

# Themenschwerpunkt „Liberale zwischen Ideal- und Realpolitik“

*Andreas Biefang*

## Der ganz große Kompromiss. Die Liberalen und das „Indemnitätsgesetz“ vom September 1866

Am 3. September 1866 nahm das Preußische Abgeordnetenhaus mit 230 gegen 75 Stimmen das sogenannte Indemnitätsgesetz an, das nach der Zustimmung des Herrenhauses noch am 14. des Monats in Kraft trat. Darin wurde der königlich-preußischen Regierung die Indemnität erteilt für die – wie es in § 1 hieß – „seit dem Frühjahr 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushalt-Etat geführte Verwaltung“.<sup>1</sup> Mit der Verabschiedung des Gesetzes konnte ein Streit beigelegt werden, der bei einer militärpolitischen Fachfrage – der Verbesserung der Heeresorganisation – seinen Ausgang genommen hatte, bevor er sich zu einem Grundsatzstreit darüber entwickelte, ob das Parlament oder die königliche Regierung die Letztentscheidung über den Heeresetat verfügte.

Ausgetragen worden war der Streit auf dem Feld der Haushaltspolitik, dem klassischen Kampfplatz der Parlamente: Zur Durchsetzung seiner militär- und verfassungspolitischen Forderungen hatte sich das Abgeordnetenhaus schließlich zu dem weitreichenden Schritt entschlossen, der Regierung jegliche Finanzmittel zu verweigern – und damit die Erinnerung an die Steuererweigerung der Demokraten aus den Tagen der Revolution von 1848 anklingen lassen. Darauf hatte der im September 1862 zum Ministerpräsidenten ernannte Otto von Bismarck geantwortet, indem er kurzerhand ohne parlamentarisch festgestellten Haushalt weiterregierte und sich dabei auf eine angebliche „Lücke“ in der preußischen Verfassung berief. Der Landtag

1 Für den Wortlaut des Gesetzes vgl. Ernst Rudolf Huber (Hrsg.): *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte* Bd. 2. 3. Aufl. Stuttgart u. a. 1986, Nr. 84. Die Regierungsvorlage war am 14. August 1866 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt und an die Budgetkommission überwiesen worden; den Kommissionsbericht vom 27. August (mit 25 zu 8 Stimmen beschlossen) diskutierte das Plenum vom 1. bis 3. September, vgl. *Stenographische Berichte. Haus der Abgeordneten*, 1866, Bd. 1, S. 147–207.

schäumte vor Wut, betrieb Fundamentalopposition, wurde aufgelöst – und die Liberalen gingen gestärkt aus der Neuwahl hervor. Dieses Muster wiederholte sich in den folgenden Jahren mehrfach: Bis zum September 1866 brachte die liberale Parlamentsmehrheit insgesamt fünf Haushaltsgesetze zum Scheitern.

Die Beilegung des allgemein als „Verfassungskonflikts“ wahrgenommenen Streits wurde erst möglich, nachdem Bismarck 1864 und 1866 für Preußen zwei Kriege siegreich zu Ende gebracht hatte. Die militärischen Erfolge führten zu einem Stimmungsumschwung in der Bevölkerung zugunsten der Exekutive, der sich bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 3. Juli 1866 zeigte: Die Fortschrittspartei und das Linke Zentrum büßten zusammen über die Hälfte ihrer Mandate ein, das hieß, die absolute Mehrheit der liberalen Opposition war dahin. Eine ablehnende Mehrheit gegen das Indemnitätsgesetz wäre dennoch rechnerisch möglich gewesen, wenn die Liberalen die katholischen und polnischen Abgeordneten auf ihre Seite hätten ziehen können. Aber solche Zahlenspiele blieben irrelevant, weil die Fortschrittspartei selbst auseinanderbrach: Gut die Hälfte ihrer Mitglieder stimmte für das Indemnitätsgesetz, der Rest dagegen.

Das gesplattene Votum lieferte den Anlass für die dauerhafte Spaltung der erfolgsverwöhnten liberalen Partei. Der Streit um die Deutung des Indemnitätsgesetzes wurde dadurch vor allem zu einer innerliberalen Angelegenheit. Seine Schärfe bezog er darauf, dass sowohl für die geschwächte Fortschrittspartei als auch für die neu entstehende Nationalliberale Partei die Stellung zur Indemnität zu einer Frage der Parteiidentität wurde. Beide Richtungen gingen deshalb mit großem Elan und beträchtlichem rhetorischen Aufwand zur Sache. Und die Historiker folgten ihnen.<sup>2</sup>

In der linksliberalen Deutungstradition wurde die Zustimmung zum Indemnitätsgesetz von Anfang an mit moralisch aufgeladenen Begriffen wie „Prinzipienverrat“ oder „Anbetung der Macht“ belegt. Hier wurde bereits zeitgenössisch die Geschichte eines ethischen Niedergangs entworfen, die sich nach 1945 mit der These vom deutschen Sonderweg verband und dadurch besondere Wirkungsmacht erhielt. So sprach Friedrich Sell 1953 von der „Kapitulation“ des Liberalismus vor der Macht.<sup>3</sup> Und Heinrich August Winkler sah 1979 in dem Votum für das „rückwirkende Ermächtigungsge-

2 Für die ältere Debatte vgl. Karl-Georg Faber: Realpolitik als Ideologie. Die Bedeutung des Jahres 1866 für das politische Denken in Deutschland. In: Historische Zeitschrift (demn.: HZ) 203 (1966), S. 1–45.

3 Friedrich C. Sell: Die Tragödie des Deutschen Liberalismus. 2. Aufl. Baden-Baden 1981 [zuerst 1953], S. 226.

setz“ einen „Machtverzicht des Bürgertums“ und einen „Wendepunkt“ der deutschen Geschichte.<sup>4</sup>

In der nationalliberalen Deutungslinie dagegen, die im Kaiserreich mehr und mehr mit der nationalkonservativen zusammenfloss, hob man immer auf das nationale Verantwortungsbewusstsein der Befürworter und deren praktische politische Vernunft ab, während man zugleich den Neinsagern unterstellte, idealistische Prinzipienreiter zu sein, die ihre Parteiüberzeugungen über die Interessen des Vaterlandes gestellt hätten. Auch der Promovend Heinrich August Winkler hatte 1964 noch gemeint, die Zustimmung zur Indemnitätsvorlage sei eine „realpolitische“ Notwendigkeit gewesen.<sup>5</sup> Konservative Autoren wie Ernst Rudolf Huber sprachen darüber hinaus von einem „fairen Kompromiss“.<sup>6</sup> Mit dem Untergang der Sonderwegsthese hat sich diese Sichtweise seit den 1980er Jahren weitgehend durchgesetzt. Meist wird jetzt darauf verwiesen, dass der große Kompromiss zwischen Nationalliberalen und dem Regime Bismarcks den Auftakt bildete zu der großen, liberal geprägten Reformära, die bis Mitte der 1870er Jahre andauerte.<sup>7</sup>

Angesichts der jahrzehntelangen, leidenschaftlich geführten Debatten mutet es befremdlich an, dass es bis heute keine aus den Quellen gearbeitete Monografie zur preußischen Fortschrittspartei gibt<sup>8</sup> – und im Übrigen auch nicht zur Nationalliberalen Partei.<sup>9</sup> Ob sich das so bald ändern wird, ist zweifelhaft. Denn inzwischen hat sich das Forschungsinteresse anderen Themen und Epochen zugewandt. Die großen Auseinandersetzungen über die „Indemnität“ scheinen wie aus der Zeit gefallen. Die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg sind zur „Frühen Neuzeit“ geworden, ihnen wird für die Gegenwart keine unmittelbare Bedeutung mehr zugeschrieben.<sup>10</sup> Sie sind zur An-

- 4 Heinrich August Winkler: 1866 und 1878: Der Liberalismus in der Krise. In: Carola Stern/Heinrich August Winkler (Hrsg.): Wendepunkte deutscher Geschichte 1848–1945. Frankfurt a. M. 1994, S. 43–70 [zuerst 1979].
- 5 Heinrich August Winkler: Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861–1866. Tübingen 1964, hier S. 117–119.
- 6 Huber (Hrsg.), Dokumente (wie Anm. 1), S. 96.
- 7 Klaus Erich Pollmann: Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867–1870. Düsseldorf 1985, S. 37–65; Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat. München 1983, S. 797–801; stärker die „Niederlage“ der Fortschrittspartei betonend allerdings jüngst Christian Jansen: Gründerzeit und Nationsbildung 1849–1871. Paderborn u. a. 2011, S. 207–210.
- 8 Zum Forschungsstand vgl. Christian Jansen: Die Fortschrittspartei – ein liberaler Erinnerungsort? Größe und Grenzen der ältesten liberalen Partei in Deutschland. In: Jahrbuch zur Liberalismusforschung (demn.: JzLF) 24 (2012), S. 43–56.
- 9 Als Teilstudie immerhin Ansgar Lauterbach: Im Vorhof der Macht. Die nationalliberale Reichstagsfraktion in der Reichsgründungsära 1866–1880. Frankfurt a. M. u. a. 2000.
- 10 Vgl. als jüngstes Beispiel Tim B. Müller/ Adam Tooze (Hrsg.): Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg. Hamburg 2015. Die Herausgeber lassen die Demokratiegeschichte erst mit dem Ersten Weltkrieg beginnen.

gelegenheit von Experten mutiert. Historiker müssten schon sehr steile Thesen aufstellen, um mit einer Arbeit über die Spaltungen im preußischen Liberalismus der 1860er Jahre Aufmerksamkeit zu erreichen.

Das ist jedoch nicht die Absicht dieses Beitrags. Hier soll lediglich in aller Kürze eine Sichtweise präsentiert werden, die sich von den gängigen Erzählungen in einem wesentlichen Punkt unterscheidet.<sup>11</sup> Deshalb werden die Entstehung der Fortschrittspartei sowie Ausbruch, Verlauf und Beilegung des Verfassungskonflikts nicht vorrangig als Teil der preußischen Parlaments- und Parteiengeschichte erzählt. Stattdessen sollen sie im Kontext der Geschichte der nationalen Parteibildungsprozesse analysiert werden. Eine solche Betrachtungsweise hat den Effekt, dass das umstrittene Indemnitätsgesetz etwas von seiner Dramatik einbüßt – es war eben kein isolierter „Wendepunkt“ der deutschen Geschichte, sondern Bestandteil eines längerfristigen Neuformierungsprozesses des Liberalismus, der von 1848 bis ca. 1884 dauerte. Während dieser – hier perspektivisch erweiterten – „Reichsgründungszeit“ wurde das bestehende Parteiensystem stark von der Stellung zur „nationalen Frage“ bestimmt, deren politische Komplexität mit den Begriffspaaren „unitarisch“ und „föderal“ oder „kleindeutsch“ und „großdeutsch“ nur angedeutet sei. Erst gegen Ende dieser Epoche standen sich Links- und National- bzw. Rechtsliberale klar geschieden in verschiedenen Parteien gegenüber – jedenfalls gilt das für die nationale Ebene.<sup>12</sup> Bei den konservativen Parteien verhielt es sich im Übrigen ähnlich.

Die hier verfolgte Argumentation wird in drei Schritten dargelegt: Zunächst wird der nationale Handlungsrahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich das preußische „Drama“ vollzog. Dabei wird über den Deutschen Nationalverein als wichtigstes Instrument des nationalen Liberalismus zu reden sein. Anschließend wird eine Deutung der parlamentarischen Debatte um die Indemnität versucht, die den nationalpolitischen Kontext angemessen berücksichtigt. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen folgen zum Schluss noch einige Bemerkungen zu den Möglichkeiten und Grenzen, die Begriffe wie „Realpolitik“ und „Idealpolitik“ für die Analyse der Beilegung des preußischen Verfassungskonflikts bergen.

11 Nachfolgend stütze ich mich auf meinen Aufsatz: Andreas Biefang: National-preußisch oder deutsch-national? Die Deutsche Fortschrittspartei in Preußen 1861–1867. In: Geschichte und Gesellschaft 27 (1997), S. 360–383.

12 Karl Rohe: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt a. M. 1992, S. 39–96; Andreas Biefang: Die andere Seite der Macht. Der Reichstag im „System Bismarck“ 1871–1890. 2. Aufl. Düsseldorf 2011, S. 97–105.

## 1. Die preußische Fortschrittspartei und der Verfassungskonflikt im Kontext nationaler Parteibildungsprozesse des Liberalismus

Die Entstehung der Fortschrittspartei sowie Ausbruch, Verlauf und Beilegung des Verfassungskonflikts werden in der Literatur meist mit innerpreußischen Bedingungsfaktoren erklärt. Sie erscheinen als das folgerichtige Ergebnis der Enttäuschung der Liberalen über die so hoffnungsvoll begonnene „Neue Ära“.<sup>13</sup> Die Geschichte geht dann etwa so: Sie beginnt mit der Feststellung, dass die Spielräume für liberale Reformen in Preußen äußerst gering gewesen seien. Der künftige Monarch sei zwar gewillt gewesen, die von seinem Vorgänger oktroyierte Verfassung zur Grundlage seiner Herrschaft zu machen, aber darüber hinausgehende Reformen habe er abgelehnt. Insbesondere habe er genaue Vorstellungen über die königlichen Prärogativen besessen: Die Heerespolitik und die Außenpolitik sollten der parlamentarischen Kontrolle entzogen bleiben.<sup>14</sup>

Die Liberalen der nach ihrem Anführer benannten „Fraktion Vincke“ suchten dieser Ausrichtung des Monarchen Rechnung zu tragen, indem sie eine äußerst zurückhaltende politische Taktik verfolgten. Unter keinen Umständen wollten sie die zögerlichen Reformversuche der liberal-konservativen Regierung durch Kritik oder eigene Initiativen gefährden. Die Fraktion verstand sich als „die eigentliche Stütze des Ministeriums“.<sup>15</sup> „Nur nicht drängeln!“ – lautete die zum Bonmot gewordene Parole. Eine solche passive, auf Konfliktvermeidung setzende Methode drohte jedoch zu scheitern, sobald Gegenstände berührt wurden, die die verschiedenen politischen Lager zu prinzipiellen Standortbestimmungen zwangen. Dies war bei der Frage der Heeresreorganisation der Fall.

Um die prinzipielle Auseinandersetzung vorläufig zu vermeiden, akzeptierte die altliberal dominierte Kammer ein sogenanntes Provisorium zur Finanzierung der Reform, das heißt, der Regierung wurden die notwendigen Gelder vorläufig bewilligt, ohne dass Klarheit über die Erfüllung der liberalen Hauptforderungen – zweijährige Dienstzeit und Beibehaltung der Land-

13 Zur „Neuen Ära“ vgl. Günter Grünthal: *Parlamentarismus in Preußen 1848/49–1857/58*. Düsseldorf 1982; ders.: *Das Ende der Ära Manteuffel*. In: *Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands* 39 (1990), S. 179–219.

14 Zur Militärpolitik vgl. Frank Lorenz Müller: *The Spectre of a People in Arms. The Prussian Government and the Militarisation of German Nationalism, 1859–1864*. In: *English Historical Review* 122 (2007), S. 82–104.

15 Zitate nach Horst Conrad (Hrsg.): *Ein Gegner Bismarcks. Dokumente zur Neuen Ära und zum preußischen Verfassungskonflikt aus dem Nachlaß des Abgeordneten Heinrich Beitzke (1798–1867)*. Münster 1994, S. 152 (Bericht an die Wähler, Mai 1859). Zur parlamentarischen Taktik der „Fraktion Vincke“ sehr gut Wolfram Pyta: *Liberale Regierungspolitik im Preußen der „Neuen Ära“ vor dem Heereskonflikt: Die preußische Grundsteuerreform von 1861*. In: *Forschungen zur brandenburgischen und preussischen Geschichte* NF 2 (1992), S. 179–247.

wehr – erreicht werden konnte. Das Ministerium verlangte das Vertrauen der Kammer und bekam es. Die Skeptiker befürchteten, dass die Regierung die Gelegenheit nutzen werde, um die Reorganisation nach eigenem Gutdünken durchzuführen und die Kammer vor vollendete Tatsachen zu stellen. Als sich diese Befürchtungen zu bestätigen schienen, so lautet die gängige Interpretation, hätten diejenigen Teile der Fraktion, die bereits seit längerem für ein unabhängigeres Auftreten gegenüber der Regierung plädierten, begonnen, sich zu organisieren. Daraus sei dann im Laufe des Jahres 1861 die Fortschrittspartei entstanden. Deren konfrontative Politik habe dann im Mai 1862 zur Haushaltsblockade und zum Ausbruch des Verfassungskonflikts geführt.

Eine solche, auf die innerpreußischen, verfassungspolitischen Aspekte gründende Erzählung ist nicht falsch, aber sie ist ziemlich unvollständig. Denn die Frage der Heeresreform und ihrer Finanzierung entfaltete ihre politische Sprengkraft vor allem deshalb, weil gleichzeitig die „deutsche Politik“ des Ministeriums im völker- und staatsrechtlichen Legalismus steckengeblieben war. Die Kombination aus innenpolitischem Konflikt bei nationalpolitischem Stillstand hatte erhebliche Rückwirkungen auf die gesamt-nationale politische Organisation des Liberalismus. An dieser Stelle kommt der Deutsche Nationalverein ins Spiel.

Dieser im September 1859 gegründete Nationalverein war das politische Zentrum eines weitgefächerten liberal-demokratischen Organisationsgeflechts, das beinahe alle Staaten des Deutschen Bundes mit Ausnahme Österreichs erfasste.<sup>16</sup> Als nationsoberweite Mitgliederorganisation mit parteiähnlichen Strukturen strebte er die Errichtung eines Bundesstaats mit preußischer Spitze und direkt gewähltem Parlament an, etwa nach Art der Reichsverfassung von 1849. Den Deutschen Bund hatte der Verein aufgrund der nationalpolitischen Blockade der Vormächte Preußen und Österreich längst als reformunfähiges Monstrum abgeschrieben.<sup>17</sup>

Seine Strategie zur Überwindung des dualistischen Gegensatzes hatte der Nationalverein aus der Konstellation des oberitalienischen Kriegs des Jahres 1859 heraus entwickelt. Sie war ebenso einfach wie radikal: Infolge eines

16 Vgl. Andreas Biefang: Politisches Bürgertum in Deutschland. Nationale Organisationen und Eliten 1857–1868, Düsseldorf 1994; Christian Jansen: Einheit, Macht und Freiheit. Die Paulskirchenlinke und die deutsche Politik in der nachrevolutionären Epoche 1849–1867. Düsseldorf 2000. Zum Forschungsstand auch Jürgen Frölich: „Lager des gothaisch-liberalen Philistertums“ (F. Engels) oder „Geistig-politische Wiederaufnahme der Ideen von 1849“ (E. Marcks)? Der Deutsche Nationalverein in der deutschsprachigen Historiographie seit dem späten 19. Jahrhundert. In: JzLF 16 (2004), S. 151–171; Marc Hewitson: Nationalism in Germany, 1848–1866. Revolutionary Nation. Basingstoke 2010.

17 Zu den Versuchen des Deutschen Bundes, durch Rechtsvereinheitlichung nationalpolitische Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, vgl. Jürgen Müller: Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866. München 2005.

europäischen Krieges, sei es gegen Frankreich, Dänemark und/oder Österreich, sollte Preußen zunächst die militärische und dann die politische Führung in Deutschland erringen, die sich anschließend nur durch ein nationales Parlament und eine nationale Verfassung legitimieren lassen würde. Aus Sicht des Nationalvereins galt es also, die preußische Regierung im Namen der nationalen Sicherheit und Ehre in eine militärische Konfrontation zu treiben, um den beschriebenen Mechanismus in Gang zu setzen.

Eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen dieser Strategie bestand darin, Verbindungen mit den liberalen Fraktionen der deutschen Landtage zu knüpfen. Die Verpflichtung der Landtagsmehrheiten auf das Programm des Nationalvereins sollte helfen, dessen politischen Forderungen den nötigen Nachdruck zu verleihen. Besondere Bedeutung kam dabei logischerweise der preußischen Kammer zu. Die Verknüpfung mit den dortigen Liberalen erwies sich jedoch als schwierig. Die „Fraktion Vincke“ lehnte die riskante, bezogen auf das politische System des Deutschen Bundes nationalrevolutionäre Strategie des Nationalvereins rundweg ab. Sie hielt sich ganz an die offizielle Linie des Ministeriums: Fortschritte in der nationalen Frage seien nur auf verfassungsmäßigem Wege innerhalb des institutionellen Rahmens des Deutschen Bundes möglich, also durch Bundesreform. Mit dieser legalistischen Haltung genügte die Kammer den Erwartungen der liberalen Nationalisten allerdings überhaupt nicht mehr. Vielmehr gefährdete sie den Zusammenhalt des Nationalvereins, der im nicht-preußischen, vor allem südlichen Deutschland die preußische Spitze zu popularisieren suchte und dafür eine zugleich verfassungs- und gesellschaftspolitisch liberale wie nationalpolitisch risikobereite Regierung benötigte.

In dieser Situation fiel die Entscheidung zur Gründung einer neuen liberalen Fraktion. Die entscheidenden Vorbereitungen wurden in Gesprächen zwischen führenden Mitgliedern des Nationalvereins und handlungswilligen preußischen Abgeordneten geführt. Anlässlich einer Tagung liberaler Volkswirte im September 1860 in Elbing arbeiteten Heinrich Behrend und Max von Forckenbeck einen Programmentwurf aus, der nahezu unverändert im Programm der Fortschrittspartei aufging. Die Forderung nach nationaler Einigung stand auch in der Endfassung des Wahlprogramms vom Juli 1861 an erster Stelle.<sup>18</sup> Sie war das Signal für einen politischen Aufbruch und die damit verbundene Absicht, die neue Fraktion „gewissermaßen mit dem Natio-

18 Für den Wortlaut vgl. Ludolf Parisius: Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. Berlin 1878, S. 36–38. Vgl. auch die beiden maßgeblichen Gründungsschriften: Hans Viktor von Unruh: Was hat Preußen zunächst in der Deutschen Sache zu thun? In: Deutsche Jahrbücher 1 (1861), S. 1–26; Wilhelm Löwe-Calbe: Preußens Beruf in der deutschen Sache. In: Ebd. 2 (1862), S. 169–190.



nalverein zu verbrüdern“, wie Leopold von Hoverbeck formulierte.<sup>19</sup> Dem diene auch die Kooptation nahezu der gesamten Fraktionsführung der neuen Partei in den Ausschuss des Nationalvereins.

Die Gründung der „Deutschen Fortschrittspartei in Preußen“ – so der offizielle Name – war somit in einem ganz konkreten und praktischen Sinne Teil eines nationalen Handlungszusammenhangs, und nicht einfach preußische Parlamentsgeschichte. Ähnlichen Einfluss nahm der Nationalverein im Übrigen auch auf die Gründung von „Deutschen Fortschrittsparteien“ in Bayern, Württemberg oder den hessischen Staaten.<sup>20</sup> Auch die wichtigsten politischen Entscheidungen der preußischen Fortschrittspartei, wie etwa der Übergang zum Verfassungskonflikt durch die Haushaltsblockade im März 1862 oder die Forderung nach einem Ministerwechsel im Frühjahr 1863, waren zuvor im Detail mit dem Nationalverein abgesprochen worden.

Der Nationalverein als große Steuerungs- und Kompromissmaschine des ideologisch und organisatorisch weitgefächerten nationalen Liberalismus<sup>4</sup> stieß jedoch an seine Grenzen, als ausgerechnet der reaktionäre Konfliktminister Bismarck in der sogenannten Schleswig-Holstein-Krise Anfang 1864 zu einer aktiven, militärischen Außenpolitik überging, allerdings nicht – wie die Liberalen einst von Preußen erhofft hatten – unter Berufung auf die Rechte der „Nation“, sondern unter dem Titel internationaler Verträge. Bismarck schien aus ihrer Sicht eine klassische, „dynastisch“ begründete Interessenpolitik zulasten des Vaterlandes zu betreiben. Der Nationalverein verlor darüber nicht nur seinen demokratischen und seinen betont föderalistischen Flügel, es wurde für ihn auch immer schwieriger, zu einem Ausgleich mit der preußischen Fortschrittspartei zu gelangen, wo unter dem Eindruck der militärischen Erfolge und ihrer machtpolitischen Bedeutung der (groß-)preußische Nationalismus links und rechts immer mehr Anhänger fand. Dieses Spannungsverhältnis national-preußischer und deutsch-nationaler Momente prägte auch den Streit um die Beilegung des Verfassungskonflikts im September 1866.

19 Brief L. v. Hoverbecks an Marauhn, 23.5.1861. In: Ludolf Parisius: Leopold Freiherr von Hoverbeck. Bd. 1, Berlin 1897, S. 208.

20 Vgl. Biefang: Politisches Bürgertum (wie Anm. 16). S. 272–279. Ferner auch Manfred H. W. Köhler/Christof Dipper (Bearb.): Einheit vor Freiheit? Die hessischen Landtage in der Zeit der Reichseinigung 1862–1875. Darmstadt 2010; aus der älteren Literatur vor allem Dieter Langewiesche: Liberalismus und Demokratie in Württemberg zwischen Revolution und Reichsgründung. Düsseldorf 1974.



## 2. Die Debatte um das Indemnitätsgesetz: national-preußisch oder deutsch-national

Die Vorbereitungen für den großen Kompromiss zwischen der national-liberalen Bewegung und dem Regime Bismarcks setzten schon Anfang April 1866 ein – noch vor Bismarcks Reformantrag beim Deutschen Bund und vor dem preußisch-deutschen Krieg. In vertraulichen Gesprächen zwischen einzelnen Mitgliedern des Nationalvereins und Mitarbeitern Bismarcks wurden Möglichkeiten und Bedingungen einer Zusammenarbeit ausgelotet. Im Mai kam es sogar zu einer persönlichen Begegnung zwischen Bismarck und Rudolf von Bennigsen, dem Vorsitzenden des Nationalvereins.<sup>21</sup> In allen diesen Gesprächen wurden die Umrisse eines umfassenden politischen Kompromisses ausgearbeitet, allerdings zunächst nur hinter verschlossenen Türen. Zu einer dauerhaften und öffentlich vertretenen Kooperation waren der Nationalverein und seine verbündeten Organisationen erst bereit, sobald Bismarck in Vorleistung gehen würde.

Erst nach dem siegreichen Krieg Preußens gegen Österreich und den Deutschen Bund bot sich dazu die Gelegenheit, nicht zuletzt auch, weil Bismarck jetzt aus einer Position der Stärke heraus verhandeln konnte. Am 16. Juli 1866 fand ein klärendes Gespräch zwischen der Führungsspitze des Nationalvereins und Vertrauten Bismarcks statt.<sup>22</sup> Bismarck ließ dort den Vorschlag zur Berufung eines „Vorparlaments“ unterbreiten, weil er für seine Pläne zur Gründung eines Norddeutschen Bundes die öffentliche Unterstützung der „Nation“ brauchte. Den Entwurf zu einer Bundesverfassung, der den Versammelten vorlag, hatte er bereits an die betroffenen Regierungen verschickt.<sup>23</sup> Er sah unter anderem die Wahl einer Nationalvertretung auf der Grundlage des Wahlgesetzes von 1849 vor. Bennigsen machte jedoch klar, was er brauchte, um Bismarcks Pläne mit Aussicht auf Erfolg öffentlich unterstützen zu können: nämlich die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Regierungsweise in Preußen. Für die hier verfolgte Argumentation ist das der entscheidende Punkt: Der avisierte Friedensschluss zwischen der preußischen Kammer und dem Ministerium Bismarck war Bestandteil einer übergeordneten politischen Strategie des entstehenden Nationalliberalismus, die das Verhalten vieler parlamentarischer Akteure in Preußen präfigurierte. Das war auch das Resultat des sogenannten Braunschweiger Vereinstags, auf dem

21 Andreas Biefang (Bearb.): Der Deutsche Nationalverein 1859–1867. Vorstands- und Ausschußprotokolle. Düsseldorf 1995, S. 386 f.

22 Biefang: Politisches Bürgertum (wie Anm. 16). S. 410 f.,

23 Huber (Hrsg.), Dokumente (wie Anm. 1), Dok. 173, jüngste Darstellung aus der Bismarck-Perspektive bei Christoph Nonn: Bismarck. Ein Preuße und sein Jahrhundert. München 2015, S. 210 ff.

sich am 4. August 1866 die wichtigsten liberalen Verbände und Vereine Deutschlands unter Führung des Nationalvereins beraten hatten.<sup>24</sup>

Der preußisch-parlamentarische Teil der Geschichte begann mit der Thronrede, mit der König Wilhelm I. das Parlament am nächsten Tag, den 5. August, traditionell eröffnete.<sup>25</sup> In seiner Ansprache waren die Formulierungen der späteren Indemnitätsvorlage teilweise vorweggenommen. In einem Berliner Hotel berieten in den folgenden drei Tagen der Ausschuss des Nationalvereins und führende Vertreter der Fortschrittspartei, darunter Leopold v. Hoverbeck, Johann Jacoby, Wilhelm Löwe, Hermann Schulze-Delitzsch und Hans-Viktor v. Unruh, wie man sich gegenüber der Thronrede verhalten solle und welche politischen Konsequenzen zu ziehen seien.<sup>26</sup> Dabei zeichnete sich rasch ab, dass die nichtpreußischen Mitglieder durchweg für eine befürwortende Antwort plädierten, während die preußischen Mitglieder uneins waren. Hans-Viktor v. Unruh, jahrelang so etwas wie der informelle Chef der Fortschrittspartei, gab jedenfalls schon am 10. August seinen Austritt aus der Fraktion bekannt, weil er einen Kompromiss mit der Regierung für unerlässlich hielt. Und einer der prominentesten Gegner der Verständigung, Rudolf Virchow, warnte bereits vor dem „Götzendienst des Erfolgs“ und gab damit den Auftakt zu der linksliberalen Oppositionserzählung. Allen Beteiligten war also bereits vor der parlamentarischen Debatte klar, dass die Fraktion zu keinem einheitlichen Votum gelangen würde.

In der Debatte über die Indemnitätsvorlage am 1. und 3. September wurde die Spaltung der Fortschrittspartei dann vor allen Augen vollzogen.<sup>27</sup> Die Vorlage wurde mit 230 zu 75 Stimmen angenommen, wobei sich die Stimmen der Fortschrittspartei zu beinahe gleich großen Teilen auf Befürworter und Verweigerer verteilten. Zu den bekannten Mitgliedern der Fortschrittspartei, die für den Antrag stimmten, zählten Franz Duncker, Max v. Forckenbeck, Wilhelm Löwe-Calbe, Eduard Lasker, Karl Twesten und v. Unruh; zu den bekanntesten Gegnern Adolf Hagen, Leopold v. Hoverbeck, Johann Jacoby, Hermann Schulze-Delitzsch, Rudolf Virchow und Benedikt Waldeck. Das gesplittete Votum ihrer führenden Parlamentarier war ein politisches Desaster für die einst so stolze Fortschrittspartei.

Mit welchen Argumenten wurde das jeweilige Abstimmungsverhalten begründet? Die Gegner beklagten vor allem die Preisgabe des Rechtsstandpunkts. Ihre Hauptredner sahen in der Gewährung der Indemnität die Abkehr von all‘ dem, wofür man in der Konfliktzeit gekämpft hatte. Sie misstrauten dem Ministerium und verlangten verfassungspolitische Garantien, etwa

24 Zur Braunschweiger Versammlung vgl. Biefang: Politisches Bürgertum (wie Anm. 16), S. 408–415.

25 Huber (Hrsg.), Dokumente (wie Anm. 1), Dok. 80.

26 Biefang (Bearb.), Nationalverein (wie Anm. 21), S. 394–397.

27 Stenographische Berichte (wie Anm. 1), 1866, Bd. 1, S. 147–207.

durch ein Gesetz zur Ministerverantwortlichkeit. Daneben gab es nationalpolitische Vorstellungen, die in den Parlamentsdebatten aber nur indirekt aufschienen. Nicht wenige Parlamentarier sahen im Preußischen Abgeordnetenhaus den Kern einer künftigen deutschen Nationalvertretung. Einen Bundesstaat konnten sie sich nur vorstellen, wenn er von einem territorial erweiterten Preußen hegemonial beherrscht würde. Das zeigte sich anlässlich der Annexionsvorlage der Regierung, mit der Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt in das preußische Staatsgebiet einverleibt werden sollten.<sup>28</sup> Praktisch alle Indemnitätsgegner stimmten zu. Wenn es um die Vergrößerung Preußens ging, konnten auch die profiliertesten Gegner Bismarcks wie Virchow und Waldeck für die Regierung votieren. In dieser Frage verhielt sich die Opposition durchaus interessengeleitet und in diesem Sinne „pragmatisch“.

Pragmatismus nahmen aber vor allem die nationalliberalen Indemnitätsbefürworter für sich in Anspruch. Sie brachten einen ganzen Strauß an Argumenten vor, um den angestrebten Ausgleich mit der Regierung zu begründen. So rückten die freihändlerisch gesinnten „Volkswirte“ um John Prince-Smith und Julius Faucher wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund. Eduard Lasker hingegen stellte auf die Bedeutung der militärischen Sicherheit der Nation ab, die er als „Quelle aller Freiheit“ bezeichnete. Otto Michaelis und Karl Twesten hingegen argumentierten längerfristig strategisch, indem sie die Mitwirkung an dem norddeutschen Teilstaat als ersten Schritt auf dem Weg hin zur politischen Freiheit ansahen.

Auch wenn die Debattenbeiträge von Dichotomien wie Prinzipientreue und Verrat oder Dogmatismus und Realitätssinn nur so wimmelten: Nachvollziehbare Argumente gab es jenseits solcher Polemiken auf beiden Seiten. Die Gegner der Indemnitätsvorlage ignorierten nicht einfach verantwortungslos die möglichen national- oder außenpolitischen Folgen ihrer Entscheidung. Denn sie konnten sich jederzeit sicher sein, dass das Gesetz auch ohne sie eine Mehrheit im Abgeordnetenhaus finden würde. Unter diesen Bedingungen konnten sie sich bewusst für die Opposition entscheiden, ohne unwägbare politische Folgen hervorzurufen. Dagegen lässt sich grundsätzlich wenig einwenden.

Umgekehrt handelten die nationalliberalen Befürworter der Indemnität nicht einfach machtopportunistisch. Denn ihr Argument, nur so eröffne sich die Möglichkeit zur politischen Mitgestaltung, lässt sich nicht von der Hand weisen. Die Reformgesetzgebung des folgenden Jahrzehnts wurde in der Tat maßgeblich von der Nationalliberalen Partei geprägt und kann insofern als

28 Huber (Hrsg.), Dokumente (wie Anm. 1), Dok. 84 u. 188. Zu den parlamentarischen Verhandlungen über die Annexionsvorlage vgl. Winkler, Fortschrittspartei (wie Anm. 5), S. 104.

„Erfolgsgeschichte“ gelten. Zudem unterschied sich zumindest der linke Flügel der Nationalliberalen in verfassungspolitischer Hinsicht anfangs nicht signifikant von der Fortschrittspartei. Die Ausdifferenzierung auf Reichsebene zwischen einem rechtsliberalen Nationalliberalismus und einem linksliberalen Fortschrittsliberalismus, die in der Tendenz allerdings bereits in der preussischen Parteispaltung angelegt war, erfolgte endgültig erst seit 1877/78.

Der charakteristische Unterschied zwischen der Nationalliberalen Fraktion des Norddeutschen Bundes und der Fortschrittspartei bestand in der speziellen Situation der Jahre 1866/67 zunächst vor allem darin, dass erstere „deutscher“ war, während letztere zunächst „preussischer“ blieb.<sup>29</sup> Aus preussischer Sicht spalteten sich die Nationalliberalen von der Fortschrittspartei ab, aus deutscher Sicht dagegen verweigerte sich die (alt-) preussische Fortschrittspartei der nationalen Parteibildung in Gestalt der Nationalliberalen Partei. Im Grunde wiederholte sich damit 1867 ein Muster, das schon 1861 bei der Abspaltung der Fortschrittspartei von der (alt-) liberalen Gesamtfraktion zu beobachten gewesen war. Gemeinsam war beiden liberalen Richtungen im Übrigen, dass sie auf die schlagkräftige (Partei-) Organisation verzichteten, die sie mit dem Deutschen Nationalverein aufgebaut hatten. Die traditionelle liberale Organisationskepsis trat in dem Moment wieder in den Vordergrund, als die wichtigsten nationalpolitischen Ziele verwirklicht schienen. Das nationale Parlament wurde jetzt zur wichtigsten Bühne liberaler Politik. Hermann Baumgarten hat mit seiner berühmten „Selbstkritik“ des deutschen Liberalismus das wohl einflussreichste Plädoyer für diesen Wechsel der politischen Arenen verfasst.<sup>30</sup>

### 3. „Realpolitik“: Mehr politischer Kampfbegriff als analytische Kategorie

Sowohl die politischen Streitigkeiten der Zeitgenossen als auch die Deutungsversuche der Historiker griffen zur Beurteilung der Beilegung des preussischen Verfassungskonflikts auf den Begriff der „Realpolitik“ zurück. Als Erfinder gilt bekanntlich August Ludwig von Rochau, dessen Buch mit dem Titel „Grundsätze der Realpolitik“ 1853 zum ersten Mal erschienen war.<sup>31</sup> Dabei handelt es sich wohl um eines der einflussreichsten politischen Trak-

29 Eine detaillierte Diskussion des Problems bei Jürgen Frölich: Preußentum und Liberalismus nach 1867. „Preussische“ Züge bei den liberalen Parteien des Kaiserreiches. In: Preußen und Preußentum vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Beiträge des Kolloquiums aus Anlaß des 65. Geburtstag von Ernst Opgenoorth. Hrsg. v. Jürgen Frölich, Esther-Beate Körber u. Michael Rohrschneider, Berlin 2002, S. 145-162.

30 Hermann Baumgarten: Der deutsche Liberalismus. Eine Selbstkritik. 1866. Hrsg. v. Adolf M. Birke, Frankfurt a. M./ Berlin/ Wien 1974.

31 Ludwig August von Rochau: Grundsätze der Realpolitik. Angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands. Hrsg. v. Hans-Ulrich Wehler. Frankfurt a. M./ Berlin/ Wien 1972.

tate des 19. Jahrhunderts. Rochau hatte sich in seiner Jugend dem nationalrevolutionären, gewaltbereiten Flügel der Burschenschaftsbewegung angeschlossen, 1833 am Frankfurter Wachensturm teilgenommen und musste daraufhin ins Exil gehen. Während der Revolution von 1848/49 hatte er zunächst dem Vorparlament angehört, um dann das politische Geschehen in der Paulskirche als Journalist zu verfolgen.

Mit seiner Schrift von 1853 legte er eine persönliche Analyse der Gründe des Scheiterns der Revolution vor und versuchte, daraus politische Handlungsperspektiven für die Zukunft abzuleiten.<sup>32</sup> Die „Realpolitik“ war insofern eine auf politische Wirkung angelegte Veröffentlichung, und sie kam – anders als die spätere Rezeptionsgeschichte nahelegt – von „links“. Mit seinem Buch beanspruchte Rochau, vorurteilslos die tatsächlichen Machtverhältnisse zu analysieren. Seine gedankliche Radikalität zeigte sich zum Beispiel in der These, dass sich der preußisch-österreichische Gegensatz nur kriegerisch lösen lasse. Auch gegenüber dem allgemeinen Wahlrecht – einem ewigen Streitpunkt im Liberalismus – verhielt er sich betont pragmatisch: Seine Einführung erklärte er zu einer Frage der Zweckmäßigkeit. Das wichtigste parteipolitische Resultat seiner Überlegungen bestand darin, dass die künftige Reformbewegung nur dann erfolgreich sein könne, wenn eine Spaltung in Liberale und Demokraten wie 1849 vermieden werde. Diesem Ziel diene die breit ausgearbeitete Mittelstandsideologie, mit der er die gemeinsame ökonomische und soziale Basis ins Bewusstsein rief. Und dem diene der geniale Neologismus der „Realpolitik“, bei dem man das logische Gegenüber – die „Idealpolitik“ – stets mitdenken musste.

Insofern beinhaltete der Begriff der Realpolitik eine These über das Scheitern der Revolution, dahingehend dass zu viel Idealismus mit im Spiel gewesen sei. Vor allem aber diene er dazu, diejenigen zu stigmatisieren, die sich den liberal-demokratischen Kompromissparteien verweigerten, die seit Ende der 1850er Jahre in Gestalt des Nationalvereins und der Fortschrittsparteien in Deutschland entstanden. Diese Verweigerer galten ihm entweder als „altliberale“, rückwärtsgewandte Feiglinge oder als „altdemokratische“, doktrinaire Prinzipienreiter, in jedem Fall aber als das Gegenteil von „Real-

32 Vgl. Christian Jansen: „Revolution“ – „Realismus“ – „Realpolitik“. Der nachrevolutionäre Paradigmenwechsel in den 1850er Jahren im deutschen oppositionellen Diskurs und sein historischer Kontext. In: Kurt Bayertz u. a. (Hrsg.): Weltanschauung, Philosophie und Naturwissenschaft im 19. Jahrhundert. Bd. 1: Der Materialismus-Streit. Hamburg 2007, S. 224–259; Natascha Doll: Recht, Politik und „Realpolitik“ bei August Ludwig von Rochau (1810–1873). Ein wissenschaftsgeschichtlicher Beitrag zum Verhältnis von Politik und Recht im 19. Jahrhundert. Frankfurt a. M. 2005. Zu Rochaus Gegenüberstellung von „Realismus“ und „Idealismus“ und pragmatischer Politik versus doktritärer Haltung vgl. auch: Peter Stemmler: „Realismus“ im politischen Diskurs nach 1848. Zur politischen Semantik des nachrevolutionären Liberalismus. In: Gerhard Plumpe/ Edward McInnes (Hrsg.): Bürgerlicher Realismus und Gründerzeit 1848-1890. München/ Wien 1996, S. 84–107, bes. S. 95–107.

politikern“. Der Begriff der Realpolitik, wie Rochau ihn prägte, war vor allem ein polemischer Kampfbegriff mit einer klaren tagespolitischen Zielsetzung.

Trotzdem wurde Rochaus Buch auch langfristig wirksam, und zwar sowohl parteipolitisch, indem es als eine Art Leitfaden nationalliberaler Politik bis in die 1870er Jahre hinein diente, als auch auf intellektueller Ebene. Dort war es ausgerechnet Max Weber, der Rochaus Begriffsfindung aufgriff und ins 20. Jahrhundert überführte. In seinem berühmten, vor Münchener Studenten gehaltenen Vortrag über „Politik als Beruf“ vom Januar 1919 ersetzte er Rochaus Dichotomie von Realpolitik und Idealpolitik durch die nicht minder problematischen Begriffe der „Verantwortungsethik“ und „Gesinnungsethik“.<sup>33</sup> Dabei präsentierte er eine wilde Mischung aus wissenschaftlicher Analyse, politischer Tagesrhetorik und pädagogischem Programm – angereichert mit allerlei Reflexionen aus dem Bereich der protestantischen Ethik.

Das Interessante dabei: Weber war Neffe und Schüler des Historikers Hermann Baumgarten, der seinerseits stark in die liberale Parteipolitik der 1860er Jahre involviert gewesen war. Seit den 1870er Jahren hatte er sich vom Befürworter des nationalliberalen Kompromisses zum linksliberalen Bismarck-Kritiker entwickelt, begleitet von allerlei öffentlich ausgetragenen Kontroversen.<sup>34</sup> Max Weber kannte somit aus eigener familiärer Anschauung und Erfahrung heraus die gesamten innerliberalen Streitigkeiten, als er die öffentliche Bühne wissenschaftlich-politischer Auseinandersetzungen betrat. Es kann deshalb nicht überraschen, dass auch seine wissenschaftlich daherkommenden Begriffsbildungen oft politisch aufgeladen waren. Bei seiner antagonistischen politischen Ethik war das sicher der Fall.

Heute ist „Realpolitik“ zum feststehenden Begriff geworden, der internationale Karriere gemacht hat und auch im Englischen ohne Übersetzung benutzt wird. Meist wird er – in trivialisierter Form – von Politikern oder Publizisten verwendet, die ihre eigenen Ansichten für „realistisch“ und pragmatisch halten, die ihrer Gegner jedoch für naiv und ideologisch. Für das Verständnis der liberalen Politik des 19. Jahrhunderts eignet sich die Wortschöpfung jedoch kaum. Und für die angemessene Bewertung der liberalen Akteure im Streit um das Indemnitätsgesetz taugt sie erst recht nicht. Wegen ihrer polemischen Imprägnierung sind komplementäre Schlagworte wie „Realpolitik“ und „Idealpolitik“ vielmehr dazu angetan, die Historiker zur Partei werden zu lassen in den alten Schlachten des Liberalismus.

33 Max Weber: Politik als Beruf. In: Ders: Wissenschaft als Beruf 1917/1919 – Politik als Beruf 1919. Studienausgabe der Max-Weber-Gesamtausgabe, Bd. I/17. Hrsg. v. Wolfgang J. Mommsen u. Wolfgang Schluchter. Tübingen 1994, S. 35–88, hier S. 79–81.

34 Andreas Biefang: Der Streit um Treitschkes Deutsche Geschichte 1882/83. Zur Spaltung des Nationalliberalismus und der Etablierung eines national-konservativen Geschichtsbildes. In: HZ 262 (1996), S. 391–422.