartige Behandlung daran zu knüpfen. Einmal bewilligte und neue, ordentliche und außerordentliche, nothwendige, dringliche und entbehrliche, rechtsverbindliche und einseitig zu gewährende Ausgaben — jede dieser Rubriken ist schon benutzt worden, um Abänderungsvorschläge oder Erwägungen innerhalb des bestehenden Gesetzes daran zu knüpfen. Die Rubriken ließen sich hier, wie bei statistischen Tabellen häufen und nach interessanten Merkmalen variiren. Aber keine ist tauglich erschienen, eine Verfassungsregel darauf zu gründen, keine ruht auf einem so unwandelbaren Fundament, daß alle Ausgaben, welche nach ihren äußern Merkmalen hineinpassen, eine gleiche Behandlung verdienen. Die Rubrik einmal bewilligter Ausgaben hat in der jüngsten Session dem Gesetzentwurfe „zur Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde“ den Inhalt gegeben und in dem Commissionsberichte des Abgeordnetenhauses vom 9. Januar 1864 eine zutreffende Kritik erfahren. Im ordentlichen Etat können Ausgaben enthalten sein, welche die Volksvertretung für überflüssig erklärt hat, wie dies beispielsweise mit den Oberbergämtern jahrelang der Fall gewesen ist. Andere Bedürfnisse können ohne Gefahr für den Bestand des Staates unentbehrlich und doch nur im außerordentlichen Etat

unterzubringen sein; das brennendste Bedürfnis von Kriegskosten gehört immer zu dieser Art. Für die Grade der Dringlichkeit eine gemeingültige Scala aufzusuchen, wäre vergebliche Mühe; selbst die Grenzscheide zwischen „nothwendig“ und „entbehrlich“ ist dem schwankenden Urtheile des persönlichen Ermessens unterworfen. Die Anlage einer Kunststraße kann dem Strategen oder dem Volkswirthe unentbehrlich, ganze Beamtenkategorien können einem talentvollen Verwaltungsbeamten selbst innerhalb der bestehenden Organisation entbehrlich erscheinen. Sogar nach „Staatsverträgen, Gesetzen und klagbaren Rechtsverpflichtungen“ Ausgaben als nothwendig auszuscheiden*), ist ein gefährliches Wagnis. Die Klagbarkeit der Rechtsverpflichtung ist ein untaugliches Merkmal im preussischen Rechtssystem, welches den mannichfaltigsten Ansprüchen an den Fiskus Klage und richterliches Gehör versagt. Erst seit drei Jahren darf der Beamte unbezahltes Gehalt, der Privatmann zu viel erhobene Steuern und Abgaben einklagen. Noch heute kann den verschiedensten Arten von Ersatzansprüchen der Rechtsweg versperret werden. Und allgemein, wer soll ohne richterliches Erkenntnis beurtheilen, ob eine Ausgabe in Staatsverträgen, Gesetzen und klagbaren Rechtsverpflichtungen begründet sei? Doch wiederum nur die Factoren, denen die Feststellung des Budgets verfassungsmäßig obliegt, und das sind dieselben Factoren, welche jede andere Ausgabe zu bestimmen, jede andere Rücksicht mit gleicher Gewissenhaftigkeit zu prüfen haben. Der einzelnen mitwirkenden Person mögen bei verschiedenen Posten verschiedene Beweggründe maßgebend sein; für die Gesammtheit der Ausgaben gibt es immer nur dasselbe Motiv und dasselbe Ergebnis. Der ganze Ausgabenetat soll von dem Bedürfnisse und dem Staatswohle dictirt sein. Dieser gleichartige Grund macht alle Ausgaben gleichartig. Das Staatsrecht kennt keinen Unterschied in der Qualität der Ausgaben, nicht nach der Bewilligung als mehr oder minder berechtigt, noch vorher als zwingenden Grund der Bewilligung. Selbst die Rücksicht auf „Staatsverträge, Gesetze und klagbare Verpflichtungen“ und die

*) Commissionsbericht vom 9. Januar 1864 über den Entwurf zur Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, S. 15 fg.

Möglichkeit, daß ein Empfangsberechtigter in der einen oder andern Weise die Leistung zu erzwingen im Stande sei, ist nicht dringender als jede andere Rücksicht auf das Staatswohl. Das Bedürfniß des Staates ist ein Zwang, der durch kein äußerlich hinzutretendes Moment gesteigert werden kann. Das ist der Standpunkt der Verfassungsurkunde, welche alle Ausgaben gleichstellt und über deren Merkmale nicht eine Silbe verliert. Jeder Versuch zu sondern und zu rubriciren verdunkelt den Rechtsbegriff, ohne dem praktischen Politiker einen nützlichen Leitfaden zu bieten. Die Revision aller Bedürfnisse, das Votum über Fortdauer und Entbehrlichkeit bilden die jährlich wiederkehrende Aufgabe der Volksvertretung, welche sie, ungebunden durch das vergangene, ohne Präjudiz für ein zukünftiges Jahr, immer nur nach den gegebenen Verhältnissen lösen muß.

VI.

Wie ich in den vorstehenden Abschnitten einige der erheblichsten schwebenden Fragen behandelt, oder in Nebensätzen berührt habe, so will ich hier, auf die Ergebnisse der Erörterung gestützt, oder an sie anlehnd, einige der obersten Grundsätze des Finanzrechts hervorheben.

1) Beständige Gesetze bezeichnen die Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen, zu welchen sie die Bürger verpflichten. An dem Erlasse derselben wirken alle gesetzgebenden Factoren. Ihr Zweck ist wirthschaftliche Fürsorge nach zwei Richtungen. Sie befehlen den Bürger im voraus, wie er zu den Staatslasten herbeigezogen und wie der Verkehr belastet werden soll, und sie begrenzen den Fonds, auf welchen die regelmäßige Wirthschaft des Staates sich stützen muß.

2) Die aus den beständigen Gesetzen entspringende Verpflichtung der Bürger zu Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen dauert ohne Rücksicht auf die jährlichen Etats fort, solange das verpflichtende Gesetz nicht durch ein anderes Gesetz aufgehoben oder suspendirt wird.

3) Aus der Verpflichtung der Bürger entspringt nicht das Recht der Regierung, die Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen beizutreiben oder entgegenzunehmen. Die Passivlegitimation

des Verpflichteten begründet noch nicht die Activlegitimation jedes beliebigen Einfordernden. Es gehört aber nicht zu den allgemeinen Befugnissen der Regierung, aus den Einnahmequellen des Staates zu schöpfen und die herbeigeschafften Einnahmen als Ausgabemittel zu verwenden. Um ihr die Befugniß zu verschaffen, bedarf es einer besondern Vollmacht. Form und Wesen der Vollmacht schreibt die Verfassung vor. Sie wird unter Hinweis auf einen festgestellten Voranschlag aller Einnahmen und Ausgaben als Gesetz abgefaßt, und darf immer nur auf die Dauer des bevorstehenden Verwaltungsjahres sich erstrecken. Für dasselbe Jahr kann, wenn die Umstände es erfordern, ihr Inhalt ergänzt werden, aber nur in einem besondern Gesetze.

4) Alljährlich bewilligen die Volksvertreter der Staatsverwaltung die Wirthschaftsmittel. Sie prüfen die Erträge der Einnahmequellen und die Bedürfnisse, und bestimmen danach, was in dem betreffenden Verwaltungsjahre vereinnahmt und verausgabt werden darf. Auf Grund der festgestellten Voranschläge wird das Etatsgesetz vereinbart.

5) In dem Etat sind zwei gewichtige Momente zu unterscheiden, welche in der constitutionellen Praxis auch ihren formell verschiedenenartigen Ausdruck gefunden haben. Er gewährt der Regierung die Vollmacht, die Einnahmequellen zu benutzen und die Einkünfte zu Ausgaben zu verwenden. Das ist die einzige Weise, in welcher die Executive als Finanzverwaltung in Thätigkeit gesetzt wird. Der Etat enthält außerdem die einschränkende Instruction zur Vollmacht, indem er die Einnahmen und Ausgaben in Ziffern ausdrückt und nach Titeln und Einzelposten ordnet. Bei der Vollmachtertheilung wirken alle drei Factoren der Gesetzgebung mit. Die Bestimmung über die Einzelheiten der Instruction ist ein ausschließliches Geschäft der Abgeordneten (Art. 62, Satz 3).

6) Man behauptet, jedoch nicht ohne Widerspruch von anderer Seite, daß die Verfassung eine Ausnahme von der Regel kenne, indem sie im Art. 109 die Regierung ermächtigt, die bestehenden Steuern und Abgaben zu erheben, auch wenn die Jahresvollmacht noch nicht ertheilt, d. h. das Etatsgesetz noch nicht zu Stande gekommen ist.

7) Unstreitig aber darf die Regierung von solchen Steuer-
einzügeln (Nr. 6) so wenig wie von dem vorhandenen Staatsver-
mögen (Staatschatz, angehäuften Einnahmeüberschüssen) ohne die
Jahresvollmacht etwas verausgaben. Dem Rechte nach ist sie ver-
pflichtet, solche Einnahmen an eine keiner Behörde zugängliche Kasse ab-
zuführen. Jede Verwendung derselben ist eine rechtswidrige. Die Rechts-
widrigkeit kann durch nachträgliche Zustimmung der Gesetzgeber, welche
rückwärts wie eine Vollmacht wirkt, in ihren Folgen geheilt werden.
Die Zustimmung des Landtages muß nach natürlichen Gesetzen, oder
wenn man an das geschriebene Gesetz anknüpfen will, nach Analo-
gie der Vorschriften für octroirte Verordnungen sofort nach dessen
Zusammentritte nachgesucht werden. Versagt eine Kammer ihre
Zustimmung, so ist die Rechtswidrigkeit der Ausgabe auch in ihren
civil- und staatsrechtlichen Folgen constatirt.

8) Der Charakter der so erhobenen Einnahmen ist also we-
sentlich verschieden von dem der bewilligten Mittel. Diese besitzt
die Regierung mit dem Rechte der Verfügung, jene hat sie nur als
Bewahrerin inne. Sie muß dieselben, wie den Staatschatz, das
Vermögen der Seehandlung, die Beamtencautionen und andere zur
Verwahrung anvertrauten Gelder unangegriffen erhalten. Denn
wenn auch der Art. 109 die Erhebungsbefugniß zu einem Geschäfte
der executiven Verwaltung gestempelt haben mag, so ist doch nach
preußischem Rechte jeder Verwalter fremder Sachen, soweit es da-
bei auf deren Erhaltung oder Verwahrung ankommt, nach den für
den Verwahrungsvertrag (Depositum) geltenden Grundsätzen zu
beurtheilen.

9) Einnahmen, welche nicht aus Steuern und Abgaben ent-
springen, darf die Regierung, in Ermangelung der Jahresvollmacht,
nicht einmal zur einstweiligen Verwahrung entgegennehmen. Sie
ist dazu nicht activ legitimirt und ist nicht befugt, durch die An-
nahme einen Verpflichteten zu befreien oder neue Rechte zu be-
gründen.

VII.

Alle finanziellen Anordnungen der Verfassung, alle ungeschrie-
benen Ausflüsse derselben lassen sich in die zum Grundgesetz gewor-

dene Idee zusammenfassen, daß die Staatsmittel fortan nur unter dem Gutheißen und der Aufsicht der Volksvertreter, und niemals gegen deren Anweisung verwaltet werden dürfen. Nie und nirgends ist es die Absicht der Verfassung gewesen, daß eine Regierung in den Stand gesetzt werde, diese Regel zu durchbrechen, nie und nirgends hat die Verfassung die Bürger verpflichtet, bei einem solchen Durchbruche mitzuwirken. Eine solche Möglichkeit wäre schlechtweg die Verneinung der zum Grundgesetz gewordenen Idee; sie widerspräche den gemeingültigen Regeln des constitutionellen Staatsrechts, widerspräche dem Begriffe einer Rechtsverbürgung, und der Art. 109 hat sie nicht gewollt. Selbst diejenigen, welche mit ihm die Meinung verbanden, daß er die Regierung bevollmächtigte, Steuern und Abgaben auch ohne Etat zu erheben, haben erweislich die Abhängigkeit der Finanzwirthschaft von der Controle und Concurrnz der Volksvertretung nicht um das mindeste lockern wollen, sondern haben ihre Auffassung an das Vertrauen geknüpft, welches man vermuthungsweise den Mitgliedern einer jeden Regierung gewähren müsse, daß sie auch unter dem ärgsten Drucke der Noth nicht so weit sich vergessen werde, an die ihrer Verwahrung überlieferten Gelder Hand anzulegen. Die allerdings nicht zu hoch gespannte Vermuthung der Redlichkeit ist die Quelle und die bedingende Voraussetzung der erteilten Vollmacht. Dagegen darf ich es als einen Satz des natürlichen Rechtes hinstellen, daß der unzweifelhaft erwiesene Mißbrauch des Vertrauens die Vollmacht entkräftet. Personen, welche, mit der Verwaltung betraut, dargethan haben, daß sie die Pflichten eines Verwahrers nicht achten wollen oder nicht zu achten verstehen, haben mit der ihnen günstigen Vermuthung zugleich die darauf gegründete Vollmacht, Gelder zu erheben und zu verwahren, verwirkt.

4. Die Rentenconversion.

Herr v. d. Heydt hat die Verwaltung seines neuen Ministeriums mit einer Maßregel eingeweiht, für welche er gewiß das

Lob der Sparsamkeit in Anspruch nimmt. Die Anleihen aus den Jahren 1850 und 1852 sind zum 1. October 1862 gekündigt; die Gläubiger sollen nach dem Nennwerthe befriedigt werden. Will ein Inhaber solcher Staatspapiere sein Geld nicht erheben, so muß er sich die Herabsetzung des Zinsfußes von vierundeinhalb auf vier Procent jährlich gefallen lassen und seinen Entschluß, unter Einreichung der Schuldscheine, bis Ende April bei der Regierung anmelden. Wer willig ist, empfängt eine Prämie von einem halben Procent; wer die Frist versäumt, soll vom 1. October 1862 ab keine Zinsen mehr erhalten, sondern nur das Kapital erheben dürfen. Die beiden Anleihen haben ursprünglich 34 Millionen betragen. Rechnet man die Summen ab, welche gesetzlich bereits getilgt sein müssen, so bleibt ein Gewinn von 150000 Thaler jährlich in Aussicht, wenn alle Inhaber der beiden Jahrgänge zur Annahme des geringern Zinsfußes sich entschließen. Doch beginnt die Ersparung in keinem Falle vor dem 1. October 1863, während der Minister in diesem Jahre zu einer Vorleistung von 150000 Thalern sich bereit erklärt, welche sonst erst im Laufe des Jahres 1863 fällig geworden wären.

Der augenblickliche Geldmarkt scheint einen guten Erfolg zu versprechen, und man meint allgemein, daß der Minister mit den ersten beiden Jahrgängen Probe macht, um mit anderen nachzufolgen. Ob der augenblickliche Vortheil die Schädlichkeit der Gefahren überwiegt, welche die Maßregel der wahrscheinlich anleihebedürftigen Zukunft bereitet, das mögen Bankiers und Finanzmänner beurtheilen. Mir kommt es lediglich auf die Betrachtung der staatsrechtlichen Seite der Frage an. Die Gunst oder Ungunst des Geldmarktes entscheidet über die Folgen, nicht über die Gesetzmäßigkeit der Maßregel, nicht über die Verantwortlichkeit des Ministers für die Folgen. Ist die Regierung zur Kündigung befugt, so hat der Staat, nicht der Minister den Nachtheil zu tragen, wenn die Auszahlung allgemein gefordert wird und Millionen dabei verloren gehen. Ist die Regierung zur Kündigung nicht befugt, so hat der Finanzminister zu einer ungesetzlichen Handlung gerathen, welche ungesetzlich bleibt, selbst wenn sie glückt und Gewinn bringt. Ich halte die Regierung nicht für

befugt, ein seitens der Gläubiger unkündbares Anlehen einseitig und ohne Mitwirkung des Landtages zu kündigen.

In den Gesetzen und königlichen Erlassen, durch welche die Anleihen der Jahre 1850 und 1852 geschaffen worden sind, ist eine Amortisation von mindestens Einem Procent jährlich versprochen, und dem Staate ist das Recht vorbehalten, vom 1. Januar 1857 ab den Tilgungsfonds zu verstärken. Da der Tilgungsfonds alljährlich zur sofortigen Verwendung kommen kann und seit dem Jahre 1857 in der Höhe unbegrenzt ist, so müssen die Gläubiger auf eine Einlösung der ganzen Anleihe seitens des Staates zu jeder Zeit gefaßt sein. Aber wer kann mit rechtlidem Erfolg diese Function des Staates ausüben? Unter die „vollziehende Gewalt“, welche nach Art. 45 dem Könige allein, d. h. ohne Mitwirkung des Landtags zusteht, ist sie nicht schlechtweg unterzuordnen. Dieser Begriff ist in der Verfassung nicht ohne umgrenzende Beschreibung geblieben; die beiden nachfolgenden Sätze des Art. 45 erläutern den Begriff dahin, daß der König die Minister ernennt und entläßt, die Verkündung der Gesetze befiehlt und die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen erläßt. Diese Verordnungsbefugniß ist dem Gegenstande nach unbeschränkt. Sie erstreckt sich auch auf Anordnungen, welche mit Uebernahme von Geldverbindlichkeiten sich befassen. Der König darf verordnen, daß gewisse Zahlungsverbindlichkeiten übernommen, daß gewisse Ausgaben bestritten und die dazu erforderlichen Gelder beschafft werden. Aber nur unter der allgemeinen Voraussetzung des Art. 45, daß die Verordnung nothwendig sei, um ein Gesetz auszuführen, welches ohne die Verordnung nicht würde zur Ausführung gelangen können. Die Quelle der Verbindlichkeit oder der zwingende Grund zur Beschaffung der Gelder darf nicht erst durch die Verordnung eingeführt werden, sondern muß in einem frühern Gesetze bereits gegeben sein. Die von Herrn v. d. Heydt veranlaßte Verordnung ist ihrem Inhalte nach eine Quelle neuer Verbindlichkeiten, enthält einen zwingenden Grund für den Staat, Gelder anzuschaffen, ohne durch den Etat oder durch ein anderes Gesetz verursacht zu sein. Nach den Bedingungen, unter welchen der Staat die Anleihen der Jahre

1850 und 1852 abgeschlossen hat, ist er im Finanzjahre 1862 nur verpflichtet, etwa 500000 Thaler als Tilgungsfonds abzusetzen. Durch die Kündigung will ihm Herr v. d. Heydt die Pflicht auferlegen, in demselben Jahre ungefähr 30 Millionen Thaler auszuführen. Jedes Finanzjahr muß für sich betrachtet werden. Sowenig wie ein gegenwärtiges Finanzjahr durch Belastung zukünftiger Jahre ohne Zustimmung des Landtages entlastet werden kann, so wenig darf es unter Entlastung zukünftiger Jahre ohne Zustimmung des Landtages belastet werden. Herr v. d. Heydt aber nimmt eine sehr bedeutende Belastung in der vorzeitigen Rückzahlung der 30 Millionen Thaler und eine zwar geringere, aber gleichfalls nicht durch das Gesetz gewährte Belastung durch die Prämie, welche er den willigen Gläubigern verspricht, für das Jahr 1862 in Aussicht.

Die Kündigung des Herrn v. d. Heydt hat im rechtlichen Sinne die Bedeutung, daß er im Namen des Staates verspricht, am 1. October 1862 den Gläubigern 30 Millionen Thaler aus der Staatskasse zu zahlen. An welche Zahlungsmittel hat er dabei gedacht? Keinesfalls an solche Mittel, welche der Landtag ihm zur Verfügung gestellt oder zu verschaffen gestattet hat. Möglich ist allerdings, vielleicht sogar wahrscheinlich, daß die Lage des Geldmarktes ihm zur Hülfe kommen und die Erfüllung des Versprechens ersparen wird. Wenn sämtliche Staatsgläubiger bis zum 30. April sich entschließen, eine vierprocentige Rente dem Rückempfang der Nominalschuldbeträge vorzuziehen, und diesen Entschluß ausführen, so ist Herr v. d. Heydt aus der Verlegenheit. Aber diese Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit ist eine geschäftliche Speculation, mit welcher die staatsrechtliche Frage nichts zu thun hat. Wenn ein Privatmann eine solche Speculation unternimmt, so mag er in der Lage sein, für den Fall einer ungünstigen Wendung des Geldmarktes durch Darlehen oder andere Realisationen die Mittel anzuschaffen. Der Regierung steht diese Ausflucht nicht zu Gebote; es hängt nicht von ihrem Willen ab, Anleihen aufzunehmen, oder die bereiten Staatsmittel zu einem weder im Etat noch sonst vorgesehenen Zwecke zu verwenden, denn die nothwendige Zustimmung des Landtages ist von ihrem Willen

unabhängig. Die Regierung hat die Befugniß nicht, im Namen des Staates auf einen Gewinn mit der Möglichkeit der Zahlungsunfähigkeit zu speculiren. Kein Factor der Gesetzgebung darf für sich allein über den Credit und die Hülfsmittel des Landes verfügen. Wenn man der Regierung die Befugniß zugestehet, künftig fällige Anleihen ohne Zustimmung des Landtages vorzeitig zu kündigen, so räumt man ihr die Verfügung über den Credit und die Hülfsmittel des Landes ein. Bei der günstigsten Finanzlage könnte ein Finanzminister durch eine vorzeitige Kündigung die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit heraufbeschwören, und die Nothwendigkeit, diese Gefahr abzuwenden, artet in einen Zwang gegen den Landtag aus, Hülfsmittel anzuweisen oder Anleihen zu bewilligen. Gibt die jetzige Kündigung des Herrn v. d. Heydt noch nicht den augenfälligen Beweis dieses Sages, so braucht man blos, um des Beispiels willen, den Fall zu denken, daß der Finanzminister nächstens für gerathen hielte, den Zinsfuß auf drei Procent zu erniedrigen. Dann würde sicher der allergrößte Theil der Gläubiger die Rückzahlung verlangen, die Zahlungsmittel aber würden fehlen, und der Staatsbankrott würde nur durch erzwungene Geldbewilligungen seitens des Landtages abzuwenden sein. Ob drei oder vier Procent ist in Hinsicht auf das Staatsrecht vollständig gleich.

Nach der Verfassung gibt es nur Einen Weg, die Speculation auf Gewinn durch Herabsetzung des Zinsfußes zu unternehmen: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden.“ (Art. 99.) Die Kündigung einer Anleihe ist eine für das Jahr, in welches die Fälligkeit verlegt wird, im voraus zu veranschlagende Ausgabe. Sie gehört als solche in den außerordentlichen Etat als einmalige Ausgabe. Ihr entspricht dann die Einnahme aus den zu convertirenden Schuldscheinen zusammen mit einer Anleihe, welche gleichzeitig auf den Rest bis zur Höhe der ganzen gekündigten Summe zu gewähren ist. Dann ist die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit abgewendet, dann ist die neue Verbindlichkeit von den Factoren der Gesetzgebung übernommen, welche über den Credit und die Mittel

des Landes zu verfügen berechtigt sind; dann ist das Gesetz und nicht die königliche Verordnung die Quelle der Verpflichtung; dann endlich ist die Vorschrift der Verfassung erfüllt, welche alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zum Gegenstande gesetzlicher Regulirung macht.

Die Gesetze vom 7. December 1849 und vom 7. März 1850, in welchen die Anleihen der Jahre 1852 und 1850 bewilligt sind, begründen keine Abweichung von der allgemeinen Regel. Die Festsetzung der Bedingungen für den Abschluß der Anleihen ist allerdings der Regierung stillschweigend überlassen. *) Aber die Vollmacht ging nur auf den Abschluß und hörte auf, sobald dieses Geschäft vollzogen war. Der Staat mußte alle Verpflichtungen respectiren, welche die Regierung beim Abschluß des Geschäftes für ihn übernahm; für spätere Veränderungen hat die Regierung keinen Auftrag erhalten. In den durch königliche Verordnungen vom 7. Mai 1850 und vom 28. November 1851 aufgestellten Bedingungen ist dem Staate das Recht vorbehalten, vom Januar 1857 ab den Tilgungsfonds über das versprochene Minimum hinaus zu verstärken. Durch diesen Vorbehalt hat der Staat den Gläubigern gegenüber die Befugniß sich ausbedungen, die Anleihe in einer kürzern Frist, als nach dem Ergebnis des Amortisationsminimums, abzutragen. Wer in Zukunft als Organ des Staates die Verstärkung des Amortisationsfonds anordnen, wer die dazu erforderlichen Mittel anweisen soll, darüber entscheidet der Vorbehalt nicht. Vielmehr ist die allgemeine Regel vollgültig geblieben, wonach Verfügungen dieser Art nur allen Factoren der Gesetzgebung gemeinschaftlich zustehen. Es haben also weder die Gesetze der Regierung die Vollmacht gegeben, noch hat die Regierung sich die Befugniß vorbehalten **), in Zukunft von den einmal festgesetzten Zahlungsbedingungen abzugehen. Eine vollgültige Kündigung ist eine Veränderung der Zahlungsbedingungen. Aus

*) Das Gesetz aus dem Jahre 1849 schreibt nur im Allgemeinen eine angemessene Amortisation, das aus dem Jahre 1850 einen Amortisationsfonds von mindestens Einem Procent jährlich vor.

***) In den Verordnungen hat schon um deswillen über diese Frage nicht entschieden werden können, weil diese Gesetzesstoff ist.

ihr folgt die rechtsverbindliche Verpflichtung für den Staat, im Finanzjahre 1862 dreißig Millionen statt fünfmalhunderttausend Thaler zu verausgaben. Die Regierung ist aber weder befugt, noch ermächtigt, das gegenwärtige Finanzjahr zu einer Ausgabe zu verpflichten, welche weder durch ein Gesetz begründet, noch im Etat veranschlagt ist. Die von ihr vorgenommene Kündigung kann also nicht rechtsgültig sein.

Ich habe absichtlich von der weiten Perspective abgesehen, welche die einseitige Rentenconversion durch die Regierung in politischer Hinsicht eröffnet. Sache des nächsten Landtages dürfte es sein, auch die politische Seite zu erwägen und die Finanzwirthschaft des Staates gegen einseitige Eingriffe der Regierung zu wahren. Ich habe mich um so lieber auf die Rechtsörterung beschränkt, als die Frage auf einem Gebiete liegt, auf welchem Privatrecht und Staatsrecht hart aneinander stoßen.

5. Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?

Mit einer Geldfrage hat die Verwicklung unserer öffentlichen Verhältnisse begonnen, an der Finanzfrage muß die Lebensfähigkeit der Verfassung und der beharrliche Sinn des Volkes sich bewähren. Die Finanzcontrole ist der Eckstein der populären Macht, ihre gewissenhafte Ausübung die vornehmste Aufgabe der Volksvertretung. Weises Sparen ist eine nationalökonomische Tugend, leichtfertige Ausgaben bedrohen den Wohlstand, aber eine fahrlässige Controle untergräbt die Freiheit. Den ürgsten Fehler der abgetretenen liberalen Minister finde ich darin, daß sie die thatsächliche Umordnung des Heeres vor Bewilligung der Kräfte und Mittel durch die Volksvertretung nicht verhindert, sogar gefördert haben. Die liberale Mehrheit der vorigen Legislaturperiode hat ihre Pflicht verjäumt, als sie sich die thatsächlichen Zustände über den Kopf wachsen ließ, mit ihren einstweiligen Bewilligungen nachhinkte und die endgültige Regelung auf eine Zukunft verschob, der sie doch keine besseren Mittel der Abwehr zu überweisen wußte. Aus

der schwer belasteten Erbschaft des vorletzten Hauses zieht das heutige seine Schwäche und seine Stärke. Die Finanzcontrole ist auf dem abschüssigen Wege zur Scheinbefugniß, das Abgeordnetenhaus muß ihm wieder Wesen geben. Alle anderen politischen Forderungen und Wünsche treten vor diesem Ziele zurück. Siegt hier das constitutionelle Princip, so gilt es dann nur, den Sieg in richtiger Weise zu verfolgen, um unsere Verfassung von jedem absolutistischen Beifatz zu säubern. Solange dieser Sieg nicht gesichert ist, haben andere Erfolge nur den Werth schnell wechselnder Tagesereignisse.

In der That, wir sind an einen Wendepunkt gelangt, zu welchem der widerspruchsvolle Gang unserer Verfassungsentwicklung führen mußte. Wie die gegenwärtigen Minister sich zu verhalten gedenken, ist noch unbekannt. Aber die äußerste Reaction, die doch bisher allein ihnen die meisten Sympathien zugewendet hat, drängt zum Staatsstreich. Zwar verleugnet sie das Wort, doch will sie das Wesen. Freilich will sie keinen Staatsstreich mit Kanonen und Bajonetten; wie sollte sie im tiefen Frieden diese Waffen gegen einen Gegner verwenden, dessen einzige Waffe das Recht ist. Auch rath sie nicht zu einer offenen Verleugnung der Verfassung, denn auch sie hat ihren Antheil an der vielgeschmähten Staatsordnung, welche ihr das Herrenhaus eingebracht hat. Die Reaction hat von jeher in Preußen die kleinen Mittel und sicheren Wege vorgezogen, und heute rath sie zu derselben Taktik, welche sich unter Westphalen erprobt hat. Die Verfassung selbst soll ihren liberalen Theil verschlingen; die Befugniß zu einer wirklichen Controle der Finanzen soll weginterpretirt werden. Die „juristische Streitfrage“ wird aus dem klarsten Wortlaut hervorgezaubert, und die Auslegung führt zu dem überraschenden Resultat, daß einem Verfassungsgesetze die entgegengesetzte Bedeutung von dem beigelegt wird, was sein Wortlaut verkündet.

Das wichtigste Geschäft, an welchem alle Factoren der Gesetzgebung, nur in verschiedener Weise mitwirken, ist die Versorgung des Staatshaushalts. Seit dem Jahre 1820 herrscht in Preußen die gesetzliche Regel, daß die wirklichen Bedürfnisse des Staates die Ausgaben jedes einzelnen Jahres und diese wiederum die Ein-

nahmen desselben Jahres bestimmen sollen. Die constitutionelle Staatsordnung hat die Regelung der Ausgaben und Einnahmen der gesetzgebenden Gewalt übertragen. Drei gesonderte Geschäfte treten innerhalb dieser Regelung hervor, und für jedes derselben hat die Verfassungsurkunde die leitenden Grundsätze vorgezeichnet. Die Finanzgewalt hat: erstens, die Staatsbedürfnisse zu prüfen und gewisse Ausgaben als nothwendig zu bezeichnen; zweitens, die Verwendung von Mitteln zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse zu gestatten; drittens, die vorhandenen Einnahmequellen zu unterhalten oder neue zu gewähren. Diese drei Geschäfte wirken zwar auf einander bestimmend ein, fallen aber nicht zusammen. Ihr Zusammenhang besteht darin, daß im gutgeordneten Haushalt alle Bedürfnisse zur Befriedigung gelangen und die Einnahmen genau nach den Ausgaben bemessen werden sollen. Das ist die Aufgabe des jährlich zu vereinbarenden Etatgesetzes. Für jedes Finanzjahr müssen die Einnahmen und Ausgaben in Form eines Gesetzes im voraus veranschlagt werden, und das Resultat der Veranschlagung ist, daß die bezeichneten Ausgaben aus den bezeichneten Einnahmen bestritten werden dürfen. Die Regierung ist mit der Verwaltung des Haushalts beauftragt, und das Etatgesetz bildet ihre Vollmacht und Instruction. Auf Grund desselben ist sie ermächtigt und verpflichtet, die angewiesenen Einnahmequellen zu benutzen, und aus den gewonnenen Einnahmen, sowie aus den sonst zugewiesenen Mitteln die anerkannten Bedürfnisse in Höhe der veranschlagten Ausgaben zu befriedigen. Wenn und solange das Etatgesetz nicht zu Stande gekommen ist, fehlen der Regierung Vollmacht und Instruction zur Verwaltung des Haushalts. Sie würde in solchen Fällen zur Erhebung von Einnahmen ebenso wenig, wie zur Verwendung von Staatsmitteln und Bestreitung von Ausgaben befugt gewesen sein, wenn nicht die Verfassung in Betreff eines Theiles der Einnahmen eine Abweichung von der Regel angeordnet hätte. Im Art. 109 ist nämlich der Regierung ein für allemal die Vollmacht ertheilt, die bestehenden Steuern und Abgaben, insofern sie nicht auf Zeit bewilligt sind, fortzuerheben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden. Aber diese Vollmacht macht es der Regierung noch in keiner Weise mög-

lich, die Verwaltung des Haushalts fortzusetzen. In Betreff der Zweige der Einnahmen, welche aus den Einkünften des Staatsvermögens fließen, ist ihr die beständige Ermächtigung nicht ertheilt, und es fallen deshalb viele Titel aus, welche einen bedeutenden und unentbehrlichen Theil des Einnahmetats ausmachen, so die Einkünfte von den Domänen und Forsten (11,578160 Thaler), der Lotterie (1,340400 Thaler), dem Seehandlungsinstitut (300000 Thaler im Etat des Jahres 1861) u. s. w. Aber selbst aus den gestatteten Erhebungen darf die Regierung keinen Pfennig verausgaben, denn für das Recht der Verausgabung gibt es keine andere Vollmacht, als das Etatsgesetz. Ohne die Befugniß zu Ausgaben ist natürlich eine Verwaltung undenkbar. Es versiegen nicht nur sofort mehrere Einnahmequellen, wie die Lotterie, für welche weder Einsätze angenommen, noch Auszahlungen gemacht werden dürfen, das Salzmonopol, für welches das Betriebskapital fehlt, sondern auch das gesammte Beamten- und Heerwesen geräth wegen Mangels an Besoldungen ins Stocken. Es kann daher keine verfassungsmäßige Regierung ein Jahr lang existiren, ohne ein Etatsgesetz zur Vereinbarung gebracht zu haben.

Das ist die finanzielle und politische Bürgschaft für die fortwährende Herrschaft der Verfassung, welche den Art. 109 weder seinem Wortlaute nach beeinträchtigt, noch in der ausgesprochenen Absicht der Verfassungsrevidenten zu beeinträchtigen bestimmt war. Bei der Verfassungsrevision ist von allen Seiten, auch von dem damaligen Ministerium und von den conservativen Abgeordneten beider Kammern, der soeben entwickelte Sinn des Art. 109 zur Vertheidigung desselben klar dargelegt worden. Die Liberalen waren für die Streichung des Artikels, welche von der Zweiten Kammer beschlossen wurde. Ihr Grund war die hohe Achtung vor dem Steuerbewilligungsrecht der Kammern, welches sie durch die beständige Vollmacht der Regierung, Steuern und Abgaben einzuziehen, bedroht glaubten. Das Ministerium und die besonnenen Conservativen hoben dagegen hervor, daß durch Art. 109 nur die Art der Steuerverweigerung verhindert würde, welche einen Conflict zwischen der Volksvertretung und der Regierung in die

Masse des Volkes schleuderte und einen Zusammenstoß der physischen Kräfte unvermeidlich machte. Dagegen erlitt die Macht der Volksvertretung, eine auf Abwegen befindliche Regierung zum Nachgeben zu zwingen, keinerlei Einbuße. Graf Arnim-Boitzenburg sagte wörtlich: „Das Recht, Ausgaben zu verweigern, kann allerdings gemisbraucht werden, und es kann zu den Abnormitäten führen, wie sie eben dargestellt worden sind; aber es zeigt dies einerseits nur, daß Sie das, was Sie verlangen, was Sie durch die Verweigerung der Forterhebung der Steuern erreichen wollen, nämlich das Recht, im äußersten Falle zu sagen: der Staat ist in der Lage zu biegen oder zu brechen — die Regierung muß nachgeben, gleichviel, ob es auch die Revolution herbeiführen sollte — daß Sie das gerade ebenso gut erreichen können, wenn Sie das Recht, die Ausgaben zu bewilligen, in crasser Weise in Anwendung bringen, wie Sie selbst die Steuern zu verweigern als ein crasses Recht dargestellt haben.“ Das Ministerium stimmte dieser Auffassung bei und ging noch einen Schritt weiter, indem es sogar den Satz aufstellte, daß die Vollmacht des Art. 109 nur dem Volke gegenüber gefordert werde, vor der Volksvertretung aber keine Geltung habe, und die Regierung nicht von ihrer vollen Verantwortlichkeit befreie. In ähnlichen Verwahrungen ergingen sich fast alle Conservativen. Nur Herr von Bismarck-Schönhausen wagte in einem kurzen Zwischensatz seine Meinung dahin auszusprechen, daß der Art. 109 auch die Vollmacht zu Ausgaben bis zur Abänderung durch Gesetz verlängere, weil „wir gesetzliche Bestimmungen der Etats über die Ausgaben haben, und diese Gesetze ebenso gut wie andere nur durch neue Gesetze verändert werden können“. Man wagt nicht zu viel, wenn man diese „Auffassung“ des Herrn von Bismarck damit erklärt, daß derselbe zur Zeit noch kein Etatsgesetz kennen gelernt hatte und in dessen zukünftige Fassung sich nicht gut hineindenken konnte. Seitdem sind zwölf Etatsgesetze abgefaßt worden, welche vom ersten bis zum letzten gleichmäßig die Wirksamkeit des Gesetzes auf die Dauer des Einen laufenden Finanzjahres beschränkten. Wenn es also in dem ersten Etatsgesetze hieß: „Der Staatshaushaltsetat für das Jahr 1850 wird, wie folgt, festgesetzt“, so konnte man weder

Juristen noch Laien die Auslegung zumuthen, daß es eines neuen Gesetzes bedurft hätte, um den Inhalt des Stats für 1851 und die folgenden Jahre der Gesetzeskraft zu entkleiden. So ist denn Herr von Bismarck mit seiner zwischensächlichen Auffassung ganz allein geblieben. Selbst Herr von Kleist-Regow umging lieber die Frage, und begnügte sich mit der allgemeinen Andeutung, daß der Art. 109 das Königthum retten würde, und daß es ihm als Gewinn erschiene, wenn der Einfluß der Kammern auf die Mitwirkung bei den Gesetzen und bei Veränderungen der Steuern beschränkt würde. Dagegen legten die zahlreichen Amendements, welche von Staatsmännern wie von dem spätern Finanzminister von Bodelschwingh eingingen und des Beifalls der Conservativen und des Ministeriums sich erfreuten, Zeugniß dafür ab, daß nach der jetzt beibehaltenen Fassung des Titels über die Finanzen und des Art. 109 die Regierung, selbst wenn sie die Abgaben und Steuern erhebt, dennoch nicht eher Ausgaben machen dürfe, bis sie die Bewilligung der Volksvertretung erlangt habe. Es war zu keiner Zeit die Absicht irgend eines legislativen Factors, der Regierung jene Befugniß unbedingt einzuräumen. Bei der Revision nahm die Erste Kammer einen Abänderungsvorschlag zur octroyirten Verfassung an, welcher dahin ging, daß der Ausgabeetat getheilt werde in einen ordentlichen und außerordentlichen Theil (ordinarium und extraordinarium), und daß der erstere bis zur Abänderung durch Gesetz fortdauernde Gültigkeit behalten solle. Das Herrenhaus beantragte noch im Jahre 1856 bei der Regierung, daß sie eine Gesetzesvorlage zur Abänderung der Verfassung in diesem Sinne mache. Freilich war und ist der Art. 109 den Verfassungsfreunden anstößig, weil er die thatsächliche Gefahr in sich birgt, daß ein absolutistisch gesinntes Ministerium ihn zum Vorwande für einen Verfassungsbruch benutzen könne. Auch von dieser Seite ist darauf hingewiesen worden, wie die Erhebung von Einnahmen gegen den Willen der Volksvertretung die Regierung, im Falle eines Conflicts, deutlich genug auf einen verfassungswidrigen Verbrauch derselben hinweise. Aber den Rechtsgelehrten der „Kreuzzeitung“ ist es vorbehalten geblieben, mit dem offenen Programm hervorzutreten, daß der König oder das Herrenhaus nur dem von dem Abgeord-

netenhaufe festgesetzten Etat die Genehmigung zu versagen brauche, um sämtliche Staatseinkünfte zu erheben und sie nach dem Inhalte des letzten Statsgesetzes verwenden zu dürfen.

Das ist das neueste Programm der äußersten Reaction, zu dessen Annahme sie die Regierung zu drängen versucht, das ist der letzte Trumpf, gegen welchen der Einfluß des Abgeordnetenhauses absolut vernichtet werden soll. Denn was vermöge noch das Abgeordnetenhaus? Neuen Gesetzen die Genehmigung versagen? man bedürfe keiner neuen Gesetze. Keine Steuererhöhung, keine Abgabenveränderungen, keine neuen Steuern und Anleihen bewilligen? das lasse sich ertragen; Beides sei eher zu erstreben, als zu umgehen. Die Bedürfnisse zur Deckung der neuen Militärorganisation seien die einzige brennende Frage, die sich mit der Verfassung in der Hand leicht lösen lasse. Man lege nur den Etat mit solchen Positionen vor, wie man sie bewilligt haben wolle. Damit habe man dem verfassungsmäßigen Rechte der Volksvertretung Genüge gethan. Modificire ihn das Abgeordnetenhaus, dann versage das Herrenhaus oder der König die Zustimmung. Dann ist kein Etat zu Stande gekommen. Der Staatshaushalt muß aber fortgeführt werden, also — darf die Regierung nach dem alten Statsgesetze die Verwaltung fortführen. Das Land werde das einsehen, die Verfassung gestatte es, und das Mittel lasse sich so lange anwenden, bis man ein besseres Abgeordnetenhaus zu Stande gebracht habe.

Dies ist die Rechtsgrundlage der neuen Lehre von dem „zwar nicht unbeschränkten, doch selbständigen Königthum“, dies das Programm ihrer praktischen Durchführung. Das gesammte geschichtliche Material wird verleugnet, die Worte der Verfassung werden entstellt, ein widerstrebender Sinn wird hineingezwängt, um über das Wörtchen „Staatsstreich“ hinwegzukommen, um die Scrupel der Mindereinsichtigen zu beschwichtigen, um die Sache zu thun und das Bekenntniß zu vermeiden. Nur ein einziger Satz ist wahr; ohne die Genehmigung des Herrenhauses oder des Königs kann das Statsgesetz nicht erlassen werden. Unwahr ist, daß die Regierung dann alle Einkünfte des Staates erheben darf; nur Abgaben und Steuern erwähnt der Wortlaut des Art. 109. Unwahr ist, daß die Regierung dann die Ausgaben

nach Inhalt des Etats von 1861 bestreiten darf. Ueber keinen Pfennig hat sie ein Verfügungsrecht, das haben bis jetzt alle Factoren der Gesetzgebung der Reihe nach stillschweigend oder ausdrücklich zugestanden. Und um noch einen Schritt weiter zu gehen und das Argument aus dem entgegengesetzten Lager zu holen: — das Gesetz des Jahres 1861 setzt den Etat „in Ausgabe“ auf 129,522000 Thaler an fortdauernden, und auf 9,805152 Thaler an einmaligen und außerordentlichen Ausgaben fest. Nur der zweite Posten gibt die Aussicht zum Conflict, welchen die Rechtsgelehrten der „Kreuzzeitung“ kühn herbeigeführt wissen wollen. Dieser Posten hat aber noch niemals in dem Ordinarium eines Etats gestanden und ist in dem letzten Gesetze eben nur als ein einmaliger und außerordentlicher bewilligt. Das ist eben jenes Extraordinarium des Ausgabeetats, dessen Rechtsbegriff das Herrenhaus gleichzeitig mit dem neu projectirten Gesetze einführen wollte, um vermöge desselben die neuzuschaffende Regierungsbefugniß mit der Einschränkung zu versehen, daß nur die Ausgaben des Ordinariums nach dem alten Etat fortgesetzt werden dürfen, wenn ein neuer nicht sollte vereinbart werden können. Unwahr ist endlich, daß die Regierung, welche ohne Etats die Finanzverwaltung fortführt, keinen Staatsstreich begehe, sondern verfassungsgemäß regiere. Ohne einen vereinbarten Etat ist keine gesetzmäßige Verwaltung denkbar. Es herrscht dann der Zustand, welchen Graf von Arnim-Boitzenburg so richtig beschreibt: „Der Staat ist in der Lage, zu biegen oder zu brechen.“ Das ist — ich halte mich an die Worte desselben Staatsmannes — die Herausforderung der Revolution.

Und wessen ist die Schuld?

Schuld, Gefahr und Verantwortlichkeit trägt, wer den revolutionären Zustand herausfordert. Wenn ein Abgeordnetenhaus dem Staate den Lebensnerv abzuschneiden versucht und die Mitwirkung beim Etat verweigert, so kann unter Umständen die Regierung zu den Mitteln der Nothwehr greifen. Wenn sie sich von Schuld frei weiß, dann braucht sie blos die Auflösung herbeizuführen, und sie darf vom nächsten Hause Entgegenkommen und Entlastung erwarten. Aber wer wollte behaupten, daß das Abgeordnetenhaus einem solchen Vorwurfe sich aus-

setze, wenn es nach Pflicht und Gewissen seinen hohen und strengen Beruf ausübt und den Theil der Ausgaben aus dem Etat entfernt, welchen das Gesetz von 1861 als einen einmaligen und außerordentlichen Bedarf des vorigen Jahres bezeichnet hat? Und wären auch Regierung und Herrenhaus über das Bedürfnis einig, — die Verfassung verlangt die Uebereinstimmung aller drei Factoren der Gesetzgebung und legt auf die Specialprüfung der einzelnen Posten durch das Abgeordnetenhaus das schwerstwiegende Gewicht. Nur dem Abgeordnetenhause steht die Prüfung zu, ob eine von der Regierung verlangte Ausgabe rathsam sei, nicht dem Herrenhause. Dieses kann nur den Etat im Ganzen verwerfen (Art. 62). Verworfen aber darf der Etat nicht werden, weil eine rathsame Ausgabe in demselben fehlt. Nur wenn mit dem Etat, wie ihn das Abgeordnetenhaus festgesetzt hat, das Regieren überhaupt unmöglich gemacht wird, darf das Herrenhaus zu seinem Verwerfungsrechte greifen. Von dem Fortführen einer erhöhten Anzahl von Bataillonen im stehenden Heere hängt aber noch lange nicht die Möglichkeit einer ordnungsmäßigen Regierung in Preußen ab. Gegen das Herrenhaus gibt es keine Berufung an einen geschlossenen Wahlkörper, wohl aber eine Berufung an die höhere Macht der Verfassung und des Rechtsinnes im ganzen Volke. Selbst Staatsmänner, wie Herr von Vincke, dem doch gewiß kein Mensch leichtfertige Neuerungssucht zuschreibt, haben dem Herrenhause die illegale Beimischung seines jetzt wesentlichsten Bestandtheiles noch heute nicht vergessen. Die Umgestaltung desselben verlangt die Mehrheit des Volkes, welche die Summe der Liberalen aller Schattirungen im Abgeordnetenhause ausdrückt. In gewöhnlichen Zeiten mag sich Schonung in der Form der Umleitung empfehlen; aber die Freunde des Herrenhauses rathen ihm schlecht, daß es den Zusammenstoß seiner zweifelhaften Privilegien mit dem wohl verbürgten Rechte des Volkes eher befördere, als vermeide.

Ich habe nicht die geringste Besorgniß, daß die Regierung den Etat verwerfen werde, wenn ihn das Herrenhaus annimmt. Eine Regierung, welche sich selbst die Mittel zum Haushalt verweigerte, wäre ein zu seltsames Schauspiel, und es wäre ein noch seltsameres, wenn die Regierung auf Grund der eigenen Mittel-

verweigerung das Land in Gefahr erklärte und sich mit dictatorischer Gewalt ausstattete. Ebenso sicher bin ich, daß das Herrenhaus nicht gegen den Widerstand der Regierung den Etat verwerfen wird. Ein Federzug würde dann unter dem Beifall von ganz Deutschland den heutigen Charakter des Herrenhauses verwischen und die gestörte Ordnung wiederherstellen. Nur unter solidarischer Mitschuld der Regierung und des Herrenhauses wäre, wenn überhaupt, die Verwirklichung des angedrohten Staatsstreiches denkbar.

Es gehört nicht zu meiner Aufgabe, in einer Abhandlung über eine staatsrechtliche Frage meine Ansicht über die Rathsamkeit der neuen Militärorganisation auszusprechen. Aber das tritt meinem Rechtsgeföhle klar entgegen, daß das Abgeordnetenhaus den Etat nach dem Inhalt frei und unabhängig prüfen muß und darf, unbekümmert um Drohungen, welche bis jetzt glücklicherweise in dem maßgebenden Kreise noch keinen Widerhall gefunden haben, welche aber, wenn verwirklicht, vorübergehend zwar viel Verwirrung stiften, doch nicht auf die Dauer den Rechtszustand umwandeln würden. Die Furcht einer Volksvertretung vor der thatfächlichen Gewalt ist das Ende ihres Ansehens und ihres Berufes.

6. Königlichcs und parlamentarischcs Regiment.

Auch das Königthum ist bei dem Verfassungswerke nicht leer ausgegangen. Freilich hat der König keinen Zuwachs an Rechten erlangt. Früher durfte er seinen Willen zum Maßstabe seiner Befugnisse machen, und die selbstgesteckten Grenzen waren leicht zu verrücken. Neben dieser Machtfülle gab es keine Bürgschaft für die Volksrechte, und das freiheitliche Streben ging dahin, mit den eigenen Bürgschaften eine Einschränkung der damit unvereinbaren königlichen Befugnisse zu erlangen. Als das Königthum noch unbeschränkt, die Beamtenregierung von ihm allein abhängig und ihm allein verantwortlich war, als das Volk gegen seine Uebermacht mühsam ankämpfte, wäre es Heuchelei gewesen, in den Ruf nach

Freiheit auch die Forderung nach Stärkung der königlichen Macht einzumischen. Wie die gesammte Regierungsmacht, der ganze Geist der Staatslenkung in der Person des Königs sich concentrirte, so galt auch ihr der ganze Kampf. Der König wurde dafür verantwortlich gemacht, daß die Opfer der Freiheitskriege unbelohnt, die vorangegangenen und nachgefolgten Verheißungen unerfüllt blieben. In dem Kampfe erschienen hier der König und seine abhängigen Diener, gegenüber die Anwälte der Volksrechte als die streitenden Parteien. In den volksthümlischen Bestrebungen kam kein Zwiespalt zum Vorschein; man war nicht über die Grundlagen einer zukünftigen Verfassung uneinig. Der Unterschied zwischen Ständewesen und Volksvertretung, zwischen allgemeiner Rechtsgleichheit und Abstufung von Vorrechten war aus der Weltgeschichte und der Geschichte des eigenen Landes, aus der Wissenschaft und dem Verfassungsleben benachbarter Staaten bekannt, aber er blieb unerörtert. Allgemeine Landstände und Volksvertretung wurden wie gleichbedeutend durcheinander gebraucht, Bevorzugte und Beeinträchtigte stimmten in denselben Ruf ein. Das war keine zeitweilige Verbindung von Parteien, wie sie in constitutionellen Staaten zuweilen der augenblickliche Vortheil zu Stande bringt, ohne die Verschiedenheit der weiteren Zwecke aufzuheben. In Preußen gab es damals keinen andern Gegensatz, als den der Volksrechte und der königlichen Machtvollkommenheit. Noch im Jahre 1846 erwiderte Friedrich Wilhelm IV. bei einer feierlichen Gelegenheit auf Empfangsworte, welche ihm auf vergangene Verheißungen und gegenwärtige Erwartungen hinzudeuten schienen: Er wisse, daß eine Partei gegen die Krone rührig sei im Lande, aber er habe die Macht sie niederzuhalten. So weit diese Rede im Lande bekannt wurde, nahm man sie für eine Herausforderung gegen das ganze Land, und man irrte nicht. Beide Auffassungen, die königliche und die volksthümlische, gaben zusammen die Lage des Landes richtig wieder. Es bestand eine Partei im Lande, welche die königliche Macht einschränken wollte, und diese Partei war nahezu das ganze Volk. Freilich waren nur die Wenigen rührig, denen es trotz der unvollkommenen Organe des politischen Lebens, trotz des unbedeutenden Gebiets der periodischen Presse, trotz des unterdrückten Unterrichts in der mo-

deren Geschichte durch erhöhte Anstrengungen gelungen war, den öffentlichen Zustand und die Bedürfnisse des Staates zu begreifen und auf ungewohnten Wegen ihren Anschauungen Ausdruck und Verbreitung zu schaffen. Aber hinter den wenigen Kühnigen stand das empfängliche Volk. Wer nicht ganz hinter den Umzäunungen des Hofes eingeschlossen war, konnte merken, in welchen Schichten der Bevölkerung er sich auch bewegte, daß die leiseste Hindeutung auf eine Veränderung der Staatsverfassung in die erregten Gemüther drang, und daß jedes offene Wort für Umgrenzung der königlichen Macht die Sympathie der Verständigen und der Menge für sich hatte. Als der König im Jahre 1846 in der strengen Rede wider seine „Feinde“ sich erging, hatte durch das ganze Volk schon die Stimmung sich verbreitet, daß es bald anders werden müßte. Dieser unbestimmte und zugleich klare Gedanke war das Thema der politischen, geschäftlichen und gesellschaftlichen Unterhaltungen; wie mit der Nothwendigkeit eines Naturgesetzes neigten sich alle Beziehungen zu dem einen Schwerpunkte hin, zu dem bevorstehenden Uebergange von dem unumschränkten Königthum zu einer Verfassungsform, für welche die Meisten keinerlei Vorbild sich zu entwerfen wußten. Volksgefühle so ausgeprägter Art sind nie ohne innere Berechtigung und stets von zwingender Kraft. Auch dieses mal bestätigten die rasch folgenden Ereignisse die Wahrheit des Sages. Im Februar 1847 erließ der König die Verordnungen, welche die allgemeinen Stände unter dem Namen des Vereinigten Landtages ins Leben riefen. Damit begannen die Unterhandlungen zwischen Fürst und Volk über die gesetzliche Feststellung ihrer gegenseitigen Rechte. Die Debatten auf dem Vereinigten Landtage wiesen die Natur von Unterhandlungen auf, der erste Landtagsabschied bestätigte diesen Charakter. Der äußere Anstoß des Jahres 1848 beschleunigte die Bewegung; Regierung und Landtage einigten sich schnell über die Grundlagen, auf denen man zu einem Vergleiche gelangen könne, der König sanctionirte sie, und eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Repräsentation des Volkes trat in Wirksamkeit. Nach mannichfachen Schwankungen, wie sie von großen und nicht genug vorbereiteten Krisen unzertrennlich sind, gelangten die im Jahre 1847 begonnenen Un-

terhandlungen in der revidirten Verfassung zu einem vorläufigen Abschlusse.

Die Verfassung verleugnet in den Bestimmungen über den König ihren Ursprung nicht. Indem sie die Befugnisse der Krone sorgfältig aufzählt, indem sie dieselben durch die Functionen der mitwirkenden Gewalten, durch die Rechte des Volkes scharf begrenzt, drückt sie die Richtung der Zeit deutlicher aus. Wer nur die äußere Ausdehnung des Machtgebiets zu übersehen vermag, und nicht die inneren Naturen des absoluten und des verfassungsmäßig verbürgten Königthums zu vergleichen und zu würdigen versteht, dem tritt nur die Einbuße der Krone entgegen. Gegenüber der Machtvollkommenheit, welche bis dahin durch keine feste Regel beschränkt gewesen war, mußte die Krone durch eine gesetzliche Regelung ihres Gebiets einbüßen. Doch ein ernster Sinn, welcher in großen geschichtlichen Gestaltungen nicht nur die Erscheinungen, sondern auch ihren zwingenden Grund aufsucht, wird dem preußischen Königthum nicht zutrauen, daß es Bestandtheile seiner Macht ohne Gewinn aufgegeben hätte. Opfer dieser Art widersprechen der menschlichen Natur, sind selten im Privatleben und fast nie im Staatsleben anzutreffen, wo der individuelle Wille weder berechtigt, noch mächtig genug ist, Jahrhunderte alte Gewohnheiten durch Entfagung umzugestalten. Am wenigsten war Friedrich Wilhelm IV. von solcher Sinnesart, daß er einem Ideale zu Liebe befestigten Herrscherrechten entsagt hätte, und das Jahr 1849 schloß nicht unter einer solchen Erregung, 1850 begann nicht unter einem solchen Drucke, daß der Anstoß von 1848 als die alleinige Ursache für die vereinbarte Einschränkung der königlichen Macht ausgegeben werden könnte. Hätten nicht ein inneres Bedürfniß und der eigene Vortheil für die Krone eine erneute und deutliche Verbürgung ihrer Machtstellung nothwendig oder rathsam gemacht, so würde sie nicht zum Abschlusse des Verfassungswerkes hingedrängt haben. Friedrich Wilhelm IV. würde sich nicht beeilt haben, die Verfassung mit seinem Eide zu bekräftigen, als er sie noch mangelhaft und den Lebensbedingungen Preußens noch nicht genug entsprechend hielt, er würde nicht geschworen haben, die vereinbarte Verfassung in allen ihren Punkten treu zu halten in demselben Augenblicke, als er diesen Eid entschul-

digen und die Verwahrung hinzusetzen zu müssen glaubte, daß er hoffe, die Verfassung werde später auf dem in ihr vorgeschriebenen Wege vervollkommnet werden. Keine andere Zeit und kein anderer Herrscher waren mehr geeignet, geschichtliches Zeugniß abzulegen, daß das Königthum, um seiner selbst willen, neuer Bürgschaften bedurfte, daß es die von den Bürgschaften unzertrennlichen Einschränkungen annehmen mußte, um die gestörte Harmonie zwischen königlicher Herrschaft und Landeswohl wiederherzustellen. Voll Geringschätzung für geschriebene Verfassungen, voll Ehrfurcht vor dem schicksalsgleichen Verufe des Königthums, kundig des mächtigen Einflusses hervorragender Personen in der Geschichte und der Verdienste seiner eigenen Vorfahren um die Größe Preußens, unkundig der treibenden und tragenden Mitthätigkeit des Volkes, seiner guten Vorsätze sich bewußt, aber unbewußt der Unzulänglichkeit seiner alleinigen Kraft und der Untauglichkeit seiner Mittel, voll seiner Bildung, von Staatsmännern geringen Geistes umgeben, und deshalb mehr dem eigenen Sinne, als einem von außen hervortretenden Einflusse vertrauend — so war der König. In voller Rückströmung gegen einen tieferregten und doch ergebnislosen Zustand, gegen vermögenszerrüttende Störungen war die Zeit begriffen. In einer solchen Zeit beeidete dieser König die feste Umschreibung der königlichen Gewalt und die Einschränkung seiner Befugnisse. Das bekundet den Sieg geschichtlicher Nothwendigkeit gegen individuelles Belieben, die Erhabenheit des gereiften Gedankens über den Wechsel der Zeitverhältnisse. Das ist aber auch ein Zeugniß dafür, daß der Träger der Krone erkannt hatte, um wie viel der Gewinn an innerer Kräftigung den Verlust an Ausdehnung der Befugnisse überwog.

Was dem oberflächlichen Geiste Beschränkung scheint, war in Wahrheit Gewinn und Machterhöhung. Das ledigliche Gewohnheitsrecht des unbeschränkten Königthums hatte seine unnahbare Gewalt verloren. Noch erinnerte man sich der Tage, in welchen der Thron durch die freiwilligen und großartigsten Opfer des Volkes neu aufgerichtet oder befestigt werden mußte. Die Gesetzgebung selbst verwarf den unvordenklichen Besitz als Rechtstitel, sagte sich von der Schonung verbrieftter und verjährter Rechte

los und strebte vor allem, den Nationalwohlstand zu erhöhen und die unteren Stände zu heben, durch Befreiung des Besitzthums und des Verkehrs von Belastungen unvordenklichen Alters. Immer haltloser wurde der Anspruch auf absolute Gewalt gegenüber der Kenntniß, welche Geschichtsforschung und Geschichtsunterricht in den höheren Bildungsklassen verbreitete, daß die Selbstbestimmung des Volkes den germanischen Stämmen ureigen und die deutschen Fürsten von Hause aus nicht unbeschränkte Herren, sondern an wohlgeordnete Verträge und überall an die Mitwirkung der Stände gebunden gewesen. Und in Preußen waren überdies die Versprechen der Könige aus den neueren Daten frisch im Gedächtnisse; jedermann wußte, daß das unbeschränkte Königthum nicht ohne Bruch der feierlichsten königlichen Verheißungen und rechtsgültiger Landesgesetze fortbestehen konnte. Das absolute Königthum war bedroht von einer mächtigen Volksströmung, welche nicht blos durch einen Sturm aufgeregt, sondern von treibenden Kräften der Geschichte, wie die Meeresströmung von Naturgesetzen, geschaffen war; die königlichen Beamten, der Grundpfeiler des absoluten Königthums, waren von der Strömung ergriffen. Nur eine Partei aus dem kleinen Landadel bot eine zweifelhafte Hülfe an. Das Junkerthum, welches durch Anlehnung an die königliche Macht einiges Ansehen und einigen Einfluß zu gewinnen strebte, erbot sich, die Gewalt zu unterstützen, von welcher es getragen sein wollte. Und weil es sich eine Stütze dünkte, wo es eine Last war, stellte es übermüthige Bedingungen, war es maßlos in Wort und That. Mit dem unbeschränkten Königthum stand es auf einer Stufe: Privilegien hier und dort, Königthum von Gottes Gnaden und Gutsherrschaft von Gottes Gnaden. Und weil doch Herkommen und Geschichte die einzige Waffe gegen die andringenden Forderungen des Volkes sein sollten, so rühmten sich die Junker, in ihrer Abrechnung mit dem Königthume mindestens eine ebenso taugliche Waffe in Händen zu haben; Geschichte und Herkommen für die Gutsherrschaft reichten ja noch viel weiter zurück, als die Entstehung der unbeschränkten Landesherrschaft.

So rauschte der Lärm der Parteien um den Thron. Der Abschluß der Verfassung erhob das Königthum über jede Gefahr.

In der Verfassung verjüngte sich das Königthum, in ihr gewann es eine frische Quelle für Macht und Ansehen. Der Widerspruch des Volkes hatte nur der schrankenlosen Gewalt gegolten; die Verfassung aber stellte die Rechte des Volkes und die Befugnisse des Königs auf dieselbe Linie, versah beide mit derselben Bürgschaft, und sofort schwand der Gegensatz zwischen Königthum und Volk, um niemals wieder platzzugreifen, solange die Verfassung von oben her aufrichtig geachtet wird. Denn noch nie ist in den europäischen Monarchien der erste Angriff auf die verfassungsmäßigen Bürgschaften vom Volke ausgegangen. Die angemessene Gleichberechtigung des Junkerthums wurde zu einer sinnlosen Prahlerei. Denn das verfassungsmäßige Königthum ist unvergleichlich erhaben über jeden Unterthan und braucht nicht in der Geschichte nach Privilegien und erworbenen Rechten zu forschen. Die Krone ist nicht mehr ein großes Fideicommiß der Familie Hohenzollern und kennt keine Solidarität mit den herkömmlichen Vorrechten und Verfassungen der Adelsfamilien; das gemeinschaftliche Band geschichtlicher Erwerbung ist gelöst und jede Vergleichung hat aufgehört. Ohne Widerspruch mit sich selbst bekleidet dieselbe Verfassung, welche jeden Standesunterschied aufhebt und die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze ausspricht, die Person des Königs mit Unverletzlichkeit, weil die Rechtssphäre des Staatsoberhauptes mit der Rechtssphäre der Bürger nichts gemein hat, weil kein anderes Landesgesetz, außer der Verfassung, zur Person des Staatsoberhauptes hinaufreicht. Der wesentliche Gewinn, welchen die Krone durch den Abschluß der Verfassung davontrug, besteht darin, daß ihre Attribute klar ausgesprochen und jedem Zweifel sowie der Solidarität mit geschichtlich überwundenen Gestaltungen und Einrichtungen entzogen worden sind.

Die Verfassung hat das Verhältniß zwischen König und Volk geklärt und die Stellung des Staatsoberhauptes dem allgemeinen Verständnisse zugänglich gemacht. Während früher der Idee nach die Befugnisse der Krone ins Unbestimmte sich ausdehnten, thatsächlich aber das Grenzenlose dem Volkssinne unbegreiflich blieb, und deshalb die Grenze, je nach dem Interesse der Parteien, bald hier bald dort gesucht wurde, bietet jetzt das Staatsrecht die Gele-

genheit, den Umfang der Befugnisse zu messen, und zwingt, diese innerhalb ihrer Grenzen zu respectiren. Gegen diese Klarheit der Auffassung sträubt sich die Partei, welche den Standpunkt geschichtlich entstandener Vorrechte und der Abstufung von Rang und Klassen bis zum Throne hinauf nicht überwunden wissen will. Das eigene Interesse verbirgt sich hinter einer vorgeschützten hyperroyalistischen Gesinnung, welcher die unconstitutionelle Vergangenheit als Hintergrund dient. Die Verfassung habe dem Königthume nichts als Einschränkungen eingebracht. Müsse man auch die Verfassung gelten lassen, so sei es doch Pflicht, sie auf das geringste Maß zu beschränken. Die Juristen der Partei haben diesen politischen Satz sofort mit einer Rechtsformel bekräftigt, auf deren Grundlage ein System außerhalb der Verfassung sich aufstellen läßt, ohne daß man wörtlich von der Verfassung sich loszusagen braucht. Da das Staatsgrundgesetz dem Könige einen Theil seiner früheren Rechte genommen habe, so müsse es einschränkend ausgelegt werden. Daraus folge, daß die früheren, nicht ausdrücklich aufgehobenen Rechte des Königs noch fortbestehen, und daß in allen Fällen des Zweifels — und wie leicht sind nicht in Hinblick auf den ersten Satz Zweifel anzuregen — zu Gunsten der beeinträchtigten Krone entschieden werden müsse. Diese irreführende Meinung ist ein Theil der allgemeinen Lehre, daß die Verfassung in keinem Punkte mit der Vergangenheit gebrochen habe und kein Gesetz von anderer Art sei, als die gewöhnlichen Landesgesetze. Falsch wie in ihrer Allgemeinheit ist die Lehre in ihrer Anwendung auf das Königthum. Falsch ist die Voraussetzung, daß das Königthum durch die Verfassung beeinträchtigt sei; im Widerspruche mit der Entwicklungsgeschichte ist die Bezugnahme auf den frühern Zustand und das ältere Recht. Nur die Substanz des Königsbegriffes hat die Verfassung aus der Geschichte entnommen, nur die geschichtliche Wahrheit, daß das Königthum in Preußen mit dem Staatsleben unzertrennlich verbunden sei. Diese konnte nicht angezweifelt, brauchte nicht ausgedrückt zu werden und war weder an die Zustimmung der Kammern, noch an die Revision geknüpft. Das Volk war da, der König war da; das brauchte man nicht weiter zu beurfunden, ihre Fortdauer war kein Gegenstand der Gesetzgebung. Aber mit

der gesicherten Existenz des Königthums erschöpfte sich alles Uebernommene. Wie der König und wie das Volk in der Staatsordnung sich äußern, wie sie bestimmend in das Staatsleben eingreifen sollten, wie die Grenzen der verschiedenen Rechtsphären gegeneinander zu ziehen, dafür boten das frühere Staatsrecht, die älteren Gesetzesquellen und die bisherigen Gewohnheiten auch nicht den leisesten Anhalt. Vor der Verfassung gab es kein Gesetz über die Machtbefugnisse des Königs*); das Staatsgrundgesetz enthält die erste gesetzliche Regelung derselben. Suarez hatte es zwar für gut befunden, eine Art von Staatsrechtslehre in das Allgemeine Landrecht aufzunehmen, aber an ihrer Spitze stand der Grundsatz, daß „alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten sich in dem Oberhaupte desselben vereinigen“. Was darauf folgt: die Aussprüche über einzelne Rechte und Pflichten, die Aufzählung von Majestätsrechten, die Begriffserläuterungen sind nichts, als Beispiele, welche die Machtfülle des Königs nicht erschöpfen. Die in Form von Gesetzen gegebenen Regeln sind nur Anweisungen für die Behörden, Abgrenzungen von Ressortverhältnissen und andere Declarationen, welche keine den König bindende Kraft beanspruchen und von dem Könige als dem alleinigen Gesetzgeber jederzeit abgeändert werden durften. Es wäre, um in der Sprache der Gesetzgebung zu reden, nicht einmal richtig, zu sagen, daß die Verfassung die alten Gesetze über die königlichen Befugnisse aufgehoben habe, weil solche Gesetze gar nicht vorhanden waren, weil die absolute Monarchie in Rücksicht auf die königliche Gewalt nur die Gesetzlosigkeit kennt (*rex legibus est solutus*). — Das alte Staatsrecht bestand in dem einen Satze Ludwig's XIV.: Der Staat bin ich, welcher im Preussischen Landrecht eine gedehutere und umschreibende Fassung erhalten hatte. Die Gewohnheiten aber entsprangen aus der Willkür des Königs, waren jeder Kritik entzogen und dem wechselnden Belieben anheimgegeben. Erwerb und Verlust einer königlichen Befugniß durch Gewohnheit waren in gleicher Weise unmöglich. Gerade die Schärfe, mit welcher in

*) Von den älteren Kapitulationen sehe ich ab, da sie seit lange schon unkräftig waren.

Preußen neben der staatsrechtlichen Bedeutungslosigkeit der Stände die absolute Herrschaft des Königs sich entwickeln konnte, die Unbedingtheit, mit welcher die alten Gesetze alle Functionen des Staates ausschließlich in die Person des Staatsoberhauptes verlegten, die ununterbrochene Gewohnheit, in welcher der König unmittelbar und durch seine Diener in der Bureaucratie die ganze Sorge der Staatsverwaltung auf sich genommen und die discretionäre Gewalt ausgeübt — diese allseitige Vollendung der Absolutie machte es nothwendig, daß die Verfassung von Uraufang an begann. Alle Befugnisse des Königs waren Ausfluß seiner unbeschränkten Machtvollkommenheit gewesen. Als die Verfassung die Unbeschränktheit überwand, war die Quelle verstopft, aus welcher die Befugnisse geflossen waren. Die Verfassung mußte den König mit den Befugnissen, welche das Staatswohl erforderte, aufs neue ausstatten, und auch hierin bewährt sie sich ihrer Verkündung gemäß als Staatsgrundgesetz.

Die Behandlung des Stoffes in der Verfassung und die Wortredaction entsprechen genau den entwickelten Grundsätzen. Kein Wort ist zu finden, welches wie eine Einsetzung, Erneuerung oder Bestätigung des Königthums klinge, aber die einzelnen Attribute des Königs sind sorgfältig und ohne jede Bezugnahme auf einen frühern Zustand aufgezählt. In der Revision lehnte man eine Verkündigung des Königthums, die Definition seines Wesens oder Zusammenfassung seines Inhalts gleichmäßig ab. Jene wäre überflüssig gewesen, diese gefährlich und dem Mißverständnisse ausgesetzt, als ob die einzelnen Attribute aus dem allgemeinen Satze gefolgert wären, als ob etwa Fehlendes aus ihm zu ergänzen wäre. Die Gesetzgeber waren sich klar bewußt des großen Gegensatzes: Das unbeschränkte Königthum ist ein einheitlicher Begriff, aus welchem alle seine Eigenschaften fließen, das verfassungsmäßige aber ist nur aus seinen gesetzlich festgestellten Eigenschaften zu erkennen. Die Befugnisse des jetzigen verfassungsmäßigen Königthums in Preußen sind nicht von dem unbeschränkten ererbt, nicht aus einem königlichen Urrechte herzuleiten, oder vermöge einer Vergleichung mit anderen Staaten zu ermitteln, sondern durch Vereinbarung zwischen König und Parlament geregelt, im Staatsgrundgesetze verbürgt und aus diesem allein zu erforschen.

Naturgemäß haben sich aus der Vorverfassungszeit in die heutige Periode Anschauungen hineingeschleppt, deren Vertreter nicht so leicht an den vollständig veränderten Zustand und seine Consequenzen sich gewöhnen können. Bei dem redlichsten Willen für die Wahrung des Rechtsbodens, bei der aufrichtigsten Achtung für die Verfassung hängen ihre Gedanken so sehr mit den früheren Regierungsmaximen zusammen, daß sie vor jeder Grenzlinie der königlichen Macht, welche sie zum ersten mal erblicken, aufs neue zurückschrecken, daß sie immer neue Gebiete königlicher Alleinherrschaft aussondern, oder unter einzelne verfassungsmäßige Attribute fremdartige Befugnisse unterordnen. Jedem Fehlgriffe dieser Art pflegt ein Körnchen einer misverstandenen Wahrheit zu Grunde zu liegen, welches der alte Trieb nach einer weithin reichenden Königsgewalt zur wuchernden Entfaltung bringt. Aus diesem Triebe sind die zahlreichen Mißverständnisse und mißverständlichen Begriffserweiterungen, wie der Executive, der Initiative, der Kriegsherrlichkeit, der oberbischöflichen Kirchengewalt entsprungen, welche gegenwärtig dem constitutionellen Entwicklungsgange hemmend entgegenreten. Aber mit vollendeter Abrundung sind alle diese Irrthümer in ein System gebracht, welchem der erfundene Gegensatz zwischen parlamentarischem und königlichem Regiment zur Grundlage dient.

„Kein parlamentarisches Regiment“ war von jeher das Kampfgeschrei der Reaction, und die Altliberalen stimmten oft ein, ohne die Tragweite des Losungswortes zu übersehen. Ob königlich, ob parlamentarisches war die Urteilsfrage, welche ein Ministerium dem wählenden Volke vorlegte, um einen Wahrspruch gegen eine loyale Kammer zu erlangen, die eine gewissenhafte Controle über die Regierungsacte hatte ausüben wollen. Und doch kennt die Verfassung diesen Gegensatz nicht, und doch ist der Grundbegriff der verfassungsmäßigen Regierung eine innige Verschmelzung der königlichen und parlamentarischen Macht. Denn die Regierung ist im constitutionellen Staate nichts Anderes, als die fortwährende Bethätigung der Staatsordnung, welche auf der Harmonie zwischen König und Volk beruht. Als alle Rechte und Pflichten des Staates noch in dem Könige allein sich vereinigten, als sein authentisch

ausgedrückter Wille noch Gesetz war, mußte die Regierung eine ausschließlich königliche sein. Jetzt ist das Gesetz, welches im Rechtsstaate die alleinige Grundlage jeder Regierung sein soll, der vereinbarte Wille des Königs und des Parlaments. Kein Gesetz kann ohne Uebereinstimmung Beider entstehen, kein gegebenes Gesetz kann zu unbestrittenem Ansehen gelangen, wenn die gesetzgebenden Factoren über den Sinn streiten und verschiedene Anwendbarkeit fordern. Unser junges Verfassungsleben hat oft genug zur Erscheinung gebracht, wie die Grundgesetze des Staates durch verschiedenartige Auslegung der Regierung, der einen und der andern Kammer in ihrem Ansehen und in ihrer Wirksamkeit erschüttert werden, wie gesetzliche Versprechen durch den veränderten Sinn eines bei der Gesetzgebung theilgenommenen Factors unausgeführt bleiben, wie bald die Krone, bald die Kammern gegen die Deutung und gegen die Praxis angerufen werden, welche die Regierung den wichtigsten Verfassungsbestimmungen gibt. Ausdrücklicher Verfassungsbruch ist einzelnen Ministern bald wegen liberaler Maßregeln vom Herrenhause, bald wegen reactionärer vom Hause der Abgeordneten vorgeworfen worden, und die wechselnden Regierungen haben sich in der Ausübung der Grundrechte schwankend erwiesen. Glaubt das Ministerium, daß es bloß auf einen bestehenden Conflict zwischen den Kammern, oder zwischen dem Könige und dem Parlament hinzuweisen braucht, um sich selbst über jeden Einfluß zu erheben, daß jeder Conflict ihm den Weg frei macht, um seine eigene Entscheidung an die Stelle der verfassungsmäßigen Quelle für Gesetz und Gesetzesauslegung zu setzen? Einzelne Minister pflegten diese an sie gerichtete Frage mit der Gegenfrage zu beantworten: Was sie anderes thun sollten, wenn über den Sinn der Verfassung gestritten würde; sie könnten doch nicht die Verfassung wider ihre bessere Einsicht handhaben. Aber niemals scheint ihnen in den Sinn gekommen zu sein, zu prüfen, ob sie unter solchen Umständen überhaupt den Beruf hätten, die Regierung des Landes zu führen, und was die constitutionelle Regierungsweise als Vorbedingung für diesen Beruf erfordert.

Die unentbehrliche Vorbedingung jeder constitutionellen Regierung ist die Fähigkeit, die Uebereinstimmung zwischen König und

Parlament herzustellen. Unmittelbar leitet die Regierung allerdings von dem Könige ihre Autorität ab. Der König ernennt die Minister, diese führen die aufgetragenen Geschäfte als seine unmittelbaren Repräsentanten aus und treten überall ein, wo der König selbst an einem Regierungsact sich theiligt, um die volle Verantwortlichkeit zu tragen. Der Zusammenhang zwischen ihnen und dem Könige ist so eng, daß nicht gut von einem wirkungsvollen Zwiespalt die Rede sein kann. Meinungsverschiedenheiten müssen schnell ausgeglichen und als innere Angelegenheit erledigt werden; als Handlungen können sie nicht zum Vorschein kommen. Deshalb denkt man sich mit Recht unter dem in der Verfassung nicht näher definirten Begriffe der Regierung das Staatsministerium, wie es als Organ des Königs in der Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse wirkt. So wurzelt die Regierung, wie sie in der Sprache des Staatsrechts verstanden wird, immer in dem Willen des Königs. Aber dieser Wille ist nicht die alleinige Lebensbedingung eines Ministeriums; dieses erfüllt seinen Beruf noch nicht, wenn es sich Eins mit dem königlichen Willen weiß. Denn der Wille des Königs ist unverantwortlich, die Thätigkeit des Ministeriums aber verantwortlich. Damit nicht der Wille des Königs unbedingt zur That werde, hat die Verfassung das Amt des verantwortlichen Ministeriums geschaffen. Der erste Gegenstand der ministeriellen Verantwortlichkeit ist die Sorge dafür, daß eine Regierung möglich gemacht und zu diesem Zweck die nothwendige Uebereinstimmung zwischen den Factoren herbeigeführt werde, welche zusammenwirken müssen, damit die Staatsordnung im Geiste der Verfassung geschützt und erhalten werde. Die parlamentarische Regierungsweise verlangt von dem Ministerium nicht mehr und nicht weniger, als die Erfüllung seines, in der Verantwortlichkeit vorgeschriebenen, verfassungsmäßigen Berufs. Es darf weder an der einseitigen Zustimmung des Parlaments, noch an der einseitigen Zustimmung des Königs sich genug sein lassen. Die erste Regel braucht man in Preußen nicht zu betonen, weil ja der König einen Zwiespalt mit dem Ministerium durch Entlassung in jedem Augenblick zu seinen Gunsten beseitigen kann. Die königliche Befugniß, Minister zu ernennen und zu entlassen, hat kein Mensch in Preu-

ßen zu verkümmern gesucht. Es gehört zu den erdichteten und sophistisch zusammengereimten Vorwürfen, daß die Partei, welche von dem Ministerium eine stete Rücksichtnahme auf die Zustimmung des Parlaments fordert, das Ministerium von der Zustimmung des Königs emancipiren und diesem die freie Ernennung und Entlassung von Ministern entziehen wolle. Die Verfassung verbürgt die Befugniß des Königs, kraft deren er Privatpersonen zu Ministern machen und ihre Handlungen mit den gesetzlichen Wirkungen dieses Amtes bekleiden kann. Ebenso kann der König jederzeit die Minister aus dem Amte entfernen und ihnen den Einfluß auf die Staatslenkung entziehen, welchen er durch Berufung in das Amt ihnen gewährt hatte. Eine Einschränkung dieser Befugniß würde zu einer unumschränkten Herrschaft des Parlaments führen, wie sie in keiner Monarchie, nicht einmal in England angestrebt wird. Der König darf von seiner Befugniß einen unverantwortlichen Gebrauch machen und er braucht niemand Rede zu stehen, wenn es ihm gefällt, einen untauglichen Minister zu ernennen oder beizubehalten. Aber irgend jemand muß für die Ernennung als für einen Regierungsact und für die Beibehaltung, wie für jede andere staatsgefährliche Unterlassung der Executive verantwortlich sein, und das verantwortliche Organ ist das Ministerium. Nicht ohne vielmeinende Absicht ist die Anordnung im Verfassungstitel vom Könige getroffen. Allen königlichen Befugnissen sind die Sätze vorangeschickt, welche den Beginn des Titels bilden: Der König ist unverleßlich (Art. 43). Die Minister des Königs sind verantwortlich (Art. 44). Sie lehren den Gegensatz scharf hervor, welcher die Befugnisse des Königs in ihrer abstracten Bedeutung von der Würdigung ihrer Folgen in den concreten Fällen der Anwendung scheidet. Die Unverleßlichkeit schützt den König gegen den Vorwurf des Mißbrauches und jede schädliche Rückwirkung auf seine staatsrechtliche Stellung. Die Verantwortlichkeit der Minister sichert dem Parlament die Kritik jedes Regierungsactes und das Recht, die schädlichen Wirkungen abzuwehren.

Wer diese Zusammen- und Gegeneinanderwirkung des parlamentarischen und königlichen Rechtes für unvereinbar hält, versteht den Geist unserer Verfassung nicht und nicht die Bedeutung

ihrer positiven Vorschriften. Auf eine solche Unkenntniß ist der Ausspruch zurückzuführen, auf welchen liberale wie reactionäre Minister bisher, von Manteuffel bis auf Schwerin, zu pochen pflegten, daß sie so lange auf ihrem Posten bleiben würden, solange es ihnen der königliche Herr befehlen würde. Aus derselben Unkenntniß entspringt die Warnung an das Parlament, sich der Kritik über die Personen zu enthalten, welche der König eines Ministerpostens gewürdigt hat. Der Verfassungstitel vom Könige zählt hinter den Artikeln, welche die Unverletzlichkeit des Königs und die Verantwortlichkeit der Minister verkünden, durcheinander die verschiedenartigen Befugnisse des Königs auf, unter ihnen auch die Befugniß, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Die Ausübung aller dieser Befugnisse ist gleichmäßig von der Verantwortlichkeit der Minister bedingt. Im praktischen Staatsrechte ist die Ernennung und Entlassung der Minister bisher immer übereinstimmend mit dem Wortlaute der Verfassung als ein Regierungsact behandelt worden, welcher der Gegenzeichnung eines Ministers unterworfen wurde. Die Verantwortlichkeit des Actes ist also anerkannt. Der Inhalt dieser Verantwortlichkeit kann nichts anderes sein, als Bürgschaft dagegen, daß nicht ein Ministerium die Zügel in die Hand nehme, welches eine geordnete Regierung nicht herzustellen vermag. Sieht man von bedeutungslosen Personenveränderungen und von untergeordneten Strömungen des Hoflebens ab, so pflegen bei jedem Ministerwechsel bedeutende Regierungsgrundsätze in Erwägung zu kommen und auf die Wahl der Personen einzuwirken. Wer das Amt übernimmt, bekennt sich zu den Grundsätzen, welche er vertreten, für welche er die Beistimmung des Königs und des Parlaments gewinnen muß. Weiß ein Ministerium sie nicht zu erhalten, so fehlt ihm Bedingung und Berechtigung seiner Existenz. Derselbe Probirstein gilt für den Fortbestand eines Ministeriums, sobald die Gefahr eines Conflicts beginnt. Es ist natürlich nicht von kleinen und unbedeutenden Differenzpunkten die Rede, deren Ausgleichung unbeschadet der übrigen Verwaltung, ohne Nachtheil für die Zukunft, zeitweilig aufgeschoben werden kann. Droht aber der Ausbruch eines wirklichen Conflicts, der bis an die Wurzel der Verfassung geht oder die thatsächlichen Machtverhältnisse der

Krone und des Parlaments ergreift, so darf kein Ministerium als Partei in den Streit eintreten. Thut es dies, hält es die Klust offen, so ist es das Gegentheil von dem, wozu es verfassungsmäßig berufen ist, nämlich das Organ des mit seinem Parlament in Uebereinstimmung befindlichen Königs zu sein. Der Uebertritt auf die eine oder die andere Seite, um hier ein thatsächliches Gelingen und drüben Machtlosigkeit zu bewirken, ist nicht mehr Aufgabe einer verfassungsmäßigen Regierung. Denn das Ministerium ist bestimmt, zu vermitteln und den vermittelten Willen lebendig und wirksam zu machen, aber niemals Schiedsrichter zwischen König und Parlament zu sein; hierzu fehlt ihm die Autorität, welche höher sein müßte, als die beiden in Gegensatz gerathenen Gewalten. Und vom praktischen Gesichtspunkte aus betrachtet, fehlt jedem Ministerium die Möglichkeit, verfassungsmäßig sich die Mittel zu verschaffen, um das angemessene Schiedsrichteramt auszuführen. Wenn um Existenz und Machtstellung gestritten wird, wenn das Parlament guten Glaubens um die Erhaltung der Verfassung und seines gesetzmäßigen Ansehens zu streiten meint, wer wollte ihm zumuthen, ein Ministerium zu erhalten, welches sich zur Gegenpartei gemacht hat, ihm die Mittel zu gewähren, welche es zugestandenermaßen zur Ueberwindung des Parlaments verwenden will? Eine solche Stärkung des Gegners widerstritte der menschlichen Natur und wäre eine Verleugnung des Patriotismus, welcher zum Ausbruche der Differenz Veranlassung gegeben hat und zur Fortsetzung des Streits antreibt. So muß denn jedes Ministerium, welches in irgend einer Lebensfrage den königlichen Willen zur unbedingten Richtschnur seiner Regierungsweise macht und die Zustimmung des Parlaments entbehren zu können glaubt — jedes Ministerium echt „königlichen Regiments“ sich darauf einrichten, trotz des Parlaments zu regieren, ohne dessen Mitwirkung alle Mittel zur Fortsetzung der Regierung sich zu verschaffen. Sobald die Aussicht auf Vermittelung aufgehört hat, müssen Misachtung und Feindseligkeit gegen das Parlament beginnen, und das Ende ist immer der Verfassungsbruch.

An einen solchen Ausgang darf kein Ministerium gelangen, es darf keinen Weg betreten, der dahin führt; dafür ist es in der Ver-

fassung verantwortlich gemacht. Die Meinung, daß das Recht auf der Seite sei, für welche die Partei ergriffen wird, daß das Staatswohl dahin dränge, entschuldigt nicht. Denn nie und unter keiner Bedingung darf die Regierung außerhalb der Verfassung stehen, und niemals geziemt dem Ministerium die erhabene Stellung eines Richters über König und Parlament. Es ist keine erkünstelte, keine von außen her in die Verfassung hineingetragene Lehre, sondern in der Natur des Verfassungslebens tief begründet, daß ein Ministerium, welches die Uebereinstimmung zwischen König und Parlament nicht zu bewirken und nicht mehr mit dem Parlament Frieden zu halten vermag, den verfassungsmäßigen Boden unter sich verloren hat. Ein solches Ministerium kann die Fortsetzung seiner Existenz nicht mehr mit seinen verfassungsmäßigen Pflichten vereinigen. Preußen bietet gegenwärtig ein leider zu lehrreiches Beispiel. Ich will die Methode möglichst genau mit den Worten der Partei bezeichnen, welche das Ministerium vor Nachgeben wie vor der schlimmsten Gefahr warnt und das parlamentarische Regiment als Schreckbild und Gegensatz zum starken Königthum zuerst in die öffentliche Discussion eingeführt hat. Die Regierung soll die Staatsgelder ohne Rücksicht auf die verfassungsmäßige Zustimmung des Parlaments verwenden, soll auf jede Vereinbarung und Abänderung von Gesetzen, auf jede Steuerreform und Steuererhöhung verzichten, bis — der Nachsatz wird nicht ausgesprochen, aber jedes Kind kann ihn ergänzen: — bis die unabweibare Noth zur Umkehr zwingen wird. So sieht in ihren Folgen die Lehre aus, an deren Begründung Altliberale mitgewirkt haben. Jede Meinungsverschiedenheit, wie redlich und in wie guter Absicht sie auch beginnen mag, bricht in offene Zwietracht aus, die Zwietracht verurtheilt zum entkräftenden Stillstande, erschüttert die Grundgesetze des Staates und endet mit Einbuße an Macht und Ansehen auf dieser oder auf jener Seite. Die Verfassung hat zwischen König, Parlament und Ministerium die Rollen vertheilt, wie sie einem solchen Zustande gegenüber zu wirken haben. König und Parlament sind unverantwortlich; sie haben die Folgen zu erwägen, aber nicht zu vertreten. Sie sind zu beständiger Wirksamkeit berufen und können ihre Stellung innerhalb der Staatsordnung nicht aufgeben. Das

Ministerium aber ist verantwortlich und zum nachgiebigen Wechsel bestimmt. Das Amt der Minister ist ein freiwilliges und ihre Staatshandlungen werden mit dem Maßstabe privatpersönlicher Vertretungspflicht gemessen. Sie dürfen ihre Stellung nicht länger behaupten, als sie mit ihrem Berufe in Uebereinstimmung sind; sie müssen ihre Stellung aufgeben, sobald sie die Gefahr der Zwietracht nicht mehr abwenden können. Die Controle hierüber gebührt dem Parlament nicht minder, als dem Könige. Dieser kann auf dem kürzesten Wege das Ministerium, dessen Handlungsweise oder Pflichtvernachlässigung staatsgefährlich scheint, durch Entlassung beseitigen. Das Parlament aber muß die verfassungsmäßigen Mittel ergreifen, um einen gleichen Erfolg auf indirectem Wege herbeizuführen. Dies und nicht mehr drückt das Erforderniß der parlamentarischen Regierungsweise aus.

Freilich kann zuweilen der Fall eintreten, daß der König persönlich mit der unbedingten Ergebenheit des Ministeriums gegen seine Person zufrieden wäre und am Verhalten desselben gegen das Parlament nichts zu tadeln fände, und daß das Ministerium dennoch, aus eigener Erkenntniß, oder durch das Parlament gezwungen, seine Entlassung forderte. Freilich käme der König dann in die Lage, eine geforderte Entlassung wider Willen gewähren und andere Minister berufen zu müssen, als die ihm am meisten gefällig und willkommen waren. Aber das ist eine selbstverständliche Grenze der königlichen Macht, welche eben nicht Allmacht ist. Der Befehl des Königs beraubt keinen Bürger der individuellen Freiheit und schützt den gesetzwidrigen Gehorsam nicht vor Verantwortlichkeit. Wer wollte darin die verfassungsmäßige Befugniß des Königs, die Minister zu ernennen und zu entlassen, eingeschränkt sehen, daß er thatsächlich niemand zwingen kann, Minister zu bleiben oder Minister zu werden? Das Parlament, welches den Minister zur zeitigen Erkenntniß zwingt, daß er nicht ohne Verfassungsbruch die Regierung werde leiten können, welches den Minister für den ersten Schritt zur Geseklosigkeit verantwortlich macht, überschreitet die Grenzen der ihm obliegenden Aufsicht über die Verfassungsmäßigkeit der Regierungsweise nicht. Es gehört zum Berufe des Parlaments, zu untersuchen, in welcher Weise ein beginnendes Ministerium die Regie-

rung leiten, oder ein bestehendes die Regierung fortsetzen, in welcher Weise es eine vorhandene Differenz ausgleichen will. Pflicht des Parlaments ist es ferner, mit allen verfassungsmäßigen Mitteln auf die Beseitigung eines Ministeriums hinzuwirken, dessen Regierungsweise es für staatsgefährlich hält. Nur auf die Art der Mittel kommt es an, mit welchen es einzuwirken sucht. Ein Parlament, welches unmittelbar durch Decret einen Minister für eingesetzt oder entlassen, eine königliche Ernennung oder Entlassung für unwirksam erklären wollte, würde einen Angriff auf die verfassungsmäßigen Rechte des Königs sich erlauben. Hat je ein Staatsmann oder ein Lehrer des Staatsrechts einen solchen Mißbrauch unter „parlamentarischem Regiment“ sich gedacht?
