

Verfassung sich trotzdem zur parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister bekennt, ergibt sich aus § 186, der für die Einzelstaaten eine Verfassung vorschreibt mit einer Volksvertretung, in der „die Minister der Volksvertretung verantwortlich sind“.

Die Frankfurter Reichsverfassung vereinigte also beim Kaiser eine außerordentlich große Machtfülle, die der von ihm verkörperten Regierungsgewalt entschieden das Übergewicht gegenüber der Volksvertretung gab. Diese war vom Willen des Kaisers abhängig, was besonders deutlich darin zum Ausdruck kam, daß der Kaiser das Recht hatte, den Reichstag zu berufen und zu schließen (§ 79), ja sogar das Recht, das Volkshaus aufzulösen (§ 106). Obgleich daher diese Verfassung im ganzen gesehen einen erheblichen Fortschritt für die Rechte der Volksvertretung und die Rechte des einzelnen Bürgers gegenüber der monarchischen Gewalt bedeutet haben würde, ließ sie doch diese Gewalt im wesentlichen unangetastet.

Für die deutsche Entwicklung wurde die preußische Verfassungsentwicklung entscheidend. In dieser aber triumphierten die Reaktion und die Restauration der monarchischen Staatsgewalt. Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1848 setzte sich in Preußen ein entschieden konservativ-reaktionärer Kurs durch, der einseitig gegen die Rechte der Volksvertretung gerichtet war. Das durch das preußische Gesetz vom

8. April 1848 eingeführte allgemeine Wahlrecht wurde am 30. April 1849 wieder beseitigt und für das Abgeordnetenhaus durch das berüchtigte Dreiklassenwahlrecht ersetzt, das in Preußen bis 1918 gegolten hat. Die revidierte preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 enthielt zwar Grundrechte und erkannte das Prinzip der Gewaltenteilung an. Sie vereinigte beim König den Oberbefehl über das Heer und die vollziehende Gewalt. Sie sah aber keine parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister vor, und die Gesetzgebung lag nach ihr beim König und den beiden Kammern, dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus, die keine wirklichen Volksvertretungen waren. Denn das Abgeordnetenhaus beruhte auf dem Dreiklassenwahlrecht, und das Herrenhaus wurde ebenfalls so zusammengesetzt, daß es ein zuverlässiges Instrument der monarchischen Politik war. Nach Artikel 65 bis 68 der preußischen Verfassung sollte ein Teil der Mitglieder des Herrenhauses diesem erblich angehören und ein Teil vom König auf Lebenszeit berufen werden, während 120 Mitglieder durch Wahl bestimmt werden sollten. Eine Verordnung vom 12. Oktober 1854 beseitigte jedoch die gewählten Mitglieder des Herrenhauses, das sich nunmehr zusammensetzte aus den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, aus Mitgliedern mit erblicher Berechtigung, welche den regierenden Häusern und der Herrenkurie des Vereinigten Landtages von 1847 angehörten, und den auf Lebenszeit berufenen Mitgliedern. Dieses Herrenhaus und das auf dem Dreiklassenwahlrecht beruhende Abgeordnetenhaus waren keine Vertretungen des Volkes, sondern Werkzeuge der monarchischen Gewalt. Da Regierung und Verwaltung ohnedies von konservativen und reaktionären Kräften beherrscht und Armee und Beamtenum unangetastet durch die Revolution gekommen waren, verfügten Monarchie und Feudalismus über die präsenste Macht des Staates. Die bürgerliche Revolution hatte nur erreicht, daß das Abgeordnetenhaus an der Gesetzgebung beteiligt war. Eine Einwirkung auf die Verwaltung und die Armee war ihm nur möglich bei der Feststellung des Staatshaushaltes, die nach Artikel 99 der Verfassung durch Gesetz geschehen mußte. Sonst waren Verwaltung und Armee als die entscheidenden Machtpositionen des monarchischen Regiments der Einflußnahme des Abgeordnetenhauses entzogen. Hinzu kam, daß in der Verfassung nichts darüber gesagt war, was geschehen sollte, wenn die Feststellung des Etats an Meinungsverschiedenheiten zwischen Krone und Abgeordnetenhaus scheiterte. Wer dann entscheiden würde, blieb eine offene Frage, eine Machtffrage. Das zeigte sich im preußischen Verfassungskonflikt von 1862 bis 1866, als die fortschrittliche Mehrheit des Abgeordnetenhauses die von der Regierung geforderten Mittel für die Heeresreform ablehnte und daraufhin das Abgeordnetenhaus einmal im März und zum zweiten Male im Oktober 1862 aufgelöst wurde. Bismarck regierte dann ohne Staatshaushalt weiter, bis der Krieg zwi-

schen Preußen und Österreich entschieden war und sich die bürgerliche Mehrheit des Abgeordnetenhauses am 3. September 1866 durch Annahme der Indemnitätsvorlage der monarchischen Gewalt unterwarf — indem sie deren Machtpolitik nachträglich billigte. Bekanntlich hatte Ferdinand Lassalle im Jahre 1862 zu Beginn dieses Verfassungskonfliktes die berühmte Feststellung getroffen, daß Verfassungsfragen Machtfragen sind. In seinem zweiten Vortrag über das Verfassungswesen am 4. November 1862 konnte er erklären, daß Bismarck seine Verfassungstheorie durchaus bestätigt habe, als er sich auf den Standpunkt gestellt habe:

„Ihr könnt das Blatt Papier für Euch haben, aber ich habe die organisierte Macht, Heer, Finanzen, Gerichte, unter mir und diese realen Machtverhältnisse sind es, die in letzter Instanz doch das Entscheidende sind und die staatsrechtliche Praxis bestimmen.“⁸

Damals appellierte Lassalle an das Bürgertum, sich nicht durch die monarchische Gewalt mißbrauchen zu lassen, sondern seine parlamentarischen und verfassungsmäßigen Rechte durchzusetzen — oder aber jede Mitwirkung an der Gesetzgebung zu versagen und die Regierung zu zwingen, sich als absolute Gewalt zu offenbaren. Der Appell verhallte ungehört.

Noch während des preußischen Verfassungskonfliktes, am 9. April 1866, beantragte ausgerechnet Preußen beim Bundestag eine Bundesreform: die Errichtung eines aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden deutschen Parlaments. Bismarck stellte diesen Antrag nicht aus Sympathie für eine auf allgemeinen Wahlen beruhende Volksvertretung, sondern zur Vorbereitung des preußisch-österreichischen Krieges; er suchte in einem Schachzug gegen die österreichische Politik die nationale Sache mit der preußischen zu verbinden. Der spätere Reichstag des Norddeutschen Bundes beruhte, ebenso wie der Reichstag der Reichsverfassung vom 16. April 1871, auf einer Wahl nach dem allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht. Wie in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, so bestand auch in der Reichsverfassung von 1871 neben dem Reichstag ein Bundesrat, der sich aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes zusammensetzte. Da die Bundesratsbevollmächtigten Vertreter der Regierungen der Einzelstaaten waren, handelte es sich bei ihnen um Vertreter der dynastischen Interessen.

Wiederum sehen wir in der Bismarckschen Reichsverfassung eine konstitutionelle Monarchie vor uns, in der das entscheidende Übergewicht bei der monarchischen Gewalt, beim Kaiser und bei der dynastischen Interessenvertretung, dem Bundesrat, nicht aber bei der Volksvertretung liegt. Zwar sagt Artikel 5 der Bismarckschen Reichsverfassung, daß die Reichsgesetzgebung vom Bundestag und Reichstag ausgeübt wird und daß die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend ist. Artikel 23 sieht auch ein Gesetzesvorschlagsrecht des Reichstages vor. Aber der Reichstag kann Gesetze nicht ohne den Bundesrat beschließen, und der Bundesrat beschließt die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen (Artikel 7). Außerdem entscheidet der Bundesrat nach Artikel 76 auch über Verfassungsstreitigkeiten und kann sogar — mit Zustimmung des Kaisers — die Auflösung des Reichstages beschließen (Artikel 24). Dem Reichstag der Bismarckschen Verfassung kam also nur die Bedeutung eines Scheinparlamentes zu, das sich erst in den letzten Jahren seiner Wirksamkeit zu größerer Bedeutung entwickelte.

Die Artikel 11 bis 19 der Bismarckschen Verfassung betreffen das „Präsidium des Bundes“. Artikel 11 Absatz 1 bestimmt, daß das Präsidium dem König von Preußen zusteht, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Beim Kaiser finden wir die höchsten Machtbefugnisse vereinigt. Er hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Zur Erklärung des ⁸

8) Ferdinand Lassalle: Gesammelte Reden und Schriften, herausgegeben v. Ed. Bernstein, Berlin 1919, 2. Bd. S. 83.