

möglich ist, auf schriftlichem Wege des Einverständnisses des Kanzlers versichert zu haben. Denn auch im Urlaub behalten der Kanzler und jedenfalls auch der Generalstellvertreter die Leitung der Geschäfte in Händen. Die Möglichkeit des Eingriffes muß aber rechtlich bestehen, um die unentbehrliche Einheit in der Führung der Gesamtpolitik des Reichs zu sichern.

War die Kanzlerstellvertretung nach dem Gesetze als eine fakultative Einrichtung, die in Fällen der Verhinderung des Kanzlers eintreten sollte, gedacht, so haben die Anforderungen der praktischen Politik weiter geführt. Auch hier hat sich nach dem Worte des römischen Juristen Modestinus¹⁾ die Notwendigkeit als Rechtsschöpferin erwiesen.

Es hat die den Dingen innewohnende Kraft zu einer gewohnheitsrechtlichen Neubildung geführt. Die Unmöglichkeit, die Leitung der gesamten Politik eines großen Reiches bei dem ins Ungeheure steigenden Geschäftsumfang einem einzigen verantwortlichen Reichsminister aufzubürden, hat den Rahmen der Reichsverfassung, die nur einen Reichskanzler kennt, gesprengt²⁾.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers wurde zu einer dauernden Einrichtung. Die Verhinderung des Reichskanzlers wurde durch die Praxis als ständig vorhanden anerkannt, und die Chefs der obersten Reichsbehörden, soweit sie Stellvertretungsämter sind, wurden regelmäßig und ohne Ausnahme zu Stellvertretern des Reichskanzlers bestellt³⁾, und so in diesen Staatssekretären eine Anzahl permanenter verantwortlicher Reichsminister⁴⁾ geschaffen.

1) *Omne ius aut consensus fecit aut necessitas constituit aut firmavit consuetudo* (l. 40 D. de legibus I, 3).

2) Vgl. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin 1906, S. 27.

3) Vgl. Laband, *Wandlungen der Reichsverfassung*, S. 17.

4) Zorn (*Das deutsche Staatsrecht*, 2. Aufl., Berlin 1895, Bd. I, S. 260) behandelt das Stellvertretungsrecht unter der Ueberschrift: „Stellvertretungsämter (Reichsministerien)“.

6.

Da man in der Lösung der Frage der Gestaltung der Reichsregierung durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 nur ein Provisorium — als permanentes Provisorium hatte es der Abgeordnete v. Helldorf bezeichnet — erkannte und nicht meinte, daß aus den Fällen der Verhinderung eine dauernde Einrichtung erwachsen würde, kam das Verlangen nach Reichsministerien nicht zur Ruhe.

Bei den Beratungen des Reichstages über die Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 stand diese Frage, wie oben ¹⁾ schon ausgeführt wurde, im Vordergrund ²⁾ der Diskussion ³⁾.

Schon nach 2 Jahren, in der Reichstagssession 1869 war dann wiederum folgender Antrag Twesten-Münster, der von 102 Abgeordneten unterzeichnet war, gestellt worden: „Den Bundeskanzler aufzufordern, für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen“ ⁴⁾.

Es wurde ausdrücklich betont, und auch schon die Namen einer großen Zahl von Abgeordneten, die den Antrag unterzeichnet hatten (Nationalliberale und Freikonservative), ließen keinen Zweifel in dieser Richtung ⁵⁾ zu, daß der Antrag kein Mißtrauens-

1) Vgl. S. 9 ff.

2) Ueber die Frage der Ministerverantwortlichkeit haben sich noch in teilweise vortrefflichen Ausführungen außer dem Grafen Bismarck verbreitet u. a. die Abg. v. Sybel, Waldeck, Schulze (Delitzsch), Braun und Miquel (Bezold, Bd. I, S. 589 ff., 596, 602, 623, 637, 640 ff.).

3) Vom Abg. Duncker war nach Annahme des Amendements v. Bennigsen ein Antrag auf Ernennung eines verantwortlichen Bundeskriegs- und Bundesmarineministers und einer auf Ernennung eines Bundesfinanzministers (der mit dem preußischen Finanzminister identisch sein könnte) gestellt, aber abgelehnt worden (Bezold, Bd. II, S. 466, 556).

4) Bezold, Bd. III, S. 1132.

5) Darauf wies auch Graf Bismarck hin (Bezold, Bd. III, S. 1165).

votum gegen den Kanzler bekunden sollte. Nicht eine Erweiterung der Kompetenz des Bundes bezwecke der Antrag, wie Twesten¹⁾ in der Begründung hervorhob, sondern er wolle nur Ordnung und Stetigkeit herbeiführen; es handele sich „um das Fundament jedes geordneten Staatswesens, um eine regelmäßige Regierungsgewalt, und für die modernen Staaten ist bisher keine andere Form der Regierung gefunden, die sich auf die Dauer bewährt hätte, als die Form eines verantwortlichen Ministeriums“.

Der Mitantragsteller Graf zu Münster ging weiter. Er wollte durch den Antrag ein Aenderung der Bundesverfassung in unitarischer Richtung [eine monarchische Spitze, „aus der nachher die Bundesministerien und alles von selbst folgt“²⁾] erzielen.

Darum wendete sich hauptsächlich gegen ihn der sächsische Minister von Friesen³⁾.

Der Bundeskanzler Graf Bismarck⁴⁾ bekämpfte den Antrag als ein unverdientes Todesurteil gegen die Bundesregierungen, die ihre Stellung im Bundesrat doch nicht partikularistisch mißbraucht hätten⁵⁾, und als den Süddeutschen den Zutritt verschließend, als „eine zweifellose Vertiefung des Mains als Grenze“. Mit Entschiedenheit sprach sich der Kanzler gegen die kollegiale Ministerverfassung aus⁶⁾, gab seiner Rede einen auffallend versöhnlichen Schluß, versicherte, daß ihm jede Empfindlichkeit gegen die Tendenz und die Unterzeichner des Antrags fern sei, und daß er sich mit allen über das Ziel einig sei, daß man über die Mittel und Wege

1) Bezold, Bd. III, S. 1133 f.

2) Bezold, Bd. III, S. 1139.

3) Bezold, Bd. III, S. 1155 f.

4) Bezold, Bd. III, S. 1165 ff.

5) Der weimarische Minister v. Watzdorf nahm Bezug auf eine Aeußerung, daß die deutschen Kleinstaaten kein Interesse hätten, dem Antrage entgegen zu sein und gab das auch zu mit den Worten: — „wenn diese Staaten lediglich ihr individuelles Interesse im Auge behalten wollten, so möchte das wohl wahr sein“ (Bezold, Bd. III, S. 1186).

6) Bezold, Bd. III, S. 1170 f., 1176.

dazu sehr verschiedener Meinung sein könne¹⁾. Der Antrag Twesten-Münster wurde mit 111 gegen 100 Stimmen angenommen.

In den Verhandlungen über die Verträge, die die Umwandlung des Norddeutschen Bundes in das Deutsche Reich herbeiführten, wurde die Ministerfrage kaum ernsthaft gestreift²⁾.

Sodann wurde 1877 und 1878 bei den Beratungen über das Stellvertretungsgesetz³⁾ die Einsetzung von Reichsministerien im Reichstag erörtert.

Dann trat eine Pause ein, und im Jahre 1884 setzte eine verblüffende Aktion im Bundesrat gegen die Idee von Reichsministerien ein.

Die deutsch-freisinnige Partei hatte in ihrem Programm⁴⁾ „die Entwicklung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens durch gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums“ gefordert.

Gegen dieses Wahlprogramm einer politischen Partei wurde

1) Und im Anschluß an die Rede Laskers erklärte der Kanzler (Bezold, Bd. III, S. 1194), er habe aus dessen Rede wiederum ersehen können, daß man sehr häufig in seiner Meinung sich viel näher steht, als man vor der Diskussion geglaubt hat. „Wenigstens in dem einen Punkte ist mir die Tendenz des Antrags durch die Äußerung des Vorredners viel näher gerückt.“ Der Abg. Lasker (a. a. O. S. 1193) hatte betont, daß es nicht die Absicht sei, dem Kanzler gleichberechtigte Männer zur Seite zu stellen, welche jeden Augenblick in der Lage seien, ihm Schwierigkeiten zu bereiten.

2) Interessant ist, daß in den Verhandlungen des am 24. November 1870 eröffneten norddeutschen Reichstags über die Verträge mit den süddeutschen Staaten es der Abg. Windthorst war, der diesen Punkt berührte: „Ich vermisse ferner in der Bundesverfassung eine kollegialisch geordnete, klar durchsichtige, überall faßbare verantwortliche Regierung . . . Das jetzige Großvezirat kann unmöglich fort dauern, es muß ein ordentliches Ministerium da sein, sonst sind wir unzweifelhaft nicht in der Lage, eine dauernde, feste konstitutionelle Verfassung zu gründen.“ Und auch der Abg. v. Mallinckrodt sprach sich bei der Beratung über den badisch-hessischen Vertrag gegen die Organisation des einen verantwortlichen Kanzlers aus (Bezold, Bd. I, S. 335).

3) Vgl. S. 34 ff.

4) Gründungsprogramm der Deutschen Freisinnigen Partei vom 5. März 1884 (Einigungspunkte zwischen der Deutschen Fortschrittspartei und der liberalen Vereinigung) bei Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 2, Leipzig und Berlin 1907, S. 16.

auf Veranlassung der kgl. sächsischen Regierung¹⁾ eine Erklärung des Bundesrats im Reichsanzeiger²⁾ veröffentlicht. Sie beginnt mit der Versicherung, daß die verbündeten Regierungen ohne Ausnahme entschlossen seien, die Verträge, auf welchen die Reichsinstitutionen beruhen, in unerbrüchlicher Treue aufrecht zu erhalten. „Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche“, so fährt die Erklärung fort, „ist nicht anders möglich, als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrat üben. Die wesentlichsten Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Tätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müßte. Man wird nicht fehlgehen, wenn man in der von der neuen fortschrittlichen Partei erstrebten Einrichtung eines solchen Ministeriums ein Mittel zur Unterwerfung der Regierungsgewalt im Reich unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstags erblickt.“

Nachdem hervorgehoben worden, daß die königliche Regierung die Herstellung eines parlamentarischen Regiments für eine sichere Einleitung zum Verfall und zur Wiederauflösung des Deutschen Reichs halte, wird dann hervorgehoben:

„Der Gedanke an die Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums, wie er nicht bloß in Gestalt eines Programms, sondern in den Verhandlungen des Reichstags von den Jahren 1869 und 1878 zutage getreten, ist deshalb nach der Ueberzeugung der königlichen Regierung überall da, wo er im Reichstage und bei den Wahlen geltend gemacht wird, im Interesse des Reiches, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes zu bekämpfen,

1) Es wurde damals die Vermutung ausgesprochen, daß die sächsische Regierung erst durch den Reichskanzler zu dieser Anregung veranlaßt worden sei.

2) In der Sitzung des Bundesrats vom 5. April 1884 wurde die Erklärung Preußens abgegeben, der sich alle Bundesregierungen anschlossen. Diese im Deutschen Reichs- und Kgl. preuß. Staatsanzeiger 1884, No. 83 veröffentlichte Erklärung ist abgedruckt in: „Reichskanzler, Reichsministerien, Reichsregierung“, Materialien zum Reichsverfassungsrecht (Annalen d. D. Reichs 1886, S. 351f.).

einmal, weil er sich nicht verwirklichen läßt, ohne die vertragsmäßigen Rechte der Reichsglieder und das Vertrauen auf die Sicherheit der Bundesverträge zu schädigen, dann aber auch, weil er eines von den Mitteln bildet, durch welche der Schwerpunkt der Reichsregierung in die wechselnden Majoritäten des Reichstags hinübergeleitet werden soll, und weil diese Ueberleitung, wenn sie gelänge, die Wiederauflösung der deutschen Einheit nach der Ueberzeugung der Regierung im Gefolge haben würde“¹⁾.

Man versteht nicht recht, warum mit so schwerem Geschütze gegen einen nur in der Presse, nicht einmal im Parlamente verkündeten Punkt des Programms einer politischen Partei geschossen werden, warum die Gesamtheit der Bundesregierungen im Bundesrat mobilisiert werden mußte.

Man kann nicht annehmen, daß Fürst Bismarck eine solche politische Aktion nur im augenblicklichen Aerger über eine oppositionelle Partei durchgeführt hat, um die Werbekraft des Programms für die nächsten Wahlen zum Reichstag zu hemmen. Vielleicht waren es weniger die unitarischen Tendenzen der Forderung der Reichsministerien, die er bekämpft wissen wollte als die parlamentarische Regierung²⁾, die in dem freisinnigen Programm gar nicht gefordert war.

Fürst Bismarck fürchtete englische Einflüsse und wollte für den Fall eines Thronwechsels, der bei dem Alter Kaiser Wilhelms I. in drohender Nähe stand, durch die feierliche Erklärung der „verbündeten Regierungen“ einen Riegel gegen die Verwirklichung einer parlamentarischen Regierung vorschieben.

1) Es reiht sich an folgende Erklärung Bayerns: „Die bayerische Regierung ist zu tätiger Mitwirkung an der nationalen Entwicklung auf föderativer Grundlage jeder Zeit bereit; eine Fortbildung der Rechtsverhältnisse in unitarischer Richtung aber wird sie stets mit Nachdruck bekämpfen. Aus diesem Grunde steht sie dem Gedanken der Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums durchaus ablehnend gegenüber, und zwar sowohl mit Rücksicht auf die Stellung des Bundesrates und die durch die Grundverträge gewährleisteten Rechte der Einzelstaaten, als auch mit Rücksicht auf die zukünftige Entwicklung und den gesicherten Fortbestand des Reiches“ (Annalen a. a. O. S. 352).

2) Vgl. Triepel, Unitarismus, S. 99.

Auf dieses Motiv deutet die Aeußerung des Kanzlers zu Mittnacht¹⁾: „Man dürfe keine Gelegenheit vorübergehen lassen, den Bundesrat zur Geltung zu bringen; auch gegenüber etwaigen zentralistischen Neigungen späterer Regierungen, eines liberalen schwächlichen Ministeriums.“ Das scheint die Lösung des Rätsels des sonst schwer verständlichen Vorgehens zu sein.

Diese Ueberspannung des föderalistischen Gedankens in der Erklärung ist befremdlich, denn den verbündeten Regierungen stehen keine vertragsmäßigen Rechte zu, sondern nur verfassungsmäßige, die auf verfassungsmäßigem Wege jederzeit abgeändert werden können.

Daß man nicht bei allen Regierungen Verständnis für die Notwendigkeit eines solchen Schrittes gefunden, geht aus v. Mittnachts Erinnerungen²⁾ hervor.

Man hat in den Regierungskreisen nicht zu allen Zeiten in dem Gedanken eines Reichsministeriums eine die Existenz des Reichs bedrohende Einrichtung erblickt.

Daß vor Gründung des Norddeutschen Bundes die Herrscher von Oldenburg und Coburg-Gotha dafür eingetreten sind, wurde bereits hervorgehoben³⁾.

Weniger bekannt dürfte sein, daß auch der Minister des Staates, der formell den Anstoß zu der Erklärung von 1884 gegeben hatte, 1870 die Aufnahme von Reichsministerien in die Reichsverfassung empfohlen hatte.

In einer auf Wunsch seines Königs wahrscheinlich im August oder September 1870 verfaßten Denkschrift des sächsischen Ministers

1) v. Mittnacht, Erinnerungen an Bismarck, N. F. 1877—1889, Stuttgart u. Berlin 1905, S. 36 f.

2) Der württembergische Minister erzählt, daß er in einer Unterredung mit Bismarck bemerkt habe, „daß es immerhin ungewöhnlich sei, den Bundesrat gegen eine Forderung eines durch die Zeitungen veröffentlichten Parteiprogramms, die im Reichstag noch gar nicht gestellt worden, in das Feld zu führen“. Bei dieser Unterredung sagte Bismarck, die Anregung (Sachsens) komme ihm ganz erwünscht und der sächsische Minister hätte sich noch schärfer ausdrücken dürfen.

3) Vgl. S. 7.

v. Friesen über die durch den Zutritt der süddeutschen Staaten notwendige Revision der Bundesverfassung wurde als 4. Hauptpunkt angeführt¹⁾: „Die Errichtung von Bundesministerien in der Art, daß die Minister des Aeußeren, des Kriegs und der Marine von dem König von Preußen allein, die übrigen Minister aber von dem Bundesrat ernannt wurden. Diese Einrichtung hielt ich für höchst wünschenswert, weil außerdem der Drang der Notwendigkeit dahin führen mußte, daß die preußischen Minister tatsächlich die eigentlich einem Bundesministerium zukommenden Geschäfte besorgten, ohne doch dem Bundesrate, d. h. dem Bunde verantwortlich zu sein. Die oft gehörte Befürchtung, daß durch die Einrichtung von Bundesministerien Eingriffe in die Rechte des Bundesrats und der Einzelstaaten begünstigt werden könnten, vermochte ich nicht zu teilen, sobald nur die Grenzen des Bundeskompetenz gehörig festgestellt wurden.“

Diese Auffassung des Vertreters des zweitgrößten Staates im Bundesrate des Norddeutschen Bundes, der auf Grund mehrjähriger Erfahrungen die Geschäftsführung im Bunde kannte und zu einem Urteil wohl kompetent erscheint, ist in mehr als einer Hinsicht charakteristisch. Sie zeigt, namentlich wenn man sie mit der Bemerkung des weimarischen Ministers v. Watzdorf (S. 44) zusammenhält, daß man in den Kreisen der Bevollmächtigten zum Bundesrat die Aufsaugung der Funktionen des Bundesrats durch Reichsministerien doch nicht ernsthaft gefürchtet hat.

7.

In der Regierungserklärung von 1884 war, wie schon bei früheren Anlässen als ein Hauptgrund gegen Reichsministerien die durch diese drohende Beeinträchtigung der Rechte der „verbündeten Regierungen“ im Bundesrat²⁾ angeführt worden.

1) v. Friesen (Kgl. sächs. Staatsminister a. D.), Erinnerungen aus meinem Leben. Aus dem Nachlaß herausgegeben von H. Freiherrn v. Friesen, Dresden 1910, III, S. 128.

2) Vgl. Triepel, Unitarismus, S. 65.

Rosenthal, Die Reichsregierung.