



Tim Ostermann

Die verfassungsrechtliche
Stellung des Deutschen Kaisers
nach der Reichsverfassung
von 1871



1. Teil: Einleitung

Mehr als 135 Jahre ist es her, dass am 18. Januar 1871 im Spiegelsaal zu Versailles Wilhelm I. als Deutscher Kaiser ausgerufen wurde. Trotz des langen Zeitraums, der seitdem vergangen ist, gibt es fortdauernde Diskussionen um die Interpretation des bis 1918 bestehenden zweiten Kaiserreiches und seines obersten Repräsentanten. Insofern besteht ein großer Unterschied zu 1848/49. An die liberal-demokratische Tradition der Paulskirche lässt es sich unbesorgt anknüpfen. Hinsichtlich der Reichsgründung von 1871 kommen dagegen bei vielen Zweifel auf. Die Bedeutung des Kaiserreichs und seines Oberhauptes wird in diesem Zusammenhang oftmals auf die Ereignisse der Jahre 1914, 1933 und 1939 projiziert und verkürzt¹.

Diese Arbeit hat die Beurteilung der *verfassungsrechtlichen* Stellung des Deutschen Kaisers nach der Reichsverfassung von 1871 zum Inhalt. Die „Stellung“ im Sinne von „Rechtsstellung“ eines Organs wird bestimmt von der Ausgestaltung des Amtes an sich, seiner Ausstattung und Attribute, der Funktion des Organs im Rechtsgefüge inklusive des Verhältnisses zu anderen Organen sowie von den ihm zukommenden Aufgaben und Pflichten. Diese Merkmale machen zusammen genommen die Rechtsstellung aus. Sie sind im Rahmen dieser Arbeit zu beschreiben und zu analysieren. Die Untersuchung erfolgt dabei auf der Grundlage des Verfassungsrechts. Die Verfassung enthält „diejenigen Rechtsregeln, die für den Aufbau und das Handeln einer Personengemeinschaft konstituierend sind“, nämlich die „rechtliche Organisationsform“ des Gemeinwesens „einschließlich ihrer Strukturierung, die daran gebundene Ausübung von Herrschaft und deren Verhältnis zu den ihrer Gewalt Unterworfenen“² – kurz gesagt: die Grundordnung einer juristischen Person. Diese grundlegenden Rechtssätze können geschrieben und ungeschrieben sein. Es ist dabei zwischen der Verfassung im formellen Sinne und der Verfassung im materiellen Sinne zu unterscheiden. Die Verfassung im formellen Sinne stellt die Verfassungsurkunde – im Kaiserreich mithin die Reichsverfassung von 1871 – dar, zur Verfassung im materiellen Sinne gehören auch die weiteren, für die Grundordnung fundamentalen Regelungen. Als Beispiel sei hier das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17.3.1878³ genannt. Grundlage dieser Untersuchung ist sowohl das formelle als auch das materielle Verfassungsrecht. Infolgedessen erfolgt die Analyse auf der Basis eines weiten Verfassungsbegriffs.

Die Überlegungen, die es als lohnenswert erscheinen ließen, die verfassungsrechtliche Stellung des Deutschen Kaisers zu untersuchen, gründeten sich auf einigen Fragen: Welche historischen Vorbilder hatte der Deutsche Kaiser? Welche Aufgaben und Befugnisse kamen ihm zu? Wie waren seine Kompetenzen im Detail ausgestaltet? Ergaben sich die kaiserlichen Befugnisse ausschließlich aus dem Text der Reichsverfassung oder speisten sich auch aus anderen, außerhalb des Verfassungstextes liegenden Quellen? Inwiefern wichen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit voneinander ab? In

1 Vgl. etwa Frotscher/Piero, Verfassungsgeschichte, S. 200, Rdnr. 373, die in Frageform eine Verbindung herzustellen suchen.

2 Vgl. Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 1, Rdnr. 2.

3 RGBl. S. 7.

welchem Umfang wirkte sich auf die Funktion des Kaisers im Reich das gleichzeitige Innehalten der preußischen Königswürde aus? Welche Entwicklung nahm das Kaisertum von 1871 bis 1918?

Eine Durchsicht der derzeit verfügbaren juristischen Literatur ergibt den Befund, dass diese Fragen bislang keineswegs zufriedenstellend beantwortet worden sind. Das zur Untersuchung anstehende Thema fristet ein Schattendasein. In neuerer Zeit sind dazu keine Arbeiten publiziert worden. Das letzte Werk, das sich aber nicht ausschließlich mit dem Kaiser, sondern gleichzeitig im Wege eines Vergleichs auch mit dem Weimarer Reichspräsidenten und dem Präsidenten der USA beschäftigt, erschien bereits im Jahr 1930⁴. Die letzte ausführliche, rein auf den Kaiser bezogene Darstellung ist 1895 verfasst worden und klammert damit mehr als zwei Jahrzehnte des Kaiserreichs aus⁵. Gerade das historisch und verfassungsrechtlich so bedeutsame Ende des Zweiten Deutschen Reichs und somit des Kaisertums in Deutschland fehlt in dieser Monographie.

Es ist merkwürdig, dass die verfassungsrechtliche Stellung des Kaisers trotz ihrer herausragenden Bedeutung in der Literatur in den letzten Jahrzehnten derartig stiefmütterlich behandelt wurde. Eine umfassende, in die Tiefe gehende Analyse stand aus. Die vorliegende Schrift soll diese Lücke ausfüllen und die Bearbeitung des Themas auf eine ausreichend breite und gesicherte Grundlage stellen. Im Rahmen dieser Arbeit besteht die Gelegenheit, sehr viel intensiver und in der gebotenen Ausführlichkeit – sowohl historisch, als auch dogmatisch – auf die Stellung des Deutschen Kaisers einzugehen.

Für die Weimarer Republik stellt Gusy fest, dass ein „erheblicher Forschungsvorsprung der Geschichtswissenschaft gegenüber der von Juristen betriebenen Rechts- und Verfassungsgeschichte anzutreffen“ sei⁶. Diese Beurteilung kann uneingeschränkt auf das Kaisertum im Bismarckschen Reich übertragen werden. Die Geschichtswissenschaft trägt auch zu diesem Kapitel der deutschen Verfassungsgeschichte mehr bei als die Rechtswissenschaft. Die Entwicklung des zweiten Kaiserreiches und seines Oberhauptes von der Reichsgründung bis zur Novemberrevolution des Jahres 1918 hat bis in die jüngste Zeit in der Historiographie außerordentliche Aufmerksamkeit gefunden. Von den Historikern wird ein sich immer mehr differenzierendes und ständig wandelndes Bild des Kaiserreichs angeboten⁷. Die Erkenntnisse der Geschichtswis-

4 Vgl. v. Ribbeck, Kaiser, Reichspräsident und USA-Präsident; ebenfalls vergleichend mit dem Staatsoberhaupt der USA Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Leipzig 1903; vergleichend mit dem Kaiser der Paulskirchenverfassung Lackmann, Das Kaisertum in den Verfassungen des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 und vom 16. April 1871, Bonn 1903.

5 Vgl. Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers, Berlin 1895; weitere verfassungsrechtliche Untersuchungen zum Deutschen Kaiser, allerdings nur in Vortragsform bzw. in der Länge eines Vortrags Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers, Dresden 1898; Tophoff, Die Rechte des deutschen Kaisers, Stuttgart 1902.

6 Vgl. Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S. VI.

7 Vgl. nur die Übersicht bei Frie, Das Deutsche Kaiserreich, passim, und Ullmann, Das Deutsche Kaiserreich, S. 13, oder die ausführliche Darstellung der breitgefächerten Entwicklung der „Deutungsangebote“ der Geschichtswissenschaft bei Ullmann, Das Deutsche Kaiserreich, S. 7 ff. Stern, Staatsrecht V, S. 398 f., stellt aber zu Recht fest, dass

senschaft aus den vergangenen Jahrzehnten fließen in diese Untersuchung ein. Sie bieten Anlass, auch den verfassungsrechtlichen Aspekt des Kaisertums neu zu bewerten. Auch wenn es methodisch keinen Unterschied zwischen einer „juristischen“ und einer „historischen“ Verfassungsgeschichte gibt, darf aber nicht aus dem Auge verloren werden, dass „Verfassung“ in erster Linie als ein Phänomen des Rechts zu begreifen ist und hauptsächlich aus dieser Perspektive zu behandeln ist.

Eine Betrachtungsweise, die aus der historischen Distanz und der durch sie vermittelten Gesamtübersicht entwickelt ist, bietet neue, andere Perspektiven. Es lohnt sich, das historisch so traditionsreiche Kaisertum auf der Schwelle vom Konstitutionalismus zum Parlamentarismus aus *heutiger* Sicht einer detaillierten Untersuchung zu unterziehen. Vor dem Hintergrund der Betrachtung einer weit zurückliegenden Epoche hat man sich allerdings immer wieder vor Augen zu führen, dass man als Beobachter nicht zur Entscheidung geschichtlicher Streiffälle berufen ist. Die Verfassungsinterpretation selbst ist ein historischer Vorgang, der sich heute – unter den Bedingungen einer anderen Zeit – nicht mehr authentisch nachholen lässt⁸. Der Versuchung, Leben und Recht der Vergangenheit im Spiegel moderner Kategorien und Begrifflichkeiten zu verstehen, heißt es zu widerstehen, auch wenn es äußerst schwierig ist, sich von zeitbedingten Überzeugungen vollständig zu lösen. Von vornherein muss man bedenken, dass zum einen die „Klugheit“ der später Geborenen nicht nur oft billig ist, sondern allzu leicht auch eine Blickverengung mit sich bringt, und dass zum anderen unser Urteil stark durch die Kenntnis der Folgen und der zeitgebundenen Anschauungen beeinflusst wird. Bei aller notwendigen Kritik darf der geschichtliche Hintergrund nicht vergessen werden, auf der bestimmte Regelungen beruhen. Die Literatur aus der Zeit des Kaiserreichs selbst bietet eine Fülle an verschiedenen Ansichten zu dem hier zu analysierenden Themenbereich. Mit deren Hilfe erscheint es möglich, einen unmittelbaren Zugang zum Denken dieser Zeit zu finden.

Die vorliegende Arbeit folgt der nachstehenden Gliederung: Zunächst werden die verfassungsgeschichtlichen Voraussetzungen dargestellt. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Entstehungsgeschichte der Kaiserwürde bei der Reichsgründung von 1871. Dazu sind die Materialien zur Entstehung der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Bismarckschen

bei den Kennzeichnungen, die die Historiographie für das Reich gefunden hat, „die Attraktivität der Formulierung“ oftmals stärker im Vordergrund steht, als der „sachliche Gehalt“. Als exemplarische Kennzeichnungen sind hier „ruhloses Reich“ (Stürmer), „nervöse Großmacht“ (Ullrich) oder „autoritärer Nationalstaat“ (Mommson) zu nennen. Ähnliches gilt für die Verbindungslinie, die von einigen Stimmen in der Literatur zwischen dem Kaiserreich - insbesondere der Wilhelminischen Periode - und dem Dritten Reich gezogen werden (vgl. hierzu beispielsweise Eley, Wilhelminismus, Nationalismus, Faschismus; Haffner, Von Bismarck zu Hitler; Hillgruber in: Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland, 187, passim; aber auch Schieder, zitiert nach Laufs, Rechtsentwicklungen in Deutschland, S. 302: „Der Urteilsspruch der Weltgeschichte über den Hitlerstaat wurde auch an seiner Vergangenheit, am Reiche Bismarcks, vollstreckt, obwohl die Urteilsbegründungen dazu nicht ausreichten“).

8 Vgl. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 316.

Reichsverfassung herangezogen worden⁹. Hauptsächlich aus den 1867er-Dokumenten konnten Erkenntnisse erlangt werden, haben sich doch im Zuge der Reichsgründung nur Marginalien verändert und sind bei der Verfassungsrevision insbesondere die Verfassungsvorschriften über das Präsidium die gleichen geblieben, wenn man einmal von der Titulierung absieht. Für das Verständnis der Stellung des Deutschen Kaisers im System der Reichsverfassung ist ferner die Kenntnis der diese beherrschenden wesentlichen Grundgedanken und ihres organisatorischen Aufbaus unerlässlich.

In den die Kompetenzen des Kaisers erklärenden Abschnitten wurde besonderer Wert darauf gelegt, die Entwicklung der einzelnen Aufgaben und Befugnisse in der Zeit des Zweiten Deutschen Reiches vollständig und lückenlos darzustellen, um so deren Gestaltung erklären zu können. In diesem Zusammenhang ist auch die Abgrenzung zu den anderen Staatsorganen im Hinterkopf zu behalten. Hier ist insbesondere auf das Amt des Reichskanzlers einzugehen, dem gemeinsam mit dem Kaiser die Entscheidung über die Richtlinien der Politik oblag. Dieser Untersuchungspunkt verdient daher eine besonders ausführliche Bearbeitung. Das höchste Organ im Staate spiegelt auch immer den Staat, den es repräsentiert, und die Zeit, in der es existiert, wider. Verfassungsgeschichte umfasst nicht nur die bloße Geschichte von Institutionen. Bei der Betrachtung eines Staatsorgans können die jeweiligen Amtsinhaber nicht außer Acht gelassen werden. Auch sie und ihr Verständnis von ihrer Aufgabe sind für die verfassungsrechtliche Stellung bedeutsam. Schöpfen sie ihre von der Verfassung vorgegebenen Kompetenzen aus, bleiben sie hinter ihnen zurück oder überschreiten sie diese sogar? Daher wird im Rahmen dieser Untersuchung auf den Regierungsstil und damit zusammenhängend auf die Persönlichkeiten der drei aus dem Hause Hohenzollern stammenden Deutschen Kaiser Wilhelm I., Friedrich III. und Wilhelm II. näher eingegangen.

Im 5. Teil der Arbeit wird der Frage nach der Rechtsnatur der Kaiserwürde nachgegangen. Eine eindeutige und unzweifelhafte Antwort lässt sich hierauf kaum finden. Das Reich lässt sich schwerlich in eine der idealtypischen Kategorien einordnen. Deshalb erscheint es sinnvoll, diese Frage zurückzustellen, da ihre Beantwortung sinnvoll nur auf der Grundlage der Betrachtung der Bestimmungen über die einzelnen Reichsorgane und ihre Stellung im Bismarckschen Verfassungssystem erfolgen kann.

Wie ein roter Faden zieht sich durch die Untersuchung der immerfort anzustellende Vergleich zwischen dem Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit, d. h. zwischen dem theoretischen Ansatz der Verfassung und der praktischen Anwendung.

Die Arbeit wird mit einem Ergebnisteil und einer Zusammenfassung in Thesenform abgeschlossen.

⁹ Instruktiv ist insbesondere das dreibändige Werk von Bezold (Hrsg.), Materialien der Deutschen Reichsverfassung.