

Unverkäufliche Leseprobe

Thomas Nipperdey



DEUTSCHE  
GESCHICHTE  
1866 – 1918

Band II  
*Machtstaat vor  
der Demokratie*

C.H.BECK

**Thomas Nipperdey**  
**Deutsche Geschichte 1866 - 1918**  
Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie

972 Seiten. Paperback  
ISBN: 978-3-406-65579-1

Weitere Informationen finden Sie hier:  
<http://www.chbeck.de/12427617>

## I.

### Der Weg zur Reichsgründung: Deutschland 1866–1871

Am Anfang war Bismarck.

Vor zehn Jahren habe ich meine Geschichte des 19. Jahrhunderts mit dem Satz begonnen: Am Anfang war Napoleon. Das hat mir viel Kritik und wohl auch Spott eingetragen. Die Strukturhistoriker wittern dabei gleich eine personalistische Geschichtsauffassung, die Vorstellung einer von großen Männern, von Individuen und ihren individuellen Taten bewegten Geschichte. Sie halten sich lieber an den Gegensatz: Am Anfang war keine Revolution. Es ist nicht die Selbstverliebtheit des Autors in eine Stillfigur oder deren Erhebung zu einem Markenzeichen, nicht die Lust an einer provokativen Wiederholung und schon gar nicht das Bekenntnis zu einer allgemeinen und wirklich unhaltbar personalistischen Geschichtsansicht, wenn ich trotzdem noch einmal so anfangen. Es gibt Zeiten, in denen Personen, wie immer sie wiederum Produkte ihrer Zeit sind, den Lauf der Dinge prägen, ja in denen *eine* Person diesen Lauf der Dinge prägt, an die Spitze der Zeittendenzen und -prozesse tritt, so daß es ganz unmöglich ist, sie wegzudenken oder für auswechselbar zu halten, wie das doch das Charakteristikum der Normalität ist. Die Gründung des nach zwei Menschenaltern wieder untergegangenen Deutschen Reiches, von dem dieser Band handelt, hat vielfältige Ursachen, steht in einem Geflecht von Strukturbedingungen und überindividuellen Prozessen, von denen wir ausführlich reden werden. Aber es läßt sich nicht bestreiten: Bismarck hat diese Reichsgründung bestimmt; er hat die Zeittendenzen, die ihn getragen haben, auch gelenkt. Ohne ihn wäre alles anders gewesen. Das macht seine Rolle in der deutschen Geschichte mit der Napoleons vergleichbar.

Die Geschichte hat es mit den Geschichten zu tun, und die Aufgabe des Historikers ist es, auch und wieder, Geschichte zu erzählen. Erzählte Geschichte hat, anders als in der Wirklichkeit sonst, einen deutlichen Anfang und dann ein Ende, zwischen beiden verläuft sie. Der lapidare Einsatz – mit dem Paukenschlag sozusagen – soll auch meine Absicht betonen zu erzählen, von Anfang und Ende, von der Epoche im alten Sinne des Wendepunkts zu sprechen. Auch darum wiederhole ich den Beginn. Am Anfang war Bismarck.

1866 hatte Bismarcks Politik eine erste Entscheidung in der deutschen Frage herbeigeführt: Preußen hatte im Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland gesiegt, Österreich war aus Deutschland ausgeschieden. Diese Teilung Deutschlands war endgültig und eindeutig – bis 1918 jedenfalls, Österreich war keine deutsche Macht mehr. Anders war es mit der Organi-

sation des außerösterreichischen Deutschland. Im Norden hat Bismarck Preußen durch die Annexion von fünf Staaten erheblich vergrößert und den von ihm klar dominierten Norddeutschen Bund etabliert, das schien irreversibel. Dieser Norden war vom Süden durch die international sanktionierte Mainlinie geschieden, das Rest-Deutschland von 1866 war zweigeteilt, die süddeutschen Staaten waren eine eigene politische Wirklichkeit. Aber sie waren mit Preußen und dem Norden zollpolitisch und militärpolitisch verbunden, standen zum Norden in einem besonderen Verhältnis. Die Frage war, wie provisorisch oder wie definitiv dieses Verhältnis war, wie es sich entwickeln würde.

Politik in Deutschland zwischen 1866 und 1870 fand auf drei Ebenen statt: als europäische Politik zwischen den großen Mächten, als Deutschlandpolitik zwischen den deutschen Staaten, dem preußischen Norden und den Südstaaten, als Innen- und Verfassungspolitik der Einzelstaaten und des Norddeutschen Bundes. Diese drei Weisen von Politik standen natürlich in ständiger Wechselwirkung, beeinflussten sich gegenseitig. Gerade wenn man das im Auge behält, dient es der analytischen Klärung, sie voneinander abzuheben und nacheinander vorzuführen.

## 1. Deutschland und Europa 1866–1869

Die Entwicklung der deutschen Verhältnisse war eng mit den europäischen Machtverhältnissen verknüpft: Veränderungen in Deutschland, die Bildung eines preußisch-deutschen Nationalstaates z. B., berührten natürlich die anderen, vor allem auch Nachbarn und Großmächte; eine neue Macht im Zentrum verschob die Gewichte aller Mächte im europäischen „System“ und beeinträchtigte sie womöglich. Diplomatische Vereinbarungen und Friedensverträge, wie der von 1866, der die Mainlinie „festschrieb“, waren Teil des europäischen Völkerrechts, sie waren grundsätzlich nicht ohne Zustimmung der anderen Mächte zu ändern. Deutschlandpolitik also war von der europäischen Politik und Machtlage abhängig.

Wie war diese Lage nach dem Friedensschluß von 1866? Die Flügelmächte England und Rußland, weltpolitisch die eigentlichen Antipoden dieser Jahrzehnte, hatten die Entscheidungen hingenommen und verharrten gegenüber deutschlandpolitischen Entwicklungen in abwartender Neutralität. England war im Interesse der Friedenssicherung an einer Konsolidierung Mitteleuropas einigermaßen interessiert, die Labilität der deutschen Verhältnisse war ein Störpotential für das europäische Gleichgewicht. Es hatte zwar Vorbehalte gegen das konservative Preußen Bismarcks, aber fast noch mehr gegen die unruhige Hegemonialpolitik Napoleons. Dennoch, die Distanz zu kontinentaleuropäischen Fragen war 1864/66 groß geworden, das war die Hauptsache. Rußland beanspruchte zwar ein Mitspracherecht auch in Mit-

teleuropa, aber jetzt war es gegenüber den möglichen Entwicklungen, wie gesagt, halbwegs neutral. Es hatte 1866 einen europäischen Kongreß zur Friedensvermittlung gefordert, war gegen die preußischen Annexionen eingetreten und für die Unabhängigkeit der hessischen wie württembergischen Dynastien; erst als Bismarck mit nationaler Revolution drohte, hatte es widerwillig nachgegeben. Es hatte weiterhin einige auch dynastisch bedingte Sympathien für die relative Unabhängigkeit der süddeutschen Staaten, aber zugleich Sympathien für Preußen, seinen einzigen einigermaßen verlässlichen Quasi-Partner in Europa gegenüber Österreich und zumal gegenüber allen nationalpolnischen Bestrebungen. Österreich, der Besiegte von 1866, war potentiell revisionistisch – zumal als der bisherige sächsische Minister Beust, entschieden großdeutsch-föderalistisch, Ende Oktober die Leitung der Wiener Politik übernahm, damit schien die Deutschlandpolitik noch einmal Priorität zu bekommen. Zunächst freilich stand Österreich im Schatten der Niederlage und war primär vom „Ausgleich“ mit Ungarn (1867), der wichtigsten innerstaatlichen Folge dieser Niederlage, in Anspruch genommen. Aber auch auf längere Sicht war eine offen revisionistische Politik, wie wir sehen werden, in Rücksicht auf die schwierigen Nationalitätenverhältnisse zwischen Deutschen, Magyaren und Slawen nicht möglich; immerhin, Österreich war entschieden für den Status quo der Mainlinie, für Eindämmung Preußens wenigstens, da ein Zurückwerfen aussichtslos erschien, für „moralische Eroberungen“ im deutschen Süden, für eine eigene Rolle in der Deutschlandpolitik. Einen Bündnisfühler Bismarcks im Frühjahr 1867 lehnte Wien ab, da er auf einen deutschlandpolitischen Verzicht hinauslief und keine – orientalische – Kompensation enthielt.

Die Protagonisten der europäischen Politik, im Blick auf die deutsche Frage, waren Preußen und Frankreich, und das hieß damals auch Bismarck und Napoleon. Das Ziel zunächst der preußischen Politik war langfristig dynamisch, war die Veränderung des Status quo in Deutschland. Die Ordnung von 1866 war – mit ihrem Nebeneinander von Trennung und Bindung – unfertig und instabil. Wirtschafts- wie Sicherheitspolitik schienen von „Fortschritten“ der nationalen Einheit abhängig. Die deutsche Nationalbewegung, mit der sich Bismarck verbündet hatte, war unbefriedigt; sie betonte die Vorläufigkeit, sie wollte die „Vollendung“ der deutschen Einheit, und sie hatte ihre eigene Dynamik. Und: Bismarck – wie immer es mit seinen großpreußischen Machtambitionen stehen mochte – hatte die Neuordnung von 1866 im Norden auf den Kompromiß mit der liberalen Nationalbewegung gegründet, das gerade sollte die konservative preußische Monarchie und ihre Autoritäts- und Machtstrukturen unter den Gegebenheiten des neuen bürgerlichen Zeitalters bewahren. Aber um diese neue staatliche Ordnung auf Dauer zu stabilisieren und zu legitimieren, mußte der Staat Nationalstaat werden, das allein sicherte die endgültige Integration. Insofern war die Deutschlandpolitik Preußens auch, und zwar wesentlich, innen- und verfassungspolitisch begründet. Bismarck konnte sich mit dem

Ergebnis von 1866 nicht auf Dauer begnügen, seine Politik war darum notwendig nicht-saturiert, war revisionistisch, war potentiell „offensiv“. Und insofern die nationalstaatliche Neuordnung in Deutschland eine Revolution der europäischen Machtverhältnisse bedeutete, war diese Politik revolutionär. Sich in den Verhältnissen von 1866 einzurichten, dazu war Bismarck – trotz manchmal gegenteiliger Äußerungen – und war Preußen nicht bereit, nicht in der Lage. Jedenfalls nicht auf Dauer.

Wenn man das klar und scharf herausgestellt hat und festhält, muß man nun auch gegen alte und neue „nationalpatriotische“ wie „kritische“ Legenden betonen: Man darf die Politik nach 1866 nicht von dem Ergebnis 1870/71 her konstruieren. Bismarck ist 1866/67, von Nikolsburg bis zur Luxemburg-Krise, erst allmählich von einer primär großpreußischen Politik zu einer deutschen Nationalpolitik übergegangen. Aber auch dann gab es keine Teleologie, keinen Determinismus, keinen Meisterplan, keine fortschreitende Offensive, keine „revolutionisierende“ Politik. In welcher Zeit das große Ziel realisiert werden könne, das war eine ganz und gar offene Frage. Es gibt zahllose Äußerungen Bismarcks wie seines alten Königs in dieser Richtung: Man hat die Zeit nicht in der Hand, alle Ungeduld ist fehl am Platz, vielleicht wird erst die nächste oder gar die übernächste Generation die Einigung erleben – das war nicht taktische Bemäntelung, nicht beiläufig dahergesagt, das war durchaus ernst gemeint. Man stand unter keinem unmittelbaren Handlungszwang, man konnte auch abwarten; Situationen z. B. mochten sich entwickeln, „machen“ konnte man sie nicht. Keineswegs auch war für Bismarck die Konfrontation mit Frankreich von vornherein und auf Dauer vorgegeben. Er hat eine „Juniorpartnerschaft“, eine stille Allianz, einen Ausgleich durchaus und wiederholt erwogen – die Hoffnung, die Friedenspartei in Paris und die Friedensneigung Napoleons würden sich durchsetzen, spielte dabei eine Rolle.

Freilich, nationale Einigung, das Ziel dieser Politik, war kein gleichsam von selbst ablaufender Prozeß, dem man nur zu folgen brauchte. Insofern stand die preußische Politik schon unter dem Gebot, keine Chance vorübergehen zu lassen, Initiative zu ergreifen und, soweit die Situation es zuließ, die Gefahren des unkonsolidierten Status einzudämmen. Die Frage, ob es deshalb, wenn schon keinen unmittelbaren, so doch einen mittelbaren Handlungs- und Zeitdruck gegeben habe, ist darum legitim, sie läßt sich aber nur von Fall zu Fall entscheiden. Im ganzen: Bismarck steuerte nicht einfach auf die Reichsgründung los, und seine Politik war auch nicht auf rasche Erfolge angewiesen. Auf die Dauer aber zielte sie auf die Lösung der nationalen Frage und auf den nationalen Erfolg. Nach außen hin hat Bismarck das Abwarten, das lediglich defensive Reagieren betont – das sollte Europa beruhigen und nationale Heißsporne, Störfaktoren gleichsam, aus dem Gang der wirklichen Dinge heraushalten; das hinderte ihn aber nicht, aus der Defensive heraus initiativ zu handeln, ja, das war für Bismarck die angenehmste Position. Daß jede Änderung in Deutschland mit der Lage in Europa korre-

spondierte und nur unter besonderen europäischen Bedingungen möglich war, wußte er wie alle Diplomaten der damaligen Welt und besser als die Mehrzahl seiner überwiegend innen- und nationalpolitisch orientierten Zeitgenossen.

Zu dieser Politik gehört nun auch eine uns nicht mehr vertraute Grundgegebenheit der Zeit: Der Krieg war in Europa noch ein legitimes Mittel der Politik, ultima ratio, wenn eine andere Lösung von Machtkonflikten unmöglich schien. Die Bereitschaft, einen Krieg zu riskieren, war in allen Krisen vorhanden und darum die Bereitschaft, bis an den Rand eines Krieges zu gehen. Freilich, das galt für Bismarck wie für Europa: In dieser Zeit war ein Krieg nur noch möglich, wenn der Kriegsgrund nach innen wie außen „legitim“ war – so gewiß man über solche Legitimität streiten mochte.

Wir müssen bei der Erörterung von Bismarcks Grundposition in der deutschen und europäischen Politik noch eine Frage im Vorgriff wenigstens erwähnen, wir gehen, wenn wir nach der Bilanz der Reichsgründung fragen, noch ausführlicher darauf ein. Bismarck, die preußische Monarchie, der preußische Staat und ihre norddeutschen Bundesgenossen wollten, wenn sie denn „nationale“ Politik machten, diese fest in ihrer Hand haben; es sollte Politik der Regierungen und Staaten sein, Politik „von oben“. Die nationale Bewegung war ein Bundesgenosse, die öffentliche Meinung ein wichtiger Faktor – auch im außenpolitischen Spiel; und die Drohungen mit der nationalen Revolution, mit Volkserhebungen, Unruhen und Umsturz spielten eine Rolle. Aber: Die nationale Einigung sollte nicht „von unten“, von Volk und Massen, kommen, ungesteuert und unsteuerbar, jenseits von Establishment und Institutionen, das hätte die innen- und verfassungspolitischen Gewichte verschoben. Nationaldemokratische Alternativen sollte es nicht geben. Das war die Bedingung, unter der sich Bismarck mit der Nationalbewegung eingelassen hatte, ihre Politik in die seine übernahm. Auch das muß man bei Erörterung der Krisen zwischen 1866 und 1870 immer mitbedenken. Hier war für Bismarck noch eine andere Frontlinie. Aber es kam darauf an, daß sie gerade nicht aufbrach.

Soviel zur Grundeinstellung Bismarcks und Preußens. Der andere Protagonist im Zusammenhang von Deutschlandpolitik und europäischen Machtverhältnissen war das Frankreich Napoleons III. Die französische Politik beruhte auf einer widersprüchlichen Grundposition. Frankreich beanspruchte eine halbhegemoniale Stellung im nicht-russischen Kontinentaleuropa. Aber ideenpolitisch legitimierte es diesen Anspruch als Wortführer gegen die Reaktion, gegen den Status quo von 1815 und darum als Protagonist der populären und nationalen Bewegungen, des auf sie gegründeten Friedens und des Fortschritts. Europa sollte – in Polen, in Italien, ja in Mitteleuropa – national reorganisiert werden, Frankreich war dann der gegebene Protektor eines solchen Europas. Das Dilemma lag auf der Hand. Die nationale Neuordnung Deutschlands ließ eine neue Großmacht jenseits des

Rheins entstehen, das mußte das Machtgewicht Frankreichs schwächen und seine Sicherheitsinteressen berühren: Das war eine Herausforderung der französischen Staats- und Nationalraison. Dieses Dilemma zwischen nationaler Neuorganisation Europas und der Ablehnung eines neuen deutschen Nationalstaates verschärfte sich aus zwei Gründen: Zum einen war das System des Bonapartismus – plebiszitär-revolutionär begründet – im Inneren besonders krisenanfällig, es besaß keine traditionelle oder selbstverständliche (oder liberaldemokratische) Legitimität. Die in unserem Zusammenhang entscheidende Folge war: Das Herrschaftssystem war nicht auf außenpolitische Ruhe angewiesen, sondern auf außenpolitische Erfolge und auf Prestige, und das Maß für Erfolg und Prestige war der reizbare französische Nationalismus der damaligen Wortführer der Nation. Schon der seltsame Ruf nach „Rache für Sadowa“ (Königgrätz), also für einen preußischen Sieg über Nichtfranzosen, war ein Ausdruck des populären und emotionalisierten Prestigedenkens. Der innenpolitisch vorgegebene Erfolgswang wurde – in unvergleichlich anderem Maße als bei Bismarck – zu einem wesentlichen Faktor der Außenpolitik und erschwerte die traditionellen rationalen Kalkulationen der Diplomaten über Risiken und Chancen, kurz- und langfristige Ziele. Zum anderen: Mehr noch als überall sonst gab es Gegensätze unter den Beratern Napoleons, zwischen Konfrontations- und Appeasementpolitikern etwa; das war durch die innenpolitischen Gegensätze zwischen Liberalen und Konservativen, zwischen pro- und anti-klerikalen Bonapartisten noch verschärft.

Aber Napoleon selbst wurde trotz seiner eher friedlichen Neigungen zum Gefangenen seines Systems und dessen außenpolitischer Prestigebedürfnisse. Frankreich hatte im Krieg 1866 nicht die erhoffte entscheidende Rolle spielen können, der preußische Sieg und Bismarcks Friedensschluß kamen zu schnell; es hatte die preußische Expansion durch die Mainlinie begrenzt, aber die Grundentscheidung hatte es nicht hindern können. Europäisch gesehen war der preußische Erfolg eine relative Machteinbuße Frankreichs. Nach dem Friedensschluß gab es im Grunde zwei Alternativen. Die eine war, Preußen zu einer Art Juniorpartner in einem französisch geführten Europa zu machen: entweder, indem man auf weitere nationale Neuordnung verzichtete, Preußen sich mit Norddeutschland begnügte und das französisch besetzte Rom nicht an das neue nationale Italien fiel (das hätte den Rücksichten Napoleons auf seine entschieden katholischen Wähler entsprochen) – oder indem Frankreich zwar irgendeinen „Anschluß“ des deutschen Südens an den Norden zuließ, aber dafür durch „Kompensationen“ entschädigt wurde (eine Art Erwerbsgemeinschaft der beiden Partner). Und natürlich war auch eine andere Form des Ausgleichs denkbar. Sowohl Napoleon selbst wie eine Reihe seiner Berater haben die Partnerschaftsalternative sehr ernsthaft in Erwägung gezogen; und auch Bismarck war lange und immer wieder einer Art „stillen“ Allianz gegenüber keineswegs abgeneigt. Die andere Alternative für Frankreich war die entschiedene Eindämmung Preußens

und jeder weiteren Expansion, Konfrontation statt Kooperation also, das verwies auf andere europäisch-antipreußische Allianzen, auf eine gemeinsame Front der Eindämmungsmächte. Solche Politik war auf den Status quo orientiert, insoweit defensiv, zugleich freilich aggressiv interventionistisch gegen jegliche Veränderung anderswo in den europäischen Kernländern.

Eine frühe Entscheidung fiel 1866/67 in der ersten großen außenpolitischen Krise nach dem Krieg, der Luxemburg-Krise. Luxemburg, mit dem Königreich der Niederlande durch Personalunion verbunden, hatte zum Deutschen Bund gehört und besaß – deshalb – eine preußische Garnison. Hier war mit dem Ende des Deutschen Bundes 1866 eine Neuregelung fällig. Und hier gab es französische Ambitionen. Bismarck hatte 1866 im Ringen um die französische Neutralität zwar Kompensationsforderungen im linksrheinisch-deutschen Gebiet strikt abgelehnt, aber angedeutet, daß Frankreich gegenüber Luxemburg und Belgien – auf dem Boden der Frankophonie – eher freie Hand habe; er hatte einen gewissen Druck auf Luxemburg und die Niederlande nicht ausgeschlossen, ja, wenn Frankreich die preußische Deutschlandpolitik toleriere, das mögliche Eingehen auf sein Bündnisangebot signalisiert; er verpflichtete sich jedoch zu nichts, ein vom französischen Botschafter aufgesetztes Abkommen unterschrieb er nicht. Napoleon hat die Situation – Bismarck war auf seine Neutralität angewiesen – nicht ausgenutzt; der schnelle Friedensschluß nahm Frankreich das Druckpotential und führte insoweit zu einer gewissen Verstimmung in Paris. Als Napoleon die Sache im Winter 1866/67 wieder aufgriff, war ein preußischer „Preis“ für die längst gewährte Neutralität nicht mehr aktuell. Die Pariser Regierung verhandelte mit dem König von Holland über einen Verkauf Luxemburgs; das schien aussichtsreich, weil der König in Geldnöten und die Regierung im Haag an Luxemburg uninteressiert war. Bismarck schien das im Sinne einer profranzösischen Option zu tolerieren, ja Frankreich zu solchen Schritten zu ermuntern; aber zu irgendeiner Kooperation, in die ihn Paris hineinzuziehen suchte, war er nicht bereit. Er lehnte es ab, dem holländischen König gegenüber aktiv zu werden oder sich sonstwie vor der öffentlichen Meinung in dieser national sensitiven und zunehmend erhitzten Frage – Luxemburg, ein altes deutsches Territorium und zuletzt Gliedstaat des Bundes – zu engagieren und irgendwie, worauf Frankreich zielte, kompromittieren zu lassen. Vielmehr ließ er in dieser Situation im Einvernehmen mit den süddeutschen Staaten die „Schutz- und Trutzbündnisse“ von 1866 veröffentlichen. Das hatte weniger außenpolitische als deutschland- und verfassungspolitische Gründe, das sollte die Nationalbewegung beruhigen und zufriedenstellen. Das demonstrierte seine „nationale“ Position; und man kann überhaupt feststellen, wie er in diesen Monaten von einer mehr großpreußischen zu einer mehr nationaldeutschen Politik überging. Der holländische König – ob nun wegen der Veröffentlichung der Bündnisse oder aus anderen Gründen – forderte, der preußische König müsse sein förmliches Einverständnis mit dem Verkauf erklären. Das schuf endgültig eine Situation, die Bismarck bis

dahin auf jeden Fall hatte vermeiden wollen. Er konnte nun diesen Wunsch, der natürlich auch der Wunsch Frankreichs war, zwar nicht einfach ablehnen, aber er „bestellte“ eine parlamentarische Anfrage zu jener Forderung. Das entfachte einen Sturm nationaler Entrüstung, auf den Bismarck sich jetzt bei seiner Ablehnung berufen konnte. Vor das Risiko gestellt, sich die nationale Bewegung zu entfremden, ging er zur entschiedenen Abwehr des französischen Vorstoßes über.

Es ist sehr unwahrscheinlich, daß Bismarck Paris in dieser Sache in eine Falle gelockt hat, also z. B. jene Anfrage des holländischen Königs provoziert (oder auch nur vorausgesehen) hat; es war die – ungeschickte – französisch-holländische Verhandlungstaktik, die die Situation produziert hatte. Bismarcks Reaktion freilich war so, daß es mit dem französischen Plan endgültig vorbei war; er konnte – mit der mobilisierten öffentlichen Meinung – von seinem angedeuteten undeutlichen „halben“ Einverständnis wegkommen und sich deutschlandpolitisch profilieren. Er hatte sich (gegen jede Kompensationspolitik älteren Stils) an die Spitze einer deutschen Nationalpolitik gesetzt. In der Folge haben er und die Neutralen auf einer Konferenz, die den Abzug der preußischen Garnison und die Neutralisierung Luxemburgs – also sein Ausscheiden aus „Deutschland“ – beschloß, Frankreich einen „ehrvollen Abgang“ ermöglicht, der wenigstens noch wie ein halber Erfolg aussah. Sie wollten eine massive (und neue) französische Niederlage vermeiden, auf die Napoleon hätte mit Krieg reagieren können (oder müssen). Auch in Bismarcks Überlegungen hat Krieg eine Rolle gespielt, er lehnte ihn – gegen Moltke – in dieser Situation ab. Luxemburg war kein „legitimer“ Kriegsgrund, aber er fand, daß sein Entgegenkommen die äußerste Grenze seines Friedenswillens sei.

Man kann spekulieren, ob die Verständigung zwischen Preußen und Frankreich über die Kompensation in Luxemburg (und vielleicht auch Belgien) hätte gelingen können, Bismarck hat sie ja anfangs durchaus ernst genommen. Aber das hätte für die deutsche Seite vorausgesetzt, daß die deutsche Einheitsfrage gleichzeitig oder doch in der unmittelbaren Folge vorangekommen wäre; in dieser Hinsicht drängte Bismarcks Veröffentlichung der „Schutz- und Trutzbündnisse“ auch auf „Anschluß“. Aber die deutsche Nationalbewegung wollte keine „Kompensationen“ und der französische Nationalismus keinen deutschen Nationalstaat, daran wäre auch jene hypothetische Vereinbarung aufgelaufen.

Das Ergebnis dieser Krise war mehr als episodisch: Für Frankreich war die Idee eines Ausgleichs, einer Juniorpartnerschaft und Erwerbsgemeinschaft mit Preußen, die dessen nationale Ambitionen eingebunden und die eigene Position – ein nationales Europa unter französischer (Halb-)Hegemonie – gestärkt hätte, unmöglich geworden. Napoleon selbst zwar sah im Ausgang der Sache eigentlich keine Niederlage, wohl aber war das die Meinung der meisten seiner Anhänger und auch seiner Gegner. Und das bestimmte nun die Politik. Kompromisse schienen nicht möglich. Frankreich

fühlte sich düpiert; es stellte sich nun klar gegen Preußen, gegen eine nationaldeutsche Einigungspolitik. Eindämmung, nicht Kooperation, das war jetzt das Programm. Trotz des abschließenden Kompromisses in der Luxemburg-Frage, eine Versöhnung war jetzt fast ausgeschlossen. Das Scheitern der französischen Pläne, ein Kaisertum in Mexiko zu gründen, hat die französische Politik zusätzlich unter Erfolgszwang gestellt.

Bismarck zog aus dem Ausgang der Krise andere und nicht so eindeutige Schlüsse. Er sah die neue Pariser Eindämmungspolitik als vorläufigen innerfranzösischen Sieg der Konfrontations- und Kriegspartei. Er sah, daß eine stillschweigende Allianz mit Frankreich kaum mehr möglich war. Er erwartete darum vermehrte Widerstände und Gefahren bei einer expansiven preußischen Südpolitik. Zugleich verstärkte sich seine Überzeugung, daß er Nationalpolitik nur mit der öffentlichen Meinung und der nationalen Bewegung treiben konnte, nicht gegen sie, nicht ohne sie.

Die beiden folgenden Jahre 1867/69 sind nicht von direkten Konfrontationen erfüllt, sondern von Versuchen, die europäischen Mächtebeziehungen zugunsten der Eindämmungsstrategie zu verändern. Es kam darauf an, wie sich das Verhältnis Frankreichs einerseits zu Rußland, andererseits zu Österreich entwickelte. Dabei spielte wie so häufig in der europäischen Politik des Jahrhunderts die „orientalische Frage“, die Frage der Balkannationen und der Zurückdrängung des Osmanischen Reiches, eine wichtige Rolle. Sie war gerade wieder durch einen Aufstand der Kreter gegen die Türken und durch rumänische Probleme für Europa aktuell geworden; Österreich und Rußland hatten sich unmittelbar, Frankreich mehr mittelbar, aber sehr stark engagiert.

Es gab viele Befürworter einer französisch-russischen Annäherung, aber auf Dauer kam sie nicht zustande. Die Interessen waren zu ungleich: Rußland erwartete von Frankreich Unterstützung in der orientalischen Frage, die wollte Frankreich nicht geben; Rußland wollte sich nicht ohne Not und nicht ohne greifbare Vorteile auf die anti-preußische Seite schlagen (z. B. gegenüber Belgien), nur darin aber konnten die Franzosen den Sinn einer Annäherung sehen. Und ebensowenig wollte Frankreich sich in den Weltgegensatz Rußlands zu England hineinziehen lassen (etwa durch Unterstützung Rußlands auf dem Balkan). Schließlich, das moralisch innenpolitische Engagement vieler Franzosen für die Polen hinderte auf beiden Seiten eine Annäherung. Die Begegnung zwischen dem Zar und Napoleon war darum ein Mißerfolg.

Preußen hatte zwar mit Geschick vermieden, Rußland in den orientalischen Fragen gegen Österreich schlichtweg zu unterstützen und dadurch sowohl Österreich wie den Weltgegner Rußlands, England, gegen sich und an die Seite Frankreichs zu treiben und sich selbst in neue Abhängigkeit zu begeben; aber es isolierte Rußland auch nicht, die Gemeinsamkeit der dynastischen Interessen und der polnischen Teilung blieben starke Bindungen. Bismarck hatte sogar gegen eine französisch-russische Annäherung im

Orient, die Frankreich an die Peripherie abgelenkt hätte, nichts einzuwenden, ja selbst eine französisch-österreichische Gemeinsamkeit im Orient hätte für Preußen Vorteile gehabt, weil sie Rußland an Preußen gebunden hätte. Aber das blieben eher Strategiespiele. Eine gewisse Sorge Rußlands, die preußische Unterstützung zu verlieren, hatte bei der Mehrheit der russischen Führung umgekehrt zur Folge, angesichts französisch-österreichischer Gemeinsamkeiten in der Orientpolitik, daß es Preußens deutsche Politik eher unterstützte oder doch wenigstens tolerierte. Andere freilich waren angesichts der fehlenden Gegenleistungen Preußens gegen eine pro-preußische Option. Insofern blieb die russische Position doch in der Schwebe.

In den Vordergrund der französischen Politik rückte, als aus der russischen Option nichts wurde, die Annäherung an Österreich. Schon im August 1867 trafen sich die beiden Kaiser in Salzburg und dann im Oktober in Paris. Beide Mächte waren vital an der Eindämmung Preußens interessiert und gegebenenfalls an einer Revision von 1866. Aber die gemeinsame Basis blieb schmal. Für Österreich spielte das Nationalitätenproblem eine zentrale Rolle: Die Deutschen Österreichs wollten keine Neuauflage des Bruderkrieges, gar an der Seite Frankreichs, und die Ungarn wollten keine Neuauflage der früheren Deutschlandpolitik, weil das ihre gerade errungene Mitherrschaft in Frage gestellt hätte. Das galt nicht nur für eine eigentliche Revisionspolitik, sondern auch für das – kleinere – Eindämmungsziel, die Unabhängigkeit der süddeutschen Staaten zu erhalten. Und der Versuch der Regierung, in Süddeutschland moralisches Terrain zu gewinnen, mußte auf die starken anti-französischen Stimmungen dort Rücksicht nehmen. In Wien konnte die Regierung Beust nur darauf setzen, daß eine allgemeine Machtverschiebung in Europa auch Österreich zugute kommen würde. Wenn man z. B. eine französische Garantie gegen die russische Konkurrenz auf dem Balkan bekommen würde, dann mochte das eine noch aktivere russische Balkanpolitik und ein russisch-preußisches Gegenbündnis provozieren. Über ein solches russisches Bündnis würde Preußen in einen Konflikt mit dem Westen gezogen und so von Süddeutschland getrennt werden. Das war eine Art große Revisionsstrategie. Das hatte zudem den Vorteil, Österreichs deutsche Politik in relativer Distanz zu Frankreich zu halten, auch darum schien der Umweg über den Orient günstig. Aber Frankreich wollte sich unter keinen Umständen gegen Rußland benutzen lassen, zumal Österreich nicht bereit war, sich direkt gegen Preußen zu engagieren.

Ein französischer Allianzvorschlag von 1867 zeigt noch einmal die Phantasien über Territorialverschiebungen, die das vergangene Jahrzehnt bestimmt hatten. Frankreich sollte das linke Rheinufer, Österreich Schlesien bekommen und die Vormacht in Süddeutschland werden. Wenn das denn wirklich ernst gemeint war, auch für Österreich war ein solcher Vorschlag jetzt unannehmbar.

Im ganzen: Frankreich wollte Österreich gegen Preußen benutzen und Österreich Frankreich unmittelbar gegen Rußland. Daraus konnte letzten

Endes nichts werden, alle Kombinationen blieben in der Schwebe. Frankreich ließ sich nicht in die Orientpläne Wiens ziehen, und Wien wollte einen unbedachten Angriff Frankreichs auf Preußen gerade verhindern. Es gab immer auch – kurzfristig – Alternativen, z. B. eine französisch-preußische Verständigung über den Orient, aber eine solche durfte nicht gegen Rußland gerichtet sein und war, von seiten Preußens, eher ein Warnsignal an Rußland. Als Österreich Ende 1868 versuchte, gegen rumänische Provokationen eine Krimkriegskoalition mit den Westmächten zustande zu bringen, brachte Bismarck den rumänischen Fürsten dazu, seine supernaturalistischen Minister zu entlassen; das entschärfte die russisch-österreichische Krise, Preußen konnte die ungeliebte Parteinahme vermeiden.

Zu einer formalen Allianz der Eindämmungsmächte also, insbesondere zwischen Frankreich und Österreich, kam es nicht. Dennoch aber wurde eine Annäherung und eine entschiedener Konfrontation gegenüber Preußen deutlich. Im Herbst 1869 trafen die Monarchen briefliche Absprachen über gegenseitige wohlwollende Neutralität im Kriegsfall und eine Neutralisierung Rußlands in einem französisch-preußischen Konflikt durch Aufmarsch Österreichs, eine Neutralisierung Preußens in einem russisch-österreichischen Konflikt durch Aufmarsch Frankreichs. Auch Italien war ganz lose in diese Absprache einbezogen, aber es stand wegen seiner Ansprüche auf das Trentino immer noch in Gegnerschaft zu Österreich, und wegen der französischen Truppen im päpstlichen Rom zumal in Gegnerschaft zu Frankreich. Ob über diese eher losen Absprachen hinaus mehr zu erwarten war, blieb offen; Österreich jedenfalls wollte ohne abgeschlossene Kriegsrüstung nicht in eine mögliche französische Offensive gegen Preußen hineingezogen werden. Immerhin, im Frühjahr 1870 fanden in Paris französisch-österreichische Militärbesprechungen mit dem Erzherzog Albrecht über einen gemeinsamen Krieg statt. Auf der anderen Seite hatten Rußland und Preußen erwogen, daß Rußland im Fall eines französisch-preußischen Konfliktes Österreich und Preußen bei einem österreichisch-russischen Konflikt Frankreich zum Stillhalten zwingen werde. Gegenseitige Hilfsversprechungen oder auch nur ein Abkommen gab es aber nicht. Bismarck wollte keine festen Blöcke und Allianzen, wollte nicht in einen österreichisch-russischen Krieg hineingezogen werden und auf diese Weise dann in einen Krieg mit Frankreich.

England endlich war gegenüber diesen Kombinationsspielen neutral; was die deutsche Frage betraf, so konnte und wollte es nur eine friedliche Lösung unterstützen. Seit 1868 freilich schien sich der Gegensatz zu Napoleon abzuschwächen, die „liberale“ Umorientierung in Frankreich fand gerade bei den frankophilen Ministern Sympathien, eine Appeasementpolitik gegenüber Napoleon und seinen gefährlichen belgischen Ambitionen (der Kauf der belgischen Eisenbahnen 1869 scheiterte am englischen Einspruch) schien wenigstens möglich, wenn es auch weiterhin viel Mißtrauen gab. Insoweit konnten weder Frankreich noch Preußen mit absoluter Sicherheit auf die englische Neutralität rechnen.

Insgesamt hat die Entwicklung dieser Jahre aus Bismarcks Sicht kaum Raum für außenpolitische Bewegung in der deutschen Frage gelassen. Die Eindämmungsmächte Frankreich und Österreich waren zwar nicht eben geschlossen, aber doch in einer Art diplomatischer Offensive 1869/70 stärker geworden, und die neutralen oder wohlwollenden Flügelmächte England und Rußland waren nicht sicher, sie traten eher für den Status quo der Mainlinie ein als für irgendeine greifbare Einigungspolitik, ja, sie waren gegen eine Druck- und Expansionspolitik Preußens im Süden. Für Napoleon schien das Bild umgekehrt, er konnte auf das Einverständnis der anderen Eindämmungsmacht und vielleicht auf das Wohlwollen der Flügelmächte rechnen. In dieser Situation nun hing der Fortgang der preußischen Deutschlandpolitik – zumal sie in diesen Jahren auf viel partikularistischen, katholischen und demokratischen Widerstand stieß – von einer Veränderung der europäischen Lage (und deren Rückwirkungen auf den deutschen Süden) ab. Von daher kann man sagen, daß Bismarck an einer europäischen Situation gelegen sein mußte, die sich zuungunsten Frankreichs und zugunsten Preußens auswirkte. Aber das heißt ganz und gar nicht, daß er in erster Linie danach trachtete, eine solche Situation (beinahe um jeden Preis) herbeizuführen. Er hatte keinen „großen Plan“, er rechnete immer mit der Vielzahl der Unbekannten in der zukünftigen Politik. Es gab viele Möglichkeiten und viele Kombinationen, und darum hielt er sich viele Optionen offen.

Bismarck hat mancherlei versucht, aber einstweilen kam er nicht weiter. Anfang 1870 lancierte er den Plan, den preußischen König zum Kaiser des Norddeutschen Bundes zu krönen; das war einerseits ein Versuchsballon, ob nicht das sich liberalisierende napoleonische Frankreich eine Einigung bei freier Zustimmung des Südens tolerieren würde, andererseits, weil der Plan für den Süden doch nicht allzu attraktiv war, mochte es auch eine Demonstration der Selbstbescheidung des Norddeutschen Bundes vor Europa durch „bloße“ Titelerhöhung sein und natürlich ein Stück Symbolpolitik gegenüber der Nationalbewegung. Er zog den Plan wegen des französischen Widerstands und auch aus deutschland- und innenpolitischen Gründen zunächst schnell zurück, behielt ihn aber durchaus im Auge. Gegenüber den europäischen Mächten benutzte er gern die Warnung vor einer nationalen Revolution (und dem dann drohenden Chaos), um so für seine moderate Politik zu werben. Das Argument hatte in London und zumal in Petersburg Gewicht. Aber entscheidend war es auch nicht. Es änderte nicht die Lage. Ob eine große plebiszitär-populäre Welle in Süddeutschland den französischen Widerstand gegen Fortschritte der nationalen Einigung hätte überwinden können, wissen wir nicht. Es hat sie – vor 1870 – nicht gegeben. In Bismarcks Interesse, das auf eine Lösung der deutschen Frage von oben zielte, lag dergleichen nicht. Vermutlich hätte auch die französische Politik sich dadurch nicht geändert.

## IV.

### Strukturprobleme nach 1890

#### 1. Wandlungen des Staates, Wandlungen der Verfassung

Sieht man zunächst auf die Funktionen, die Aufgaben und Tätigkeitsbereiche des Staates und wählt eine Art Vogelperspektive, so kann man sagen: In den Jahrzehnten vor 1914 wird aus dem liberalen Staat des 19. Jahrhunderts, dem Staat der Nichtintervention, dem Staat der Sicherheit und des Rechtes und der Kultur, der moderne Staat des 20. Jahrhunderts, der Interventionsstaat, der Staat der Daseinsvorsorge, der Wirtschafts- und Sozialstaat. Der Staat übernimmt durch Normierung und Regulierung immer weiterer Lebensbereiche und durch die unmittelbare Gewährung materieller Leistungen wachsende Mitverantwortung für die Wohlfahrt der Bürger, und die Erfüllung dieser Aufgabe rückt allmählich in die Gegebenheiten ein, die seine Existenz in den Augen seiner Bürger legitimieren. Damit entsteht das Problem, wie Daseinsvorsorge und rechtsstaatliche Freiheitsgarantie nebeneinander existieren können, ohne daß der Staat in die traditionelle Bevormundungsrolle zurückfällt oder sie erneuert. Die moderne demokratische Begründung, die individuelle Freiheit müsse durch Befreiung von materieller Abhängigkeit realisierbar gemacht werden, oder die konservative, die Sicherung eines Existenzminimums sei eine moralische Pflicht der Herrschaft und die sicherste Vorbeugung aller Revolution, schaffen das Spannungsverhältnis nicht aus der Welt. Die Polarität der motivierenden Begründungen gibt das spezifische Problem des Kaiserreiches an. Die Übernahme der Daseinsvorsorge-Funktionen im entstehenden Sozialstaat hat zunächst die politische Tendenz, Demokratisierung und Emanzipation der Unterschichten gerade zu verhindern; es ist ja der patriarchalische oder der bürokratische Staat, der das Wesentliche übernimmt. Aber die egalisierende und emanzipierende Wirkung überschreitet zugleich solche einhegenden konservativen Absichten. Insofern sind moderne und retardierende Momente gleichzeitig.

Die allbekanntesten Felder der entstehenden Intervention haben wir früher behandelt: die Eingriffe in den Außenhandel wie vor allem die Zölle, aber auch Subventionen, oder Einfuhrsperrn – das beeinflusst die Erzeuger- wie die Verkaufspreise; die Verstaatlichung der Eisenbahn in den Einzelstaaten und die Tarifpolitik, die Verkehrsbauten, zumal Straßen- und Wasserbauten, die damit verbundenen Versuche zu einer ausgleichenden Regionalpolitik; und vor allem natürlich die Sozialversicherung, die zwar noch kaum größere Umverteilungseffekte hat, aber drei der großen Lebensrisiken für die Masse der Arbeiter kollektiv auffängt, anfänglich nur sehr begrenzt, aber doch in wachsendem Maße. In einem weiteren Sinne kommen die Mittel-

standspolitik, Handwerkerschutz, die Bestimmungen über unlauteren Wettbewerb und Zünfte z. B., dazu, nach kärglichen Anfängen allmählich auch eine Steuerpolitik, bei der die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Steuer als Instrumente einer Gesellschaftspolitik eingesetzt werden; das Wohnen fängt um 1900 an, Gegenstand von Politik zu werden; in denselben Zusammenhang gehört natürlich auch die zunehmende Bedeutung technischer Institutionen, der Post, des Telegraphen- und Telephonwesens, die in Deutschland staatlich organisiert waren, der erhöhte Regelungsbedarf beim Aufkommen von Elektrizität und Kraftfahrzeugen, das Entstehen von Patent-, Marken- und Musterschutz u. a. m. Die staatlich beeinflusste Rüstungsproduktion oder gar ihr staatlich geleiteter Sektor sind ein anderes Beispiel staatlicher Wirtschaftsintervention. Wirtschaft und Arbeit jedenfalls, Lebenschancen und minimale Lebensstandards sind nicht mehr allein Privatsache, sondern nun auch eine öffentliche Angelegenheit. Insofern kann man sagen, der Staat wird Wirtschafts- und Sozialstaat. Nimmt man die früher beschriebene gewaltige Ausdehnung der kommunalen Tätigkeiten und der kommunalen Betriebe hinzu, so erhält man erst recht eine Vorstellung von der Zunahme der öffentlichen Aufgaben.

Verbunden mit den neuen Aufgaben war ein gleichzeitiger Anstieg der Zahl der öffentlichen Bediensteten und der öffentlichen Ausgaben. Wir haben in unseren Kapiteln über die Finanzverfassung und über die Beamten darüber gesprochen. Es genügt, zur Erinnerung darauf hinzuweisen, daß die Zahl der öffentlich Bediensteten zwischen 1882 und 1907 um 150% wächst (die Bevölkerung „nur“ um 35,6%) und daß der Anteil der Staatsausgaben (alle öffentlichen Haushalte und die Parafisci) am Nettosozialprodukt von 1875/79 10,6% auf 1910/13 14,5% steigt, also schneller noch als das sich in diesem Zeitraum fast verdreifachende Sozialprodukt.

Wie immer bei einer Entgegensetzung von Typen aus der Vogelperspektive muß man den Wandel relativieren und die Übergänge betonen. Auch der klassisch liberale Staat hat in vielfältiger Weise in Wirtschaft und Gesellschaft und in das private Leben der einzelnen eingegriffen, als Militär-, als Steuer- und als Schulstaat, als Straßen- und Kanalbauer, als Eisenbahnkonzessionserteiler, als die Institution, die die Rahmenbedingungen in der liberal-kapitalistischen Marktwirtschaft, die Gewerbe- und Wettbewerbsfreiheit, die Vertrags- und Assoziationsfreiheit und ihre Grenzen, setzte und gegebenenfalls schützte, als Staat der Währungshoheit, der Geldumlauf und Geldwert mitbestimmte. Und auf der anderen Seite: Mochte einem Liberalen von 1869 der deutsche Staat von 1914 fremd vorkommen, „neomerkantilistisch“, wie man sagte, sozialstaatlich oder „staatssozialistisch“, und mochte ihm der gemeinwirtschaftliche Sektor noch unbekannt sein, im Vergleich zur Mitte und zum Ende des 20. Jahrhunderts waren das alles erst bescheidene Anfänge, waren die Zustände noch den klassisch-liberalen näher als den heutigen. Der geringe Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt und die geringe Steigerungsrate dieses Anteils, der geringe Grad von Umvertei-

lung von Einkommen oder gar Vermögen durch staatliche Maßnahmen, die geringe Steuerquote, das Fehlen einer gezielten staatlichen Konjunkturpolitik – all das macht das sichtbar. Im Ergebnis muß man sagen: Quantitativ war der Wandel der Staatsaufgaben noch gering, qualitativ aber war der Unterschied zum liberalen „Nachtwächterstaat“ deutlich und entscheidend.

In Deutschland ist diese Veränderung der Staatstätigkeit früher, schneller und reibungsloser vor sich gegangen als in anderen Ländern, Sozialversicherung und kommunale Daseinsvorsorge („Munizipalsozialismus“) stehen dafür. Das hing mit den Traditionen der deutschen Staatlichkeit und der deutschen Staatstheorie zusammen. Das deutsche Staatswesen war, wie in den fortgeschrittenen Staaten Kontinentaleuropas auch, bürokratisch geprägt; spezifisch ist seit dem späten 18. Jahrhundert, daß dieser Staat von einer Reformbürokratie modernisiert wurde, die im Interesse des Gemeinwohls und der gemeinen Wohlfahrt zu handeln suchte, auch wenn das unter liberalen Vorzeichen, der Entbindung der privaten Freiheit, geschah. Darin lebten ältere „Polizey“-Traditionen der patriarchalischen Fürsorge des Staates für die Untertanen fort. Und die konservativen und obrigkeitstaatlichen Züge der deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts stärkten dieses Element auch in seiner Umformung im Zeichen des Liberalismus. Die großen Theoretiker, die in Deutschland das Staatsverständnis der politischen Bürger wie der Beamten geprägt haben, hatten ein sozialstaatliches Element betont: Der Liberale Robert Mohl, der dem Rechtsstaat auch die Verantwortung für die materiellen Grundlagen des Gemeinwesens zusprach, oder der Hegelianer Lorenz Stein, der es geradezu als Aufgabe und als Legitimation der preußisch-deutschen Monarchie beschrieb, gegen den bourgeois Klassenstaat die individuelle Freiheit durch sozialstaatliche Befreiung von materieller Abhängigkeit und Schutz vor materieller Not zu sichern. Der in den 1870er/80er Jahren so wichtige Verein für Sozialpolitik, die Kathedersozialisten, und die Protagonisten der Bismarckschen Sozialpolitik lebten aus dieser Tradition. Dazu gehört – das war noch einmal besonders deutsch – die leichte Distanz der Vertreter der akademischen Intelligenz und auch einer wichtigen Minderheit der Beamten zu den Prinzipien des Marktes und des Laissez-faire. Insoweit gab es traditionelle Voraussetzungen, die den Übergang vom liberalen Staat zum Interventionsstaat erleichterten. Daß die ökonomischen und politischen Motive, die Bismarcks Wendung zu Intervention und Sozialversicherung begleiteten, sein Kampf gegen die Sozialdemokratie und die Gefahr einer Parlamentsherrschaft, seine finanzpolitischen Ziele und sein wirtschafts- (und innen)politisches Bündnis mit den Produzenten, sein Versuch, die Monarchie durch Populismus von den Parteien unabhängig zu halten, daß sie alle gerade in Deutschland wichtig waren, gehört ebenfalls in diesen Zusammenhang.

Man hat versucht, das Aufkommen des Interventionsstaates mit einem Phänomen zu parallelisieren, das man „organisierter Kapitalismus“ nennt. Darunter versteht man ein System, in dem Probleme und Konflikte der

kapitalistischen Gesellschaft, nachdem sie die Eierschalen der Phase individuellen Wettbewerbs und freier Konkurrenz abgestoßen hat, durch Selbstorganisation kapitalistischer Kräfte gelöst werden: durch Unternehmenskonzentration, Kartelle, Trusts, Arbeitgeber- und Industrieverbände, ja durch eine Organisation der ganzen Gesellschaft in Interessenverbänden und wechselseitigen Abkommen, etwa durch Tarifverträge, und eine damit gegebene Vorklärung und Einbindung der eigentlichen Politik. Ja, man hat versucht, den Interventionsstaat als ein Produkt dieses organisierten Kapitalismus zu erklären. Kamen doch, so scheint es, die Staatsinterventionen zunächst den kapitalistischen Produzenten zugute, in Deutschland den alten Eliten und neben den Junkern dann der Großindustrie, und stabilisierten somit das System. Ob dieser Begriff zur Charakterisierung von Wirtschaft und Gesellschaft im frühen 20. Jahrhundert nützlich ist oder ob er die so wichtigen Spannungen zwischen vor- und nicht-kapitalistischen und kapitalistischen Sektoren nicht eher überdeckt, ob die Herausarbeitung von Parallelen unsere Einsichten wesentlich fördert, lassen wir unerörtert. Es genügt hier die Feststellung über die Ursprünge. Der Interventionsstaat ist nicht Produkt eines modernen Typus kapitalistischer Wirtschaft, in Deutschland ist er Produkt einer autonomen Politik, einer alten Tradition und neuer Probleme, die Lösungen sind nicht kapitalistische Lösungen oder solche, die schlicht den Interessen des Kapitals entsprechen, sie sind eigenständige Lösungen. Nach hundert Jahren sieht man deutlicher, daß der moderne Interventions- und Sozialstaat, der Staat der wachsenden Bürokratisierung, auch ein eigenwüchsiges und eigenständiges Phänomen ist.

Das Wachsen der Staatsaufgaben hat eine fundamentale Auswirkung auf die deutsche Verfassung und damit das Herrschaftssystem gehabt, das ist unmittelbar deutlich. Je mehr der Staat intervenierte und regelte, desto mehr wuchs die Notwendigkeit von Gesetzen (oder gesetzlicher Ermächtigungen zu Verordnungen). Und je mehr die Aufgaben wuchsen, desto mehr die Ausgaben und damit wiederum die Notwendigkeit, die Einnahmen zu steigern – und das geschah im konstitutionellen Staat auf der Grundlage von Gesetzen. Darum wurde vor allem der Reichstag, zusammen und konkurrierend mit dem Bundesrat Träger der gesetzgebenden Gewalt, immer wichtiger. Gegen oder auch nur ohne Reichstag zu regieren, wurde zunehmend unmöglich. Kurz, der Wandel der Staatsaufgaben hat das Gewicht des Parlamentes enorm verstärkt.

Neben dem allgemeinen Wandel hin zum Interventions- und Sozialstaat steht der Wandel des Staates im Zeichen von Imperialismus und militärischer Rüstung. Aber hier muß das Urteil zurückhaltender ausfallen. So gewiß der Imperialismus die Außenpolitik, die Legitimitäts- und Loyalitätssicherung, die politische Kultur und insoweit politischen Stil und politische Mentalitäten neu- und umgeprägt hat – das Reich war mehr ein Staat imperialistischer Ambitionen und Träume als ein reales Imperium, wie z. B. England und Frankreich, wo die Tatsache der Herrschaft in Übersee Regierung und Ver-

waltung, soziale Erwartungen und politische Ordnung wesentlich bestimmt hat. In Deutschland hat der Imperialismus keine unmittelbar die Verfassung umbildende Wirkung gehabt. Das Einfallstor zur Verfassungsumbildung war die Rüstung, die Flotten- und Hochrüstung im Zuge und Zeichen der imperialistischen Weltpolitik. Diese Rüstung kostete erhebliches Geld, das sprengte endgültig die ohnehin disfunktionale Finanzverfassung des Reiches. Die anfängliche Finanzierung der Flotte über Anleihen, also zu Lasten zukünftiger Generationen, war nicht durchzuhalten. Eine permanente Finanzkrise und die wiederholten und im Grunde immer von neuem mißlingenden Anläufe zu einer Kette von „Reichsfinanzreformen“ bestimmten das Jahrzehnt vor 1914, darauf kommen wir zurück. Das ist der zweite Großkomplex, der den Einfluß des steuerbewilligenden Parlamentes, des Reichstags, außerordentlich gesteigert hat und damit seine Macht. Ehe wir dieses Thema weiter verfolgen, müssen wir zunächst andere Veränderungen im Verfassungsgefüge des Reiches näher ins Auge fassen.

Das erste und wohlbekannte Phänomen verfassungsgeschichtlichen Wandels ist der veränderte Rang und die veränderte Funktion der monarchischen Spitze, jene Herrschaftsweise Wilhelms II., die herkömmlich mit dem Namen „persönliches Regiment“ bezeichnet wird und die das System nach 1890 als „wilhelminisch“ charakterisiert. Inwieweit hat also die Entlassung Bismarcks, hat die Herrschspraxis Wilhelms II. die Realverfassung des Reiches verändert?

Wir erinnern uns: Das sogenannte konstitutionelle System in Deutschland beruhte auf dem Zusammenwirken des Monarchen mit einer ministeriellen Regierung, zunächst einem leitenden Minister. Dieser übernahm durch die „Gegenzeichnung“ der monarchischen Akte die „Verantwortung“ vor Parlament und Öffentlichkeit, der Monarch war insofern „unverantwortlich“, d. h. nicht zur Verantwortung zu ziehen. Der Monarch hatte in diesem Zusammenwirken das letzte Wort, er sanktionierte das Regierungshandeln oder legte Widerspruch ein, im Konfliktfall konnte (und mußte) der Minister sich fügen oder seinen Hut nehmen; der Monarch hatte abzuwägen, ob ein Ministerwechsel – in der Zeit parlamentarischer Institutionen und politischer Öffentlichkeit immer ein Risiko – dafür stand, seine Meinung durchzusetzen; insofern hatte das Recht des Monarchen, seine(n) Minister zu entlassen, seine faktische Grenze. Das System war angelegt gegen Alleinentscheidungen von Monarch oder Minister, angelegt auf Zusammenwirken; sein Kern war ein – natürlich nur relativer – Zwang zur Kooperation. Selbstregierung des Monarchen oder Ministerialdiktatur waren nur extreme Möglichkeiten, waren im Grunde andere Verfassungswirklichkeiten.

Nun, es ist bekannt, daß Bismarck unter seinem König und Kaiser Wilhelm I. eine schier unanfechtbare Machtstellung hatte. Seine Entlassungsgesuche nach 1871 hatten jeweils nur noch den Sinn, das Zögern des Monarchen zu überwinden, einen besonderen Vertrauensbeweis zu erwirken. Manche haben

geradezu von einer Kanzlerdiktatur gesprochen. Das ist einigermaßen über-treibend. Man weiß, wie auch Bismarck, z. B. beim Abschluß des Zweibunds mit Österreich, um den Monarchen ringen mußte und wie ungeheuer ihn „höfische“ Umtriebe, z. B. der Kaiserin, irritierten. Aber insgesamt war natürlich die Politik zwischen 1871 und 1888 Bismarcks Politik: Er traf die sachlichen Entscheidungen, er bestimmte auch über die Ernennung von Ministern und Staatssekretären und weitgehend über ihre Entlassung. Es gehörte zwar zu seiner öffentlichen politischen Rhetorik, gegenüber dem Reichstag zu betonen, daß der Monarch Inhaber der Regierungsgewalt, ja der eigentliche und wirkliche Regent sei und er, der Kanzler, nur in seinem Auftrag handle; am berühmtesten ist sein Ausspruch vor dem Reichstag 1882: „Der wirkliche, faktische Ministerpräsident in Preußen ist und bleibt seine Majestät der König.“ Aber das war so etwas wie die Lebenslüge seines Systems. Das Reich lebte unter der Regierung des Kanzlers Bismarck. In einer Hinsicht freilich blieb die konstitutionelle Basis des „Systems Bismarck“, seine Abhängigkeit vom Monarchen, ganz klar: Jeder Thronwechsel schuf eine neue Lage – deshalb Bismarcks fast manische Furcht vor dem Thronfolger Friedrich, deshalb seine Versuche, Sach- und Personalzwänge zu schaffen, die die Freiheit des Thronfolgers zu eigenen Richtlinien der Politik oder gar zu einer eigenen Kanzlerwahl möglichst einschränkten.

Gegenüber dem Enkel Wilhelm II. und in der innenpolitischen wie personenbestimmten Krise von 1889/90 ist ihm das nicht mehr gelungen. Das Kanzlerregime kam zu Ende, und es war klar, daß eine so übermächtige Figur wie Bismarck keinen ebenbürtigen Nachfolger haben konnte, daß sich also eine andere Machtverteilung zwischen Monarch und Kanzler einpendeln mußte, sei es eine neue Normalität des Gleichgewichts, eine eher institutionelle Zurückdrängung des Monarchen oder dessen Übergewicht. Die Verfassung hatte – gerade in ihrem Kern – ihren Schöpfer eingeholt. Aber weder war diese Verfassung einzig auf Bismarck zugeschnitten und ohne ihn nicht funktionsfähig, noch war sie eine bloße Fassade, hinter der er sich versteckt hatte. Der konstitutionelle Dualismus indes, wie er in der Verfassung verankert war, funktionierte nach Bismarcks Sturz so wenig, wie die Praxis Bismarcks fortzusetzen war. Der neue Kaiser, Wilhelm II., wurde eine in der Verfassung nicht vorgesehene Realität der Reichsordnung, ein durch die Verfassung nicht zu bewältigender Faktor der permanenten Irritation.

Über Persönlichkeit und Charakter Wilhelms II. haben wir im Zusammenhang mit seiner Thronfolge berichtet. Wir müssen hier zunächst an zwei Komplexe erinnern. Er besaß eine schnelle Auffassungsgabe, eine bewegliche Phantasie, die Fähigkeit zum Überblick, einen Sinn fürs Moderne. Und: Er war selbstherrlich, bis zum Despotischen hin, voller Vorurteile und Haßgefühle, unfähig, Widerspruch und Kritik zu ertragen. Dieser Kaiser nun wollte, nach Bismarcks Entlassung, mit allem Elan ein anderes System, und daraus hat er privat, amtlich und auch öffentlich nie ein Hehl gemacht:

Er wollte selbst regieren, sein eigener Kanzler sein, Kanzler und Minister sollten nichts als seine Werkzeuge, seine „Handlanger“ sein (so hat er in einer besonders berüchtigten Rede Kanzler und Minister der Reichsgründungsjahre charakterisiert). Diesen Willen hat er in Reden und Aussprüchen einer erstaunten Mitwelt, zumal anfangs betont provokativ, entgegengeschleudert. „Einer nur ist Herr im Reich, keinen anderen dulde ich“, verkündete er in einer Rede 1891, „Suprema lex regis voluntas“ im selben Jahr im Goldenen Buch der Stadt München. Einem Minister verehrte er seine Photographie mit der Inschrift „sic volo, sic jubeo“. Das waren absolutistische Kraftsprüche, mit denen er den Selbstherrschaftsanspruch bekräftigte. Und seine zahlreichen arrogant-taktlosen Reden haben auch in konkreten Grundsatzfragen der Politik immer den persönlichen Akzent betont, Regierungshandeln als Selbstherrschaft stilisiert und unter den Anspruch seiner alleinigen Entscheidungskompetenz gestellt, im übrigen aber gedroht: „Diejenigen (...), welche sich Mir (...) entgegenstellen, zerschmettere ich“ (1890). Wenn er, der Kaiser, es befehle, so konnte man ihn 1891 sagen hören, müsse der Soldat bereit sein, auf die eigenen Eltern zu schießen – und andere Kundgaben gegen die „inneren Feinde“, vornweg die Sozialdemokraten, und für den Einsatz von Militär im Inneren hatten den gleichen Ton. Auch auf „harmloseren“ Gebieten galt ähnliches: „Eine Kunst, die sich über die von Mir bezeichneten Gesetze und Schranken hinwegsetzt, ist keine Kunst mehr.“ Mit der Androhung von Zuchthausstrafen für Streikposten nahm der Kaiser sogar den Inhalt einer noch gar nicht vorhandenen Gesetzesvorlage vorweg. Daß er die Flottengesetze zu seinen ureigensten Sachen machte und stilisierte („Der Dreizack gehört in unsere Faust“), ist bekannt genug. Bei seinem Selbstherrschaftsanspruch mischte Wilhelm auf wunderliche Weise preußische Traditionen des Militärkönigtums und eines, absolutistisch gedeuteten, Gottesgnadentums mit dem neuen Kaiseramt im Reich, das ja ursprünglich und eigentlich nur die Funktion eines Bundespräsidiums zum Inhalt gehabt hatte; er nahm das Kaisertum in einer anachronistisch-borussischen Umprägung auf – was die Reichsverfassung über Amt und Funktion des Kaisers sagte, hat er nicht zur Kenntnis genommen oder gar verstanden –, das machte z. B. auch das Verhältnis zu den Bundesfürsten häufig prekär. Man kann die Herrschaftsvorstellungen des Kaisers insgesamt durchaus als neo-absolutistisch bezeichnen. Die Selbststilisierung des Monarchen und sein so ungewöhnlicher Herrschaftsanspruch haben schon bei vielen Zeitgenossen entschiedene und zornige Kritik hervorgerufen, von Ludwig Quiddes „Caligula. Eine Studie über Cäsarenwahnsinn“ (1894) über Max Weber, Eugen Richter oder Maximilian Harden bis zu Holstein und anderen hohen Regierungsbeamten. Die Reden fingen an, das breite Kapital des Monarchismus in Deutschland aufzuzehren, das kam etwa bei der allgemeinen Empörung über die Daily-Telegraph-Affäre 1908 heraus. In der Tat: Die Reden des Kaisers, taktlos, aggressiv, arrogant, kann niemand verteidigen, auch der gelegentliche Hinweis auf den pathetischen, uns fremden Zeitstil kann das

nicht, das unkonstitutionell Absolutistische und Provokative geht durchaus über die Normalität des Zeitstils hinaus.

Wichtig ist, daß der Kaiser anders als der öffentlich wortkarge Wilhelm I. mit solchen Reden die Öffentlichkeit suchte. Dieses moderne Bedürfnis nach unmittelbarem Kontakt mit der Öffentlichkeit jenseits der Institutionen, zeigt – trotz aller anti-modernen Inhalte der Reden – einen cäsaristischen Zug des Kaisers, die Selbstherrschaft und das Gottesgnadentum konnten im Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr wie in vorrevolutionären Traditionen in sich ruhen.

Neben der neoabsolutistischen Stilisierung des Kaisers in Reden und Ausprüchen steht das Geflecht informeller – in der Verfassung nicht vorgesehener – Ratgeber des Kaisers, derer, die den Zugang zum Ohr des Machthabers hatten oder über ihn verfügten. Auch das blieb auf die Dauer jedenfalls der interessierten Öffentlichkeit nicht verborgen. Der „Hof“, in jeder Monarchie damals noch ein Politikum, wurde unter Wilhelm besonders wichtig, und er nahm die spezifisch preußisch-militärische Form des „Kaiserlichen Hauptquartiers“, der „maison militaire“, an, mit der Menge der nach Rängen vielfach abgestuften Adjutanten, Verbindungsoffiziere und Ordonnanzen; und weil der Kaiser seit 1894 durchschnittlich ein halbes Jahr auf Reisen war, reiste ein engerer Zirkel dieser Umgebung immer mit. Noch wichtiger wurden die Chefs der drei kaiserlichen Sekretariate, des Zivil-, Militär- und Marinekabinetts, über die alle Personalentscheidungen und alle Termine liefen und natürlich ein gut Teil auch der Sachberatungen; ihr Einfluß kam dem einer Nebenregierung nahe. Dazu kam der besondere Freundeskreis des Kaisers, vor allem Philipp Eulenburg – über den indirekt Holstein und direkt dann Bülow Einfluß gewannen – und später die „Liebenberger Tafelrunde“, die Jagdgesellschaften auf Eulenburgs Schloß, die Maximilian Harden durch seine journalistischen Attacken und Prozesse weithin bekannt machte.

Über dieses sogenannte persönliche Regiment, seine Bedeutung und sein Gewicht, seine Art, ja seine Existenz, gibt es unter Historikern Streit. Ältere Kritiker wie Erich Eyck haben in ihm das charakteristische Merkmal des Herrschafts- und Regierungssystems der wilhelminischen Zeit, ja die Wurzel vieler Übel der deutschen Politik gesehen; Kryptoabsolutismus oder Scheinkonstitutionalismus, so heißen die Formeln für das Gesamtsystem, wenn man es in den Schatten des persönlichen Regiments stellt. Dagegen steht die These, das persönliche Regiment sei nur Schein gewesen und nicht die Wirklichkeit. Reden sind, zum einen, nicht Taten, und aus Reden darf man nicht auf Taten schließen. Den rhetorischen Schein und die substantielle Wirklichkeit des Regierens und Entscheidungshandelns muß man deutlich unterscheiden. Auch die Tatsache, daß der Monarch neben Kanzler oder Ministern andere Berater hatte oder zuzog, ist in sich selbst noch kein durchschlagender Erweis eines persönlichen Regiments. Dazu kommt, fast noch wichtiger, ein zweites. Um dem Anspruch, selbst zu regieren, zu genügen,

bedarf es bestimmter Voraussetzungen. Die erfüllte der Kaiser nicht. Er konnte nicht regieren. Wir müssen noch einmal auf bestimmte seiner Charakterzüge hinweisen. Er war, wir haben es gesagt, unruhig und sprunghaft, ohne Konsequenz, ohne Fähigkeit zu systematischer, andauernder, geduldiger Arbeit, er ließ sich nicht wirklich auf Sachen ein, blieb insoweit unsachlich, sein Sinn fürs Reale war mangelhaft. Seine Ansichten hatten vielfach etwas Improvisiertes, „Wilhelm der Plötzliche“ ist eine berühmte boshafte Charakterisierung. Die schrecklichen Randbemerkungen, mit denen er diplomatische Berichte oft versah, blieben meist ohne Konsequenz, ja hinderten keineswegs normal-rationale Entscheidungen nach wenigen Tagen. Man muß sich den Tagesablauf dieses Kaisers vergegenwärtigen: spätes Aufstehen, langes Frühstück, Reiten, Spazierengehen oder andere „Freizeit“-vergnügen, Besuchemachen, Hofhalten, viel militärisches Zeremoniell, lange Essen und lange Abendunterhaltungen – da mußten die politischen Geschäfte mittags dazwischengequetscht werden. In dem halben Jahr, in dem der unruhige Reisekaiser nicht in Berlin und Potsdam war, war an Arbeit noch weniger zu denken. Selbst in der so sorglich gepflegten Sphäre der militärischen Kommandogewalt wußten fast alle führenden Militärs, daß der Kaiser von den wirklichen, anstehenden Fragen nicht genügend verstand oder sich auch nicht genügend darauf vorbereitet hatte, um begründet urteilen zu können. Unter diesen Umständen hatten viele Interventionen des Kaisers etwas Sporadisches und Spontanes, waren inkohärent; viel kam darauf an, wer unter den Beratern als letzter das Ohr des Kaisers gehabt und – mit Geschick – auch gewonnen hatte.

Hält man das persönliche Regiment für bloßen Schein, so kann man (wie Huber) den Kaiser zum – etwas eigenwilligen – konstitutionellen Monarchen stilisieren, nimmt man zum Schein die Rhetorik und die Alltagspraxis des Nichtregierens hinzu, so kann man einen bramarbasierenden „Schattenkaiser“ (Wehler) konstruieren oder das System – mit einem aus der Analyse des Nationalsozialismus genommenen Begriff – als „autoritäre Polykratie“ bezeichnen, einen Ressortkampf der Ämter und Kommandostellen ohne klare Entscheidungsprozeduren. Eine Entscheidungsmacht, die mit der Hitlers, eines Diktators, nur irgend vergleichbar wäre, besaß der deutsche Kaiser nicht. Die Auffassungen, die in der Schattenkaiser-These zugespitzt sind, entsprechen der in den letzten Jahrzehnten dominierenden Strukturgeschichte: Das Geschehen ist von der Ökonomie und von Macht- und Klasseninteressen bestimmt und den von ihnen geformten institutionellen „Mechanismen“, dem Militär, den Verbänden, der Bürokratie, der Herrschaftskartelle. Zufälliges, wie die Person eines Kaisers, ist demgegenüber gleichgültig, er ist nichts anderes als der Exponent einer Machtkonstellation, er vollzieht den Willen des Herrschaftsestablishments, der Generale, der Agrarier, der großen Industrie und ihrer Gefolgsleute. Es ist ein Einzelgänger unter den Historikern gewesen, J. Röhl, der mit nicht ermüdender Leidenschaft das Thema vom persönlichen Regiment (auch als dem Unglück

des Reiches) gegen Strukturfanatiker wie Verharmloser und Beschwichtiger wieder auf die Tagesordnung der Historiker gebracht hat.

Wir versuchen, über die Frage des persönlichen Regiments zu einem abgewogenen Urteil zu kommen. Zuerst: Das persönliche Regiment war gewiß zuerst einmal rhetorischer Schein, Scheinabsolutismus; aber schon darin war es mehr als Schein. Der immer neu erzeugte Schein der Wirklichkeit ist selbst ein Stück Wirklichkeit geworden. Die Öffentlichkeit witterte hinter diesem Schein, auch wenn sie ihn fälschlich für bare Münze nahm, doch richtig ein Stück Wahrheit. Und den Amtsinhabern wurden durch Tenor und Richtung der Reden des Kaisers Grenzen markiert, die sie nicht überschreiten durften, auch wenn der Wortlaut gerade deshalb anstößig war, weil er die Grenzen der Realität überschritt. Insofern waren die Reden des Kaisers mehr als Reden. Daß das Kaiser-Interview mit dem Daily Telegraph 1908 zu einer Staats-, ja Legitimitätskrise führte, weil sich der Unmut über die kaiserlichen Reden so lang angestaut hatte, bezeugt das ein andermal. Auch die „Entourage“ des Kaisers, Kabinette, Nebenregierung, „Kamarilla“, waren keineswegs nur harmlose Beiläufigkeiten, sondern Elemente der Herrschaftspraxis, der Verfassungswirklichkeit. Dafür steht insbesondere der große Einfluß, den Philipp Eulenburg 1894–1897 auf die Personalentscheidungen des Kaisers genommen hat. Die Tatsache, daß der Journalist Maximilian Harden, der Augstein jener Jahre, in einer Großkampagne, mit Presseveröffentlichungen und provozierten oder ausgeschlachteten Prozessen, die homosexuellen Neigungen der Kaiserfreunde Kuno Moltke und Philipp Eulenburg an die Öffentlichkeit bringen konnte, um letzten Endes die „Kamarilla“ zu vernichten, ja das „persönliche Regiment“ zu zügeln – auf dem Höhepunkt der Krise hat er sogar daran gedacht, den Kaiser zur Thronentsagung nötigen zu können –, zeigt die verfassungspolitische Relevanz dieser Personalverflechtungen innerhalb des persönlichen Regiments. Daß die Moltke-Eulenburg- und die Daily-Telegraph-Affäre zu einer Krise der Monarchie führten, war eine Folge der Tatsache, daß es so etwas wie ein persönliches Regiment in Ansätzen doch gab und die von Bülow und anderen um diese Tatsache aufgebaute Mauer des Schweigens plötzlich zusammenbrach. Zur veränderten Position des Monarchen im Verfassungsgefüge gehörten auch die Krisenanfälligkeit und die Krisen der Monarchie.

Dennoch, man könnte immer noch geneigt sein, das alles für ein Oberflächenphänomen, letzten Endes doch für Schein zu halten: dann nämlich, wenn man fragt, ob und wie der Kaiser die politischen Sachentscheidungen – von der Initiative und Vorbereitung bis zum Treffen oder Sanktionieren von Entscheidungen – bestimmt oder an ihnen mitgewirkt hat. Auch wenn man sich die gewaltigen Quellenpublikationen aus den inneren Machtbezirken, über die wir heute verfügen, oder die Menge der kaiserkritischen Literatur vornimmt, gerät man in Schwierigkeiten: Der Kaiser hat den Kurs der Regierungen und ihre Entscheidungen – das ist jedenfalls der erste Eindruck –

im Bereich der „inneren“ Politik nicht kontinuierlich und nicht wesentlich geprägt. Zu dem meisten, was den Zeitgenossen wichtig war und den Historikern seither wichtig geworden ist, Wirtschafts-, Sozial- und Rechtspolitik z. B., zu den meisten der großen Konfliktfragen, zu Sammlung oder Block, zu Reichstagswahlen und Mehrheitskombinationen, stand der Kaiser in ähnlicher Distanz. Sein Regieren war hier mehr ein Intervenieren ohne sonderliche Kontinuität, wenn auch dann von großer Tragweite. Solches allerhöchste Eingreifen konnte sich ereignen, wenn es im Regierungsestablishment Dissonanz gab – wie bei seiner Entscheidung, gegen den Kanzler Caprivi den Zedlitzschen Volksschulgesetzentwurf zurückzuziehen – oder wenn der Kaiser sich für persönliche Lieblingsprojekte wie den Mittellandkanal engagierte oder auch für strittige Regierungsentscheidungen wie Caprivis russischen Handelsvertrag. Es gab eigensinnige Eigenwilligkeiten: Der geradezu manisch absurde Widerstand gegen die Liberalisierung des Militärstrafprozesses war ein solcher Fall oder nach der sozialpolitischen Reforminitiative von 1889/90 die sozialpolitische „Reaktion“ der Ära Stumm mit ihrer Verschärfung anti-sozialistischer Pläne oder schließlich auch die berüchtigte Einführung der Zuchthausstrafe in eine Vorlage zur Streikgesetzgebung 1899. Aber das bleiben einzelne Fälle, wichtiger für das Meinungsklima als für den wirklichen Gang der Dinge. Kanzler, Staatssekretäre, Minister und höhere Beamte haben, zumal nach 1900, vielfach die Praxis ausgebildet, kaiserliche Meinungs- und Willensäußerungen, wenn sie den Sachnotwendigkeiten, der Verfassungs- und Rechtslage oder den parlamentarischen Machtverhältnissen widersprachen, zu umschiffen, in Vergessenheit geraten zu lassen oder nur formelhaft oder rhetorisch zu erfüllen. Und das gelang auch, ja bestimmte die Regierungspraxis, zumal der Kaiser unter Bülow den ernsthaften innenpolitischen Fragen immer ferner rückte. Die Hauptaufgabe eines Kanzlers war es mithin, den schwer lenkbaren Kaiser auf dem amtlichen Kurs zu halten, ihn dafür zu gewinnen oder dahin zurückzuführen, Stetigkeit und Verlässlichkeit gegen spontane Ausbrüche oder gar Aktionen zu sichern.

An der Außenpolitik, noch immer ein *arcanum imperii*, nahm der Kaiser mehr teil. Aber es gab auch hier nur einzelne Aktionen, die unmittelbar Sache des Kaisers waren, die Idee der Krüger-Depesche und das Abkommen von Björkö; fast alles andere war Sache des Kanzlers oder des Auswärtigen Amtes, die sich allenfalls des Kaisers bedienten, um ihre Politik – wie in den Marokko-Krisen z. B. – besser abzudecken. Freilich, der Rivalitätskomplex gegenüber England fand beim Kaiser immer wieder starke Unterstützung, die Bindung mit Österreich-Ungarn ist vor allem vom Kaiser in bedingungslose Unterstützung übersteigert worden. Als verhängnisvoller Großkomplex einer persönlichen Politik des Monarchen bleiben die Forcierung des Schlachtflottenbaus bis zur Hochrüstung und das Festhalten am Primat der Flottenpolitik vor der Außenpolitik, die Sonderstellung des Marinestaatssekretärs Tirpitz, der zwischen 1897 und 1914 das bleibende besondere Ver-

trauen des Kaisers genoß. Gewiß, Flotte und Flottenpolitik hätte es auch ohne die persönliche Vorliebe des Kaisers gegeben – aber kaum als so dominierendes Element der Weltpolitik.

Wenn man von diesem letzten Punkt absieht oder ihn angesichts der Flottenbegeisterung der bürgerlichen Öffentlichkeit und der Reichstagsmehrheit relativiert, dann ist man wieder an das Bild vom bramarbasierenden Schattenkaiser erinnert und könnte mit Huber die politischen Aktivitäten des Kaisers als Verfassungsstörungen relativieren, die aber wegen ihrer Inkonsistenz keinen eigentlichen Verfassungswandel darstellen. Nun bestand aber die Politik nicht nur aus Sach- und Richtlinienentscheidungen, sondern ebenso aus Personalentscheidungen. Die verfassungsmäßige Macht des Monarchen beruhte vornehmlich auf dem Recht zur Ernennung und Entlassung von Kanzler, Ministern und Staatssekretären. Der Kaiser ist in der Ausübung dieses Rechtes nicht mehr wie sein Großvater weitgehend den Vorschlägen seines Kanzlers gefolgt, sondern hat, jedenfalls bei den wichtigen Positionen, die Sache selbst in die Hand genommen. Seine Überlegungen im Gespräch und Briefwechsel mit seinen Vertrauten sind vor allem in den 90er Jahren ganz und gar auf die Wahl des richtigen Kanzlers (oder zuerst Kanzlerkandidaten), der richtigen Minister und Staatssekretäre abgestellt: Sie sollten schlicht und einfach Leute des Kaisers sein, seinen – nicht näher definierten – Willen ausführen. Davon hing auch die Frage ab, welche Personen ihre Ämter behalten oder verlieren sollten. Die Intrigen, Regierungskrisen, Ablösungen und Umbesetzungen der 90er Jahre sind von dieser personalpolitischen Zielsetzung bestimmt. Eulenburg und durch ihn Holstein spielten dabei eine Hauptrolle; Hohenlohe, Kanzler von 1894 bis 1900, war nur eine Übergangslösung, unter ihm sollte der endgültige Übergang zum persönlichen Regiment erfolgen. Wer nicht oder nicht mehr in das Konzept des Kaisers paßte, wie 1897 die Staatssekretäre des Inneren und des Äußeren, Boetticher und Marschall, oder 1896 der preußische Kriegsminister Bronsart, wurde im Zuge der häufigen Krisen entlassen. Bülow wurde zum Favoriten des Kaisers erkoren, 1897 wurde er Staatssekretär des Äußeren, um 1900 dann wie vorgesehen auch das Amt des Kanzlers zu übernehmen. Der andere starke Mann des Kaisers, Tirpitz, übernahm ebenso 1897 sein Ressort. Bei anderen wichtigen Entwicklungen und Ernennungen ist die persönliche Rolle des Kaisers sehr viel geringer gewesen: Weder ist der Aufstieg des Finanzministers Miquel in Preußen in den 90er Jahren vornehmlich auf eine besondere Beziehung zum Kaiser zurückzuführen noch gar der Aufstieg Posadowskys im Reichsschatzamt und im Reichsamt des Inneren zum wichtigsten Innenpolitiker bis 1907. Ein agrarisch konservativer „Kaisermann“, der spätere preußische Landwirtschaftsminister Podbielski, hat als Chef des Reichspostamts zwischen 1897 und 1901 überhaupt keine politische Rolle gespielt. Seit Bülow Kanzler war, spielte der Kaiser bei der Besetzung der Minister- und Staatssekretärsämter zwar noch immer eine bedeutende Rolle, aber das lief nicht am Kanzler vorbei; Außenpolitik und Militärressorts

blieben im ganzen kaisernäher als die Innenressorts. Die Wahl von Bethmann Hollweg zum Nachfolger Bülow – der hatte ihn vorgeschlagen – kann nicht als ein Akt eines persönlichen Regiments verstanden werden. Er war 1907 als preußischer Innenminister an die Spitze des Reichsamts des Inneren berufen worden, kein politisches Genie, aber unter den im Rahmen des gegebenen Systems für das Kanzleramt in Frage kommenden höheren Beamten ein begabter, nobler und auch eigenständiger Mann, kein Handlanger, kein Höfling, kein Mann des persönlichen Regiments. Kurz, die Freiheit des Kaisers bei der Kanzlerwahl war seit und nach Bülow durchaus eingeschränkt, und das galt erst recht bei der Ernennung von Staatssekretären und Ministern.

Noch stärker galt das für eine Entlassung. Der Kaiser hätte Bülow im November 1908 gern entlassen, aber er konnte es nicht. Seine eigene Position war zu diesem Zeitpunkt schwer erschüttert, der Kanzler hatte sich das Vertrauen des Reichstags und damit der Öffentlichkeit gesichert. Erst 1909 war die Lage anders, der Kanzler hatte „seine“ Mehrheit im Reichstag verloren, sein Entlassungsgesuch war nicht mehr wie zu Zeiten Bismarcks ein taktisches Manöver, sondern ein ernsthafter politischer Rückzugsakt. Gewiß hätte ihn formal der Kaiser halten können, subjektiv war der persönliche Bruch mit dem Kanzler, der ihn im November 1908 desavouiert hatte, entscheidend; aber auch objektiv war der Kaiser jetzt nicht mehr Herr der Lage, real war sein formaler Spielraum zergangen. Nicht nur fiel mit Bülow der Mann des persönlichen Regiments „im guten Sinne“, wie er sich einst selbst angepriesen hatte, auch in der engsten Umgebung des Kaisers, bei Hof und in den Kabinetten, gab es zunehmend den Typus der kritisch gewordenen Kaiserfreunde; 1908 und erst recht im Weltkrieg trat das zutage, ein gut Teil unserer kritischen Kenntnisse entstammt den Aufzeichnungen solcher Personen.

Aber wir sind noch immer nicht zu Ende. Wir könnten jetzt sagen, daß die Personenauswahl des Kaisers zwischen 1892 und 1900, besonders aber 1894 und 1897 den Begriff eines persönlichen Regiments erfüllt – für diese Jahre. Aber das ist zu wenig. In einem indirekten Sinne reicht der Einfluß des Kaisers viel weiter. Das gilt zunächst und noch einmal für die Personalentscheidungen. Bei den Irrationalitäten des Kaisers, seiner Unfähigkeit, Kritik zu ertragen, seinem Widerwillen gegen sachliche Nüchternheit, seiner Empfindlichkeit für Beifall bildeten sich Karrierenormen für alle, bei deren Ernennung er nicht nur nominell mitredete, für Generale und Diplomaten und eben doch auch die „normalen“ Minister und Staatssekretäre. Solche Karrierenormen begünstigten den Opportunismus, die Rücksicht auf das Wohlwollen von oben und die „allerhöchste Meinung“ und mindestens die Anpassung an die Grenzen dessen, was unter diesem Monarchen erwünscht oder im Höchstfall noch möglich war; wir haben davon gesprochen, wie die Inhaber hoher Ämter kaiserliche Willenskundgebungen zwar zu umschiffen suchten, aber sie suchten doch zugleich auch, ihnen in Kompromissen ge-

recht zu werden. Röhl hat die Karrierepraxis mit der Kategorie des „Königsmechanismus“ beschrieben, alles war auf die kaiserliche Gunst und Meinung zentriert, auch wenn der Byzantinismus eine extreme Randerscheinung bleiben mochte. Etwas Ähnliches gibt es auch hinsichtlich der politischen Entscheidungen. Er hat mit seinem erratischen Wesen, seinen Vorurteilen und seinen fixierten Meinungen vor allem Grenzen der Politik, dessen, was man ihm überhaupt vorlegen und vortragen konnte, markiert, ja auch einige allgemeine Richtlinien der Politik – schärfer, als es den Gegebenheiten des Systems entsprach – gesetzt oder vielmehr intensiviert. Dazu gehörten das strikte Festhalten am bestehenden politisch-sozialen System, das Jonglieren mit Staatsstreik, Wahlrechtsänderung oder Auflösung des Reichstags in den 90er Jahren, danach der vagere Anti-Parlamentarismus, der Systemreformen zu blockieren schien, der scharfe Anti-Sozialismus, der über die Normalpositionen der konservativen Beamtenschaft und der bürgerlichen Reichstagsmehrheit durchaus hinausging, gehörten der Militarismus und die Mythologisierung der „Kommandogewalt“, wie sie 1913 noch in der Zabern-Affäre als Eigen-Politik des Kaisers so scharf hervortrat. Außenpolitisch waren die Grundentscheidungen, wie schon gesagt, durch das ins Irrationale gesteigerte Weltmachtstreben, seine Rivalität gegenüber England, seine „Nibelungentreue“ zu Österreich nach 1908, seine Obsession durch die starke Flotte mitgeprägt. Auch die Tatsache, daß der Kaiser die Koordination von Politik und Militärwesen niemals leistete, daß die außerordentlichen Implikationen des Schlieffen-Plans, ja auch des Flottenbaus niemals wirklich diskutiert und dann entschieden wurden, gehört hierher. Die Grenzsetzungen waren es, die dem persönlichen Regiment am stärksten verfassungsprägendes Gewicht verliehen, darum spricht man vielleicht am besten, wie es Röhl vorgeschlagen hat, von einem negativen persönlichen Regiment. Der Kaiser bestimmte, was im Reich nicht ging, danach richteten sich sozusagen alle.

Bülow kann für die schwierigen Zusammenhänge als Schlüsselfigur dienen. 1896 hatte er an seinen Mentor Philipp Eulenburg geschrieben: „Ich wäre ein anderer Reichskanzler wie die bisherigen. Bismarck war eine Macht für sich (...). Caprivi und Hohenlohe fühlten und fühlen sich doch als Vertreter des ‚Gouvernements‘ und bis zu einem gewissen Grade des Parlaments Sr. Majestät gegenüber. Ich würde mich als ausführendes Werkzeug Sr. Majestät betrachten, gewissermaßen als sein politischer Chef des Stabes. Mit mir würde im guten Sinne, aber tatsächlich ein persönliches Regiment beginnen.“ Er hatte sich als Mann des negativen persönlichen Regiments empfohlen und war so aufgestiegen. Als Kanzler hat er, nach den vorangegangenen Jahren einer relativen Regierungsanarchie, die Zügel fest angezogen, die Minister und Staatssekretäre fest eingebunden, Richtlinien gesetzt und Entscheidungen getroffen, die Autorität des Kaisers vor allem als Schutzschild seiner eigenen Amtsführung benutzt. Aber der Preis für diese Art von Kanzlerregierung war hoch. Bülow hat alles „Unangenehme“ vom Kaiser ferngehalten, ihm bittere Wahrheiten und die lauter werdende öffent-

liche Kritik vorenthalten, er hat ihn mit einem ständigen Schwall von Schmeicheleien überschüttet und damit seine eigene Position gesichert, und er hat die Grenzen des vor dem Kaiser nicht Sag- und Denkbaren streng eingehalten. Der Kaiser hat in der Zeit der Kanzlerschaft Bülows nicht regiert, von einem persönlichen Regiment kann insoweit nicht die Rede sein, aber er ist aus der Politik der Zeit doch in ganz anderem Sinn und Maß als sein Großvater nicht wegzudenken. Er setzte den Rahmen.

Neben der Grenzmarkierung ist noch ein anderer Punkt wichtig, der oft übersehen wird; Isabell Hull, eine der besten Kennerinnen, hat ihn betont. Der Kaiser hatte konservative und modernistische Tendenzen, er interessierte sich für technische Veränderungen und Industrie, er war gegen die Agrarier, im Grunde war er nicht für Krieg; er war eigentlich schwankend und sprunghaft. Aber seine Umgebung, zumal die Militärelemente, intensivierte die konservativen Neigungen, beschränkte allen Einsatz für Veränderungen, für moderate Reformen. Kurz, die vom Kaiser kreierte „Umgebung“ hat ihn konservativer gemacht, als er eigentlich war.

Nimmt man alles zusammen, so läßt sich neben dieser bleibenden Rahmensetzung auch der Wandel des persönlichen Regiments erkennen. Zwischen 1894 und 1897 geht es um seine Durchsetzung, die Ansätze zur Selbstregierung sind bis 1900 am stärksten. Mit der Ernennung Bülows scheint das Ziel erreicht, aber jetzt wird das persönliche Regiment in seiner Unruhe und seiner anarchischen Wirkung gezähmt, wenn auch mit den verhängnisvollen Methoden, die wir beschrieben haben. Das System führt in die trotz des zufälligen Anlasses schier unvermeidliche Krise von 1908. Danach zieht sich der Kaiser – soweit wir bisher wissen – noch mehr aus Öffentlichkeit und Politik zurück, freilich, in der Flotten- und Außenpolitik bleibt er ein wesentlicher, schwer kalkulierbarer Macht- und Entscheidungsfaktor.

[...]