



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Das preußische Verfassungsrecht.

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

Das preussische Verfassungsrecht.

Dr. Ludwig v. Rönne, das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Band I. (2 Abtheilungen) in zweiter Auflage. Leipzig, bei Brockhaus.

Nachdem die erste Auflage des rönneschen Werkes über das preussische Staatsrecht erst im vorigen Jahre seinen Abschluß gefunden, ist der erste Band desselben vielfach vermehrt und verbessert bereits in zweiter Auflage erschienen, ein Beweis, daß das Bedürfniß zu einer wissenschaftlichen Behandlung des preussischen Staatsrechtes in hohem Grade vorhanden war, und zugleich ein Beweis dafür, daß es dem auf dem Gebiete der Rechtswissenschaften rühmlichst bekannten Verfasser gelungen ist, die Aufgabe, welche er sich gestellt hat, in würdiger Weise zu lösen, und die Schwierigkeiten, die sich der Systematisirung und Erläuterung des preussischen Staatsrechtes entgegenstellten, glücklich zu überwinden. Die Schwierigkeiten der Aufgabe waren aber bedeutend, bedeutender noch für die Interpretation als für die Anordnung des Stoffes. Denn für die wissenschaftliche Anordnung war die Grundlage und der Rahmen in der Verfassungsurkunde selbst gewissermaßen fertig gegeben, so daß das Material der Darstellung in seinen wichtigsten Bestandtheilen bereits geordnet vorlag*). Und wenn es auch eine vollständige Beherrschung des Stoffes erforderte, die zahlreichen staatsrechtlichen Bestimmungen, die theils aus früherer Zeit

*) Dies ist übrigens nicht so zu verstehen, als ob die wissenschaftliche Anordnung des Verfassers genau der in der Verfassungsurkunde angenommenen Anordnung folgte. Die Verfassungsurkunde zerfällt in die Titel: 1) Vom Staatsgebiete; 2) von den Rechten der Preußen; 3) vom König; 4) von den Ministern; 5) von den Kammern; 6) von der richterlichen Gewalt; 7) von den nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten; 8) von den Finanzen; 9) von den Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden; woran sich endlich noch einige allgemeine und Uebergangsbestimmungen schließen. Es ist ersichtlich, daß hier manches systematisch Zusammengehörige getrennt worden ist. Der Verfasser ordnet sehr übersichtlich den Stoff in sechs Abschnitte: 1) Vom Staatsgebiete; 2) vom Staatsoberhaupte (begreift außer Titel 3 der Verfassung zum großen Theil noch die Artikel 4, 6, 7 und 8 in sich), 3) von den Staatsbürgern, 4) von der Volks- und Landesvertretung, 5) von den Garantien der Verfassung, 6) von dem Verhältnisse des Staats zu Kirche und Schule. Daran schließt sich als zweite Abtheilung des gesammten Verfassungsrechts die Darstellung des Verhältnisses Preußens zum deutschen Bunde.

stammend auch für die Gegenwart ihre Geltung bewahrt haben, theils nach dem Erlaß der Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung ins Leben getreten sind, in dies Verfassungssystem einzureihen, so war es doch der bei weitem schwierigere Theil der Aufgabe des Verfassers, die einzelnen Bestimmungen des Systems von einem einheitlichen objectiven und wissenschaftlich unanfechtbaren Standpunkte aus zu erläutern, und den innern Zusammenhang der einzelnen Theile nachzuweisen, zugleich aber auch auf die innern Widersprüche, die sich finden, hinzuweisen, und die Mittel zu ihrer Lösung anzugeben.

Die Bedeutung einer derartigen Erläuterung ist einleuchtend. Allerdings kann die wissenschaftliche Interpretation einer staatsrechtlichen Bestimmung an sich keinen Anspruch darauf machen, im concreten Falle maßgebend zu sein; die authentische Interpretation des Verfassungsrechtes ist vielmehr ein Act der Gesetzgebung; wohl aber wird die authentische Interpretation, wenn sie anders gewissenhaft, d. h. objectiv verfahren will, sich den Resultaten der wissenschaftlichen Forschung anschließen. Thut sie dies nicht, läßt sie sich vielmehr im einzelnen Falle von Tendenzen, also etwa Zweckmäßigkeitsgründen, leiten, so hört sie auf Interpretation zu sein; sie wird in der That zur selbständigen Gesetzgebung, ohne doch dem Scheine zu entsagen, nur eine Interpretation zu sein. Durch das Einschlagen eines derartigen Verfahrens wird natürlich, gleichviel ob die Interpretation im Interesse liberaler oder conservativer Principien geschieht, jede Stabilität des öffentlichen Rechtes in Frage gestellt. Es ist vernünftig, ein un Zweckmäßiges Gesetz aufzuheben und ein besseres an dessen Stelle zu setzen; es ist unter allen Umständen staatswidrig, die Schwierigkeiten, die ein zu Recht bestehender Verfassungsparagraph der Verwaltung bietet, dadurch zu überwinden, daß man der unbequemen Bestimmung einen Sinn unterlegt, den dieselbe weder ihrem Wortlaute nach, noch nach der Stelle, die sie im Gesammtorganismus der Verfassung einnimmt, haben kann.

Somit hat die systematische Behandlung des Verfassungsrechtes nicht bloß für die Wissenschaft, sondern auch für das praktische Staatsleben eine überaus hohe Bedeutung, indem sie im Voraus die Normen aufstellt, nach denen vor kommenden Falls Differenzen in der Auffassung dieser oder jener Bestimmung der Verfassung zu beurtheilen und zu entscheiden sind. Ihr Werth ist natürlich von der Gründlichkeit der Forschung und der Bündigkeit der Beweisführung abhängig; sie ist wie jede andere wissenschaftliche Leistung der Kritik unterworfen, die sich bekanntlich schon über die erste Auflage des vorliegenden Werkes mit wenigen Ausnahmen höchst günstig und anerkennend ausgesprochen hat: wir stehen nicht an, uns für die zweite Auflage diesem Urtheil durchaus anzuschließen.

Der Verfasser beherrscht das ganze staatswissenschaftliche Material so vollständig, wie wenig andere, so daß in der Beziehung wohl schwerlich eine Lücke

in dem Werke zu finden sein dürfte. Das zu bearbeitende Material war aber ein sehr umfangreiches. Es kam nicht nur das preußische Recht so wie die älteren und neueren Quellen desselben in Betracht, sondern es waren auch die allgemeinen deutschen staatsrechtlichen Grundsätze sowie die zahlreichen theoretischen Werke der bedeutenderen Staatsrechtslehrer in den Kreis der Untersuchung zu ziehen, da nicht selten die Entscheidung über streitige und zweifelhafte Punkte von einer Erwägung der Principien auszugehen hat. — Mit dieser umfassenden Beherrschung des Materials verbindet der Verfasser ein besonnenes klares Urtheil, und diejenige strenge Wahrheitsliebe und Gewissenhaftigkeit, die stets auch dem Gegner gerecht wird.

Allerdings nimmt der Verfasser einen sehr bestimmten und entschiedenen politischen Standpunkt ein: er gehört der liberal-constitutionellen Partei an. Daher zweifeln wir auch nicht daran, daß von einer Seite sein Werk als eine Parteischrift betrachtet werden wird. Indessen würde dieser Vorwurf ein sehr ungerechter sein. Zur Begründung eines solchen Urtheils dürfte man sich nämlich nicht an die Resultate der Untersuchungen halten, die allerdings meist den Auffassungen der liberalen Parteien entsprechen; man müßte vielmehr nachweisen, daß die Methode des Verfassers von tendenziösen Absichten beeinflusst wäre, daß die Untersuchung sich auf subjective Ansichten, statt auf objective, strengwissenschaftliche Grundsätze stützt.

Ehe wir aber näher auf die Methode eingehen, die jede Verfassungsinterpretation einschlagen muß, und die auch der Verfasser in Anwendung gebracht hat, wird es zweckmäßig sein, in der Kürze das Verhältniß zu betrachten, in dem die Verfassungsurkunde zu der Gesamtheit des preußischen Staatsrechts steht. Die Verfassungsurkunde enthält nicht die Gesamtheit des preußischen Staatsrechts, sie ist aber der vornehmste, in besonders feierlicher Weise garantierte Theil desselben. Wo sich daher das ältere Staatsrecht mit dem Verfassungsrecht im Widerspruch befindet, ist selbstverständlich die Verfassungsurkunde maßgebend. Es ist unter allen Umständen eine Forderung der gesunden Vernunft, daß, wo zwei zu verschiedenen Zeiten ordnungsmäßig erlassene Gesetze mit einander in Conflict stehen, nicht die Bestimmungen des ältern, sondern die des neuern Gesetzes Giltigkeit haben, selbst für den Fall, daß das neuere Gesetz nicht ausdrücklich die Formel enthielte, daß alle ihm widersprechenden ältern Gesetze aufgehoben seien. In viel höherem Grade gilt dies natürlich von der Verfassung in ihrem Verhältnisse zu den ältern Gesetzen. Denn die Aufgabe der Verfassung war es ja eben, die Rechte der Krone wie der Unterthanen auf neuen Grundlagen festzusetzen, den verschiedenen Staatsgewalten den Kreis und die Grenzen ihrer Wirksamkeit anzuweisen, und gerade dadurch die Gemeinsamkeit ihres Wirkens nach einem Ziele zu sichern. Hieraus ergibt sich von selbst, daß es durchaus unstatthaft ist, dem Verfassungsrechte ein älteres monarchisches Recht entgegen-

zustellen (ganz abgesehen davon, daß in einer solchen Gegenüberstellung sich das Bestreben ausspricht, einen Gegensatz hervorzurufen, der in Wirklichkeit gar nicht existirt). Das ältere Recht existirt eben nur, so weit es der Verfassung nicht widerspricht. Es ist in dieser Beziehung völlig gleichgiltig, ob die Verfassung von der Krone octroyirt oder auf vertragsmäßigem Wege zwischen Krone und Volk vereinbart ist. Auch eine octroyirte Verfassung, so bald sie einmal von beiden Seiten anerkannt ist, begründet ein Vertragsverhältniß, welches staatsrechtlich nur mit beiderseitiger Uebereinstimmung gelöst oder modificirt werden kann. Wie man also auch über die Entstehung der preussischen Verfassung urtheilen mag, ob man sie zu den octroyirten, oder wie der Verfasser — und wir glauben mit Recht — es thut, mit Rücksicht auf die bei der ersten Publicirung vorbehaltene Revision zu den vertragsmäßig zu Stande gekommenen hält, ihre Geltung ist eine staatsrechtlich absolute.

Aus dieser Bedeutung der Urkunde ergibt sich als höchster Grundsatz der Auslegung, daß in erster Linie die Verfassung aus der Verfassung selbst zu interpretiren ist. Wo also ein Zweifel über einen Paragraphen sich erhebt, ist, zunächst der Versuch zu machen, denselben durch die Bestimmungen der Verfassung selbst zu heben; ebenso wo eine Lücke sich findet, wird dieselbe aus der Verfassung selbst zu ergänzen sein. Keinesfalls aber ist es statthaft, eine der Verfassung widersprechende Ergänzung aus dem älteren Rechte eintreten zu lassen.

Daß hierbei die Auslegung sich nicht ausschließlich auf den Buchstaben beschränken darf, daß sich vielmehr oft das wörtliche Verständniß aus dem Zusammenhange des Ganzen, aus dem Geiste der Verfassung ergeben wird, ist selbstverständlich.

Indessen auf den Geist der Verfassung berufen sich alle Parteien, auch diejenigen, welche kein anderes Bestreben haben, als die Verfassung durch die Verfassung zu zerstören. Es würde also mit dieser Berufung sehr bedenklich stehen, wenn es keine ganz bestimmten Kriterien gäbe, aus denen dieser Geist sich unzweideutig erkennen ließe. Solche Kriterien sind aber in der That vorhanden. Es giebt nämlich gewisse Grundbestimmungen, an denen man nicht deuteln kann ohne die Verfassung selbst aufzuheben. Hierhin gehört z. B. das Recht des Abgeordnetenhauses in der Budgetsache, die der Verfasser, durch die neuesten Conflictte veranlaßt, in sehr eingehender und überzeugender Weise beleuchtet hat. Man mag über die Militärfrage denken, wie man will, man mag es beklagen, daß sie sich zu einer Verfassungsfrage schwerster Bedeutung zugespitzt hat: das Eine wird man nicht in Abrede stellen können, daß wenn das Abgeordnetenhaus nicht das unbedingte Recht hat, eine Forderung der Regierung zu verwerfen, es jedes Rechtes bei der Feststellung des Budgets entbehrt d. h. wenn man die entscheidende Bedeutung der Finanzfrage richtig erwägt, überhaupt rechtlos ist. Daß ein solches Resultat aber mit dem Geiste der Ver-

fassung in Widerspruch stehen würde, da es alle übrigen Rechte des Hauses nichtig und wirkungslos machen würde, liegt auf der Hand.

Gesetzt also, daß, was übrigens durchaus nicht der Fall ist, der Wortlaut des Artikels 99. eine den Ansichten des Grafen Arnim günstige Auslegung zuließe, so würde doch eine derartige Interpretation sich aus dem Zusammenhange der Verfassung heraus als irrhümlich erweisen lassen. Natürlich wird die Argumentationsweise, die auf Vergleichung eines einzelnen Falles mit einer unzweideutigen Grundbestimmung der Verfassung basirt ist, mit der äußersten Vorsicht und nur da, wo ihre Bündigkeit ganz außer Zweifel steht, angewendet werden dürfen. Ein besonderer Grund zum maßvollen Gebrauch dieser Interpretationsweise liegt ferner noch darin, daß sie überaus leicht zu einer sophistischen und tendenziösen Behandlung des Verfassungsrechtes überhaupt führt, indem sie unter Umständen ebensowohl zum Angriffe auf die Verfassung als zur Vertheidigung derselben gebraucht werden kann.

Eine viel überzeugendere Kraft hat aber, und viel weniger bedenklich in ihren Folgen ist die Argumentation aus der Geschichte der Verfassung, d. h. aus den Umständen, unter denen eine Bestimmung zum Gesetze erhoben worden ist, und aus den Verhandlungen, die zur Annahme desselben geführt haben. Denn in diesen Verhandlungen offenbaren sich die Intentionen des Gesetzgebers, auf die man vor Allem zurückzugehen hat, wo das Gesetz selbst in seiner Fassung eine verschiedene Auffassung zuläßt.

Somit bildet eine der allerwichtigsten Quellen der Auslegung die stenographischen Landtagsverhandlungen, die daher von dem Verfasser auch in zahlreichen Fällen theils zur Erläuterung theils als Beweismaterial citirt werden; oft können sie geradezu als authentisches Beweismaterial gelten. In allen den Fällen nämlich, in welchen die verschiedenen Factoren der Gesetzgebung d. h. die Regierung und die Majoritäten der Häuser in ihren Motivirungen eines Verfassungsparagraphen übereinstimmen, enthalten diese Motivirungen urkundlich die Intentionen des Gesetzgebers; was auch da anzunehmen ist, wo der bestimmt hervorgehobenen Motivirung von der einen Seite ein Widerspruch von der andern Seite nicht entgegengesetzt ist. Hierin gerade scheint uns auch die Bedeutung der schon oben berührten Verfassungsrevision zu liegen, indem dieselbe es ermöglicht hat, einen klaren Blick in die Intentionen des Gesetzgebers zu thun. Allerdings würden schon die Umstände, unter denen die Verfassungsurkunde erlassen ist, jeden unbefangenen Beurtheiler zu der Ansicht veranlassen, daß die Bestimmungen derselben nicht im reactionären, sondern im liberalen Sinne zu deuten sind: schon die Bedenken des Königs Friedrich Wilhelms des Vierten, die Verfassung vor ihrer Revision feierlich zu bekräftigen, sprechen dafür, daß der Gesetzgeber an nichts weniger als an eine engherzige Interpretation gedacht hat.

In unwidersprechlicher, notorischer Weise ist dies aber dargelegt durch die Verfassungsrevision. Aus den damaligen Verhandlungen ergibt sich unzweifelhaft, daß man sich der Tragweite der Verfassung wohl bewußt war; die Stimmen, welche dieselbe durch künstliche Interpretationen zu beschränken suchten, waren vereinzelt; wo ein Paragraph der Macht der Krone zu nahe zu treten schien, emendirte man ihn oder hob ihn auf, was auch offenbar das einzig richtige und loyale Verfahren war. Daß man in den folgenden Jahren unter dem Einfluß einer starken reactionären Strömung das richtige Maß im Revidiren überschritt, beweist eben nur, daß man sich der ernstesten Bedenken, die eine künstliche Interpretation für die Sicherheit des Staatswesens hat, bewußt war.

Daher würde, wenn in Preußen ein Gerichtshof bestände, der über Verfassungsconflicte zu entscheiden hätte, dies unzweifelhaft sein, daß er in streitigen Fällen aus den Berichten über die Verhandlungen die Intentionen des Gesetzgebers zu erkennen suchen und nach ihnen die Entscheidung treffen würde. Da ein derartiges Institut nicht besteht, so ist es Sache der Wissenschaft, in allen Fällen, wo Zweifel wirklich erhoben sind oder wo der Wortlaut dieser oder jener Bestimmung zu Zweifeln Veranlassung geben könnte, nach den angeführten Grundsätzen das verfassungsmäßige Recht zu erläutern und durch wissenschaftliche Präjudize der Gesetzgebung vorzuarbeiten. Die Gesetzgebung aber wird unter günstigen Verhältnissen sich die Arbeit nicht verdrießen lassen dürfen, durch genaue und ausführliche, alle Eventualitäten berücksichtigende Fassung die Bestimmung der Verfassung aller Zweifel zu entheben und allen bedenklichen Experimenten der Auslegungskunst zu entziehen. Dies ist aber um so nothwendiger, wenn man bedenkt, daß die Beschaffenheit der Urkunde einer künstlichen und tendenziösen Interpretation manche Handhabe bietet.

Bei der Ausarbeitung der Verfassung ist offenbar das Streben nach Kürze und Präcision des Ausdrucks maßgebend gewesen. So ist ein massenhafter Inhalt in einen verhältnißmäßig engen Raum zusammengedrängt. Wenn man nun erwägt, wie auch das unbedeutendste Gesetz stets eine Fülle von Specialitäten und Eventualitäten zu berücksichtigen hat, so kann man sich nicht wundern, daß die Verfassungsurkunde vielfach statt ausgeführter auf alle Fälle berechneter Gesetze nur leitende Grundsätze und Normen enthält. Denn der knappe Rahmen einer Urkunde ist nicht ausreichend für die legislatorische Specialisirung. In vielen Fällen ist daher mit vollem Bewußtsein nur eine Norm hingestellt und der Specialgesetzgebung die weitere Ausführung vorbehalten worden. Hierher gehört z. B. der Paragraph über die Ministerverantwortlichkeit. Die Ministerverantwortlichkeit besteht demgemäß zu Recht, aber eben nur als eine Rechtsforderung, da eine Verantwortlichkeit nur dann praktische Bedeutung hat, wenn bestimmte Vergehen mit bestimmter Strafe bedroht, wenn ferner die Moda-

litäten der Anklage festgestellt sind und ein Forum constituirt ist. Hier ist eine wirkliche Lücke in der Verfassung, und zwar eine Lücke, deren Beseitigung von der Verfassung selbst gefordert wird. In diesen und ähnlichen Fällen ist der Regierung eine Verpflichtung erwachsen, deren schleunigste Erfüllung gerade vom wahrhaft conservativen Standpunkt aus aufs dringendste erheischt wird.

Wohl zu unterscheiden von derartigen Bestimmungen, die an die Specialgesetzgebung gewisse Forderungen stellen, ihr Verpflichtungen auferlegen und die Ziele anweisen, nach denen sie sich zu bewegen hat, sind diejenigen grundrechtlichen Sätze, die zu ihrer Durchführung nicht eines neuen Gesetzes bedürfen, sondern die dadurch, daß sie ältere Beschränkungen aufgehoben haben, von selbst in Wirksamkeit treten. Ein Beispiel wird den Unterschied klar machen.

Wenn die Wissenschaft und ihre Lehre für frei erklärt wird, so ist damit nur ein Ziel für den Gesetzgeber, keineswegs aber eine Norm für den Richter oder für die Verwaltung aufgestellt. Denn es ist klar, daß dieser Paragraph vor Erlass eines Unterrichtsgesetzes praktisch völlig bedeutungslos ist, indem er nur den Grundsatz hinstellt, nach dem ein künftiges Gesetz die Verhältnisse des Unterrichts und der Volksbildung zu regeln hat*). Wenn dagegen alle Standesvorrechte aufgehoben werden, wenn ferner der Genuß der politischen Rechte für unabhängig von dem Religionsbekenntniß erklärt wird, so sind damit nicht nur Grundsätze für die künftige Gesetzgebung ausgesprochen, sondern es sind positiv alle ältern Gesetze aufgehoben worden, welche politische Vorrechte und Vortheile an Stand und Religion knüpfen.

Einen andern Ausspruch kann weder die wissenschaftliche Verfassungsinterpretation noch die Gesetzgebung fällen. Hält die Verwaltung eine gewisse Beschränkung, z. B. in Bezug auf die Anstellungsfähigkeit der Juden, für nothwendig, so hat sie den Versuch zu machen, solche auf dem von der Verfassung selbst vorgeschriebenen Wege herbeizuführen; eine Beschränkung dagegen auf dem Wege administrativer Interpretation ist rechtlich unmöglich und politisch sehr bedenklich, da jede nicht strict erfüllte Forderung der Verfassung wie ein Ferment im Staatskörper auflösend wirkt, die Parteien verbittert und verdirbt, und eine Consolidirung der Verhältnisse, die doch ganz besonders im Interesse der conservativen Richtung liegt, verhindert. Daß die Verfassungsurkunde überreich ist an allgemeinen Sätzen und die Organisation viel zu sehr der Zukunft überlassen hat, ist allerdings, so erklärlich es auch sein mag, dennoch, objectiv betrachtet, ein Fehler, der dringend Heilung erheischt, sie aber nicht durch sophistische Interpretationskünste, sondern nur durch Ausbau des Unvollendeten und in Unrissen Entworfenen und durch stricte Erfüllung des Verheißenen finden kann.

*) Wir hatten, beiläufig bemerkt, diesen Paragraphen in der Fassung für verfehlt, weil unter hundert Individuen schwerlich auch nur zwei denselben Gedanken damit verbinden werden,

Da nun ferner auch die älteren staatsrechtlichen Bestimmungen nur so weit als antiquirt zu betrachten sind als sie der Verfassung widersprechen, so war es eine der wichtigsten Aufgaben des Verfassers, das Staatsrecht der absoluten Monarchie in seinem ganzen Umfange in den Kreis der Betrachtung zu ziehen, seine Giltigkeit nach den schon oben angeführten Grundsätzen an dem Maßstabe der Verfassung zu prüfen und diejenigen Festsetzungen desselben, deren gesetzliche Kraft durch die Umgestaltung des Staatswesens nicht alterirt worden ist, in den Zusammenhang des gegenwärtigen Verfassungssystems einzureihen. So gesichtet füllt das ältere Recht nicht nur viele Lücken des Systems aus, sondern giebt auch in manchen Fällen eine willkommene Anleitung zum Verständniß der Verfassung selbst. Der Verfasser hat aber seine Aufgabe im weitesten Sinne gefaßt, indem er auch dem überwundenen Standpunkt gerecht geworden ist und überall den geschichtlichen Zusammenhang des neuen mit dem alten Rechte nachzuweisen sich bemüht hat.

Denn die preussische Verfassung hat, wie Köhne sehr richtig bemerkt, auch ihre Vergangenheit, eine Wahrheit, die von den entgegengesetztesten Standpunkten aus beherzigt zu werden verdient. Zwar ist der Uebergang aus der absoluten in die constitutionelle Monarchie ein plötzlicher gewesen. Die von Friedrich Wilhelm dem Vierten begründete Institution des Vereinigten Landtags, die unter günstigen Umständen wahrscheinlich der Anfangspunkt einer wahrhaft constitutionellen Entwicklung geworden wäre, war beim Ausbruch der revolutionären Bewegungen des Jahres 1848 noch zu wenig consolidirt und auch in ihrer damaligen Gestalt zu wenig den Forderungen der in jener Zeit unwiderstehlichen öffentlichen Meinung entsprechend, als daß sie den hereinbrechenden Stürmen hätte Widerstand leisten können. Indessen wenn somit auch die Verfassung nicht als Schlüsselfruitat der früheren landständischen Verfassungsentwicklung erscheint, vielmehr in gewissem Sinne im geraden Gegensatze zu derselben steht, so folgt doch aus dieser Thatsache keineswegs, daß mit Einführung der Verfassung alle Fäden abgerissen sind, die uns mit der Vergangenheit verbinden.

Im Gegentheil läßt sich behaupten, daß die Aufgaben, welche die absolute Monarchie in ihren schöpferischen Perioden verfolgt hat, denen analog sind, welche auch dem constitutionell-monarchischen Preußen vorliegen und zum großen Theil von ihrer Lösung noch weit entfernt sind. Ja, man kann oft in Versuchung gerathen, zu behaupten, daß die dem Fortschritt drohenden Gefahren in vieler Beziehung gegenwärtig größer und furchtbarer seien, als sie es unter der absoluten Monarchie waren. Die preussische Monarchie ist stark geworden dadurch, daß sie jede Particularsouveränität der Staatsouveränität unterworfen hat. Sie hat, was hier besonders hervorgehoben werden muß, mit ausdauernder Zähigkeit wenn auch nicht ohne manche Unterbrechungen, Stillstände und Rückschläge dahin gearbeitet, den kleineren Grundbesitz von dem

Joche zu befreien, welches in einer Zeit der zügellosesten feudalen Anarchie ihm auferlegt war. Jede Abweichung von den Grundsätzen eines stetigen Fortschreitens, wie sie allerdings mehre Male theils in Folge einer Erschlaffung der staatlichen Organe, theils unter dem Drucke finanzieller Verlegenheiten vorgekommen ist, hat sich empfindlich gerächt; die Strafe der Versäumniß ist aber stets ein Antrieb zu erneuertem Aufschwunge und gesteigerter Thätigkeit in der alten bewährten Richtung geworden.

So geschah der für alle folgende Zeit entscheidende Schritt auf dieser Bahn nach dem Falle des Staates in den Jahren 1806 und 1807. So bewunderungswürdig die reformirende Thätigkeit jener wahrhaft schöpferischen Periode an sich schon ist, noch größer erscheint sie, wenn man erwägt, daß die neue den Boden befreiende und die gebundene Kraft des Volkes lösende Gesetzgebung in dem Sinne ihrer Urheber nur die Einleitung für eine allseitige politische Entwicklung im größten Maßstabe sein sollte. Diese weiteren Pläne, die der königlichen Initiative die höchste Aufgabe zuweisen, welche dem Königthum zufallen kann, gingen aber nicht in Erfüllung: nach Beendigung der Kriegsperiode stockte die schöpferische Thätigkeit; die Strömung stand still, um bald rückwärts zu gehen.

An diese große Gesetzgebung schließt die Verfassung ihrem Geiste nach sich an; aber die Verbindung ist noch eine lockere, unvollständige, da die Mittelglieder fehlen: diese zu schaffen, blieb dem Verfassungsstaate vorbehalten. Und in der That war man sich anfangs dieser Aufgabe wohl bewußt und insbesondere von der Nothwendigkeit einer totalen Umgestaltung der Kreis- und Gemeindeordnung überzeugt. Aber unter dem Drucke der Reaction, die nach den letzten revolutionären Zuckungen der Jahre 1848 und 1849 bei der allgemeinen Abspannung selbstbewußter und kräftiger als je zuvor auftrat, verlor man diese Gesichtspunkte rasch aus dem Auge: die bereits abgeschaffte Patrimonialpolizei wurde wieder hergestellt; die Verfassung wurde zum Behikel für Bestrebungen, die nicht nur dem constitutionellen System, sondern auch den altpreussischen Traditionen widersprachen. Unter der Wirkung dieser Tendenzen, die auf dem parlamentarischen Boden sich in voller Freiheit entfalten konnten, wurde denn auch das Herrenhaus in einer Weise organisiert, die den retrograden Tendenzen auf lange Zeit einen maßgebenden Einfluß verbürgt. Die neue Aera hatte eine gewaltige Aufgabe vor sich, wenn sie die entstandenen Mißbildungen beseitigen und die innere Organisation wieder an die altpreussischen Grundsätze anknüpfen wollte. Daß sie die Bedeutung ihrer Mission erfaßt hatte, stellen auch die Gegner nicht ernstlich in Abrede. Was sie erreicht hat, war größer, als es dem ungeduldigen Triebe nach Fortschritt und Reform erschien; was sie erstrebt hat, wird noch auf lange hin die Ziele bezeichnen, welche die liberale Partei zu verfolgen hat. An den Fall des liberalen Ministeriums

hat sich ein Verfassungsconflict angeschlossen, in dem ein Wanken und Schwanken nicht erlaubt ist, der aber nach unserer Ueberzeugung sich hätte vermeiden lassen und im Interesse der constitutionellen Freiheit besser vermieden worden wäre.

Ehe die Krisis, in der wir augenblicklich stehen, beseitigt ist, ist an den Ausbau der Verfassung, wie ihn Könne versteht, oder vielmehr wie die Verfassung selbst ihn fordert, nicht zu denken, womit wir nicht behaupten wollen, daß nicht in manchen Punkten eine correctere Praxis auch während des Conflictes zur Geltung kommen kann. So ist in der Praxis des Finanzwesens im Einzelnen Manches gebessert, das dringend nothwendige Gesetz über die Oberrechnungskammer in Aussicht gestellt. Aber mit Verbesserungen im Einzelnen ist nicht viel gewonnen.

Die wesentlichste Lücke bleibt immer der Mangel einer befriedigenden Kreis- und Gemeindeordnung. In Kreis und Gemeinde wird in Preußen der Kampf zwischen der Verfassung und den der Verfassung principiell feindlichen Elementen, den feudalen sowohl wie den bürokratischen, zur schließlichen Entscheidung kommen; an diesen Punkten wird aber auch die Versöhnung der wider einander streitenden Kräfte erzwungen werden müssen. Jede politische Betrachtung der Verfassung d. h. jede Betrachtung, die nicht ausschließlich vom Rechtsstandpunkte ausgeht, sondern in der Ueberzeugung, daß auch das beste Recht zu seiner Verwirklichung der thatsächlichen Macht bedarf, sich mit dem Studium der Kräfte beschäftigt, die dem constitutionellen Princip wenn auch mit Widerstreben dienstbar zu machen sind, wird zu dem Ergebniß gelangen, daß in den unteren und engeren Kreisen des Staates sich die allerbedenklichsten Lücken des Staatswesens befinden, und daß jede Regierung, welche die Verfassung zum wahren Lebensprincip des Staates machen will, ihre reformatorischen Bestrebungen mit der äußersten Energie auf diesen Punkt zu richten hat. Selbst das freisinnigste Ministerverantwortlichkeitsgesetz wird statt das schützende Dach über dem Bau des Staates zu bilden nur ein leerer Schmuck bleiben, so lange die Grundlagen und Säulen des Baues schwanken.

Mit Recht sieht man eine große Gefahr für Preußen in der Schroffheit der politischen Parteigegensätze. Aber an sich sind diese Gegensätze so wenig eine abnorme Erscheinung, daß vielmehr überall, wo freie politische Verhältnisse die Betheiligung am Staatsleben durch alle Kreise des Volkes verbreitet haben, der Zwiespalt der Meinungen zu einem Kampfe wohl organisirter, bestimmte Ziele verfolgender Parteien wird. Auch darin, daß jede Partei, die sich gerade am Ruder befindet, ihre Grundsätze in Gesetzgebung und Verwaltung zur Geltung zu bringen sucht, liegt nichts Bedenkliches. Die Ursache, weshalb unser Parteiwesen auf jeden Beobachter einen entschieden unheimlichen und besorgnißerregenden Eindruck macht, liegt darin, daß in Preußen zwei ganz heterogene politische Systeme unvermittelt neben einander bestehen: eine constitutionelle

Verfassung neben einer büreaukratischen Verwaltung. Unter der absoluten Monarchie erfüllte diese Form der Verwaltung ihre Functionen nicht nur in genügender, oft musterhafter Weise, sondern sie war im preussischen Staate, einige Perioden der Erschlaffung oder Verkücherung ausgenommen, auch die Macht, bei der die Ideen des Fortschritts und der Reform die sorgsamste Pflege fanden. Mit dem Eintritt Preußens in die Reihe der constitutionellen Staaten mußte sich dies Verhältniß sofort ändern. Die Regierung konnte ihre alte Stellung über den Parteien nicht behaupten. Sie mußte sich auf eine Partei stützen und folglich sich auch von derselben beeinflussen lassen: die Verwaltung, ganz abhängig von den Fachministern, trat also in den Dienst einer Partei. Dies ist ein Gesetz der Nothwendigkeit, gegen das es vergeblich wäre anzukämpfen. Das politische System, dessen Grundsätze in irgendeinem Augenblick im Centrum des Staates zur Herrschaft gelangt sind, muß danach streben, seine Anschauungen durch das ganze ungeheure Gewebe des Verwaltungsorganismus zur Geltung zu bringen: die Beamten werden fast unter der Hand zu politischen Organen, d. h. wie die Sachen einmal liegen, zu Parteiorganen, so vor allem die höheren Lokalbeamten, die Landräthe. Des Grafen Schwerin von einer klaren Einsicht in den Grundschaden unserer Verhältnisse zeugendes Bestreben war es, gerade die Landräthe des Charakters als Parteiorgane möglichst zu entkleiden. Erreicht werden kann dies Ziel aber nur durch eine völlige Umgestaltung der Verwaltung im Großen und Ganzen.

Von allen Seiten wird der französische Constitutionalismus getadelt, von allen Seiten aber wird er dessenungeachtet zum Vorbilde genommen. Das Unglück Frankreichs war, daß jede Partei, die zur Herrschaft gelangte, vermöge der imperialistischen Bürokratie sofort in absoluter Weise über den Gesamtorganismus des Staates disponirte: die Allmacht der Regierung war die eigentliche Ursache ihrer Schwäche, die eigentliche Ursache der unaufhörlichen Erschütterungen, denen das Land ausgesetzt war. Der Despotismus der Verwaltung, der auf die Wahlen ausgeübte Druck war nicht immer das Product einer tyrannischen Willkür, er war oft nur die unvermeidliche Consequenz der übermäßigen Machtfülle, die der Regierung zu Gebote stand und die sie im vollsten Maße anwenden mußte, um sie nicht selbst ihren Gegnern in die Hände zu liefern.

Preußen dagegen befindet sich in der glücklichen Lage, den Widerspruch zwischen Verfassung und Verwaltung heben zu können: es hat, wie auch Gneist in seiner Geschichte des englischen Selbstgovernment's hervorhebt, alle Elemente zu einer gedeihlichen Selbstverwaltung.

Die Regierung kann die Centralisation der Verwaltung vermindern und damit den Kreis ihrer unmittelbaren Wirksamkeit verengen ohne eine Schwächung der Autorität, deren sie bedarf, fürchten zu müssen. Aufhebung der guts-

herrlichen Polizeigewalt, Einführung einer Kreisordnung, da sie sich im Wesentlichen dem von dem liberalen Ministerium vorgelegten Entwurf anschließen kann, Beschränkung der Instanzbefugnisse der Verwaltungschefs zu Gunsten der richterlichen Behörden — dies würden die ersten Schritte zu einer Besserung der Verhältnisse sein. Dann würde es möglich werden, die Zahl der eigentlich politischen Aemter, die nothwendig einen Parteicharakter tragen müssen, auf einige der höchsten Stellen zu beschränken, vor allem aber die Landräthe ganz der Administration der Kreise ohne jegliche Beimischung einer politischen Tendenz zurückzugeben. Die segensreiche Einwirkung einer in dieser Richtung sich bewegenden Gesetzgebung würde keiner Classe in höherem Grade zu Gute kommen, als derjenigen, die ihr am meisten widerstrebt, der Classe der großen Grundbesitzer.

Wir haben diese Fragen, obgleich sie zum Theil schon außerhalb des Kreises des Verfassungsrechtes liegen, doch in den Bereich unserer Betrachtung ziehen zu müssen geglaubt, da hier gerade die empfindlichste Lücke unseres Staatswesens liegt. Ein näheres Eingehen auf das Verwaltungsrecht versparen wir uns bis zum Erscheinen des Schlußbandes der zweiten Auflage von Rönnes Werk, der das Verwaltungsrecht behandeln wird.

Das älteste Christenthum und seine Literatur.

9. Kampf und Auseinandersetzung der Parteien.

(Schluß des Cylus.)

Je spärlicher unsere Nachrichten über die Schicksale sind, die Paulus auf seinen Missionsreisen erlebte, um so unschätzbbarer sind uns seine vier Hauptbriefe wegen der Einblicke, welche sie uns in die Persönlichkeit des Apostels, in den Zustand seiner Gemeinden und in die Kämpfe gewähren, welche er hier zu bestehen hatte. Diese Briefe sind keineswegs in erster Linie Lehrepisteln, in der Absicht geschrieben, den Inhalt des christlichen Glaubens dogmatisch auseinanderzusetzen. Vielmehr sind es immer bestimmte Veranlassungen, praktische Fragen, welche den Apostel zum Schreiben bewogen. Ihr großer historischer Werth beruht eben darauf, daß sie uns in ganz bestimmte Situationen versetzen,