ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE
IURIDICA 1971 MONOGRAPHIA XIV

KAREL LITSCH

ÚSTAVA A SNĚM NĚMECKÉ ŘÍŠE V 19. STOLETÍ

PRÁVNĚHISTORICKÉ PŘÍSPĚVKY K VÝVOJI ZASTUPITELSKÝCH ORGÁNŮ V NĚMECKU

1971
UNIVERSITA KARLOVA PRAHA

Obsah

Úvod 7

Literatura, str. 9 — Osvícenství a přirozenoprávní teorie, str. 13 — Romantismus, str. 14 — Historickoprávní škola, str. 14 — Pozitivismus, str. 16

I. K vývoji zemských zastupitelských orgánů do vydání ústavy Severoněmeckého spolku 19

Německý spolek, str. 20 — Jihoněmecký ústavní vývoj, str. 22 — Pruská cesta, str. 24 — Události 1830—1831, str. 25 — Revoluce 1848, str. 28 — Severoněmecký spolek, str. 34

II. Říšská ústava 37

Vznik II. říše, str. 37 — Listopadové úmluvy a ústava, str. 38 — Občanská práva, str. 41 — Suverenita lidu, str. 43 — Spolkový stát, str. 44 — Bismarck a pruská hegemonie, str. 46 — Spolková rada a „říšská vláda", str. 52 — Císař a říšský kancléř, str. 56 — Vývoj ústavního života, str. 60

III. Říšský sněm 63

Vztah ke spolkové radě, str. 65 — Postavení poslanců, str. 67 — Říšský sněm a vláda, str. 72 — Rozpočet, str. 76 — Zahraniční politika, str. 79 — Císař a říšský sněm, str. 86 — Byrokracie, str. 88 — Závěr, str. 89

Seznam pramenů 91

Resumé 93

Inhalt

Einleitung 7

Literatur, S. 9 — Aufklärung und Naturrecht, S. 13 — Romantismus, S. 14 — Rechtshistorische Schule, S. 14 — Positivismus, S. 16

I. Zur Entwicklung der Repräsentation in den Ländern bis zur Verfassung des Norddeutschen Bundes 19

Der Deutsche Bund, S. 20 — Die süddeutsche Verfassungsentwicklung, S. 22 — Der preussische Weg, S. 24 — Die Ereignisse 1830—1831, S. 25 — Die Revolution 1848, S. 28 — Der Norddeutsche Bund, S. 34

II. Die Reichsverfassung 37

Entstehung des II. Reiches, S. 37 — Novemberverträge und Verfassung, S. 38 — Bürgerrechte, S. 41 — Volkssouveränität, S. 43 — Bundesstaat, S. 44 — Bismarck und die preussische Hegemonie, S. 46 — Bundesrat und „Reichsregierung", S. 52 — Kaiser und Reichskanzler, S. 56 — Die Entwicklung des Verfassungslebens, S. 60

III. Der Reichstag 63

Beziehungen zum Bundesrat, S. 65 — Stellung der Abgeordneten, S. 67 — Diätenfrage, S. 68 — Reichstag und Regierung, S. 72 — Etat, S. 76 — Auswärtige Politik, S. 79 — Kaiser und Reichstag, S. 86 — Bürokratie, S. 88 — Schluss, S. 89

Quellenverzeichnis 91

Zusammenfassung 93

Úvod

Boj o buržoazní parlamentní systém zahrnuje v Německu v první polovině 19. století podstatnou část politických zájmů. Po zdánlivém vítězství parlamentarismu v r. 1848—1849 a rychle následující porážce zdá se na první pohled, že byl v druhé polovině 19. století zaveden „shora" bez závažnějších politických nebo dokonce revolučních vlivů. Tato představa — jako ostatně mnoho jiných představ německé buržoazie — byla však pouhou iluzí, protože Bismarckem vytvořené státní útvary (Severoněmecký spolek a Německá říše) neměly nikdy opravdový buržoazně demokratický zastupitelský systém. Teprve krátké intermezzo výmarské republiky (1919—1933) přineslo s sebou i skutečné buržoazně demokratické principy. Předešlý vývoj a tehdejší politická situace však tyto principy natolik zkreslovaly, že přispívaly — i když to zní jako paradox — více k jejich vlastní porážce než k posílení parlamentní demokracie. Marxistická věda provedla hlubokou a pravdivou kritiku parlamentarismu a jeho nedostatků. Marx a Engels hovořili výstižně o tzv. parlamentním kretenismu, poukazovali na skutečnost, že slouží pouze jako rouška k zakrývání třídní podstaty kapitalistického státu. Nicméně nesmíme přehlédnout objektivně pokrokový význam parlamentních systémů, které umožnily úplné odstranění feudálních výsad, zavedly relativní rovnost a právní jistotu občanů, ulehčily postavení dělnické třídy při vstupu na politické kolbiště a koneckonců hrály za určitých okolností podstatnou roli při přechodu k diktatuře proletariátu. Na tuto skutečnost poukazoval ostatně již Engels ve své kritice návrhu sociálně demokratického programu (1891), když napsal: „Je-li něco nesporného, pak to, že naše strana a dělnická třída může přijít k moci jedině za formy demokratické republiky..."[1])

Přestože otázka zavedení parlamentních forem je jedním ze zkušebních kamenů v celkovém procesu revolučních a politických srážek v Německu, byla prozatím v naší právněhistorické literatuře zpracována jen okrajově v rámci širších pohledů, nikdy však ve svém celkovém vývoji jako důle-

[1]) Marx—Engels, *Spisy, sv. 22,* 1967, str. 277.

žitý moment třídních bojů 19. a 20. století. Pokusil jsem se v předložené práci alespoň částečně zaplnit tuto citelnou mezeru v české literatuře. V důsledku těžkostí, vzniklých v souvislosti se získáním pramenného materiálu, jsem však byl nucen používat pouze pramenů dosud vydaných tiskem.[2]) Určité potíže vznikly i při získávání nejnovější západoněmecké literatury, kde mohly být jen zčásti využity menší vědecké statě, roztroušené v různých časopisech. Podobně je tomu i s literaturou francouzskou, anglickou a americkou. Novější sovětská právněhistorická literatura se danou problematikou, až na malé výjimky, nezabývá.[3])

Musíme si být samozřejmě vědomi i toho, že historický výklad je vždy jen fragmentem, že zpracování předmětné tematiky může být pojato jen jako příspěvek k části velkého dějinného procesu a komplexu otázek německých právních dějin přibližně posledních 150 let, jehož konečné vědecké zhodnocení může být výsledkem jen dlouholeté a fundované práce samotných německých právních historiků. V podstatě ze stejných důvodů musíme předpokládat i určité znalosti čtenáře, pokud jde o vývoj historických a politických souvislostí. Jejich — i když velmi lákavé — zapracování do textu by neúnosně zatěžovalo rozsah práce a pak, jak již uvedeno, neumožnil současný stav právněhistorické vědy (na Východě i na Západě) a zejména pak potíže s prameny odpovědné prozkoumání všech souvislostí.

Pro ulehčení vlastní práce — ale nejen z toho důvodu — jsem některé citáty převzaté přímo z literatury a pramenů nepřeložil do češtiny. Jsem si vědom toho, že tím trpí plynulost textu, převážná část citátů je však pro příslovečnou kostrbatost právnické němčiny velmi těžko přeložitelná a překladatel by se mohl snadno dopustit zkreslování textu.

Je mimo jakoukoliv pochybnost, že vývoj německého státu a práva v 19. století, a tedy i právních institucí, souvisí plně s vývojem politických názorů a právních teorií, které jsou opět odrazem ekonomiky zejména 18. a 19. století. Základní pohled na německou ekonomiku v této době načrtli již téměř před 100 lety Marx a Engels ve svých dílech. Bohužel se nedostala dnešní marxistická věda o hospodářských dějinách daleko

---

[2]) Viz seznam literatury v příloze k této práci.

[3]) Ze zahraniční literatury uvádím alespoň často citovanou francouzskou práci Vermeil, *L'Allemagne du congrès de Vienne à la revolution Hitlerienne* (1934); dále Meuriot, *Le Reichstag imperial 1871—1912* (1914); Goyan, *Bismarck et l'eglise, Le Culturkampf, 1911—1913*; vliv na německou literaturu měl anglický teoretik Bryce, *Modern Democracies* (1921) a řada dalších amerických a anglických autorů, k jejichž závěrům nebylo přihlíženo. V polské literatuře se zabývá tématem Cieslakova práce *Bismarckowska ustawa antysocjalistyczna* (1956); sjednocení popisuje sovětský akademik Rotštejn, *Iz istorii prussko-germanskoj imperii* (1948). V české právní vědě obsahuje některé cenné poznatky Baxa, *Parlament a parlamentarismus* (1922). Stručné přehledy obsahují učebnice dějin veřejného práva ve střední Evropě (Čada, Stieber, Kadlec, Saturník).

za jejich výklady a právě zde by mohla důkladná analýza a zejména pak srovnávací studie přispět k řešení a osvětlení celé řady problémů.[4])

Buržoazní literatura často opomíjela jak vliv pokrokových ideí na normotvornou činnost státu, který rozhodně, zejména v období r. 1848, určoval obsah nových ústav, tak i lidová hnutí za demokratizaci a odstranění polofeudálních přežitků. Jsou to nejen velmi rozsáhlé výklady německé státovědy o ústavě tzv. II. říše podané zejména P. Labandem, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches (1. vyd. 1876),[5]) Ph. Zornem, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches (1895), a dalšími, které nerespektovaly tuto skutečnost, nýbrž i obecné historické pohledy na německý ústavní vývoj, jež podali ještě za trvání německého spolku I. C. Bluntschli, Geschichte des Allgemeinen Staatsrechts und der Politik, seit dem 16. Jh. bis zur Gegenwart (1864), ve 20. století zejména E. Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1940), a naposledy nejrozsáhleji E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 (1957—1963), který má i téměř úplný přehled nejzávažnější literatury.

V právněhistorické a státoprávní vědě byl všeobecně tradován názor, že za pokrok při zavádění demokratických prvků je třeba děkovat liberální buržoazii a že později (zejména v procesu sjednocení) k tomu došlo jaksi samo sebou. Bylo přitom úplně přehlíženo, že při demokratizaci společnosti nešlo naprosto o pouhé zavádění nových forem vlády, bez jakýchkoliv třenic, tlaku a bojů, bez politických srážek s maloburžoazií a proletariátem. Liberální velkoburžoazie uzavřela se svými někdejšími protivníky z tábora feudalismu již v r. 1848 kompromis a zabraňovala pak společně s nimi opravdové demokratizaci státu. Demokraté a čím dále tím více se rozvíjející dělnické hnutí však tento kompromis nikdy nepovažovali za konečný. Výjimku v tomto směru činí nová marxistická historiografie NDR. Pro konec 18. a začátek 19. století je to zejména kniha H. Scheela, Süddeutsche Jakobiner, Klassenkämpfe und republikanische Bestrebungen im deutschen Süden Ende des 18. Jh. (1962), pro revoluční rok 1848 pak velmi zasvěcené práce G. Schilferta, Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848—1849 (1952), a K. Obermanna, Die deutschen Arbeiter in der bürgerlichen Revolution (1950). Boj dělnické třídy po sjednocení 1871

---

[4]) Základní literaturou tu zůstávají nadále známé práce Kuczynského z padesátých let; dále *Beiträge zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte des 18. bis 19. Jhdts* (1962); Mottek, *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands* (1957) a tam uvedená literatura. Řadu poznatků přináší i některé statě v Böhmeově sborníku, *Probleme der Reichsgründungszeit 1848—1879* (1968).

[5]) V pátém vydání Labandova čtyřsvazkového díla (Tübingen 1911—1914) je uvedena v podstatě veškerá starší literatura k státnímu právu II. říše.

[6]) Mimoto obsahují téměř všechny práce o výmarské ústavě historické úvody a údaje o nejnutnější literatuře.

našel v novější době svého autora v Leu Sternovi, který vydal mimo celou řadu statí a monografií rozsáhlé dvousvazkové dílo s dosud téměř neznámým pramenným materiálem (Der Kampf der deutschen Sozialdemokratie in der Zeit des Sozialistengesetzes 1878–1890, 1959). Nejnověji na sebe v tomto směru upozornil i Dieter Fricke svou prací Bismarcks-Prätorianer (1962) a Zur Organisation und Tätigkeit der deutschen Arbeiterbewegung 1890–1914 (1963). Významem demokratického národního hnutí šedesátých let se zabývali Ernst Engelberg v knize Deutschland 1849–1871 (1959), Rolf Weber, Kleinbürgerliche Demokraten in der deutschen Einheitsbewegung 1863 bis 1866 (1962), a další (např. v práci Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, sv. 1, 1966).

K tomu ještě přistupují starší práce marxistických nebo levicově orientovaných autorů, většinou zaměřené na aktuální hospodářské problémy a potřeby proletariátu nebo na historii dělnického hnutí vůbec a zabývající se pouze okrajově státoprávní problematikou.[7])

Tím ovšem nemůže být zdaleka ukončen výčet literatury zabývající se tematikou této práce také ze širšího hlediska. Jen její částečná analýza by však byla nadlidským úkolem, neboť poslední bibliografie o pramenech a literatuře dějin Bismarckova období[8]) vykazuje bez velkého množství méně závažných článků přesně 6138 titulů. Jako další příklad můžeme uvést Böhmeův sborník ke vzniku německé říše,[9]) který uvádí jako výběr přibližně 250 různých titulů, a ve sborníku stejné řady k otázkám parlamentarismu[10]) nacházíme v bibliografii pro Německo přes 100 knih a statí. Je samozřejmé, že zdaleka ne všechny tyto práce mají význam pro právního historika, nadto se řada závěrů překrývá a valná část zpracování platného státního práva (mj. i k pedagogickým účelům) obchází největší problém svého oboru (např. Laband, Jellinek, Meyer, Triepel, Anschütz, Gerber, Zorn, ale i Haenel a další). Je pro ně typická přezíravost k současnému politickému dění, k reformním snahám, k ideologickým a právním učením a omezují se pouze na dokonalý systém kompetencí a funkcí státních a právních institucí.

---

[7]) Nejzákladnějším dílem tu zůstávají stále Mehringovy dějiny sociálně demokratické strany; dále paměti veterána německého dělnického hnutí A. Bebela, práce a články K. Kautského, Karla a Wilhelma Liebknechtových a R. Luxemburgové; z poválečné doby uvádím mj. Brandis, *Die deutsche Sozialdemokratie bis zum Falle des Sozialistengesetzes* (1931); Lipinski, *Die Sozialdemokratie von ihren Anfängen bis zur Gegenwart* (1928); Rosenberg, *Demokratie und Sozialismus* (1962). V posledních letech se pak zabývala sovětská historická věda velmi intenzívně dějinami německého dělnického hnutí a jeho organizací.

[8]) Born, Hertel, Henning, *Bismarck-Bibliographie. Quellen und Literatur zur Geschichte Bismarcks und seiner Zeit*, Köln–Berlin 1966.

[9]) *Probleme der Reichsgründungszeit 1848–1879*, vydal Helmut Böhme, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Geschichte, Köln–Berlin 1968.

[10]) *Parlamentarismus*, vydal Kurt Kluxen, Köln–Berlin 1967.

Vedle toho existuje velká řada podobně pojatých prací k takovým otázkám, jako jsou historie zemských ústav (Hartung, Hintze), vývoj reprezentace (Drath, Hintze, Rieker, Reuss), unitarismus a federalismus (Bilfinger, Bornhak, Dennewitz, Fleischmann, Rehm, Triepel), Bismarckův vliv a dědictví z různých pohledů (Kaufmann, Dewitz, Lamprecht a další), vývoj říšské ústavy (Anschütz, Laband, Jellinek) atd. Také sporá pojednání o parlamentarismu vydaná v období před rokem 1918 (Piloty, Preuss, Schücking, Weber) trpěla zjednodušováním a nedostatkem vyspělé politické teorie.[11])

Literatura z období mezi dvěma světovými válkami, která se zabývala otázkami problematiky práce a historického hlediska, pokračuje jednak v této tendenci (Anschütz, Finger, Hatschek, Smend), propracovává se ale také již k političtějším stanoviskům (Becker, Brandenburg, Hartung a další). Téměř ve všech pracích z tohoto období se projevují silné nacionalistické tendence ve smyslu historické školy Treitschkeho a glorifikace Bismarcka (např. Marcks, Demmler, Gagliardi) a pak přímo fašistická propaganda a ideologie (Huber). Výjimku tu představuje pouze socialisticky orientovaná literatura (Kehr, Rosenberg).

Po druhé světové válce dochází v západoněmecké historické produkci k obratu. Emigrace a fiasko nacionalismu vedly k hlubšímu studiu zahraničních vzorů a odstranily jednostrannou orientaci na právní pozitivismus. Důsledky politické a vědecké minulosti způsobily hledání pravidel a institucí ústavy a hlavně také hospodářských a politických sil, které dříve znemožňovaly funkci parlamentního systému. Vznikla rozsáhlá, historicky pojatá politologická literatura. Až na výjimky (Koellreutter, Westphal) dochází ke kritice specificky pruských vývojových tendencí, k vyzvedávání liberálních a demokratických tradic z poloviny minulého století (Mommsen, Stadelmann) a ke srovnávání s vývojem v buržoazně demokratických státech (Bergsträsser, Glum, Fraenkel, Leibholz) z relativně progresívních buržoazně demokratických pozic.[12]) Dále vznikla celá řada dobře fundovaných prací zabývajících se speciálními úseky vývoje 2. poloviny 19. století (Born, Eyck, Mommsen, Morsey, Zmarzlik), o které jsem se ve svém příspěvku opíral, zejména pokud šlo o některé faktické údaje.

---

[11]) Velmi rozsáhlá je i literatura k dějinám mezinárodních vztahů, k vývoji politických stran (Bergsträsser, Tormin, Nipperdey), jakož i k otázkám volebního práva (Meyer, Braunias, Frensdorff, Gerlach, Menzel, Patemann atd.), kulturního boje atd. Samostatnou kapitolu by si vyžádalo hodnocení memoárové literatury.

[12]) Kritika podstatných děl západoněmecké historiografie (Eyck, Ritter, Rothfels a další) byla provedena Streisandem, *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 2, 1954, nové vydání sborník *Parlamentarismus*, viz pozn. 10. Podrobnou marxistickou analýzu německé historiografie podal velmi dobře Kudrna, *Historie filosofie politika v NSR*, 1964.

Důsledná kritika všech těchto prací přesahuje možnosti autora, který proto odkazuje v tomto směru pouze na zmínky v dalším textu.[13])

*

Na konci 18. století probíhaly v západní Evropě ekonomické přeměny, které vyústily ve vítězství buržoazních výrobních forem. Byly-li v této době např. ve Francii třídní rozpory ve společnosti úplně jasné, nebylo tomu tak v Německu, kde ekonomický vývoj nebyl jednoznačný a stejnoměrný. Neexistovala tam jednolitá a třídně uvědomělá buržoazie a vzhledem k rozdrobenosti a značné rozdílnosti ve vývoji výrobních vztahů chyběl jí i pocit národní sounáležitosti. Ekonomický vývoj se samozřejmě projevil zákonitě v politickém vědomí německé buržoazie, resp. v té její části, která usilovala o buržoazní přeměny a byla nucena vzhledem k své slabosti přijímat tyto přeměny postupně v rámci reforem „shora", konkrétně ve formě třídního kompromisu mezi šlechtou a buržoazií. Na ideologické frontě to vedlo k tomu, že produkovala jen málo radikální názory a dostávala se postupem doby stále víc a víc do pozice obhájce prusko-německého vládního systému. Rozhodující bylo, že se německá buržoazie dostala do opozice proti feudálům až v momentu, kdy již nemohla hrát progresívní roli ve vztahu k dělníkům, což způsobilo její rychlý odklon doprava a její kompromisnictví.[14])

V této souvislosti se projevuje vývoj buržoazního státoprávního myšlení ve zvláštním světle. Následkem opožděného vývoje kapitalistických vztahů, rozdrobenosti a vlivem existence dělnické třídy stává se právní věda po roce 1848 stále reakčnější a vykonává brzdící vliv na společenský pokrok. Nevyspělost buržoazie a její nauky o státu a právu se zde projevují jako spojité nádoby — jsou výsledkem konkrétní ekonomické a politickotřídní situace.

Současný pohled na německou buržoazní ideologii 19. století musí být kritický. Zároveň je ale třeba respektovat a zdůrazňovat všechny prvky a momenty, které vykazují pokrokové tendence, neboť právě představitelé těchto tendencí měli v mnohém ztíženou situaci. Jejich vývojový proces byl složitější, protože byli donucováni k nedobrovolným ústupkům a koncesím vůči existující polofeudální moci a zároveň ovlivňováni některými

---

[13]) Některé problémy, které úzce souvisí s otázkou ztroskotání snah o demokratický vývoj v Německu, zejména pak ve 20. století, jsem naznačil v článku *K historickým podmínkám vzniku nacismu a vývoji německého parlamentarismu,* Právněhistorické studie 12, 1966. Další vědecký průzkum by se měl mj. zaměřit i na otázky vzniku a vývoje teorie dělby moci a její projevy v německé státovědě, na srovnávání a vzájemné vlivy zemských ústav, na vlivy zahraniční atd.

[14]) K těmto otázkám viz především Marx—Engels, *Spisy 3* (Německá ideologie), 1958; Mehring, *Bedřich II. a jeho doba,* 1949.

výsledky této moci (třeba i vojenskými úspěchy). Hlavně jim ale celkové postavení buržoazie neposkytovalo perspektivu pro řešení problémů buržoazně demokratického vývoje revoluční cestou.

I v Německu se objevovaly od 17. stol., a zejména pak ve století 18., názory navazující jak na renesanční humanistické tradice, tak na předchůdce Francouzské revoluce a na politické požadavky a ideje spojené s rostoucím hospodářským vlivem buržoazie. Osvícenství, které nabývalo v západní Evropě formy protifeudálního politického hnutí, zůstalo v Německu pouhou teorií. Tím, že vznikly v 17. století suverénní státy (země), stávalo se vytváření stavovských ústav aktuální otázkou, s kterou souvisel rozvoj právní teorie, resp. politických výkladů o státu. Věda o státním právu se dostávala do ohniska zájmu politiky, byla nucena řešit aktuální politickou problematiku a pomalu, ale zcela konkrétně se pak vytvářela od začátku 19. století praxe budoucího buržoazního státu.[15])

Po Francouzské revoluci až do konce 18. století se projevuje velmi jasně vliv pokrokových buržoazních tendencí. Je možno říci, že celá řada německých filosofů a právníků měla pozitivní vztah k buržoazním přeměnám, viděli ale hlavní vývojové možnosti v pokojném nastolování buržoazních poměrů pomocí reforem. Jejich názory byly zpočátku jistě také podmíněny skutečností, že neexistovalo uvědomělé a kompaktní měšťanstvo, že chybělo masové hnutí proti feudálům, a také tím, že viděli v jakobínismu pouze diktaturu a nechápali její vnitřní nutnost. Jakobínismus vyvolal také obavy před masovým hnutím. Vliv měla i skutečnost, že v německých zemích došlo na začátku 19. století k řadě reforem. K tomu přistupuje ještě výslovně imperialistický charakter francouzských výbojů a Napoleonova protektorská politika. Tím je možno si mj. vysvětlit i orientaci německých ideologů na Prusko, které se stalo hlavní silou odboje proti Francii. To, že se kolem něho formovali hlavní nositelé německé — často velmi romanticky pojaté — národní myšlenky, je hlavní osudný faktor německých dějin na počátku 19. století, jehož vlivy můžeme pozorovat až do dnešní doby.[16]) Obecně je možno říci, že objektivní poměry

---

[15]) Základy vlastní filosofie státního práva položil na základě přirozenoprávních pouček Pufendorf. Přirozené právo rozvinuli dále Thomasius a Wolff, kritiku knížecího absolutismu provedl Moser, význam měl i Herderův abstraktní humanismus.

[16]) K těmto otázkám viz vedle starší německé literatury jako M o h l, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften,* 1855—1858; B l u n t s c h l i, *Geschichte der neueren Staatswissenschaften,* 1881; G u m p l o w i c z, *Geschichte der Staatstheorien,* 1905, zejména novější marxistické práce S e l l n o w, *Gesellschaft-Staat-Recht,* 1963; *Die deutsche Geschichtswissenschaft vom Beginn des 19. Jhdts bis zur Reichseinigung von Oben,* herausg. von Streisand, 1963. Kladný vztah k francouzské revoluci a jejím myšlenkám měli vedle celé řady literátů i představitelé filosofie. Přirozené právo obhajoval F i c h t e *(Grundlagen des Naturrechts),* který se stavěl i za svobodu myšlení *(Zurückforderung der Denkfreiheit von den Fürsten Europas).* Společenská smlouva a obrana francouzské revoluce jsou tématem jeho práce *Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution;* i v K a n t o-

nedávaly představitelům německé raně buržoazní ideologie možnost vyrovnat se s problémem revoluce. Jejich myšlení a závěry byly ovlivňovány rozpadem tzv. I. říše, napoleonskými válkami, Svatou aliancí a Německým spolkem, karlovarskými usneseními a pronásledováním demagogů, separatismem i vznikem celní unie. Monarchistické tendence nebyly v období 1789—1814 ani později během revoluce 1848—1849 podstatně otřeseny, právě naopak byly silně upevňovány vědomím, že nejúspěšnější odpor proti Napoleonovi vyšel z monarchistických sil.

V jednoznačně protirevolučním proudu, který představuje myšlení německé reakce, jsou zastoupeni zejména němečtí romantikové. Hovoříme-li zde o romantismu (tento pojem je značně nepřesný a nevyjasněný) jako o reakčním směru, musím samozřejmě zdůraznit, že nemám na mysli pouze jeho projevy, které stavěly současnost do protikladu s minulostí a zdůrazňovaly přitom význam dávno zašlých a překonaných institucí feudálního státního práva. Návrat k minulosti měl u romantiků několik aspektů: byla to nespokojenost se sebou i s dobou, potřeba glorifikace národa jako základu jednoty, hledání svobodného rolníka (občana) v době germánské, což souviselo hlavně s agrární otázkou atd. Reakční vývoj byl bez ohledu na subjektivní přání romantiků vždy podporován romantickým pohledem na feudální stát a vyzvedáváním zejména Svaté říše římské jako dokonalého vzoru pro německou jednotu. V tomto smyslu bylo to, co nazýváme romantismem, zejména v právní vědě nedemokratické a zpátečnické.[17])

Proces vytváření samostatné buržoazní právní vědy byl zároveň procesem potlačování pokrokových závěrů o zákonitostech lidského vývoje ve vědě vůbec. Jelikož současné politické, hospodářské a právní poměry neukazovaly společenským vědám perspektivy dalšího rozvoje, obrací se věda k historii, kterou bylo možno romanticky, ale zcela v zájmu omezených požadavků (např. národní jednoty) glorifikovat. Tyto skutečnosti vedly v 19. století k triumfu historickoprávní školy,[18]) která nechtěla a nemohla uvolnit cestu nutným přeměnám vyplývajícím z dialektiky dějin.

---

vě učení o státu je obsažen pozitivní vztah k revolučním přeměnám (*Metaphysik der Sitten*, Rechtslehre 2, §§ 45, 46, 52). Také Kantova teorie rozumu má velmi blízko k reprezentativní soustavě. Nakonec i Hegelova dialektika bere především za základ přeměnu posledních desetiletí 18. století. Francouzskou ústavu z roku 1791 obdivoval historik F. Ch. Schlosser. K liberálním teoriím se přihlásil i pruský teoretik a politik Humboldt (*Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792).

[17]) Výslovně reakční tendence se projevily zejména u Gentzeho v jeho proslulém výkladu čl. 13 spolkových akt (*Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativverfassungen*). Teoretikem feudálů se stal především Švýcar Haller, *Die Restauration der Staatswissenschaften...*, 1816—1820, 1825. Vrchol romantické kritiky liberalismu nacházíme u Müllera, *Elemente der Staatskunst*, 1809.

[18]) K tomu dobře Heuer, *Die deutsche Geschichtswissenschaft*, l. c., str. 121; Sellnow, l. c., str. 158 a násl.

Historickoprávní škola, jež byla jednou z odnoží romantismu a představuje — paradoxně — zárodek německého čistého právního pozitivismu, zabývala se převážně vývojem práva. Její snaha přetvářet existující, aniž by byla zasažena podstata věci, měla ovšem i hluboký vliv na pojetí státu. Už samotná skutečnost, že většina jejích zástupců měla o vzniku státu jen mlhavé představy, popírala přirozené právo a hlásala jako jediné „nepolitické", nadstranické a právní stanovisko úctu ke všemu starému, dávala vládnoucí třídě plnou možnost, aby pomocí těchto apologetů udržovala starý právní řád a vzpírala se všemu novému. V tomto smyslu je ústupkem dynastickým zájmům a tvoří základ pozdější klerikální školy kolem Stahla.

Vedle těchto výslovně reakčních směrů — uvádíme tu jen zběžně několik hlavních a nedodržujeme přesně historickou posloupnost — vystupovala ovšem stále ještě celá řada vyznavačů přirozeného práva, i když třeba mít na zřeteli, že vzhledem k německým poměrům nedosahovaly jejich závěry takové politické ostrosti jako v jiných vyspělejších zemích.

Nauka přirozeného práva navazovala zejména na filosofický systém Kantův a Fichtův a mnoho právníků se snažilo na základě tohoto systému vykládat právo novým způsobem (Hufeland, Bauer, Gros, Krug a Rotteck). O rozsahu a vlivu Kantovy školy svědčí skutečnost, že Mohl[19]) uvádí s odvoláním na Warnköniga (Rechtsphilosophie) pro léta 1788—1831 kolem 108 prací o přirozeném právu, jejichž autoři jsou ve své většině zastánci tohoto směru. Přirozené právo bylo tehdy přednášeno na všech universitách, a když mu historické právo popíralo existenční oprávnění, bylo dále tradováno ve formě „právní filosofie" nebo „práva rozumu" (Vernunftrecht).

Učení o dělbě moci — tehdy nesporně progresívní — se stalo předmětem řady vědeckých prací, bylo odsuzováno i považováno za nepřekonatelné.[20]) Řada představitelů vědy státního práva na rozhraní dvou staletí přijímala učení o dělbě moci jen s malými změnami,[21]) jiní konstruovali řadu dalších mocí, jako např. moc dozorčí, daňovou, smluvní moc atd.[22])

Rozvoj konstitučního života, o kterém píšeme dále, přiváděl učitele

---

[19]) Mohl, l. c., I, str. 243.

[20]) Tamtéž, str. 247 a násl.

[21]) Behr, *System der allgemeinen Staatslehre,* 1804; Gros, *Lehrbuch des Naturrechts,* 1802; Bauer, *Lehrbuch des Naturrechts,* 1825; K. S. Zachariä, *40 Bücher vom Staate,* 1820—1830; Pölitz, *Staatswissenschaftliche Vorlesungen für die gebildeten Stände...,* 1831; Klüber, *Öffentliches Recht des Deutschen Bundes...,* 1817; Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften,* 1829—1836.

[22]) Schlözer, *Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassunglehre,* 1763; Ancillon, *Über den Geist der Staatsverfassung,* 1825; Hufeland, *Lehrsätze des Naturrechts,* 1795; Krug, *Das Repräsentativsystem,* 1816; Kurz, *Entwicklung der Grundsätze über Staatsorganismus in constitutionellen Monarchien,* 1821.

státní vědy na lavice zemských sněmů,[23]) kde se řada z nich stala aktivními mluvčími buržoazie.[24])

V nové situaci po r. 1848 se odmlčela — přes nástup reakce — úplně zpátečnická tzv. „stavovská opozice" a nad historickoprávní školou nyní již zcela zvítězila hegelianská škola, která dokazovala přednost filosofie nad historismem. Došlo k částečné renesanci přirozenoprávní nauky o státu, a sice ve formě „všeobecného státního práva" (Allgemeines Staatsrecht), které živořilo přibližně až do r. 1870, obsahovalo stále více právně scholastického formalismu a směřovalo k čistému pozitivismu (Röder, Ahrens, Trendelburg).[25])

Obecně je možno říci, že vzhledem k tomu, že chyběla pozitivní představa o uspořádání německých státoprávních poměrů, vznikly často značně subjektivní konstrukce o vývojových možnostech německého státu, ovlivněné nacionalistickým nadšením. Projevuje se to zejména v tom, že konstituční monarchie je spojena s teorií tzv. „Gottesgnadentum" a je jako taková vydávána za samospasitelnou formu vlády. Pruský stát se stává postupně ve všech směrech vzorem a právní věda se k němu hlásí otevřeně a bez skrupulí. Německý liberalismus převzal do svého štítu jako politický program Mohlem znovu objevenou teorii „právního státu" (Rechtsstaat), která pak ovládala téměř až do konce minulého století literaturu.[26]) Tzv. právním státem, německým nacionalismem a apologetikou státního zřízení končí celé, alespoň relativně pokrokové období právní vědy.

V šedesátých letech 19. století stála již celá věda o státu otevřeně na pozicích pruského státního systému a přecházela nezadržitelně k čistému právnímu pozitivismu.[27]) Dokázali-li ještě v první polovině 19. století např. Rotteck a Welcker přenášet závěry své vědecké práce do politické činnosti v zemských sněmech nebo dovedla-li řada jiných vyvodit politické závěry ze své vědecké činnosti, můžeme pro 2. polovinu tohoto století jen říci, že představitelé vědy státního práva, kteří se stali členy říšského sněmu

---

[23]) K tomu viz Triepel, *Staatsrecht und Politik*, 1926, str. 13—14.

[24]) Mezi nimi vynikal zejména Rotteck, l. c., který doporučoval republiku. Dále zastánce reprezentativního systému Welcker *(Universal und juristisch-politische Encyklopädie und Methodologie)* a v praxi méně bojovný vyznavač teorie dělby moci v konstituční monarchii K. S. Zachariä, l. c., zejména sv. 3, kniha 15—19.

[25]) K tomu viz mj. Gumplowicz, *Allgemeines Staatsrecht*, str. 360—367.

[26]) Mohl, *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, 1872; koncepci právního státu a „sociální monarchie" hlásal Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 1876; v oblasti právního státu se dostal na reakční platformu Gneist, *Der Rechtsstaat*, 1872. Také Stahl se zabýval ve svém konzervativním a evangelicky fundovaném základním díle *Die Philosophie des Rechts* (1830—1833) právním státem. Vedle toho byla právní věda ovlivňována nacionalistickými tendencemi. Především to byl ve své době pokrokový spis F. Ch. Dahlmanna, *Die Politik auf den Grund und das Mass der gegebenen Zustände zurückgeführt*, 1835, který vykonával v tomto směru značný vliv.

[27]) Teoretické základy tohoto nového vývoje položil Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 1865 a *Über die öffentlichen Rechte*, 1852.

(Gerber, Marquadsen, H. A. Zachariä, G. Meyer, Mohl), doporučili jednoznačně Bismarckovy ústavní návrhy.[28])

Tento proces „odpolitizování" právní vědy má hluboký politický aspekt, který je znatelný nejen v Německu, ale i ve Francii a Anglii, znamená totiž revizi staršího demokratického programu a souvisí s novým postavením buržoazie. V Německu pak našel právní pozitivismus ještě řadu dalších podmínek pro zdárný rozvoj.

Je to především Bismarckova vnitřní politika, která vede k zeslabení politického boje; buržoazie je uklidňována, protože jejímu hospodářskému rozvoji již nestojí nic v cestě. Hlavním úkolem společenských věd se stává kritika socialistických učení, resp. boj proti jeho vlivu v dělnické třídě a udržení státu v takové formě, v jaké byl r. 1871 založen. Právní věda se svými pozitivistickými teoriemi, které pokládaly za samostatné a nezávislé to, co je součástí širší společenské skutečnosti, hrála v tomto směru rozhodující úlohu. Mezi jednotlivými pozitivistickými školami — počínaje evolucionisty (O. v. Gierke, 1841—1921) až po vyslovené apologety Bismarckovy říše (J. C. Bluntschli, R. v. Gneist) a konče „čistými" pozitivisty typu H. Lintzeho a G. Jellinka — neexistovaly podstatné rozdíly a pro všechny zástupce pozitivismu v oblasti státu je typické, že jejich závěry se dostávají do úplně jasné spojitosti s politickými cíli buržoazie.[29]) Jak dalece si byli subjektivně této své úlohy vědomi, je otázka, která přesahuje rámec našeho zkoumání, objektivně však sloužili svou vědou buržoaznímu státu, který byl pro ně vším. Právní věda dosáhla toho bodu, kdy se počátek a konec pozitivistického popisu práva vztahoval jedině na právo v buržoazním státě.[30]) Pokud se zabývala Bismarckovou ústavou, pracovala již výhradně jen s pojmovými konstrukcemi a předstírala naprostou nepolitičnost. Výstavba ústavního práva jako pouhého odvětví práva a nikoliv také politiky a ideologie, přísný logický formalismus (Grundsatz der Methodenreinheit) a zvláštní apologetika rozkazujícího státu vytvořily pro státní moc takový právní rámec, že nemusela porušovat zdání „právního státu". Stagnace vědy o státu dosahovala takových rozměrů, že na konci století bylo v lexikonu státních věd vynecháno heslo „stát".[31]) Tzv. „Gerber-Labandsche Schule" vycházela z výše uvedených zásad a tvrdila, že ve vědě o státu může být provedena pouze analýza veřejnoprávních vztahů, že jejím hlavním účelem je hledání „obecného právního pojmu", protože všem veřejnoprávním vztahům jsou právě státo-

---

[28]) Čestnou výjimku tu tvoří pouze liberál A. Haenel a po určitou dobu H. A. Zachariä.

[29]) Těmito otázkami se zabýval v poslední době v české literatuře Kryštůfek, *Historické základy právního pozitivismu*, 1967.

[30]) Sellnow, l. c., str. 275.

[31]) Gumplowicz, *Geschichte der Staatstheorien*, str. 523.

právní problémy podřízeny. Celá škola sloužila nakonec politické potřebě buržoazie zejména v tom, že prohlašovala mj. monarchii za jediného nositele suverenity. Stejně „nepolitickými" aspekty byl veden i G. Jellinek, když chtěl vyloučit z právního pojmu svobody a lidských práv onen revoluční aspekt, který mu dala Francouzská revoluce.[32]) Nicméně znamená Jellinkova „Allgemeine Staatslehre" obnovení teoretického bádání v oblasti práva, a i když jeho teorie vyúsťuje v glorifikaci čisté státní moci, uznává tím také zároveň povinnost státu dodržovat zákony a chránit základní práva občanů. Ti, kteří ovládali na konci 19. století německou vědu o státu, měli jeden společný znak — zastírali pravou podstatu státu a pomocí právní scholastiky chápali stát pouze jako „pojem" (Begriff). Ignorovali přitom úplně nejen celou dosavadní právní filosofii, ale i politickou realitu. Všechny instituce státu se jim zdály být pouze bezkrevnými schématy, což vedlo v praxi jen k neplodným diskusím a sporům. Tento purismus, který izoloval právní vědu od ostatních společenských věd, vedl nakonec k tomu, že Anschütz prohlásil otevřeně, že co je pro historika a politika skutečnou pravdou (in Wahrheit wahr ist), nemusí pokládat právník za pravdu při státoprávním pohledu.[33])

Pokud jde o postavení říšského sněmu, je sice v literatuře převážně řazen vedle císaře a spolkové rady mezi hlavní orgány státu, ale nikde v literatuře nenacházíme kritickou analýzu jeho faktického omezování s poukazem na situaci ve skutečné parlamentní demokracii.[34])

---

[32]) Jellinek, *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte*, 1927 (1. vyd. 1895), str. 35.

[33]) Anschütz, *Deutsches Staatsrecht, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*, 1914, str. 63. Viz Triepel, l. c., str. 14 a násl.

[34]) Naopak nechybí názory vydávající panovníka za jediný a výhradní orgán státu. Tak např. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893, str. 40.

I. K vývoji zemských zastupitelských orgánů do vydání ústavy Severoněmeckého spolku

Velká francouzská revoluce a napoleonské války zasadily Svaté říši římské poslední ránu — přestala existovat.[1]) Obě události měly pro pozdější vývoj Německa eminentní význam. Přinesly totiž základní změny v německém státním právu, znamenaly první kroky k odstranění feudálních výsad, reformy v poddanských vztazích a položily základy pro rozvoj buržoazního práva. Zároveň ale také podmínily pomalý rozvoj kapitalistických výrobních vztahů, prodlužovaly rozdrobenost až do roku 1871 a znemožnily tím i nástup buržoazie jako jednotné, cílevědomé a hospodářsky vyspělé revoluční třídy.[2])

Po roce 1814 byl jako princip zastupitelské soustavy obecně přijat stavovský systém, někde více nebo méně oproštěn od nejkřiklavějších feudálních stavovských přežitků. Je ale třeba zdůraznit, že nejen konzervativní

---

[1]) Říše existovala již po staletí pouze formálně. Hegel připomněl r. 1799 velmi správně „Das deutsche Staatsgebäude ist nichts anderes, als die Summe der Rechte, welche die einzelnen Teile dem Ganzen entzogen haben und diese Gerechtigkeit, die sorgsam darüber wacht, dass dem Staat keine Gewalt übrig bleibt, ist das Wesen der Verfassung", *Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie,* 1913, str. 13. Obdobný názor zastával Pufendorf, *De Statu Imperii Germanici,* 1667; dále pak Goenner, *Deutsches Staatsrecht,* 1804; obdobně i Pütter, *Institutiones juris publici Germanici,* 1802.

[2]) Nevyspělost německé buržoazie 19. století je uznávána i ve výslovně nacionalistické literatuře, tak např. Meier, *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens,* 2. sv., 1908, str. 46. K tomu též Obermann, úvod k Engelsově práci *Německo v předvečer revoluce 1848,* 1952, str. 10; Lenin, *Ausgewählte Werke,* sv. 2, Berlin 1955, str. 355. Fichte reagoval ve spisu *Entwurf zu einer politischen Schrift im Frühjahr 1813* velmi výstižně na politickou situaci doby a na chování německého obyvatelstva, napsal: „Es will nicht frei sein, es versteht noch nichts von der Freiheit", *Sämmtliche Werke,* sv. 7 (Lipsko, rok vydání neudán), str. 546. O vlivu francouzské buržoazní revoluce na německé poměry viz mj. Mehring, *Von Tilsit nach Tauroggen,* 1910; Meier, l. c.; Stern, *Der Einfluss der französischen Revolution auf das deutsche Geistesleben,* 1928; Stultz-Opitz, *Volksbewegung in Kursachsen zur Zeit der französischen Revolution,* 1956, a literatura uvedená v těchto pracích.

skupiny, nýbrž i převážná většina buržoazie byla pro zachování tohoto systému. V následujících letech uskutečněné úpravy v postavení zemských sněmů, ve volebním právu a z nich vyplývající politická nesvoboda ovlivnily značně celkový vývoj liberálního hnutí a přispěly i k jeho pozdější úplné porážce.

Státoprávním výsledkem období napoleonské války byla Spolková akta vídeňského kongresu, která ukončila představy německých romantiků i prvních demokratů o jednotě a představovala podle charakteristiky Treitschkovy: „Die unwürdigste Verfassung, welche je einem grossen Kulturvolke von eingeborenen Herrschern auferlegt ward, ein Werk, in mancher Hinsicht noch kläglicher, als das Gebäute des alten Reiches in den Jahrhunderten des Niederganges.“[3]) Spolková akta nebyla ústavou, jak uvádí Treitschke, nýbrž pouze mezinárodní smlouvou o spolupráci na udržení feudálních prvků v Německu. Rozhodující je, že německé státečky se nechtěly vzdát suverenity ve prospěch jednotného státního útvaru, že tu chyběla jednotná progresívní společenská síla, která by mohla tuto jednotu prosazovat, a že jí koneckonců stály v cestě i mocenské spory mezi Rakouskem a Pruskem. Spolek byl kompromisem zejména v tom směru, že nastolil alespoň pro první období své existence jednotu v některých zahraničně politických otázkách. Pokud jde o vnitřní poměry, říká sice článek 13 spolkových akt „in allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung statthaben“. Jak však bylo třeba toto ustanovení vykládat, muselo být jasné i těm nejloajálnějším „demokratům“. Znamenalo totiž setrvání na starých stavovských formách, bez demokratických prvků a bez zastoupení buržoazie, dokonce i ve formě třetího nebo čtvrtého stavu. Nadto vyloučila závěrečná akta vídeňského kongresu již předem možnost volnějšího výkladu tohoto ustanovení a garantovala plně ústavní poměry tak, jak existovaly v 18. století. Článek 57 Vídeňských závěrečných akt z 15. 5. 1820 ustanovil totiž, že každá ústava, která by zužovala suverenitu panovníka do takové míry, že by byla rozdělena státní suverenita mezi knížete a zastupitelský orgán, není v souladu se zásadami spolku, což znamenalo ve svých důsledcích intervenční právo spolku v ústavních otázkách členských zemí.[4])

Vliv vídeňských jednání byl mnohem silnější, než by se dalo na první pohled předpokládat. Všech 13 zemí, které vydaly do r. 1830 ústavy, re-

---

[3]) Treitschke, *Deutsche Geschichte im 19. Jhdt.*, 1929, sv. 1, str. 708.

[4]) Altmann, *Ausgewählte Urkunden zur deutschen Verfassungsgeschichte seit 1806*, sv. 1, 1898, str. 73. Čl. 57 Vídeňských závěrečných akt: „so muss... die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ V dalším textu byly otázky ústavy prohlášeny za vnitřní záležitost zemí.

respektovalo plně článek 13 spolkových akt a článek 57 Vídeňských závěrečných akt. Zemskými vládami byla zejména odmítána teorie suverenity lidu a nikde nedošlo k zavedení přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Prusko nemělo přes tři přísliby Bedřicha Viléma III. do revoluce 1848 vůbec moderní ústavu a jeho základním zákonem zůstalo stále všeobecné zemské právo z r. 1794, které svou zvláštní částí, zejména ustanoveními o cechovním zřízení, o poddaných a městech a pak samozřejmě i o panovníkovi, patřilo ještě zcela do doby feudalismu.[5]) Obdobně nemělo ústavu ani Oldenbursko a Hesensko (Homburg), kde se dokonce nescházeli ani stavové, ačkoliv to bylo vlastně porušení čl. 13 Vídeňských závěrečných akt. V jiných státech zůstala v platnosti nebo byla znovu zavedena stará zemská zřízení (např. některá vévodství anhaltská a durynská) nebo byla obnovena činnost starých stavovských zemských sněmů, na které byli nyní připuštěni také svobodní držitelé pozemků (např. Brunšvicko, Obnovené zřízení zemské z 25. 4. 1820). I v Prusku byla po reorganizaci provinciálních sněmů r. 1823 rozdělena křesla v těchto sněmech podle klíče, který zajistil sice junkerům absolutní převahu (obdrželi 3/6 křesel), počítal však také s měšťanstvem, resp. městskými pozemkovými vlastníky (2/6 křesel) a sedláky, tj. svobodnými venkovskými držiteli pozemků (1/6 křesel). Vedle toho se projevovaly v některých státech tendence prosazující větší vliv stavovských zemských sněmů a směřující ve své konečné podobě k stavovské monarchii (částečně Sasko, úplně Meklenbursko), jinde zase se objevovaly feudálně byrokratické systémy (Hannoversko, Nasavsko).

Obecně je možno říci, že monarcha byl podle všech vydaných ústav nebo zemských zřízení nositelem veškeré státní moci, byl suverénem podle zásady: „Der Monarch hat jede Gewalt, die ihm nicht durch die Verfassung ausdrücklich abgesprochen ist, die königliche Gewalt ist unbeschränkt, soweit sie nicht beschränkt ist.“[6]) Zbývá k tomu ještě dodat, že zmíněné ústavy nebyly výsledkem porad zemských sněmů, nýbrž byly panovníkem oktrojovány, a že tedy panovník sám rozhodoval o tom, v čem a do jaké míry bude jeho moc omezena. Jednotlivé zemské ústavy vydané po r. 1815 sice často zavádějí dvoukomorové systémy, s nepřímými volbami do druhé (dolní) komory, ty však postrádají právo kontrolovat činnost ministrů a rozhodovat o státních příjmech a vydáních. Teorie dělby moci nenašla nikde uplatnění. Hlava státu, tj. panovník, zůstal nejen v čele exekutivy, nýbrž byl i rozhodujícím činitelem v oblasti zákonodárné a soudní.

---

[5]) Na ryze feudální podstatu pruského zemského práva upozorňoval již Engels, k této otázce naposledy dobře Heuer, *Allgemeines Landrecht und Klassenkampf*, 1960.

[6]) Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893, str. 25.

Snahy liberální buržoazie se soustřeďovaly především na získání většího zastoupení na sněmech. Nestavěla se proti stavovskému systému jako takovému. Mluvčí buržoazie argumentovali velmi opatrně a získávali jen postupně půdu. Bylo to jistě způsobeno nastupující reakcí, ovšem také strachem před vlivem radikálnější maloburžoazie nebo lidových vrstev. Politické tendence velkoburžoazie se projevily i v názorech právní nauky.[7])

Ve velmi hrubých rysech je možno ústavní vývoj po r. 1815 rozdělit do dvou směrů — na jihoněmecký a pruský. Pro jihoněmecký směr je charakteristické, že nabýval demokratičtějších forem, což bylo vyvoláno 1. silnějším a trvalejším vlivem francouzské okupace, 2. hospodářskou vyspělostí jižního Německa, 3. skutečností, že jihoněmecké státy hledaly prostředek, kterým by bylo možno spojit nově vytvořené státní celky jinou než jen administrativní cestou,[8]) 4. konečně tzv. střední státy se snažily pomocí demokratizace získat oporu proti tlaku absolutistických velmocí ve spolku.

Typické pro jihoněmecký vývoj jsou oktrojovaná bavorská ústava z 26. května 1818, bádenská ústava z 22. srpna 1818, která se obsahem i praxí nejvíce přibližovala konstitucionalismu, virtemberská ústava z 25. září 1819, vydaná po ostrém střetnutí královské moci se starými zemskými stavy, a konečně ústava hesensko-darmštadtská ze 17. prosince 1820.[9])

Každá z těchto ústav vycházela z nedotknutelnosti monarchie a státní moc byla přes určité omezování panovníka při jejím výkonu považována za právo svěřené bohem (např. bavorská ústava v hlavě II., § 1). Panovník byl vázán na spolupůsobení komor, ty však nepředstavovaly rovnocenné síly ve státním mechanismu, nýbrž první zůstal nositelem suverenity a ko-

---

[7]) Např. Krug, *Das Repräsentativsystem oder über Ursprung und Geist der stellvertretenden Verfassung,* 1816, str. 42, uvádí: „dass die landständische Verfassung tief im Wesen unseres Volkes begründet ist". Görres, *Deutschland und die Revolution,* 1819, str. 186 a násl., je toho názoru, že třetí stav se musí spojit v jedné komoře se staršími stavy, tj. šlechtou a klérem, a to po vzoru starého říšského sněmu. Ancillon, *Über den Geist der Staatsverfassung,* 1825, str. 129, hlásal, že velký majetek musí být v reprezentativní monarchii podmínkou volebního práva, přičemž musí mít zemědělské vlastnictví určitou převahu nad vlastnictvím movitým. Objevily se ale také pokrokovější hlasy. Např. Eschenmeyer, *Normalrecht,* díl II, 1819, str. 355, se stavěl velmi jednoznačně za reprezentativní dolní komoru. Další autoři byli proti všeobecnému volebnímu právu, jako např. Fries, *Vom deutschen Bund und deutscher Staatsverfassung,* 1816, str. 156. Pölitz, *Die Staatswissenschaft im Lichte unserer Zeit,* 1827, str. 213 a násl. Obdobně i Breudel, *Die Geschichte, das Wesen und der Wert der Nationalrepräsentation,* 1817, str. 288 a násl.; Zachariä, *40 Bücher vom Staate,* 1820—1830, sv. 2, str. 300; Jordan, *Versuche über allgemeines Staatsrecht,* 1828, str. 469 a násl. Blíže k tomu viz mj. Schilfert, *Das demokratische Wahlrecht in der Revolution 1848,* 1952.

[8]) Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789,* sv. 1, 1957.

[9]) Texty jednotlivých ústav viz Altmann, *Ausgewählte Urkunden.* Poslední vydání všech citovaných pramenů viz Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte,* 2 sv., 1961—1964.

mory byly jen jeho orgánem. I poměrně pokroková ústava bádenská ustanovila v § 50: „Die Stände können sich nur mit den nach gegenwärtigen Grundgesetz zu ihrer Beratung geeigneten oder vom Grossherzog besonders an sie gebrachten Gegenständen beschäftigen.“ V podstatě tedy panovník nebo vláda předem určili, co se může stát předmětem zasedání komor, přičemž byla jakákoliv zákonodárná iniciativa poslanců vyloučena. Kompetence zastupitelských orgánů nebyla přesně stanovena, takže zůstaly pouze konzultačním orgánem. Státní rozpočet musel být komorám předložen v souvislosti s vydáváním daňových zákonů, avšak s výjimkou Virtemberska[10]) jim nepříslušelo, aby se usnášely o rozpočtu jako celku nebo kontrolovaly jeho plnění. Vzhledem k tomu, že neexistovalo právo poslanců interpelovat členy vlády, ministři nebyli sněmům zodpovědni a ty neovlivňovaly a také nemohly ovlivňovat složení a politiku vlády, bylo petiční právo jedinou zbraní komor. Prostřednictvím petičního práva mohli poslanci předložit panovníkovi předlohy zákona[11]) (petice nesměla obsahovat úplnou předlohu) nebo učinit připomínky k vládní politice, případně k protiústavní činnosti ministrů.[12]) Při jeho správném využití se mohlo petiční právo stát důležitým prostředkem k aktivizaci politiky a veřejného mínění.

Analyzujeme-li celkové postavení zastupitelských orgánů (první a druhé komory), můžeme jasně sledovat anglické, ale hlavně francouzské vzory. Dvoukomorový systém měl i v jihoněmeckých poměrech nesporné výhody pro politiku vládnoucí třídy. Pomohl totiž překlenout přechod od dříve ryze stavovských orgánů (zemských sněmů) k orgánům zastupitelským. Zachoval značný vliv pozemkové, úřednické i medializované šlechty, jakož i kléru, takže první komora představovala účinnou protiváhu proti buržoazním tendencím. Přitom ale nebyla vedena jasná dělicí čára mezi stavovským charakterem první komory a zastupitelským charakterem komory druhé, neboť i v druhé komoře se projevoval silný vliv pozemkové šlechty (např. Hessensko) a kléru (např. Virtembersko), nemluvě o tom, že vysoký majetkový census pro aktivní i pasívní volební právo zvýhodňoval především pozemkové vlastníky a majetnější skupiny, z nich část třídně patřila k buržoazii, přikláněla se však jednoznačně ke konzervativní politice. Buržoazně demokratické nebo dokonce revolučně demokratické tendence byly proto v druhé komoře až na několik výslovně konfliktních

---

[10]) §§ 110 a 111 virtemberské ústavy z r. 1819.

[11]) Virtemberská ústava § 172: „Gesetzentwürfe können nur von dem Könige an die Stände, nicht von den Ständen an den König gebracht werden. Den Ständen ist aber unbenommen, in Wege der Petition auf neue Gesetze sowohl als auf Abänderungen oder Aufhebung der bestehenden anzutragen. Der König allein sanktioniert und verkündet die Gesetze...“

[12]) § 67 bádenské ústavy z r. 1818.

situací většinou velmi slabé. Teoreticky nebyla žádná z komor zástupcem určitého stavu, obě měly být reprezentanty celého národa. Huber, který vychází z dikce jednotlivých ústav, proto říká: „... auch die Erste Kammer, die nach ihrem institutionellen Sinne keine Korporation zur Wahrung aristokratischer Standesinteressen, sondern eine das Ganze repräsentierende Einrichtung wie die Zweite Kammer war. Im Zweikammersystem deutscher Prägung standen sich also nicht getrennte Standesvertretungen gegenüber; viel mehr galt der Grundsatz der Doppel-Repräsentation."[13]) Zapomíná ovšem, že buržoazie byla až na malé výjimky vyloučena z účasti na činnosti první komory, čímž se stal dvoukomorový systém v jihoněmeckých státech výrazem třídního antagonismu. Ani jihoněmecká liberální buržoazie nepomýšlela na ostřejší formy třídního boje a spokojila se s nepřímými a nerovnými volbami do druhé komory. V zemi, kde pokročil konstitucionalismus nejvíce, tj. v Bádensku, měli volební právo pouze pozemkoví vlastníci (Bürger) a státní úředníci (!),[14]) ve Virtembersku jen pozemkoví vlastníci (§ 137 ústavy), obdobně v Bavorsku jen občané, kteří platili pozemkovou daň (hlava XII, § 7 bavorské ústavy). Obdobnou úpravu volebního práva mělo i Hessensko (volební zákon z 22. 3. 1820).

Německá historická věda vytvořila obsáhlou literaturu k otázkám pruských reforem a k boji o pruskou národní reprezentaci (Nationalrepräsentation) během napoleonských válek a krátce po nich. Ať již se v této literatuře[15]) vyslovené názory sebevíce různí, je třeba zdůraznit, že rozhodující pro pruskou politiku tohoto období je ochrana feudálního řádu. Po porážce Napoleona měli pruští stavové za účasti nejen junkerských, nýbrž všech pozemkových vlastníků představovat sjednocující prvek v konglomerátu pruských zemí a provincií. Ani jeden z pruských reformátorů (Stein, Hardenberg, Humboldt) nesdílel názory liberální buržoazie. Zároveň, s výjimkou Humboldta, se stavěli ostře proti Francouzské revoluci.[16]) Jejich objektivní působení vedlo k omezování absolutistických forem a přispělo nesporně pozitivně k likvidaci feudalismu, zůstávalo však plně v rámci pruských možností a poměrů. Tak např. sám Stein přiznal, že nechtěl a nehledal cestu k posílení buržoazie, nýbrž pouze stavů.[17])

---

[13]) Huber, l. c., str. 341.

[14]) § 35 bádenské ústavy.

[15]) Treitschke, *Der erste Verfassungskampf in Preussen,* Preussische Jahrbücher, sv. 29, 1872, str. 313 a násl.; Meier, *Französische Einflusse,* sv. 2, zejména str. 220 a násl., proti němu Lehmann, *Die preussische Reform von 1808 und die französische Revolution,* Preussische Jahrbücher, sv. 132, 1908, str. 211 a násl.; Hintze, *Das preussische Staatsministerium im 19. Jhdt.,* Festschrift für G. Schmoller, 1908, str. 403 a násl.

[16]) Např. Meier, l. c., sv. 2, str. 222, uvádí, že existoval v pruském tajném archívu spis „Die französische Geschichte von der ältesten Zeit bis 1799", v kterém se měl Stein teoreticky vypořádat s Francouzskou revolucí.

[17]) Viz Huber, l. c., str. 291.

Z celého působení uvedených reformátorů vyplývá závěr, že byli zastánci evolučního vývoje. Pro badatele zůstává však stále otázkou, nakolik si uvědomovali jako státníci-realisté, že v tehdejších pruských poměrech není jiné cesty.[18])

Pomalý vývoj kapitalistických výrobních vztahů, způsobený silnými feudálními prvky ve společnosti, se stal historickou zvláštností německých poměrů. Rozvoj průmyslu byl brzděn nedostatečnou kapacitou vnitřního trhu, politickou rozdrobeností a malou kupní silou obyvatelstva. Samozřejmě i „pruská cesta" vývoje severoněmeckého zemědělství, založeného ve své většině až do poloviny 19. století na poddanských vztazích, měla nepříznivý vliv. Všechny útoky reakce na demokratické snahy ve dvacátých letech 19. století byly bezvýslednými. Buržoazní ideologie a politické organizace buržoazie mohly být sice omezovány, ale nikoliv zničeny. Na hospodářském poli zaznamenala buržoazie přece jen pomalé, ale jisté úspěchy. Zejména kolem třicátých let se vzmáhala buržoazie zvláště v rýnské oblasti. Kapitalistické výrobní vztahy se stále více rozvíjely, což mělo za následek zesílení buržoazní opozice v letech 1830—1832.

Na začátku 19. století byl boj proti monarchistické a aristokratické reakci veden malými tajnými spolky intelektuálů a vysokoškolskou mládeží. Třicátá léta znamenají v tomto směru základní změnu. Vznikla rozsáhlá síť spojující radikálně demokratické skupiny, byly vydávány ilegální letáky, časopisy a brožury a dokonce v tisku se objevovaly hlasy proti partikularismu, byrokratismu a reakci.[19]) Německý radikalismus se osvobodil z izolace a dostal se do styku se širším evropským revolučně demokratickým hnutím. Mimo různé organizace v zahraničí vznikly na domácí půdě zejména tiskové a vlastenecké spolky (Press- und Vaterlandsvereine), které tvořily zárodky budoucích politických stran. Také studentské spolky (Burschenschaften), po válce ilegálně založené, hrály relativně pokrokovou roli, na což bylo v minulosti ve světle jejich pozdější výslovně zpátečnické a nacionalistické činnosti často zapomenuto.[20]) Přímé podněty pro mobilizaci antifeudální opozice přišly hlavně zvenčí. Značný vliv měly evropské události v letech 1830—1831, které vyvolaly novou aktivitu liberální buržoazie a radikálnějších skupin v zemských sněmech a dosud úplně nedoceněná hnutí lidových mas.[21])

---

[19]) Huber, l. c., sv. 2, str. 127.

[18]) V této souvislosti nejsou ani nezajímavé názory generála Gneisenaua, k tomu viz *Gneisenau*, vydal F. Lange, 1954, zejména str. 25, 53, 290, 388 a 421.

[20]) K vývoji studentského hnutí viz *Festschrift zur 500 Jahrfeier der Universität Greifswald*, sv. 1, 1956, str. 83 a tam uvedená literatura.

[21]) V Brunšvicku a Hessensku byli panovníci lidovým hnutím, ale i nátlakem byrokracie a stavů donuceni k abdikaci. K tomu mj. Treitschke, *Deutsche Geschichte im 19. Jhdt.*, sv. 4, 1890, str. 98 a násl. V Lichtenbergu muselo být dokonce použito intervenční právo Německého spolku (čl. 13 spolkových akt a čl. 25 Vídeňských závěrečných akt).

V zemských sněmech došlo k několika akcím, které zaslouží zmínky. Známý liberál K. Welcker žádal v bádenské druhé komoře, aby přes výslovný zákaz karlovarských usnesení, kterými bylo Bádensko bezesporu vázáno, byl vydán tiskový zákon a proklamovány tiskové svobody. Jeho kolega Rotteck v širokém teoretickém výkladu popřel přednost spolkového práva před zemským právem a odvolal se přitom na suverenitu lidu, věčné právo rozumu a bádenskou ústavu.[22]) Jednalo se tu o první závažný útok na spolek a německé ústavní poměry ze strany liberálních partikularistů, který byl ještě zesílen tím, že Welcker dále požadoval vytvoření celoněmeckého parlamentu, jenž měl existovat vedle spolkového sněmu jako druhá komora.[23])

Bezprostředním výsledkem událostí v letech 1830—1832 bylo vydání několika ústav po vzoru jihoněmeckého konstitucionalismu. Ústavu dostalo kurfiřství hessenské (5. 1. 1831); ta zavedla jednokomorový systém se silnými stavovskými prvky. Liberálně demokratickým snahám této komory bylo ovšem často předcházeno tím, že ji panovník jednoduše rozpustil. Nové zemské zřízení (Neue Landschaftsordnung) bylo vydáno 12. 10. 1832 v Brunšvicku. I v něm byly respektovány zásady konstitucionalismu a poslanci zemského sněmu (byl zaveden jednokomorový systém) měli jako jediní v Německu do r. 1848 úplnou zákonodárnou iniciativu a poslaneckou imunitu.[24]) Po vzoru ústavy bavorské byla pak 4. září 1831 oktrojována ústava saského království, která zavedla formálně konstituční principy. Byla to první ústava, která vedle pozemkových vlastníků umožnila také zástupcům průmyslu a obchodu účast na jednání druhé komory (§ 68), zavedla odpovědnost ministrů (§ 43) a omezenou poslaneckou imunitu (§ 84) a vyžadovala schválení zákonů a rozpočtu v obou komorách (§§ 86 a 96). Bohužel, některé kaučukové formulace a výhrady ve prospěch krále negovaly tato pokroková usnesení. Králem předložený návrh zákona, který byl v jedné komoře přijat, byl např. považován za zamítnutý jen tehdy, jestliže v druhé komoře proti němu hlasovaly dvě třetiny poslanců. Opozice v druhé komoře nemohla samozřejmě stmelit takovou většinu a první komora byla svým složením dostatečně spojena s vládní mocí, aby vždy schválila příslušné předlohy. Obdobná situace byla i při schválení etatu, kde rozpočet byl považován

---

[22]) Rotteck nebyl zcela v právu, když se ve sporu odvolal na bádenskou ústavu, její § 17 totiž pravil: „Die Pressfreiheit wird nach den künftigen Bestimmungen der Bundesversammlung gehandhabt werden.“ Karlovarská usnesení ukládala členům spolku zavedení cenzury před vydáním tiskoviny.

[23]) Bližší údaje také k dalším názorům a událostem Huber, l. c., sv. 2, str. 41 a tam uvedená literatura.

[24]) Tamtéž, str. 60. Hannoverská ústava z 26. 9. 1833 platila jen velmi krátkou dobu (do r. 1837). Nová ústava vstoupila v účinnost 6. 8. 1840, k tomu Treitschke, l. c., sv. 4, str. 153.

za přijatý i tehdy, byl-li v obou komorách odmítnut pouze polovinou členů. Král také mohl bez souhlasu komor provádět usnesení spolkového sněmu a měl rozsáhlá práva v oblasti nouzových nařízení, která mohl kdykoliv využívat proti vůli komor.[25])

Stejně jako ústavy vydané na začátku 19. století měly tedy i ústavy třicátých let ještě velmi daleko k pravému buržoaznímu konstitucionalismu. Jen velmi pomalu a v průběhu dlouhých bojů a třenic v zemských sněmech a na základě nekonečných jednání ustupovaly feudální a aristokratické síly a uvolňovaly cestu liberálnějším vládním formám.

Jako odpověď na lidová hnutí a konstituční snahy vydal Německý spolek mimořádná usnesení z 28. června 1832,[26]) která znamenala nejen další brzdu ve vývoji německých zemí ke konstituční monarchii, nýbrž přímé znásilnění již existujících ústav. Na základě šesti článků tohoto usnesení byla samostatným projevům vůle zemských sněmů stanovena přesná hranice. Jako dodatek k těmto článkům byla 5. 7. 1832 vydána další usnesení zostřující cenzuru a nařizující zákaz politických spolků a shromáždění. Takzvaný „Frankfurter Wachensturm" (3. 4. 1833), tj. puč v sídle spolkového sněmu, měl za následek pronásledování „demagogů". Vedle opatření proti pokusům buržoazie o rozdělení státní moci mezi panovníka a stavy (komory) v jednotlivých zemích[27]) a zřízení spolkového rozhodčího soudu pro ústavní spory[28]) se usnesl spolek na vídeňské konferenci 1834 na důležitých opatřeních proti universitám. I když konkrétní provedení těchto usnesení zůstalo daleko za původně zamýšlenými cíli (rozhodčí soud např. nikdy nezahájil činnost), svědčí již samotný obsah přijatých usnesení o neudržitelnosti německých poměrů. Přestože již existovaly reprezentativní ústavy, které zemským sněmům vymezily řadu práv, podařilo se spojenému úsilí zemských vlád pomocí reakční politiky Německého spolku potlačit opozici a zavést všude autokratický vládní systém. Německý spolek se stal nejen vážnou překážkou sjednocení, nýbrž byl i jednou z hlavních brzd liberálního ústavního vývoje v zemích. Byly to dva vážné důvody, způsobující pasívní postoj Němců ke spolku.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že přílišné přeceňování neúspěchu buržoazie na politickém kolbišti by mohlo vést k určitým chybným závěrům o jejím celkovém postavení a zejména také o významu konstitucionalismu vůbec. Jednotlivé vlády byly totiž — i když často proti své vůli, nuceny respektovat alespoň její bezprostřednější materiální zájmy. „Lze

---

[25]) Kretzschmar, *Das sächsische Königtum in 19. Jhdt.*, Historische Zeitschrift, sv. 170, 1950, str. 457.

[26]) Text viz Altmann, l. c., str. 180; Huber, *Dokumente I*, 1961, str. 119—120.

[27]) Závěrečný protokol vídeňské konference z 12. 6. 1834 čl. 1, text Altmann, l. c., str. 176.

[28]) Tamtéž, čl. 4.

dokonce právem říci, že ... po každé politické porážce buržoazie následovalo vítězství na poli obchodního zákonodárství."[29]) Jasným důkazem toho je vývoj celní politiky, který vedl k založení celního spolku (1834) a k rozvoji jednotného trhu.

Revoluce 1848 byla výsledkem dlouhodobého procesu. Ve třicátých letech nedosahovaly ještě hospodářské poměry takového stupně vývoje, aby odpovídaly politickým formám západoevropské buržoazie, a politický liberalismus byl přijat víceméně jen jako abstraktní ideje, jako principy platné samy o sobě.[30]) V rámci celosvětového vývoje se však konkurence ciziny stále více zostřovala a ukazovalo se zřetelněji, že Německo již nemůže stát stranou světových styků. „Tyto okolnosti si nakonec vynutily, že roztříštěné lokální zájmy se v Německu semkly v jakousi pospolitost. Němečtí měšťáci začínali, zejména od r. 1840, pomýšlet na to, jak by zajistili tyto společné zájmy, stali se z nich národovci a liberálové a požadovali ochranná cla a ústavy."[31]) Ve společnosti koncem 1. poloviny 19. století vedle bohaté liberální buržoazie, která projevovala již otevřeně své názory v zemských sněmech, existovala silná vrstva maloburžoazie a inteligence, jež se zasazovala o moderní pojetí forem vlády. Ale i převážná část zchudlé nižší šlechty, spojená již s kapitalistickým podnikáním, přešla do tábora konstituční monarchie. Na venkově představovalo rolnictvo rozhodující antifeudální sílu, i když se zejména na severu podařilo všechna starší hnutí paralyzovat. Hlavně se však objevovalo vlastní hnutí mladé dělnické třídy, která vystupovala jednak se svými hospodářskými požadavky v řadě stávek a dokonce přímo povstání (např. tkalci r. 1844, hladové nepokoje 1847), jednak ideologicky, v rostoucí socialisticko-komunistické propagandě.

Jakmile se rozvinuly kapitalistické výrobní vztahy, objevily se uvnitř těchto vztahů antagonistické protiklady mezi prací a kapitálem. Tím se na určitém stupni vývoje stávaly nové výrobní vztahy poutem pro rozvoj výrobních sil a omezovaly další společenský vývoj. Tato skutečnost se projevila ve vzájemném vztahu dělnické třídy a buržoazie. I když bylo nutno v zájmu buržoazie, dělnické třídy a rolnictva před revolucí 1848 i po ní odstraňovat zbytky feudalismu, nebyla už za nových podmínek buržoazie důsledným reprezentantem zájmů celé společnosti a dostávala se sama do rozporu s novými výrobními silami. Dělnická třída již v tomto momentu chápe, „že revolučním hnutím buržoazie proti feudálním stavům a absolutní monarchii může se její vlastní revoluční hnutí jen urychlit".[32]) V tomto smyslu pak ztrácí buržoazie svůj relativně pokrokový charakter

---

[29]) Marx—Engels, *Spisy*, sv. 8, 1960, str. 32—33.
[30]) Tamtéž, sv. 3, str. 196.
[31]) Tamtéž, str. 197.

a přestává už v době, kdy vlastně ještě ani nezvítězila, důsledně bojovat za buržoazně demokratické vymoženosti.

V buržoazním táboře se objevují sice hlasy volající po zmírnění nebo zastavení postupujícího zbídačování mas. Tyto hlasy se projevovaly i v předbřeznovém liberalismu a v diskusích kolem ústavy. Nesmíme však přehlédnout skutečnost, že dělnická třída jako taková byla stále v menšině a v třicátých a čtyřicátých letech minulého století ještě zdaleka nepředstavovala takovou společenskou sílu, jako např. angličtí dělníci v chartistickém hnutí nebo pařížští dělníci během červencové revoluce. Ještě v polovině 19. století tvořilo venkovské obyvatelstvo přibližně dvě třetiny a v Prusku dokonce čtyři pětiny veškerého obyvatelstva. Existence dělnické třídy byla jedním z důvodů, že buržoazie chtěla jakýmikoli prostředky „přeměnit absolutní království v buržoazní bez revoluce a pokojnou cestou"[33]) — tedy kompromisem. Ten samozřejmě nevznikl bez obtíží a bojů a nikdo nebude jistě tvrdit, že v době od karlovarských usnesení do revoluce 1848 neexistovala buržoazní opozice proti stávajícímu vládnoucímu systému. Opozice se mohla však projevovat pouze skrytě, nemohla v diskusi vytříbit své názory a hlavně se diferencovat. Z těchto důvodů nevznikly politicky jednotné liberální nebo revolučně demokratické skupiny, případně strany, což podstatně ovlivnilo pozdější nejednotnost levicových sil ve frankfurtském parlamentu. Opoziční hnutí mělo svou třídní základnu v liberální obchodní buržoazii, proletariátu a rolnictvu a našlo svůj literární výraz mezi profesory a inteligencí (studentstvem) vůbec. Ideologickým základem se staly myšlenky domácí i světové. Celá buržoazní ideologie trpí ovšem — a to opět zákonitě, vzhledem k rozdrobenosti — především nacionalismem, který zatlačil konkrétní otázky demokratizace do pozadí. Přesto tvoří revoluce 1848—1849 nejen vrchol liberálního a demokratického hnutí za jednotu, nýbrž i za nejzákladnější buržoazně demokratická práva.

Roku 1847 probíhala v Evropě těžká průmyslová krize, kterou Marx označil za matku revoluce. Téměř ve všech zemích došlo k ostrým konfliktům mezi liberálními skupinami v zastupitelských orgánech a představiteli vlády. V Prusku byl král donucen svolat sjednocený zemský sněm. Všude byli představitelé liberálů povoláni do vlád a ze strany panovníků byla učiněna řada příslibů, že dojde k vydání konstituce. Především byla žádána národní reprezentace (Welcker), reformy ústavy (Bassermann) a německý parlament (Gagern).[34])

---

[32]) Marx—Engels, *Spisy*, sv. 4, 1958, str. 320.
[33]) Tamtéž.
[34]) K tomu blíže Mommsen, *Grösse und Versagen des deutschen Bürgertums*, 1964, str. 30.

Celé liberální hnutí bylo v první linii neseno požadavkem sjednocení, vedle kterého se stal požadavek zavedení parlamentních systémů druhořadým. Jelikož chyběla jakákoli platforma pro vzájemnou spolupráci politických skupin, mělo celé hnutí převážně teoretický charakter. Trvalý zákaz politických shromáždění a politické činnosti vůbec znemožnil širší rozvoj spolků a jednotlivé skupiny nemohly v praxi ověřovat a usměrňovat svou činnost podle třídně politické situace. Mommsen poukázal správně na další nedostatek: velká rozmanitost německých států vedla k stejně velké rozmanitosti při vytváření politických skupin.[35])

Jakmile se dostala dříve více nebo méně sjednocená liberální opozice z teoretických úvah do konkrétního politického boje, začaly se objevovat první rozpory. Vznikla radikální skupina (Hecker, Struve), která formulovala v r. 1847 „Požadavky národa v Bádensku".[36]) Hlavním požadavkem radikálů byla republika. Zároveň se stali nekompromisními zastánci teorie suverenity národa a žádali ústavodárné shromáždění, které by se bez součinnosti s vládami usneslo na demokratické ústavě. Nejvyhraněnější postoj k revoluční situaci a jasnou představu o cílech revoluce měla jen malá skupina kolem „Svazu komunistů". Jejich „Manifest komunistické strany" obsahoval i řadu poznámek k aktuální situaci v Německu. Klasikové socialismu rozvinuli mj. taktický program postupu proletariátu v nastávající revoluci, když napsali: „V Německu, pokud buržoazie vystupuje revolučně, bojuje komunistická strana společně s ní proti absolutní monarchii, feudálnímu pozemkovému vlastnictví a reakčnímu maloměšťáctví."[37]) Němečtí členové „Svazu komunistů" se zúčastnili aktivně revoluce a formulovali tzv. 17 bodů jako hlavní požadavky komunistů v Německu. Na prvním místě těchto požadavků stála jednotná nedělitelná republika.[38])

Porážka radikální části buržoazie již ve frankfurtském předparlamentu je z ústavněprávního hlediska nejdůležitějším momentem roku 1848. Předparlament se dopustil nenapravitelné chyby, když vyjednával se spolkovým sněmem jako s rovným partnerem a chtěl otázky sjednocení vyřešit ve spolupráci s ním, namísto aby usiloval alespoň o prozatímní zastavení jeho činnosti a vnutil mu pomocí existujících lidových hnutí svá rozhodnutí. Tato nedůslednost měla za následek, že předparlament a později národní shromáždění se nestaly orgány, které by omezovaly nebo kontrolovaly činnost spolkového sněmu a jednotlivých vlád nebo vytvořily dokonce vlastní exekutivu.

---

[35]) Tamtéž, str. 19.
[36]) Voigt, *Geschichte der Grundrechte*, 1948, str. 82.
[37]) *Manifest Komunistické strany*, 1949, str. 60.
[38]) Tamtéž, str. 88.

Dne 18. května 1848 se sešlo ve frankfurtském chrámu svatého Pavla první ústavodárné národní shromáždění, které se skládalo přibližně z 800 poslanců zvolených v dosud nejdemokratičtějších volbách německé historie. Již samotný vznik tohoto shromáždění, resp. provedení voleb, je typický pro německé poměry a naivitu zástupců buržoazie. Když se totiž 3. dubna usnesl tzv. předparlament na vypsání voleb a svolání ústavodárného shromáždění, připustila buržoazie, aby spolkový sněm modifikoval (7. dubna) vypsání voleb usnesením, že členové ústavodárného shromáždění mají být voleni v rovných volbách v poměru 1 : 50 000.[39]) Je téměř tragikomické, jakým způsobem „revolucionáři" předparlamentu i ústavodárného shromáždění přijali tuto součinnost vlád a státních orgánů, které měly být revolucí odstraněny, nebo jejich kompetence měla být alespoň omezena. Reakce samozřejmě od prvního okamžiku velmi správně cítí, že vzhledem k existujícímu poměru sil je nejlepší taktikou spolupracovat nebo předstírat spolupráci s revolucí, aby po poklesu revolučních nálad mohla být bez přímých srážek převedena na slepou kolej.

Konkrétní rozpory — způsobené neblahým dědictvím německých poměrů — se projevovaly velmi ostře hned při zahájení činnosti frankfurtského shromáždění. Konzervativci trvali na existenci jednotlivých zemí. Liberálové se chtěli spokojit s konstituční monarchií a byli pro spolupráci s představiteli zemí, tedy pro kompromis, který se nakonec uskutečnil. Avšak ani oni nebyli jednotni v tom, jak má budoucí ústava ve svých detailech vypadat, zejména jakým způsobem mají být vymezena práva monarchy a zastupitelských orgánů v jejich vzájemných vztazích. Demokraté žádali alespoň teoreticky jednotnou republiku a odstranění rozdrobenosti.[40]) Byli ovšem již v předparlamentu v menšině. S liberály zvítězila strana, která chtěla revoluci ukončit a pracovat dále na cestě k reformě. Německý parlament se stal nositelem hesla: „Reform, nicht Revolution."[41]) Tím vlastně byla již počátkem dubna 1848 rozhodnuta otázka budoucího uspořádání Německa — byl dán základ pro tvořící se kompromis.

Frankfurtské shromáždění vycházelo z představy suverenity národa, považovalo se za jediného legitimního reprezentanta této suverenity a spolkový sněm prohlásil dokonce po zvolení arcivévody Johanna říšským správcem formálně svou práci za skončenou. Shromáždění vycházelo ale při své činnosti z iluze, že jednota Německa a existence ústřední výkonné moci je již zajištěna pouhou existencí parlamentu a že je třeba pouze vše ústavně zakotvit a dohlížet na činnost vlád.

---

[39]) Hubrich, *Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung*, 1913, str. 89, uvádí nepřesně, že spolkové shromáždění se usneslo na přímých volbách.
[40]) Brandenburg, *50 Jahre Nationalliberale Partei 1867—1917*, 1917, str. 3.
[41]) Mommsen, l. c., str. 122—123.

Na diskusi ve Frankfurtu bylo tehdy i dnes útočeno zleva i zprava. Bylo zejména konstatováno, že vzhledem k velkému počtu poslanců-profesorů měla charakter hnidopišství, jedno však této diskusi nelze upřít, totiž že pokud šlo o základní práva občanů, vyjádřila přání širokých lidových mas vyslovených na velmi početných shromážděních. Značným krokem vpřed ve vývoji byly jistě §§ 186—187 frankfurtské ústavy,[42]) které v podstatě zaručovaly zavedení parlamentních vládních forem v zemích. Pokud jde o celoněmecký zastupitelský orgán, usneslo se shromáždění proti hlasům demokratů na dvoukomorovém systému (Staatenhaus § 86, Volkshaus § 93 a násl.), což bylo ústupkem partikularismu. Sněmovna reprezentantů (Volkshaus) měla být volena na základě všeobecného hlasovacího práva a měla tedy představovat demokratický prvek. Její činnost byla však velmi úzce vázána na horní sněmovnu a přednost měla pouze v některých rozpočtových otázkách. Značně mlhavý zůstal vztah poslanecké sněmovny k říšské vládě, jejíž celková koncepce nebyla úplně jasná.

V našem výkladu nejde o zhodnocení, zdali ústava vypracovaná frankfurtským shromážděním byla dobrá či špatná, demokratická či reakční, ani o to, jak neslavně skončila činnost tohoto sboru. Bez ohledu na subjektivní přání skutečných revolučních demokratů byla objektivní situace taková, že buržoazie jako celek již nemohla odstranit revolucí „zdola" zbytky feudalismu a splnit tak svůj hlavní požadavek sjednocení. I když celé revoluční hnutí let 1848—1849 bylo součástí širšího evropského dění a zákonitosti světového vývoje, přece jen byla buržoazie příliš závislá na vnitřní hospodářské a společenské struktuře Německa. Musela se již obávat lidových mas a pod tlakem ze strany dělnické třídy a ze strany polofeudálních vládních systémů zákonitě volila kompromis s feudály, který jí mohl i nadále zajistit panství kapitálu. Zato obětuje ještě pro další léta politickou hegemonii.[43]) Organická slabost buržoazie, projevující se ve vlastní organizaci buržoazie (v jednotě, resp. v názorové nejednotě s kolísavostí), a hlavně v ustupování před feudálními nebo polofeudálními institucemi a v kompromisnictví, zákonitě vyúsťuje v neblahém sjednocení „shora".

I když byla revoluce poražena, přece jen nesla ústavní život ve směru boje o pokrokové demokratické principy značně kupředu. Až na malé výjimky (Reuss ml. l. a Meklenbursko) existovaly nyní již ve všech zemích oktrojované ústavy, na jejichž základech byla rozšířena práva zemských sněmů, které konečně znamenaly začátek vítězství buržoazních ideí. Re-

---

[42]) Frankfurtská ústava, § 186: „Jeder deutscher Staat soll eine Verfassung mit Volksvertretung haben. Die Minister sind der Volksvertretung verantwortlich." § 187: „Die Volksvertretung hat eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung..."

[43]) Tento rozpor charakterizuje výstižně Mommsen, l. c., str. 7.

voluční období znamenalo závažný průlom do starých zásad německého zemského ústavního práva. Vznikla řada nových ústav[44]) nesených principy konstitucionalismu, a i když v padesátých letech byl většinou znovu zaveden systém komor a principy suverenity lidu byly zrušeny, demokratické ideje byly posíleny. V některých ústavách vydaných po r. 1848 se objevují prvky dělby moci.[45]) Pruská ústava z ledna 1850 dávala králi právo vyhlašovat zákony a vydávat prováděcí nařízení (čl. 45 ústavy). Věc byla ale teoreticky komplikována tím, že článek 62 ústavy přiřkl zákonodárnou moc králi a oběma komorám. Na základě toho bylo v teorii i praxi hlásáno, že král má na zákonech nezávislou samostatnou nařizovací pravomoc. Teprve po teoretických pracích Labandových[46]) se ustálil názor, který byl později aplikován Haenelem i pro říšské právo, že prováděcí nařízení (Ausführungsmassregel) „Kann und darf... niemals contra oder praeter oder auch nur intra legem, sie muss vielmehr secundum legem sein".[47]) Vzhledem k celkovému složení a postavení pruských komor, konzervativní byrokracii, autoritě koruny a hlavně s přihlédnutím k tomu, že králi bezvýhradně náležela vojenská pravomoc a že exekutiva pracovala bez náležité kontroly zastupitelských orgánů, zůstala koruně vyhrazena ještě velmi široká normativní činnost. Naproti tomu je možno říci, že výkon soudnictví byl v podstatě prováděn nezávisle a samostatně bez hlubších zásahů královské moci (čl. 86 ústavy).

V oblasti volebního práva je možno — tak jako v jiných zemích západní Evropy — sledovat proces postupného snižování majetkových a jiných censů, což vedlo k rozšíření počtu voličů. Zjednodušuje se nebo odstraňuje se také systém nepřímých voleb. V těch státech, ve kterých existovaly dolní komory, se skládají jejich členové již jen z volených poslanců. V některých případech se dostalo dolní komoře právo projednávat před první (horní) komorou státní rozpočet a poslední jej mohla pouze přijímat nebo zamítat. (Čl. 62 pruské ústavy.) Státní rozpočet jako takový se stává zákonem,[48]) čímž vzniká důležité právo komor dohlížet na jeho plnění a možnost vyvíjet jeho prostřednictvím nátlak na vládu. Také zákonodárná iniciativa se přesunovala postupně z koruny na zemské sněmy. Tak jako dříve se ale i nyní vládní praxe často diametrálně odlišovala od obsahu

---

[44]) Prusko 31. 1. 1850, Hanoversko 5. 9. 1848, Sasko-Výmarsko 15. 10. 1850, Sasko-Coburg 3. 5. 1852, Oldenbursko 22. 11. 1852, Schwarzburg-Rudolstadt 7. 7. 1854, Reuss ml. l. 14. 4. 1852, Waldeck 17. 8. 1852, Hessensko-Homburg 20. 4. 1852, dále města Frankfurt, Lübeck a Brémy.

[45]) §§ 45, 62, 86 pruské ústavy. Obdobně ústava Sasko-Coburg §§ 104, 128 a 134 nebo Waldeck §§ 8 a 74 a další. Blíže k tomu Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893.

[46]) K tomu naposledy Huber, l. c., sv. 3, str. 58.

[47]) Haenel, *Deutsches Staatsrecht*, sv. 1, 1892, str. 279.

[48]) Např. Pruská ústava § 99, dále Gotha § 55, Coburg-Gotha § 119, Waldeck § 86, Schwarzburg § 44.

ústav, což nakonec nejlépe ukazuje období tzv. ústavních konfliktů v Prusku v letech 1862—1866.

V žádném německém státě nebyl monarcha omezen jen na výkonnou moc. A nikde nebyla zákonodárná moc vyhrazena jen zemským sněmům. Ty neměly také nikdy tolik pravomocí, aby mohly vykázat monarchii a exekutivu do patřičných mezí.[49]) Zásady suverenity lidu a panovníkova vláda z boží milosti (Gottesgnadentum) představovaly dva nesmiřitelné protiklady; jinde se dostala buržoazie k moci tím, že prosazovala první zásadu, v Německu se dostalo buržoazii účasti na moci respektováním druhé zásady. Sjednocení Německa shora a nedemokratičnost vládních forem v druhé říši jsou výsledkem této nedůslednosti buržoazie, která se spokojila s hospodářskými ústupky polofeudálních vládních skupin a netrvala na radikálních demokratických reformách.

Rozvoj průmyslu, který probíhal po rozšíření celního spolku v letech 1849—1859, změnil Německo s konečnou platností ze státu agrárního ve stát průmyslový (Marx). V této době byl položen hospodářský základ pro pozdější expanzívní politiku buržoazie. Další osud Německého spolku byl poznamenán bojem o hegemonii nejen v Německu, ale ve střední Evropě vůbec. Tento boj vedl ke snahám o vnitřní reformu spolku ze strany Pruska, které ovšem narazilo na silný odpor Rakouska. Nakonec byl vyřešen válkou a rozpadem celého systému vytvořeného na vídeňském kongresu 1815 a existujícího déle než 50 let.

Vzhledem k objektivním podmínkám v šedesátých letech 19. století mohla být otázka sjednocení Německa vyřešena buď buržoazně demokratickou revolucí vedenou proletariátem a vytvářející všeněmeckou republiku, nebo „shora" pomocí dynastických válek Pruska, upevňujících nadvládu pruských velkostatkářů.[50]) Při prvním řešení platí však nejen pro proletariát, nýbrž i pro buržoazii plně to, co napsal Lenin o situaci v létě 1866: „Nebylo však dostatečně uvědomělých vedoucích lidí, majících porozumění pro revoluční úkoly."[51]) Výsledky Bismarckovy politiky v letech 1862—1866, kterými rozbil Německý spolek a rozhodl boj o hegemonii ve střední Evropě s konečnou platností pro Prusko, se ukázaly pro slabou liberální opozici jako osudné.

Výsledkem pruské hegemonie se stal Severoněmecký spolek s ústavou z 1. 7. 1867,[52]) která značně ovlivnila další ústavní vývoj. Jejím charakteristickým znakem je právní zakotvení pruské nadvlády v prostoru severně od Mohanu.

---

[49]) Pozitivně hodnotí tento vztah např. Rieker, l. c., str. 36.
[50]) K tomu viz Engels, *Úloha násilí v dějinách,* 1952, str. 32.
[51]) Lenin, *Spisy,* sv. 15, str. 213.
[52]) *Verfassung des Norddeutschen Bundes,* BGBl 1867, str. 1.

Válka z r. 1866 přinesla definitivní konec Německého spolku. Už před jeho rozpuštěním předložil Bismarck německým vládám „zásady nové spolkové ústavy“ a dne 24. února 1867 se sešel v Berlíně nový říšský sněm Severoněmeckého spolku, jehož poslanci byli již voleni na základě všeobecného hlasovacího práva. Předloha ústavy, kterou předal Bismarck ještě v únoru 1867 severoněmeckému říšskému sněmu jménem spojených vlád, počítala s parlamentem pouze jako s velmi slabým přívěskem berlínské vlády a spolkového kancléře.[53]) Zmíněný návrh byl koncipován samotným Bismarckem za spolupráce tajného rady Maxe Dunkkera, který se snažil o vytvoření jakéhosi kompromisu mezi dikcí frankfurtské ústavy a nově vzniklou situací v souvislosti se spolkovým charakterem nového státu. Dunckerův návrh Bismarckovi ve svém konečném znění nevyhovoval a další přípravnou prací na ústavě byl pověřen rada Robert Hepke, který vycházel zřejmě z úplně nových zásad. Autorem konečného znění ústavního návrhu nebo alespoň jeho hlavních motivů byl zřejmě tajný rada pruského ministerstva Lothar Bucher.[54]) Konečná redakce vládní předlohy byla provedena za spolupráce pruských ministerstev. Veškeré teoretické závěry o suverenitě státní moci a o základních právech byly z ústavy vynechány. Ta se omezovala vlastně pouze na úpravu nezbytných politickopraktických potřeb. Na rozdíl od frankfurtské ústavy z r. 1849, která se snažila posílit co nejvíce ústřední státní orgány a vytvořit jednotný státní útvar, respektoval Bismarckův návrh plně skutečnost, že v Německu existuje řada úplně suverénních států, a konstruoval proto spolkovou radu jako jeden ze základních ústředních orgánů moci. Respektoval-li Bismarck na jedné straně plně „mezinárodní“ charakter Severoněmeckého spolku, mohl na druhé straně v říšském sněmu jakožto celostátním orgánu, v kterém byla rozdrobenost překonána, najít plnou protiváhu proti partikularismu. Návrh ústavy dával spolkovému kancléři možnost, aby z parlamentu vytvořil centralizační sílu, nedával ale opačně parlamentu žádná větší práva kontroly a nepočítal s parlamentním systémem. Funkce na parlamentu úplně nezávislé spolkové vlády měla připadnout spolkové radě se širokými legislativními a exekutivními právy. Zejména vojenský rozpočet měl zůstat úplně nezávislý na říšském sněmu

---

[53]) Brandenburg, l. c., str. 3. „Man kann ohne Übertreibung sagen, dass nach dem Entwurf der Regierungen der Reichstag überhaupt nur scheinbare Rechte, eine mehr dekorative Stellung haben sollte...“

[54]) Zasvěcené přehledy o vzniku ústavy Severoněmeckého spolku obsahují mj. Morsey, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 bis 1890*, Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung 3, str. 19 a tam uvedená literatura; Triepel, *Zur Vorgeschichte der norddeutschen Bundesverfassung*, Festschrift für O. Gierke, 1911; postavení říšského sněmu při vzniku ústavy Binding, *Die Gründung des Norddeutschen Bundes*, 1889, str. 29—46, naposledy Becker, *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, 1958, str. 211 a násl.

a vůbec se nepočítalo s ústřední vládní institucí, která by byla odpovědna parlamentu. Obdobné to bylo s občanskými svobodami, které nebyly jednoduše do návrhu pojaty. I velmi smířlivá severoněmecká buržoazie měla za to, že v návrhu šla vládní místa příliš daleko a že nová ústava je v této formě nepřijatelná. Jménem „Fortschrittspartei" žádal proto poslanec Schulze převzetí občanských svobod do ústavy, a to v takové podobě, jak byly formulovány ve Frankfurtu.[55]) Národní liberálové žádali, aby bylo v ústavě zakotveno, že dohody a smlouvy uzavřené s jinými státy mají podléhat schválení říšského sněmu, dále požadovali záruky svobody projevu poslanců, volitelnost úředníků, vliv říšského sněmu na vojenský rozpočet a na rozdělení finančních příspěvků jednotlivých zemí spolku, úpravu státního občanství, zavedení jednotného obligačního, trestního a procesního práva, stavbu komunikací atd. Pro agónii tehdejšího německého parlamentu je charakteristická skutečnost, že severoněmecký říšský sněm měl vlastně pouze právo se o ústavě radit, ale nikoli ji přijmout. Samotné přijetí ústavy bylo vyhrazeno zemským vládám a pak zemským sněmům s jejich polofeudálními přežitky. Nakonec rozhodla jednání o nové ústavě — vedle nedůslednosti liberálů — obava celé buržoazie, že setrváním na základních kategoriích parlamentarismu znemožní prozatímně dosaženou jednotu alespoň severního Německa. Strašák prohrané revoluce 1848, jejíž neúspěch byl demagogicky sveden na tehdy velmi se protahující debatu o základních právech, se objevil při jednáních vždy tehdy, jakmile v plénu uvázla diskuse k tomuto tématu. Typický je v tomto směru snad výrok poslance Brauna (Wiesbaden): „Dies Grundrechtsdebatte (v r. 1848) war ein Schrecken ohne Ende und endigte mit einem Ende mit Schrecken."[56])

Severoněmecký spolek, jehož ústava byla dne 16. dubna 1867 přijata říšským sněmem v revidované formě, může být považován jen s velkými výhradami za stát zaručující vládní formy obvyklé v konstituční monarchii. Přesto byla ústava v jednotlivých německých státech na sever od Mohanu schválena jak vládami, tak i v zemských sněmech, a nato vyhlášena. Státy na jihu od Mohanu (Bavorsko, Virtembersko, Bádensko a Hessensko) byly se Severoněmeckým spolkem spojeny pouze na základě mezinárodních smluv (Schutz- und Trutzbündnis) a celním spolkem z 8. 7. 1867. Monarchie zůstala aktivní silou německého ústavního života. Známý Thiersův výrok „Král panuje, ale nevládne" se vlastně nikdy nestal základem německé ústavní praxe.

---

[55]) *Stenographische Berichte des Norddeutschen Reichstags*, sv. 3, 1867, str. 247.
[56]) Tamtéž, str. 367.

II. Říšská ústava

Během německo-francouzské války byla s konečnou platností vyřešena nejdůležitější životní otázka dalšího rozvoje buržoazie — sjednocovací proces byl formálně dokončen. Základním mezníkem byl, jak jsme viděli, v tomto vývoji Severoněmecký spolek, k němuž se pak připojily na podzim r. 1870 — po odstranění francouzského vlivu v jihozápadním Německu a pod dojmem vítězství pruských zbraní tzv. listopadovými úmluvami — další státy. Dne 15. listopadu to bylo bádenské a hessenské velkovévodství[1]) a dne 23. a 25. listopadu bavorské a virtemberské království.[2]) Dějiny vnitroněmeckých anexí vyvrcholily, větší státy v čele s Pruskem přitom pohltily menší a v žádném případě se tu nejednalo o dobrovolné a svobodné rozhodnutí členských zemí nového „věčného spolku".

Listopadové úmluvy vstoupily 1. ledna 1871 v účinnost a tímto dnem můžeme také datovat vznik tzv. druhé říše. Na základě ústavy Severoněmeckého spolku, ke které byly jmenované úmluvy připojeny, převzal pruský král Vilém s titulem „Deutscher Kaiser"[3]) právně jako bývalý držitel presidia Severoněmeckého spolku konkludentním činem povinnosti a práva hlavy celoněmeckého státu.[4])

Už samotná skutečnost, že k formálnímu vyhlášení císařství a k proklamaci Viléma za německého císaře došlo dne 18. ledna ve Versailles, to znamená ve výroční den korunovace kurfiřta Bedřicha III. na pruského krále (18. 1. 1701) a v sídelním městě bývalých králů právě poražené Francie, byla charakteristická pro budoucí vnitřní i mezinárodně politickou cestu, kterou se ubíral v dalších letech nově vzniklý stát. První náznaky v tomto směru se projevily již během války a naplno pak v průběhu mírových jednání a v samotné mírové smlouvě s Francií, podle které bylo proti přání obyvatelstva odtrženo Alsasko-Lotrinsko.

---

[1]) *Bundesgesetzblatt 1870,* str. 650.

[2]) Tamtéž, 1870, str. 654, a 1871, str. 9.

[3]) O titulu držitele presidia a názvu spolku se usnesl říšský sněm na návrh spolkové rady a dalších vlád 10. 12. 1870, viz *Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes,* 1870, str. 181 (dále citováno jen jako Sten. Berichte).

[4]) Blíže k tomu Zorn, *Staatsrecht,* I, str. 52.

Německý lid byl nadšen rychlým vítězstvím nad Francií a podléhal nacionalistické propagandě liberálních i konzervativních skupin a směrů. Buržoazie se vzdala politické opozice a byla ochotna se vydat „tvůrci" jednoty na milost a nemilost. Bismarck jí vycházel totiž během více než tříleté existence Severoněmeckého spolku v hospodářských otázkách ochotně vstříc a „ukazoval i při projednávání otázek kompetence parlamentu železnou pěst pouze v sametové rukavičce. Bylo to jeho nejlepší období..."[5]) Buržoazie vycítila také velmi dobře, že sjednocení shora je v jejím třídním zájmu, neboť zaručovalo takový charakter nového státu, který jí dával prozatím postačující podíl na moci a zejména zaručoval odstranění překážek, které stály dosud rozvoji obchodu a průmyslu v cestě. V neposlední řadě si byla vědoma i toho, že forma a charakter sjednocení dávají dostatečné záruky pro splnění nejbližších vnitřních i zahraničních záměrů.

Dne 24. listopadu 1870 byla poslancům severoněmeckého říšského sněmu předložena stará severoněmecká ústava, nepatrně upravená a doplněná o úmluvy s jihoněmeckými státy. Předpokladem pro účinnost listopadových úmluv a dodatků k nim bylo jejich schválení severoněmeckým říšským sněmem a zemskými sněmy do spolku přistupujících států, k němuž došlo, aniž byly vládám činěny větší obtíže. Říšský sněm se nacházel v tomto okamžiku pod silným vlivem nacionalistických nálad a jeho většina byla ochotna přijmout požadavky vlády bez dalších diskusí. Přesto se objevila řada názorů, z kterých jasně vyplývá, že si jejich autoři byli vědomi následků jednoznačného přijetí vládní předlohy ústavy bez hlubších oprav. Patřil mezi ně především poslanec pokrokové strany (Fortschrittspartei) Schulze, který poukázal na to, že velké parlamentní těleso se nemůže nechat zatlačit při jednání o ústavě do pozice, jaká je běžná při diskusi o obchodní dohodě.[6]) Žádal proto, aby rozprava byla odložena na poválečnou dobu, a předložil v tomto smyslu prejudiciální návrh,[7]) jehož doslovné znění uvádíme pro jeho důležitost, a i proto, že o něm nenacházíme v rozsáhlé literatuře zmínku. „Der Reichstag wolle beschliessen: die verbündeten Regierungen aufzufordern, diejenigen Schritte zu tun, welche den süddeutschen Regierungen und verfassungsmässig dem Reichstage des norddeutschen Bundes gegenüber erforderlich sind, um die deutsche Verfassung einem nach dem Wahlgesetze zum Zollparlament gewählten, gemeinsamen Reichstage zur Vereinbarung mit den deutschen Regierungen vorzulegen" (2. 12. 1870, 15 podpisů). Obdobně vystoupil i další člen pokrokové strany Duncker, který byl i spolunavrho-

---

[5]) Engels, *Úloha násilí v dějinách*, 1952, str. 40.
[6]) *Sten. Berichte*, 1870, str. 72.
[7]) Tamtéž, Anlagen, 1870, str. 94.

vatelem právě zmíněného návrhu.[8]) Zástupci sociální demokracie Bebel a Liebknecht se postavili ostře jak proti ústavě, tak i proti úmluvám.[9])

Objevily se ale i hlasy, které kritizovaly předlohu ze zcela jiných hledisek, zejména z federalistických pozic. V tomto smyslu vystoupil později předák centra Windthorst, který chtěl „ústavu postavit na jinou základnu", a uvedl, že očekával, že „nebude paktována, respektive stibulována taková nerovnost jednotlivých států nacházejících se ve spolku". Ochranu malých států chtěl zajistit pomocí horní komory, jinak že dojde k jejich medializaci, k republice nebo absolutismu.[10]) Požadavek horní komory padl také ze strany konzervativního vládního rady Wagenera.[11])

Kritika se soustředila samozřejmě ještě na další otázky a nedostatky vládní předlohy, např. v oblasti občanských práv a ústavně odpovědné vlády, na kritiku jihoněmeckého separatismu atd. Prim v celém jednání hrál — obdobně jako už v roce 1867 — představitel levého křídla národních liberálů Lasker a je ukázkou hlubokého oportunismu německého liberalismu. Doporučil totiž přijetí ústavy a chtěl veškeré reformy odložit na další dobu. Byl si ovšem přitom vědom zrady na liberalistickém programu, když řekl: „Prohlašuji se také v tomto bodu vinen v názoru, že dnes není vhodná doba jednání o takových vylepšeních, nýbrž že stačí vytvořit ústavu, která může podobná vylepšení přivodit."[12]) Výsledky hlasování byly více než zajímavé. Úmluvy s Hessenskem, Bádenskem a Virtemberskem byly téměř jednohlasně přijaty. K hlasování o úmluvě s Bavorskem došlo za absence 70 poslanců a 32 poslanců hlasovalo proti ní.[13])

Po skončení války se stalo vypracování nové dikce ústavy vnitropolitickou nutností. Po volbách do celoněmeckého říšského sněmu na začátku roku 1871 byl tento sněm svolán na 21. března, aby se vedle spolkové rady poradil o nové ústavě. Volební výsledky byly tehdy ovlivněny celkovou psychózou vyvolanou sjednocením. V říšském sněmu zasedlo 11 knížat a princů, 34 hrabat, cca 103 baronů, svobodných pánů atd., téměř 100 dvorních a státních úředníků a několik představitelů nejvyšší generality.[14]) Především byl znovu podán důkaz, že všeobecné volební právo nemůže ještě zdaleka zajistit, aby byly v parlamentu zastoupeny opravdu všechny politické směry podle odevzdaných hlasů. Dokladem toho jsou např. tyto výsledky: zatímco sociální demokracie se 124 tisíci hlasy (3,2 %) obsadila pouze dvě křesla, Centrum se 742 tisíci hlasy obdrželo 63 křesel

---

[8]) Tamtéž, str. 106.
[9]) Tamtéž, str. 89 a 152.
[10]) Tamtéž, str. 79—80.
[11]) Tamtéž, str. 91 a násl.
[12]) Tamtéž, str. 80.
[13]) Blíže k tomu Huber, *Verfassungsgeschichte*, sv. 3, str. 746.
[14]) *Die Parlamentarische Tätigkeit des Deutschen Reichstages und der Landtage und die Sozialdemokratie*, 1873, str. 11.

a např. strana hannoverských separatistů (Welfů) s 61 tisíci hlasy (1,6 %) mohla vyslat 7 poslanců.[15])

Výsledky jednání v říšském sněmu byly stejně hubené jako v uplynulých letech. Poslanci nemohli nic dodat k tomu, co už bylo bezúspěšně řečeno při dřívějších jednáních. Jednalo se totiž znovu jen o ústavě Severoněmeckého spolku a listopadových úmluvách, tentokrát přeparagrafovaných v jednotný základní zákon. Je proto zcela pochopitelné, že odpor a bojovnost levice byla ještě slabší a že zejména straně pokroku došel dech. Že vláda sama nepřikládala jednání o předloze velkou důležitost, vyplývá už z toho, že rozpravu nezahájil Bismarck, nýbrž president úřadu říšského kancléře Delbrück, který asi v pětiminutovém projevu uvedl mj.: „To, co je vám nyní předloženo, si neklade jiný nárok, než spojit do jedné redakce ustanovení, která byla roztroušena v řadě jednotlivých dokumentů a jejichž přehlednost se v této roztroušenosti ztrácela.“[16]) V generální rozpravě promluvil pouze Schulze, který si vyhradil právo vystoupit v budoucnu s takovými návrhy, které doplní ústavu ve směru svobod.[17]) Také Lasker odkázal poslance na pozdější dobu a žádal, aby se nediskutovalo, i když není vše v pořádku, protože národ potřebuje klid.[18]) Pouze katolík Petr Reichensperger obhajoval s větší bojovností občanská práva a zdůraznil, že říšský sněm má povinnost upravit základní práva a nemůže čekat na budoucnost, když schvaluje ústavu.[19]) Projevily se první náznaky kulturního boje, které ještě během diskuse vyústily v další útoky Centra a protiútoky zejména národních liberálů.[20]) Říšský sněm se ve svých závěrech opravdu usnesl pouze na nové redakci ústavy a přijal ji téměř jednomyslně. Hlasovala-li ještě v dubnu 1867 např. celá pokroková strana, Poláci a další proti ústavě, takže byla přijata pouze 230 proti 53 hlasům, postavili se nyní otevřeně proti ní již jen demokrat Schraps, Hannoveran Ewald a samozřejmě pět socialistů různých směrů.

Ústava německé říše byla ve svém konečném znění vyhlášena 16. dubna 1871,[21]) 20. dubna vstoupila v účinnost (§ 2 uvozovací normy) a stala se prvním a základním říšským zákonem. Jak již bylo řečeno, lišila se pouze v nepodstatných částech od ústavy Severoněmeckého spolku a jako tehdy vycházeli i nyní její autoři při konečné redakci jejího textu více z okamžitých politických potřeb než z teoretických úvah. Byla především diplomatickým aktem, proto v ní budeme také marně hledat vlivy pokrokových

---

[15]) Huber, *Dokumente*, sv. 2, str. 536.
[16]) *Sten. Berichte*, 1871, str. 22.
[17]) Tamtéž.
[18]) Tamtéž, str. 95.
[19]) Tamtéž, str. 104.
[20]) Diskuse se soustředila zejména na svobodu církve. Mohučský biskup Ketteler žádal např. „svobodnou církev ve svobodném státě“, tamtéž, str. 111.
[21]) RGBl, 1871, str. 63.

buržoazních státoprávních názorů, filosofií nebo stranických doktrín. Její svéráznost spočívá v pozoruhodné skutečnosti, že téměř polovina z 87 článků byla věnována otázkám, které v ostatních zemích nejsou součástí ústavy. Forsthoff správně připomíná, že čtenář získá téměř dojem, že tyto otázky byly jen proto pojaty do ústavy, aby byla dosažena běžná míra rozsahu kolem 80 článků, a uvádí dále: „Nikoliv neprávem bylo o Bismarckově ústavě poznamenáno, že nemůže v ní být méně obdivováno to, co upravuje, než to, co ponechává neupravené."[22]) Také Rudolf Smend, kterému jistě nemůže být vytýkána přílišná kritičnost k druhé říši, píše ve své stati „Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat", že ústava z roku 1871 „ist ein ausserordentlich Nüchternes und wenig ansprechendes, schlecht gefasstes und dem vollen Verständnis schwer zugängliches Gesetz... dem deutschen Volk wird seine eigene Reichtsverfassung stehts fremd und unverständlich bleiben".[23])

Vzhledem ke skutečnosti, že po roce 1848—1849 nedošlo v německých ústavních dějinách k vítěznému zápasu nových společenských sil s monarchií a byrokracií o moc a suverenitu, ale ani k náznakům takového boje, mohla říšská ústava zůstat polovičatá, mohla obsahovat značné kompromisy a mohla i formálně nechat otevřenou otázku, kdo je skutečným pánem v zemi. Především vytvořila konstituční systém, který měl vyhraněný monarchistický charakter a který spočíval na pevném spojení jednotného politického živlu dynastií a byrokracie s armádou jako tradičních sil německého státního života. V tomto smyslu je pro období vzniku říše výstižná Marxova charakteristika, která hovoří o státu „přikrášleném parlamentními formami, smíchaném feudální přísadou, již ovlivněném měšťáctvem, byrokraticky přistrojeném a policejně řízeném".[24]) Jen tak si můžeme vysvětlit, že ústava neobsahovala kodex občanských práv a pohybovala se v tomto směru zcela v rámci dosavadního konstitučního vývoje.

Buržoazní stát 19. století, ve kterém liberálně demokratické zásady přijaly politickou a ústavněprávní podobu, byl většinou označen za ústavní stát. Základní práva občanů tvořila v těchto státech vždy nutnou a rozhodující část ústav, takže je bylo možno většinou rozdělit na dvě hlavní části.[25]) Takovéto rozdělení říšské ústavy se ukázalo být při konečné re-

---

[22]) Forsthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit,* 1940, str. 199.

[23]) Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze,* Berlin 1955, str. 39.

[24]) Marx—Engels, *Vybrané spisy II,* 1954, str. 29.

[25]) Na kořeny tohoto rozdělení poukázal Jellinek, *Staatslehre,* 1914, str. 517—518, u nás Masaryk, *Nová doba* IV, 1897, když podal obsah prvního vydání Jellinkova spisu (1895). K otázce občanských práv v Německu po r. 1871 naposledy Kuntschke, *Marxistische Beiträge zur Rechtsgeschichte,* Wissenschaftliche Schriftenreihe der Humboldt-Universität zu Berlin 1968, str. 152 a násl.

dakci zbytečným, protože neobsahovala chartu občanských práv a demokratických zásad řízení státu. Úprava občanských práv zůstala nadále vyhrazena jen jednotlivým zemským ústavám, kde představovaly pouze modifikaci existujících poměrů a nikoli rozchod s minulostí. Můžeme v tom spatřit nespornou slabost liberálních sil v říšském sněmu a ochotu ke kompromisu. Přesto je třeba se zmínit o pokusech liberálů, především strany pokroku, dosáhnout v tomto směru nápravy a zajistit určitá práva občana vůči státu. Došlo k tomu hned při jednání v prvním severoněmeckém sněmu, a to pomocí doplňujících návrhů, které měly za cíl pojmout do ústavy základní práva, buď v té podobě, jak byly formulovány v ústavě frankfurtské z r. 1849,[26]) nebo vycházely z pruské ústavy z r. 1850, resp. žádaly přímo převzetí jejího katalogu občanských práv.[27]) Vedle toho tu byla ještě celá řada dalších pozměňovacích návrhů, které však byly během diskuse většinou vzaty zpět. Za zmínku stojí v této souvislosti především ještě návrhy katolickofederalistické frakce (později Centrum), bojující o garanci náboženství a církve, resp. svobody vyznání vůbec.[28]) Mezi nimi žádal např. Rohden za „Freie liberale Vereinigung" v souladu s čl. 12 pruské ústavy „přijetí alespoň nejdůležitějšího z přirozených základních práv", tj. právo náboženské svobody. Liberální křídlo podalo několik návrhů (např. Braun 21. 3. 1867), ve kterých požadovalo, aby byl čl. 4 ústavní předlohy doplněn o ustanovení obsahující rozsah oprávnění v oblasti tiskového, spolkového a shromažďovacího práva, jakožto i dalších osobních i občanských práv, která neměla být překročena státy spolku.[29])

Diskuse o občanských právech se opakovala i v prvním celoněmeckém říšském sněmu na začátku dubna 1871. Znovu bylo žádáno převzetí podstatné části ustanovení o občanských právech z pruské ústavy (Reichensperger za Centrum) a z frankfurtské ústavy (Sonnenmann za Německou lidovou stranu). Především Reichenspergerův návrh,[30]) podporovaný celým Centrem, narazil na silný odpor zleva i zprava. Byl totiž tak polovičatý a tak zaměřený na postavení církve, že jeho demokratické požadavky, jako tisková svoboda, svoboda shromažďovací a další svobody, musely nutně ustoupit do pozadí a vyvolat tím i nevoli levice. Návrh proto také při konečném hlasování propadl majoritou 223 hlasů.[31]) Ale ani Sonnenmannův velmi progresívní návrh nestihl lepší osud.

Přes určitý odpor vládních míst, který byl způsoben nestejnou náboženskou vyspělostí a existencí státních církví, byl během trvání Severo-

---

[26]) Pozměňovací návrhy poslanců pokrokové strany Bouness a Schulze ze dne 14. 3. 1867, diskusi viz *Sten. Berichte*, 1867, str. 247.
[27]) Tzv. návrh Schrader z 19. 3. 1967, tamtéž, str. 250 a násl.
[28]) Nejdůležitější byl návrh poslance Mallinckrodta z 19. 3. 1867, tamtéž, str. 267.
[29]) Tamtéž, str. 305 a násl.
[30]) Tamtéž, 1871, 3. sv., str. 627.
[31]) Diskuse a hlasování viz tamtéž, 1. sv., str. 104 a 155.

německého spolku přijat r. 1869 návrh meklemburského poslance Wiggerse, který zrušil všechna ještě existující omezení občanských práv, vyplývajících z rozdílnosti náboženského vyznání (účast v obecních zastupitelstvech, zemských sněmech, výkon veřejných úřadů).[32]) Centrum učinilo v této souvislosti ještě další návrhy směřující k svobodnému a veřejnému výkonu náboženství. V podstatě sledovalo jednotnou úpravu kultovních a školských poměrů, které by pod ochranou občanských svobod zabránilo omezení katolického školství.

Všechny návrhy týkající se otázek občanských svobod narazily na odpor samotného Bismarcka a byly zamítnuty v plénu říšského sněmu, i když často jen těsnou většinou. Bismarckův odpor nevyplýval pouze z jeho antidemokratického smýšlení. Pruský příklad mu musel totiž poskytnout dostatečnou zkušenost v tom, že katalog občanských práv, zakotvený v ústavě, stanoví sice vládě určité hranice, které může jen stěží překročit, ale jejich skutečná šíře a hodnota pro občana je zajištěna teprve praxí, resp. prováděcími zákony, s jejichž obsahem je možno manipulovat pomocí byrokracie, soudu a policie. Jeho postoj byl zřejmě také stimulován okolností, že většina ústav německých států obsahovala ustanovení o občanských právech a povinnostech a jejich zakotvení v ústavě spolku by si bývalo vyžádalo velmi zdlouhavé mezinárodní jednání a mohlo za určitých okolností i ohrozit vznik spolku. V praxi by to totiž znamenalo, že části zemských ústav upravující tyto otázky by pozbyly účinnosti, což by bylo jistě narazilo na odpor vlád. Obtížnosti otázky si byla zřejmě vědoma i část poslanců z buržoazního tábora a jejich obavy z roku 1867, že částečné sjednocení by mohlo ztroskotat na občanských právech, nebyly zcela bezpředmětné, neboť, jak známo, byl tehdejší spolek uzavřen pouze na jeden rok do vydání ústavy. Nadto obsahovaly některé ústavy relativně pokroková práva, a proto mohl hrát určitou roli strach z jejich zhoršení při celoněmecké úpravě. Rozhodující tu byl ale moment ekonomických potřeb buržoazie jako celku, která byla ochotna v rámci velkého kompromisu obětovat i jednotné a pokrokové záruky občanských práv a svobod.

Německá říše byla podle normativního ústavního práva federalistická, byla spolkem německých knížat a císařský titul byl vlastně jen označením předsednictví v tomto spolku.[33]) Tento federalismus byl výsledkem mocenskopolitického stavu, ve kterém vystupovaly zemské dynastie jako jednotný politický živel, což podmínilo zároveň vyhraněný monarchistický charakter říše. Ústava z tohoto důvodu také nejen nepřevzala buržoazní teorii suverenity lidu, nýbrž neupravovala tuto otázku vůbec. Její autoři

---

[32]) Zákon z 3. 7. 1869, BGBl, str. 292.

[33]) K tomu Mommsen, *Föderalismus und Unitarismus*, Geschichte und Politik, seš. 12, 1954.

narazili zde na téměř nepřekonatelnou překážku. Silně zakořeněná představa, že jedinými nositeli suverenity jsou jednotliví panovníci v zemích, byla totiž neslučitelná s postavením císaře a hlavně jednotné říšské moci, a aby sbor zemských panovníků jako právnická osoba představoval kolektivní říšskou suverenitu, nebylo také dost dobře možné. Nakonec byla celá otázka vyřešena samotným Bismarckem tak, že prohlásil jednoduše v říšském sněmu: „Repräsentant der eigentlichen Suveränität ist der die Bundesregierung vertretende Bundesrat."[34]) Učinil tak přesto, že takový závěr nebylo možno odůvodnit dikcí ústavy. Toto teoretické salto znamenalo i krátkou likvidaci zásady suverenity lidu. Mnohem později ještě poznamenal k této otázce Anschütz:[35]) „Konzessionen an den Gedanken der ‚Volkssouveränität' sollten durch die Aufnahme der Gewaltenteilung in Deutschland nicht gemacht werden und sind nicht gemacht worden. Das monarchistische Prinzip sollte als solches nicht angetastet, sondern nur verfassungsrechtlich ausgestaltet werden, so zwar, dass der Satz: ‚Alle Rechte und Pflichten des Staates vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben' (Preuss. Allgm. Landrecht, 2, 13, § 1) sich verträgt mit der Erfüllung dreier Forderungen: Beteiligung des Volkes bei der Ausübung der Gesetzgebung, Unabhängigkeit der Justitz, Gesetzmässigkeit der Verwaltung."

Nebylo-li v ústavě místo pro princip suverenity lidu, nemohla samozřejmě také respektovat teorii dělby moci — existenci tří na sobě nezávislých faktorů ve státě. Nejvyšší výkon říšské moci náležel v první řadě korporativní jednotě 25 členských států, které je přenesly na tři bezprostřední říšské orgány: spolkovou radu, císaře a říšský sněm, mezi nimiž tvořil říšský kancléř spojovací článek. Podle ústavy nebyla státní moc rozdělena a náležela ve svém souhrnu císaři, resp. spolku. Spolková rada sankcionovala zákony, císař je vyhlašoval, byl hlavou výkonné moci, jmenoval soudce říšského soudu a jeho jménem byly vyhlášeny rozsudky. Ve výkonu své funkce byl císař, jak uvidíme ještě dále, omezen ústavou, spolkovou radou, říšským sněmem a také nezávislostí soudců. Výkonná moc pracovala však v podstatě bez kontroly. Můžeme proto stručně shrnout — císař a jeho vláda byli omezeni ústavou, avšak nikoli kontrolováni parlamentem.

Německo představovalo po r. 1871 z teoretického hlediska nejasný státní útvar. Sjednocením nebyla, jak již víme, úplně absorbována partikularistická státní moc a čistě formálně byl vytvořen jen „věčný spolek" německých států, který měl ze státoprávního hlediska zajistit unitarizaci, vedle toho měl ale také zaručit další existenci zemí. V rozsáhlé literatuře

---

[34]) Bismarck, *Die gesammelte Werke,* sv. 12, 1930, projev z 27. 3. 1879.
[35]) *Enzyklopädie der Rechtswissenschaften,* sv. IV, 1914, str. 29.

také nepanuje — přestože listopadové úmluvy představovaly v podstatě jasný akt přístupu čtyř jihozápadních států k politické a státoprávní jednotě Severoněmeckého spolku — úplně jednotný názor na otázku, zdali byla říše vytvořena jmenovaným spolkem a přistupujícími státy, což by přivodilo jako právní důsledek existenci univerzální sukcese mezi Severoněmeckým spolkem a Německou říší, nebo zdali vznikl nový spolkový stát s 25 zakládajícími členy. Právní konstrukce učiněné v tomto směru nepostrádají určité zajímavosti,[36]) nemají však pro současné hodnocení státoprávního vývoje tzv. druhé říše hlubší význam. Z toho, co bylo dříve uvedeno, lze také již čistě formálně a bez hlubšího rozboru vyvodit, že listopadové úmluvy znamenaly pouhé kvantitativní rozšíření Severoněmeckého spolku a že nová říše byla spolkovým státem (Bundesstaat) a nikoli spolkem států (Staatenbund). K poslední otázce je možno ještě uvést, že země nemohly volně vystupovat ze svazku říše, nemohly ale také být vyloučeny a nerozhodovaly již suverénně o své další existenci. Vnitřní homogenita byla zajištěna nejen společnými orgány a právním řádem, ale i spolkovou exekucí, která nahradila zakázanou svémoc zemí (Selbsthilferecht), tj. vlastní řešení vzájemných sporů, a dávala i právní podklad k intervenci říše a k zásahu do vnitřních záležitostí. Je ovšem nesporné, že během existence druhé říše došlo postupně a nepozorovaně k takovým politickým změnám, že původně jasný a zdůrazňovaný spolkový charakter ustupoval de facto stále více a více do pozadí.

Vztah říše a zemí v oblasti mezinárodních vztahů byl upraven v říšské ústavě pomocí několika předpisů (čl. 50, odst. 6; 52, odst. 3; 66; 11; 56 a 8) o výhradní příslušnosti říše. Právo zemí na uzavírání mezinárodních smluv s jinými (neněmeckými) státy bylo fakticky omezeno.[37])

Na poli zákonodárném je možno rozlišit výhradní příslušnost říše, konkurující příslušnost a kompetence zemí. V ústavě bylo přesně stanoveno, v kterých otázkách je říše výhradně příslušná (čl. 35 celní poplatky, zdanění některých statků, čl. 61 válečné námořnictvo a vojenství).[38]) Dále obsahovala široký výčet těch záležitostí (čl. 4), které patřily tehdy do kompetencí příslušné země (civilní, trestní, procesní a autorské právo), nevydala-li říše vlastní právní předpisy. Tam, kde zemím nebyla výslovně odňata zákonodárná iniciativa, mohly vydávat bez omezení vlastní právní předpisy. Výrazem určitého dualismu zůstala skutečnost, že země neod-

---

[36]) Viz Zorn, *Staatsrecht*, I, str. 46 a 53; Koellreutter, *Staatsrecht*, str. 13; Laband, *Staatsrecht*, I, str. 40; Beisswingert, *Die Entwicklung bundesstaatlicher Kompetenzverschiebung*, Dis. Mnichov 1960, str. 8 a tam uvedená literatura. Proti tomuto návrhu tzv. „Bundesstaatsleugner", např. Seydl, *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, 1893.

[37]) Laband, *Staatsrecht*, II, str. 167.

[38]) Nepřihlížíme zde k rezervátním právům některých zemí.

vozovaly svá práva od centrální státní moci, nýbrž měly vlastní práva, takže můžeme hovořit o dvou pramenech veřejného práva. Na základě řečeného je možno celou otázku uzavřít jednoznačným závěrem A. Fingera: „Das deutsche Reich war nach der Verfassung vom 16. 4. 1871 ein Staat und nicht ein völkerrechtlicher Bund von Staaten."[39])

Už jsme několikrát upozornili na skutečnost, že hlavním cílem sjednocení z hlediska pruské politiky bylo získání hegemonie v Německu a ve střední Evropě. Pruská taktika spočívala přitom ve zdůrazňování demokratických momentů a požadavků. Nemalou roli hrálo volební právo a návrh na svolání celoněmeckého parlamentu. Bismarck, prost jakýchkoli zábran, vyjádřil v pamětním spise pruskému králi dne 8. 10. 1863 základy této své politiky ve velmi lapidární a otevřené formě: „Unser Standpunkt — d. h. die deutsche Politik Preussens — beruht nicht auf einer politischen Theorie, sondern auf materiellen preussischen Interessen, welche mit denjenigen der Mehrheit der deutschen Nation identisch sind. Nicht die deutsche Regierungen, sondern das deutsche Volk im überwiegenden Teile hat mit uns gleiches Interesse. Preussen braucht ein Gegengewicht gegen die dynastische Politik der Regierungen und kann dasselbe nur in der Nationalvertretung finden."[40])

Forma sjednocení, tak jak byla Bismarckem politicky připravena a nakonec i provedena, je označována za největší neštěstí Německa, protože byla předpokladem pro novodobý německý imperialismus, který bývá odvozován od pruské hegemonie. Zapomíná se přitom, že Bismarck vytvořil takovou říši, jaká byla tehdy vzhledem k politickému a ekonomickému vývoji možná, že německá buržoazie neměla během všech bojů v průběhu 19. století sílu, aby do důsledku rozbila feudální stát, a že právě proto selhala při všech revolucích. Obdobně se hovoří v literatuře mnoho o reakčnosti a naopak účelnosti a dokonalosti nebo i kompromisnictví říšské ústavy. Často byla vydávána jen za Bismarckovo osobní dílo, které mělo zajistit jeho postavení jako říšského kancléře. Jeden z jeho nástupců v úřadě, Bülow, o něm řekl, že „vnikl tak hluboko do dějin svého národa, jehož vedení mu bylo svěřeno, jako téměř žádný jiný státník".[41]) Je to názor, s kterým je třeba souhlasit, a právě proto bude dnes jako dříve jeho činnost vystavena kritice i chvále. Při posuzování Bismarckovy osobnosti je třeba se především vyvarovat příliš zjednodušujícího černobílého

---

[39]) Finger, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 1923, str. 17.

[40]) Citováno u Sybel, *Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm II.*, 2. sv., 1889, str. 540.

[41]) Bülow, *Deutsche Politik*, 1917, str. 9. K problematice Bismarckovy osobnosti a jeho historického vlivu naposledy mj. Wehler, *Bismarck und der Imperialismus*, 1969; Wittenberg, *Bismarcks politische Persönlichkeit im Bilde der Weimar-Republik*, 1969. V české literatuře Loewenstein, *Otto von Bismarck*, 1968.

pohledu. Bismarck nežil totiž ve vzduchoprázdném prostoru, musel velmi citlivě reagovat na celou řadu vzájemně si odporujících reakčních i pokrokových názorů a tendencí a hlavně musel spojit v jednotnou syntézu tužby německého buržoazního nacionálního hnutí s novým celoněmeckým státním útvarem, nesoucím v sobě ještě řadu nepřekonaných historických, resp. polofeudálních přívlastků. Ústava musela proto sladit dva naprosto protichůdné vývojové směry, které měly v dané situaci prvotní postavení: především muselo být potřebám jednoty učiněno zadost, přitom ale zároveň zachována relativně velká míra samostatnosti odlišných zemí. Tím byla také podmíněna základní Bismarckova myšlenka při sjednocení — neporušené převzetí pruské vrchnostenské vlády do nové říše. Z toho pak zákonitě vyplynulo převzetí hlavní organizace spojených vrchností ze starého spolku: spolková rada.[42]) Už jen z tohoto hlediska nemůže být hodnocení ústavy z roku 1871 jen negativní a stejně tak nemůžeme v Bismarckově osobě zdůrazňovat stále jen jeho reakční záměry. Pojem národní jednoty se zrodil v Německu, tak jako již dříve v jiných státech, z objektivní nutnosti, měl své kořeny v národním hnutí, existujícím již od dob napoleonských válek. Úsilí o národní jednotu bylo často ovlivňováno romantismem a mysticismem, ale přes vážné inkonsekvence proti feudálním silám a přes některé silné šovinistické tendence mělo přece jen z ekonomického hlediska progresívní význam. Je nesporné, že celé tajemství Bismarckova úspěchu — pravděpodobně největšího německého politika 19. století — spočívalo v podstatě jen v tom, že pochopil sjednocení jako nezbytnou politickou a ekonomickou nutnost, jako národní požadavek a zákonitost vývoje a že dokázal tomuto cíli přizpůsobit pruskou politiku i za cenu místy těžko probojovávaných dílčích ústupků a velmi omezených pruských dynastických zájmů. V tomto směru vysoko převyšoval ostatní představitele pruského státu a v tom také spočívá jeho nesporný význam. Nesmíme přehlédnout, že svou sjednocovací politikou zasadil feudálním prvkům, projevujícím se zejména v partikularismu, rozhodující ránu a že splnil základní požadavky buržoazie v době, kdy bylo ještě v základních otázkách možné identifikovat její zájmy s věcí celého národa. Roku 1871 se mu podařil velký kompromis a jeho chybou bylo, že považoval tento kompromis za konečnou syntézu mezi starým militaristicko-aristokratickým Pruskem a buržoazií, jejíž materiální síla stále rostla na základě hospodářského pokroku. Na druhé straně byl ovšem také přesvědčeným monarchistou, byl příliš mnoho ministrem, tj. služebníkem svého krále, než aby připustil, aby buržoazie nesla prapor národní jednoty a nastolila svůj čistý buržoazní demokratismus. Z tohoto hlediska — a v tom rozhodně

---

[42]) Preuss, *Das deutsche Volk und die Politik*, 1915, str. 155.

nevidíme jen Bismarckovu vinu, nýbrž výsledek vzájemného dlouhodobého působení různých politických sil — představuje pak říšská ústava řadu kompromisů nejen mezi feudály a buržoazií, nýbrž i mezi partikularismem a unitarismem. Tyto kompromisy si vyžádaly s ohledem na prvky „zemského nacionalismu" v daném momentu jistě značnou dávku politického a diplomatického umu. Právě při sjednocení shora nebylo možno opomíjet nebo dokonce úplně negovat partikularistické pozůstatky. Ve světle této skutečnosti je však nesporné, že tak často kritizovaná pruská hegemonie vystupovala do popředí jako sjednocující element, a proto v ní viděla také řada teoretiků státu pozitivní moment.

První základní otázkou, která musela být vyřešena v nové ústavě, bylo nalezení vhodné platformy pro vstup jihoněmeckých států do Severoněmeckého spolku a zajištění jejich separátních práv, bez nichž se zdálo být sjednocení nemožné. Základem k tomu byly listopadové úmluvy uzavřené ještě ve formě mezinárodních smluv. Ustoupit od takto přijatých dohod by bývalo bylo znamenalo zavlečení nového státu do zdlouhavých jednání, která mohla jen prohloubit beztak již silnou zdrženlivost některých vlivných, zejména bavorských konzervativních a maloburžoazních kruhů. A tak musel Bismarck bez ohledu na odpor říšského sněmu prosazovat místy i přeceněná separátní práva jihoněmeckých států, jako např. vybírání a používání zvláštních daní, zvláštní práva Bavorska a Wirtemberska v oblasti spojů a poštovnictví, a učinit koncese ve vojenských otázkách.[43]) Situace byla o to ožehavější, že představitelům jižních států bylo z dlouhých zkušeností dobře známo, že po dobu více než 150 let šlo představitelům pruské politiky vždy především o mocenskou pozici Pruska uvnitř říše, a nikoli o sjednocení. Bylo nabíledni, že zásadám této politiky zůstanou i nadále věrni. Tak i vytvoření Severoněmeckého spolku bylo považováno za akt, jak bychom dnes řekli, politiky síly po vyhrané válce s Rakouskem. Koneckonců i rychlé uzavření listopadových úmluv je třeba mj. připočíst dojmům, které zanechaly pruské zbraně ve válce proti Francii. Sjednocení se tím stalo pro federalistické kruhy politickou realitou, která musela být chtěj nechtěj respektována, ale zanechala v nich hořkou příchuť ztráty značného podílu na politické moci.

Jakmile byl spolek ustaven a hegemonie zajištěna, stalo se Prusko celou svou podstatou protiváhou demokratických proudů, které se objevily v říšském sněmu a existovaly na základě sociálního členění a předešlého vývoje v jižních částech země. V dlouhých letech svého kancléřství zůstal

---

[43]) Z hlediska celkového vývoje je třeba souhlasit s Mommsenem, l. c., str. 13, a dalšími, že separátní práva neměla příliš hluboký politický význam a omezovala se jen na vnější otázky. Mimoto odporovala pravým federalistickým zásadám, které vyžadují rovnost všech článků federace.

i Bismarck, který byl v zásadě kontrarevolucionářem, odpůrcem širokých demokratických svobod. Značnou část jeho politických úspěchů je však třeba připisovat jeho umění využívat proudů revoluce ke svým cílům. Jen proto učinil právním a hospodářským požadavkům buržoazie ústupky, a právě proto pochopil pod vlivem rostoucího dělnického hnutí, že je nutné přikročit i k sociálním reformám. Zároveň chtěl ale také dělnické hnutí zničit pruskými metodami (Peitsche und Zuckerbrot). Jeho empirismus ho vedl k chladné vládě shora a v zájmu státu. Tímto státem „byla a zůstala pro něho v podstatě monarchie Hohenzollerů se svým zdůrazněným vojenským a vrchnostenským charakterem, se svým spojením s konzervativně šlechtickou vládnoucí vrstvou východního Polabí",[44]) a mohli bychom k tomu ještě dodat se šlechtou, která dokázala vždy podrobit monarchii svou sociální vůli.

V čem tedy spočívala podstata právem kritizované pruské hegemonie a jaké jsou její znaky? Především nesmíme přehlédnout, že Prusko bylo co do rozlohy, počtu obyvatel a průmyslového potenciálu nejsilnějším státem spolku a že tato převaha opřená ještě o vojenskou moc musela nutně najít i v ústavě své faktické vyjádření. Přednostní postavení Pruska bylo uznáváno i ve vědecké literatuře a vehementně obhájeno např. G. Anschützem, který označil jakékoli srovnávání postavení a významu Pruska s libovolným německým středním nebo dokonce malým státem za největší bezmyšlenkovitost. A dále zdůraznil, že „všechny německé státy jsou pouhé kraje, v nejlepším případě rozšířené kraje a mají teritoriálně omezený provinciální charakter; jen Prusko je již po více než 300 let interteritoriální a ultraprovinciální... Tam, kde projev zemské suverenity malého německého státu je zavrženíhodným partikularismem, jeví se opatření pruského státu často jen jako pravá, správná a dobře pochopená německá politika."[45]) Vliv tu vykonával i antirevoluční pohled německých konzervativních i liberálních nacionálů na sjednocení a představa, že bez „slavných činů" pruské koruny a šlechty by neexistovala říše. K tomuto názoru se hlásil ještě Bülow (16. června 1909) v říšském sněmu krátce před svým odchodem, který přivodili pruští konzervativci, když řekl: „Unter der Führung der Monarchie ist durch die mit Unrecht so viel geschmähten Junker die preussische Macht aufgerichtet worden, und von der preussischen Macht das Deutsche Reich."

Formálně byly v říšské ústavě zachovány některé instituce Německého spolku. Bývalé nechvalně známé spolkové shromáždění bylo nahrazeno spolkovou radou, stejné zůstalo i rozdělení hlasů[46]) a zachováno bylo přes

---

[44]) Heffter, *Bismarck Sozialpolitik*, Archiv für Sozialgeschichte, 3, 1963, str. 143.
[45]) Anschütz, Historische Zeitschrift, 87, 1901, str. 321—322.
[46]) Viz čl. 6 spolkových akt z 8. 6. 1815.

existenci císařské koruny tzv. spolkové presidium. Avšak právě posledně jmenovaná instituce byla proti staré úpravě vybavena skutečnou mocenskou pozicí. Německý císař, resp. pruský král jako dědičný držitel presidia, ovládl plně zahraniční politiku, včetně otázek války a míru, jmenoval a propouštěl kancléře a ostatní vládní úředníky říše, měl dohled nad prováděním říšských zákonů, svolával spolkovou radu i říšský sněm atd.

Ale i v dalších otázkách vystupovala do popředí pruská hegemonie. Bylo to zejména vojenství, které „patřilo k nejvypilovanějším částem ústavního díla".[47]) I když říšská armáda měla být složena z kontingentů v čele se zemskými panovníky (čl. 66), byla již na základě konvencí z roku 1867 s výjimkou Brunšvicka a Saska vojska všech členů tehdejšího spolku přijata do pruských svazků a po roce 1870 stály i hessenské a bádenské pluky plně pod pruským komandem. Jen postavení wirtemberského kontingentu bylo upraveno zvláštní konvencí a bavorská armáda byla mimo případ války úplně samostatná (čl. 68). Pruský král obdržel mimoto jako vrchní velitel branné moci tolik práv, že mohl téměř úplně negovat oprávnění ostatních panovníků. Tradiční reakční pruské vojenství bylo tak rozšířeno na celou říši a v tomto smyslu je třeba také chápat Engelsův závěr, že „říše je přivedena do smrtelného nebezpečí svými pruskými základy".[48])

Základní problém, související velmi úzce s předešlými otázkami, představovaly vzájemné vztahy a kompetence ústřední, resp. říšské moci a zemských vlád a především Pruska a říše. Pruská hegemonie byla nutným zlem, protože pruská vládnoucí vrstva by nebyla nikdy souhlasila se sjednocením bez výrazného vyjádření své vojenské, politické a hospodářské moci, bez možnosti konzervovat pruský aristokraticko-monarchistický systém. I zde bylo navázáno na starší formy Německého spolku, kde rakouský držitel spolkového presidia byl zvýhodněn v počtu hlasů. Jejich zdánlivě spravedlivé rozdělení podle velikostí zemí vedlo k faktické nerovnosti, zejména potom, když si Prusko přisvojilo ještě hlasy anektovaných států[49]) a mělo pak stejný počet jako všech 17 malých zemí, tedy Bavorsko (6), Sasko (4), Wirtembersko (4), Bádensko (3) společně. Při celkovém počtu 58 hlasů byl tento moment rozhodující, neboť pro Prusko nebylo nikdy příliš obtížné získat pro svůj názor dalších 11 hlasů, které pak úplně postačily k rozhodnutí v běžných záležitostech prostou většinou, přičemž hlas presidia rozhodoval při rovnosti hlasů (čl. 7). Z dějin je proto známo pouze několik závažnějších případů, kde bylo Prusko v běžné zále-

---

[47]) *Probleme der Reichsgründungszeit,* 1968, str. 245.
[48]) Engels, *O reakčním prušáctví,* 1952, str. 60.
[49]) Na základě zákona o ústavě Alsaska-Lotrinska z 31. 5. 1911 obdrželo toto říšské území 3 hlasy ve spolkové radě, které de facto rovněž připadly Prusku.

žitosti přehlasováno. Stalo se tak např. při stanovení sídla říšského soudu, kde se spolková rada usnesla proti pruským hlasům na Lipsku.

Tím ovšem není ještě problém pruské diktatury ve spolkové radě zcela vyčerpán. Říšská ústava dávala totiž svým článkem 5, odst. 2 Prusku absolutní veto proti všem předlohám týkajícím se vojenství, námořnictví, říšských cel a daní nebo presidia spolku (čl. 35, 37). Nato mohl zmařit jakýkoli pokus o změnu ústavy, protože návrhy tohoto charakteru byly „považovány za zamítnuté, když se ve spolkové radě vyslovilo proti nim 14 hlasů" (čl. 78). Pruské státoprávní postavení v říši bylo dále ovlivněno úzkým personálním spojením pruské a říšské správy. Nejen říšský kancléř, ale téměř všichni vedoucí říšští úředníci byli postupem doby jmenováni pruskými zástupci u spolkové rady nebo se rekrutovali z pruské vyšší byrokracie,[50]) což mj. přispělo i ke sladění zájmů říše a Pruska a zabránilo vzniku rozporu mezi nimi. Nemalou úlohu sehrály stále silné frakce konzervativců v obou komorách pruského sněmu, kde vykonávaly značný vliv na vládu a jejím prostřednictvím také na říšskou politiku. Uvedený stav zajistil takovou faktickou nadvládu Pruska nad ostatními členy spolku, že Triepel hovořil nikoli neprávem o II. říši jako o „hegemonálním spolkovém státě".[51])

„Za situace, jaká byla v Německu r. 1871, byl muž jako Bismarck ve skutečnosti odkázán na politiku lavírování mezi různými třídami. A potud mu není co vyčítat."[52]) Jeho reakční působení se projevilo otevřeně teprve v praxi, kterou zavedl. Jedno však nelze v této souvislosti Bismarckovi upřít, totiž že stejným způsobem, jakým téměř geniálně — a i se značným citem pro německou realitu — zvládl zahraničně politické postavení říše, se pokusil i o zvládnutí vnitropolitických problémů. V ústavě se pokusil přesně vyvážit celou řadu existujících třídních rozporů a protikladů. Tehdy ještě stávající základní rozpor mezi buržoazií, směřující k unitaristickým břehům a alespoň omezené liberální vládě, a federalistickou šlechtou, bojující o zbytky feudálních mocenských pozic, chtěl vyvážit zvláštní koncepcí postavení spolkové rady a říšského sněmu. Ze spolkové rady mohl pomocí pruských hlasů kdykoli učinit vhodnou základnu pro své hlavní politické záměry. Určitou protiváhu proti ní představoval i říšský sněm, jehož vliv mohl být podle přání vlády kdykoli rozšířen. Nadto měl za to, že může v říšském sněmu použít střídavě liberální nebo konzervativní tábory, z kterých mohl být podle jeho zkušeností vždy jeden nebo druhý vhodnou vládní politikou buď získán, nebo zatlačen do minority. Na zá-

---

[50]) Mezi 17 pruskými zástupci ve spolkové radě bylo během doby 9 říšských funkcionářů, tj. říšský kancléř, 7 státních sekretářů a president říšského vojenského soudu.
[51]) Triepel, *Die Hegemonie,* 1943, 2. vyd.
[52]) Engels, *Úloha násilí v dějinách,* str. 66.

kladě některých labilních momentů v kostelaci politických sil se mu podařilo vzájemně proti sobě rozehrát nejrůznější skupiny (strany) a síly, včetně své vlastní konzervativní, s kterou nebyl ostatně vždy zajedno. Jeho ústava obsahovala velmi složitý systém pák a rovnováh, jehož střediskem bylo Prusko a jeho kancléřství. Vedle ostatních států, zemských sněmů a říšského sněmu měly trvale také pruské zastupitelské orgány určitou přesně stanovenou funkci v systému moci. Osobnosti, jakou byl Bismarck, samozřejmě vyhovovaly mezery ve vzájemných vztazích státní mašinérie, kde mohl stále brát na pomoc nové komponenty, využívat vzájemných rozporů, střídat spojence a vše znovu usmiřovat, aby se mohl obrátit na nového nepřítele. Základní chybou v tomto výpočtu byla rychle se tvořící opozice středu (Centrum) a pak stále narůstající a nekompromisně bojující sociální demokracie, které značně narušily jeho politiku vzájemné rovnováhy sil. Tím se stalo, že již Bismarck měl pouze dočasně pevnou parlamentní základnu pro svou politiku, a kritická situace narůstala za jeho nástupců, kteří ještě navíc nedokázali vyvodit důsledky ze vzrůstající sociální demokracie.

Postavení a kompetence jednotlivých ústředních orgánů říše byly výrazem zvláštních poměrů sil, za kterých došlo k sjednocení. Nejprve je tu třeba zdůraznit vzájemné vztahy spolkové rady a císařské vlády. Císař na jedné straně a prostřednictvím spolkové rady jednotliví zemští panovníci na straně druhé byli podle ústavy ústředními body státoprávního života. Stalo se tak proto, že říši nebylo možno vytvořit bez zachování jednotlivých zemí a bez jejich účasti na výkonu suverenity říše. Z hlediska státního práva nevystupovali suverénní panovníci jako fyzické osoby ve funkci členů spolku, nýbrž suverénní země, za které jednali panovníci nebo instituce (říšská města), oprávněné zemskými ústavami v době vzniku říše zastupovat stát. Příslušná ustanovení zemského práva se stala podle mínění Fingera a dalších součástí říšské ústavy.[53]) V tomto smyslu ztělesnila spolková rada také monarchistickou jednotu říše[54]) a nemohla se stát součástí zastupitelské soustavy, v které by reprezentovala federalistický charakter.

Zvláštní postavení spolkové rady, o které se v literatuře uvádí, že se jevila jako horní komora, dává široké možnosti k teoretickým úvahám. Správné bude v tomto směru to, co o ní říká Wahlendorf ve své rozsáhlé práci o druhých komorách: „Der Bundesrat gilt als eine ganz ausserordentliche Struktur, ausserordentlich nicht nur im Sinne des Bemerkenswerten, sondern auch in dem Sinne, dass etwas aus dem Rahmen fallendes vorliegt, und gehen wir noch einen Schritt weiter, etwas, das ‚eigentlich'

---

[53]) Finger, l. c., str. 23.
[54]) Muralt, *Bismarck Verantwortlichkeit,* 1955, str. 32.

den klassischen Gesetzen widerspricht."[55]) V evropském ústavním vývoji 19. století můžeme všude sledovat tendenci, že volená druhá komora získává postupem doby převahu nad první komorou (senátem, panskou sněmovnou). Jinak tomu bylo v německé říši, kde — i když opačně koncipovaný orgán, než byly klasické první komory — má v rozhodujících otázkách prioritu před voleným zastupitelským orgánem. Nelze proto oddiskutovat, že spolková rada nahrazovala přes uvedené rozdíly plně reakční funkci druhé komory.

Účast jednotlivých států při vytváření tzv. říšské vůle (Reichswille) byla označena za právo říšského správcovství (Reichsregentschaftsrecht), které spočívalo především v právu být zastoupen a hlasovat ve spolkové radě (čl. 6), instruovat své zástupce v ní a předkládat návrhy. Oproti císaři a říšskému sněmu náleželo spolkové radě potud první místo, že byla presumtivně oprávněna k výkonu veškerých funkcí říše, zejména všech funkcí a oprávnění vlády. V otázkách zákonodárství vystupovala jako nositel vládní moci a její odpor nemohl být zlomen ani rozpuštěním nebo vetem císaře, ani kvalifikovanou většinou říšského sněmu. Formálně nevystupovala příliš do popředí, přesto však byla rozhodujícím říšským orgánem.

Ne všechny země se podílely stejnou měrou na výkonu těchto oprávnění. Rozhodující roli tu hrála pruská hegemonie, vyjádřená zejména v rozdělení hlasů.[56]) Země vysílaly do spolkové rady tolik zástupců, kolik měly hlasů. Jejich zástupci byli vybaveni mezinárodně právními imunitami, nebyli voleni, nýbrž delegováni vládou a nemohli hlasovat podle vlastního uvážení, ale pouze jednotně a podle instrukcí. Přijat byl ten návrh, pro který byla odevzdána prostá většina hlasů (čl. 7, odst. 3). V případě, že návrh, o kterém bylo hlasováno, se týkal rezervátního práva nebo vztahu jednotlivého státu ke spolku, mohl být přijat pouze se souhlasem oprávněného státu (čl. 78; čl. 8, odst. 3; čl. 35, odst. 2 a čl. 52). Proti návrhu na změnu ústavy se nesmělo vyslovit více než 13 hlasů. Toto ustanovení se stalo během jednání o ústavě v prosinci 1870 předmětem ostré kritiky ze strany pokroku (Fortschrittspartei). Její hlavní mluvčí poslanec Schulze označil za „téměř nejhorší moment úmluv ztížení možnosti změn ústavy", když několik málo vlád může okamžitě zastavit vše, co považuje většina spolkové rady i říšského sněmu za nutné k zdárnému vytváření poměrů.[57]) Vedoucí této strany, východopruský statkář svobodný pan Hoverbeck, uvedl, že tříčtvrtinová většina nutná k opravě ústavy musí být změněna ve dvoutřetinovou, aby Prusko nemohlo v těchto otáz-

---

[55]) Wahlendorf, *Struktur und Funktion der sg. Zweiten Kammer,* 1958, str. 94.
[56]) Rozdělení hlasů: Prusko 17, Bavorsko 6, Sasko a Virtembersko 4, Bádensko a Hessensko 3, Meklenbursko a Brunšvicko 2 a 17 zemí s jedním hlasem (čl. 6).
[57]) *Sten. Berichte,* 1870, str. 71.

kách libovolně zasahovat.[58]) Široká diskuse se rozvinula k problému ještě jednou 8. 12. 1870 při druhém čtení úmluvy s Bavorskem.[59])

Prvním úkolem spolkové rady byla funkce zákonodárná. Zákonodárnou iniciativu měla každá země a presidium bylo povinno předložit návrh plénu (čl. 6 a 7, odst. 2). Postupem doby se vyvíjel ještě obyčej, podle kterého byly předkládány vládní návrhy zákonů jménem císaře, resp. říšské vlády. Vedle toho spolurozhodovala spolková rada v součinnosti s říšským sněmem o materiálním obsahu zákonů (čl. 5), udílela právní sankci (čl. 7, odst. 1) a vydávala — nebylo-li říšským zákonem stanoveno něco jiného — všeobecné právní předpisy. Byla tedy jediným vykonavatelem říšského zákonodárství a rozhodovala v konečné instanci o tom, zda vstoupí zákon v účinnost, přičemž nebyla stanovena lhůta pro rozhodnutí o sankci. Obecně se mělo za to, že sankce může být udělena pouze v období jedné legislativní periody říšského sněmu,[60]) jelikož po volbách mohlo dojít ke změně složení říšského sněmu, a tím i jeho názorů na znění předlohy.

Jako bezprostřední říšský orgán byla spolková rada zúčastněna na důležitých rozhodnutích vnitropolitického a mezinárodně politického významu, náležejících za jejího spolupůsobení císaři. Usnášela se na exekučních opatřeních proti členům spolku (čl. 19), příslušely jí i některé další akty správy (čl. 56) a mohla ovlivňovat personální složení státních orgánů. Zásadně měla rozhodovat o nedostatcích, které se vyskytovaly při provádění říšských zákonů a obecných právních předpisů, obzvláště v oblasti cel a přímých daní (čl. 7, čl. 36, odst. 2). Tím se stala zároveň nejvyšší správní institucí pro administrativní úřady jednotlivých zemí, aplikovaly-li tyto říšské právo. Značný vliv vyplýval z jejího práva kontrolovat říšské finance. Spolurozhodovala o návrhu rozpočtu, který se stal po řádném projednání zákonem (čl. 69 a násl.), a o výši příspěvku zemí do říšské pokladny. Říšský kancléř jí byl povinen skládat ročně účty o hospodářství říše (čl. 72).

Nepříliš významná byla oprávnění spolkové rady v oblasti výkonu soudnictví. Byla v podstatě omezena na intervenci v případech odepření práva soudními orgány některé země (čl. 77), na spory mezi spolkovými státy (netýkalo se sporu civilněprávního charakteru), případně na ústavní spory v zemích (čl. 76), které neměly vlastní ústavní soud. Po zřízení říšského soudu (1879) obdržela spolková rada výhradní právo navrhovat císaři členy a funkcionáře tohoto soudu, čímž bylo znovu potvrzeno přednostní postavení orgánů exekutivy před říšským sněmem.

---

[58]) Tamtéž, str. 127.
[59]) Tamtéž, str. 160 a násl.
[60]) Finger, l. c., str. 27.

Podle čl. 12 ústavy se mohla spolková rada shromáždit pouze tehdy, byla-li svolána císařem, který také ukončil její jednání. Předsednictví a řízení chodu úřadoven náleželo císařem jmenovanému říšskému kancléři, který ale při zasedáních rady nevystupoval jako říšský úředník, nýbrž pouze jako hlasující zmocněnec pruské vlády a jako takový přijal i instrukce rady. Spolkovou vládu ve vlastním slova smyslu říšská ústava neznala. Výkonná moc byla navenek zastoupena císařem a kancléřem. Bismarck sám byl zásadně proti existenci říšské vlády a hovořil v souladu s dikcí ústavy téměř vždy jen o spojených vládách (verbündete Regierungen), čímž rozuměl spolkovou radu. Existence vlády s ústavně odpovědnými císařskými ministry by bývala protiústavní a musela by vést buď k posílení říšského sněmu a k omezení vlivu spolkové rady, nebo k převzetí presidiálních funkcí císaře spolkovou radou jako kolektivní hlavy státu. Ve svých důsledcích to mohlo znamenat posílení unitaristických tendencí, případně i vznik parlamentního systému a při zachování personální unie pruských ministrů a státních sekretářů mohlo za případné existence silné konzervativní frakce v říšském sněmu eventuálně dojít i k posílení pruského vlivu.

Za této situace vystupovala spolková rada vůči říšskému sněmu jako formální vláda a jen její členové nebo komisaři byli legitimováni k projevům před říšským sněmem. V praxi to bylo omezeno na říšského kancléře a jeho zástupce (tedy na pruské delegáty). Oprávnění vlád uplatnit své odlišné mínění před zastupitelským orgánem (čl. 9) bylo jen velmi sporadicky využíváno. Původní koncepce ústavy vycházela z toho, že souhrn oprávnění spolkové rady zabrání vzniku říšské správy a zemím nadřazené vlády a zajistí přesné vymezení kompetencí mezi ní a císařem. V relativně krátkém období probíhal ale proces, ve kterém byla její práva stále více zeslabována ve prospěch práv císařských. Ve skutečnosti nestála spolková rada nikdy v cestě říšským kompetencím nebo říšskému zákonodárství a byla i povolna při vzniku říšských úřadů. Už Bismarck tu zavedl praxi, že se nenechal nikdy překvapit hlasováním, nýbrž soustředil se na předcházející souhlas a kompromisy s dvory a ministerstvy, čímž byla její reálná účast na moci ještě více zeslabena. Původ tohoto procesu spočíval zřejmě v tom, že hospodářský a politický vývoj si vyžádal vybudování řídících center, které by zajistily jednotný výkon vládní a správní moci, tj. unitarizaci, a že spolková rada nemohla ani bez ústředních orgánů dost dobře vykonávat své dozorčí funkce, neboť se dozvěděla o nedostatcích (nešlo-li o stížnosti jednotlivců) v podstatě jen prostřednictvím orgánů říše. Úřady a organizace, které vznikly kolem říšského kancléřství, dostaly tak stále větší význam i ve vztahu ke spolkové radě, takže postupem doby vznikly dvě správní moci, tj. spolková rada a císař, resp. jeho vláda, nebo lépe řečeno jeho administrativa. Bornhak mohl proto právem již roku

1910 napsat, že původní vztah mezi spolkovou radou a císařem se již téměř změnil v pravý protiklad.[61])

V tzv. II. říši se nestal ani císař, ani kancléř tím, čím byl podle slov B. Engelse Ludvík Filip ve Francii: první buržoa národa.[62]) Pro státoprávní postavení obou je typické, a politická praxe za Bismarcka a Viléma II. to dokazuje, že v říšské ústavě neexistovala závora, která by byla mohla zabránit vzniku osobní moci jednoho nebo druhého z nich.

Dikce ústavy dala říši císaře, který byl zároveň pruským králem a vstupoval do funkce hlavy státu bez vlivu jiných orgánů nebo fyzických osob a pro jehož investituru nebo abdikaci byl rozhodující pouze nástupnický řád pruské monarchie. Jeho postavení a oprávnění byla shrnuta po vzoru Německého spolku pod pojmem „spolkové presidium". Ve vztahu ke spolkové radě vystupoval jen jako pruský král, tedy jako panovník nejvlivnější části říše a pruský zástupce ve spolkové radě (říšský kancléř) přenášel zároveň jako předsedající jednotlivé úkoly a usnesení na říšské orgány. Císařství bylo tedy ve svých funkcích právně nezávislé na pruské státní moci. A v právním smyslu by bylo možno definovat pojem „německý císař" jako souhrn funkcí a oprávnění říšských orgánů, které náležely pruskému králi mimo a vedle práv pruské koruny. Triepel o tom řekl, že právo na císařství je více pruským právem, avšak císařská práva nejsou právy pruskými.[63])

Už jsme poukázali na to, že na rozdíl od rakouského presidia ve starém spolku představovala císařská koruna po roce 1871 pravou mocenskou pozici. Císař zastupoval říši navenek, mohl uzavírat naprosto neomezeně mír a odstoupit dokonce části říšského území. Mohl se souhlasem spolkové rady vyhlásit válku a uzavírat mezinárodní smlouvy. Před vyhlášením smluv ve sbírce zákonů potřeboval ale souhlas říšského sněmu.

V oblasti vnitřní politiky mu náležela povinnost vyhotovovat a vyhlásit jménem říše všechny právní akty sankcionované spolkovou radou. Neměl tedy právo veta, mohl ovšem velmi účinně použít pruské hlasy ve spolkové radě, a tím ovlivnit zákonodárství. Z tohoto důvodu, a také vzhledem k dalším oprávněním, bylo jeho postavení politicky velmi významné a jeho osobnost stála v popředí politického dění. Císař měl dále právo kontrolovat provádění říšských zákonů zemskou správou, svolával a rozpouštěl spolkovou radu a říšský sněm a jmenoval a propouštěl říšské úředníky. Federalistický prvek, projevující se v armádě ve formě zemských kontingentů, byl téměř úplně likvidován císařskou pravomocí

---

[61]) Bornhak, Archiv des öffentlichen Rechts, 26, 1910, str. 391.
[62]) Engels v úvodu k práci *Vývoj socialismu od utopie k vědě.*
[63]) Triepel, *Unitarismus und Föderalismus,* 1907, str. 15; Hubrich, *Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung,* 1913, str. 130.

vrchního velitele. Rozhodoval zejména o početním stavu a členění kontingentů, měl právo inspekce a mohl v kterékoli části říše vyhlásit válečný stav a vyřadit tak zemskou civilní správu (čl. 64 a 68).

Viděli jsme, že reálné sladění zájmů zemí nebylo lehkým úkolem. Politický život vyžadoval však řešení dalších otázek a i v tomto směru měla ústava řadu nedostatků. Zejména nepočítala s rozvíjejícím se bojem stále více se polarizujících politických stran a nepřihlížela k postavení opozice v parlamentu, jejichž hlas mohl právě významnou formou spolupůsobit v období konsolidace říše. Dva protichůdné póly ústavního života, to je císař a říšský sněm, se musely totiž tehdy dostat vždy do vzájemných rozporů, nebyl-li ve funkci vlivný říšský kancléř nebo snažil-li se jeden nebo druhý z těchto orgánů o posílení svého vlastního postavení. Bylo tomu tak zejména proto, že císař sice nemohl bez zastupitelského orgánu zasahovat do individuálních práv občanů, na druhé straně zůstalo však neporušené postavení pruského krále v oblasti exekutivy. Mohl se přitom krýt za zásadu neodpovědnosti hlavy státu a zároveň neměl zastupitelský orgán efektivní mocenský prostředek, který mohl prosadit důslednou odpovědnost ministrů.

Při této normativní úpravě vzájemných vztahů nejdůležitějších orgánů státní moci závisela jejich konsolidovanost a řádný chod do značné míry na politických schopnostech říšského kancléře. Kancléř měl vystupovat jako správce zájmů a práv zemí, jeho úkolem bylo sladění latentních rozporů mezi říšským sněmem a korunou a zprostředkování styků mezi spolkovou radou, říšským sněmem a císařem. Bismarck sám dovedl „jako geniální hráč šachu“[64]) uvedené rozpory dlouho paralyzovat. Po jeho odchodu r. 1890 vedl však tento stav, také vlivem politických zásahů Viléma II., k permanentní konfliktní situaci.

Ve své činnosti byl císař vázán na součinnost říšského kancléře, který soustředil ve své osobě tři formálně přísně oddělené funkce. Jako pruský ministr zahraničních věcí a převážně i ministerský předseda byl zástupcem Pruska ve spolkové radě a zároveň jejím předsedou a nadto jediným říšským funkcionářem, který převzal svým podpisem pod vládními akty před říšským sněmem alespoň určitou politickou odpovědnost (čl. 17). O přijetí a propuštění kancléře rozhodoval naprosto nezávisle císař, který přitom nebyl vázán ani názorem říšského sněmu nebo spolkové rady, ani politickým přesvědčením, stranickou příslušností nebo státní funkcí kandidáta. Říšský kancléř vystupoval v říšském sněmu formálně jako zástupce Pruska ve spolkové radě (čl. 9). V projevech se Bismarck často sám označil jen za exekutivního úředníka císaře, který není odpovědný za celý

---

[64]) Foerster, *Evropa a německá otázka*, 1948, str. 62.

rozsah říšské politiky,[65]) zejména za zákonodárnou iniciativu, kterou osobně neměl. Opravdu nebyl také císař vázán v oblasti všech vládních aktů na souhlas svého kancléře, neboť měl neomezenou velitelskou pravomoc a právo osobního vyjádření, které mohlo velmi podstatně ovlivnit zejména pruský kabinet, a tím i postoj pruských zástupců ve spolkové radě.

Podle velmi volné dikce ústavy měla spolková rada řídit ve všech podstatných otázkách politický kurs státu. Opřeni o pruskou nadvládu v říši mohli se ale také stát císař a kancléř — nebo jeden z nich — rozhodující politickou silou. Zejména říšskému kancléři, měl-li důvěru císaře, poskytovala vyváženost vlivů státních orgánů poměrně velmi široké pole působnosti. Zpravidla určil kancléř koncepci politiky říše se souhlasem císaře a spolkové rady, přičemž mu mohly složení a politická přání říšského sněmu poskytnout určitou záštitu proti zásahům, které nebyly v souladu s jeho míněním, a naopak. Na druhé straně byl potud nezávislý, že nepotřeboval důvěru říšského sněmu, a to přesto, že mu byl odpovědný za vládní akty císaře. Jako mnohé jiné nebyla totiž tato odpovědnost přesně definována. Zůstává faktem, že také zastánci existence odpovědnosti říšského kancléře se nedostali, jak uvádí Jellinek, „přes myšlenku lex imperfecta" a nedokázali z ní vyvodit žádné právní důsledky.[66]) Eyck, který se problematikou zabýval naposledy, přirovnal zmíněnou odpovědnost „k noži bez čepele",[67]) což je více než výstižné. Říšský sněm neměl totiž nejen právo žádat přítomnost kancléře v plénu nebo komisích, ale nemohl mu hlavně projevit nedůvěru. Odpovědnost kancléře, resp. jeho podpis na vládních aktech mohl mít důsledky spíše v opačném směru. Znamenal totiž především kontrolu císaře i spolkové rady ze strany kancléře. A že zde nešlo o pouhou formalitu, prokázal již Bismarck na začátku 80. let, kdy odmítl hrát pouhou úlohu posla, jak mu to ukládala ústava (čl. 7, odst. 1). Jednalo se tehdy o říšský zákon o kolkovném, ve kterém se spolková rada proti pruským hlasům usnesla na nepatrných změnách předlohy. Kancléř byl toho názoru, že takto změněnou předlohu nemůže zdůvodnit v říšském sněmu, a požádal o demisi. Císař demisi odmítl, uznal však, že „kancléř by se tu mohl dostat do konfliktu se svou ústavní povinností a s jemu náležející odpovědností".[68]) Podle dikce ústavy tu nemohlo dojít ke konfliktu, protože císař měl povinnost postoupit říšskému

---

[65]) Bismarck 12. 12. 1867 v říšském sněmu: „Aber im übrigen muss ich doch den Herrn Vorredner auf die staatsrechtliche Seite meiner Stellung aufmerksam machen, dass ich nicht für den Gesamtumfang der Reichspolitik verantwortlich bin. Das liegt nicht in der Stellung eines Kanzlers." Viz *Werke*, sv. 11, str. 480—481.

[66]) Jellinek, *Verfassungänderungen und Verfassungswandlung*, 1906, str. 42 a 43.

[67]) Eyck, *Das persönliche Regiment Wilhelms II.*, 1948.

[68]) Triepel, *Unitarismus und Föderalismus*, str. 70.

sněmu bez dalšího předlohu spolkové rady, a nemohl proto také mít prostřednictvím kancléře faktické právo veta. Také další kancléři reagovali postupem doby demisí, aby podpořili svou politickou koncepci, většinou však nebyla přijata (např. Bethmann-Hollweg v březnu 1912). Téměř o 30 let později (1909) odstoupil z funkce Bülow, protože nechtěl převzít odpovědnost za zákon o říšské finanční reformě, který byl řádně přijat ve spolkové radě i v říšském sněmu. Vznikl precedens, že říšský kancléř může odmítnout převzetí odpovědnosti za řádně přijatou předlohu, mělo se ale za to, že v takovém případě musí podat demisi.[69])

Za určitých okolností mohla být i část členů spolkové rady odsouzena jen k naprosté bezmocnosti, neboť ústavou předepsané kvórum při hlasování a výsady Pruska umožnily kancléři nastolení úplné diktatury. Stačilo, aby získal podporu jen malého počtu mimopruských hlasů. Zdá se, že i v tom lze spatřovat důvod pro poddajnost spolkové rady. Nakonec měl jen císař účinný prostředek proti příliš nepohodlnému kancléři, mohl ho totiž kdykoli propustit, i když to znamenalo, že musel zároveň jako pruský král hledat nového ministerského předsedu nebo ministra zahraničních věcí, což mohlo vést ke konfliktům v pruském sněmu.

Tak se stalo, že říšská ústava byla res sui generi, a není možno ji spojit nebo srovnat se žádnou jinou spolkovou ústavou (např. švýcarskou nebo americkou). Její nedostatky mohou být odůvodněny politickou situací v r. 1871, resp. 1867, dlouhým a přímo historickým partikularismem. Z hlediska liberálních učení 19. století o státu a jeho ústavě však neobstojí před žádnou kritikou, neboť jen jednotný, centralizovaný stát s parlamentní demokracií mohl tehdy plně odpovídat zájmům buržoazie. Autorům ústavy však není možno — alespoň pro počátek její účinnosti — upřít jednu zásluhu, totiž že se jim podařilo přes její nedostatky překlenout všechna úskalí eventuálních vážnějších třenic mezi říší a zeměmi, zejména bývalo v této souvislosti zdůrazněno, že nebyla nikdy použita ustanovení o říšské exekuci (čl. 19).[70]) V ostatních otázkách nesla samozřejmě v sobě všechny zárodky budoucích politických krizí a sporů, které vedly ke kulturnímu boji, k zákonu proti socialistům, ke sporům o rozpočet, daně a cla, k likvidaci Bismarckovy zahraniční a vnitřní politiky a koneckonců i k revoluci 1918. Na tom nemění nic skutečnost, že během 43 let došlo v jejím textu jen k nepodstatným změnám, což bylo později vykládáno jako důkaz její zvláštní životnosti a vývojové schopnosti, a to prý přes kritizovaná rezervátní práva.[71])

---

[69]) Tak např. Bornhak, l. c., str. 387.
[70]) Především Smend, l. c., str. 39.
[71]) Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jhdt bis zur Gegenwart*, str. 167.

Nebyla-li říšská ústava během dlouhého období své účinnosti formálně změněna, neznamená to, že neprošla znatelným vývojem nebo že nedocházelo ke změnám ve vnitřním uspořádání říše. Charakteristický pro tento vývoj je proces unitarizace a centralizace, a to nejen v oblasti kompetencí říše ve směru k zemím, projevující se v budování ústřední správy, nýbrž i v pomalu a často neznatelně postupující parlamentarizaci začínající v devadesátých letech minulého století. Samotná říšská ústava předvídala možnost změn, přičemž v říšském sněmu nebylo pro tento případ předepsáno zvláštní kvórum, pouze ve spolkové radě mohl být návrh na změnu ústavy zamítnut 14 hlasy nebo hlasem toho státu, kterému mělo být na základě navržené změny odebráno nebo změněno „určité právo... v jeho vztahu k celku" (čl. 78). Obdobné právo členů říšského sněmu, kteří byli voleni v těch zemích, jejichž práv se měla navržená změna dotýkat (čl. 28, odst. 2), bylo zrušeno již na začátku sedmdesátých let.[72])

Za mnohem důležitější můžeme ale zřejmě považovat změny, které probíhaly „tichou", téměř neznatelnou cestou. Jellinek, který věc poněkud dramatizuje, uvádí dokonce, že tu v tomto směru „vládne neuvěřitelná asystematičnost", která prý má za následek, že dnes nikdo nemůže získat z textu ústavy jen přibližně výstižný obraz o základech říše.[73]) Odvolává se přitom zejména na to, že postavení Alsaska-Lotrinska jako říšské země nebylo vtěleno do ústavy, stejně jako nebyl změněn článek 17 ústavy potom, co i zástupci říšského kancléře získali právo spolupodpisu císařských aktů, dále prý ústava mlčí o rozsáhlém systému nově vzniklých říšských úřadů a o celé řadě nových daní.

Především docházelo k rozšíření kompetence říše na poli zákonodárném. Nemalou roli hrála skutečnost, že do konce 19. století došlo k vypracování rozsáhlých kodifikací a k téměř úplnému sjednocení práva, což ulehčilo a zintenzívnělo kontrolu centrálních míst. První podstatnou změnu přinesl rok 1873, kdy se dostalo říši oprávnění vydávat právní předpisy nejen v oblasti práva obligačního, jak tomu bylo podle čl. 4, odst. 13 ústavy, nýbrž veškerého civilního práva.[74]) Unitaristicky působila především ta zákonodárná činnost, která odstranila rozdílnost v živnostenských předpisech, sjednotila právní otázky nabývání nemovitostí, právní ochranu občanů, trestněprávní odpovědnost atd. Vymizely tím postupně více nebo méně markantní rozdíly v postavení občanů jednotlivých zemí a význam zemské příslušnosti ustupoval stále více do pozadí a stejně tak se ztrácel význam zemských hranic.[75]) Zároveň došlo na základě zákona o soudním

---

[72]) Říšský zákon ze dne 24. 2. 1873, RGBl, str. 45.
[73]) Jellinek, l. c., str. 6.
[74]) Říšský zákon ze dne 20. 12. 1873, RGBl, str. 379.
[75]) K tomu blíže Triepel, *Unitarismus und Föderalismus*, str. 58—59.

zřízení (Gerichtsverfassunggesetz ze 7. 2. 1877) k sjednocení soudní organizace s říšským soudem v čele. Vzhledem k tomu, že soudní výsost zůstala i nadále jednotlivým zemím, nebyl říšský soud kasačním soudem, nýbrž pouze revizním soudem třetí instance. To znamenalo, že velká část právních rozhodnutí musela být vyňata z kompetence říšského soudu, aby bylo zabráněno jeho přetížení. Z tohoto důvodu nemohl říšský soud zajistit úplně jednotnou jurisdikci, přesto ale vykonával značný všeobecný vliv na aplikaci práva.[76])

Ke změnám došlo i v rozsahu a kompetencích původně velmi skromně pojaté říšské správy. Představa, že celá správa a výkon říšských zákonů jsou svěřeny zemím, nad kterými vykonává říše pouze dozor, byla obcházením ústavy už v sedmdesátých letech značně narušena. Již v Severoněmeckém spolku byl zřízen úřad spolkového kancléře (Bundeskanzleramt), kterému byla svěřena správní odvětví spadající pod dozor presidia spolku. Byla to zejména správa pošt, telegrafů, konzulátů, dozor v oblasti celní a daňové správy, úkoly spojené se zákonodárstvím, obchodní a politické záležitosti. Postupem doby narůstaly neustále úkoly ústřední správy, takže vzniklo z úřadu říšského kancléře kompletní ministerstvo vnitra. Neudržitelnou se stala situace, kdy měl jediný „ministr" (říšský kancléř) řídit všechny resorty a řešit všechny politické problémy velmoci. Už nebylo možné „zadržet proces oddělení jednotlivých resortů a osamostatnění jednotlivých sekcí jako nové říšské úřady".[77]) Naznačený proces započal vytvořením samostatného úřadu pro říšské železnice (1873) a pokračoval velmi rychle v druhé polovině sedmdesátých let v souvislosti s novou hospodářskou politikou říše.[78]) Na základě jednotného velení rozšířila se bezprostřední správa říše i na vojenství (jednotný rozpočet a výzbroj) a vliv na uvedený proces měla i výstavba úřadu v souvislosti s postavením Alsaska-Lotrinska a pak koloniálních území, jejichž existenci ústava nepředpokládala. Tento v podstatě protiústavní přechod těžiště exekutivy na unitaristické orgány měl nesporně pozitivní stránky, protože odstraňoval federalismus a byl nezbytný pro demokratizaci.

S rozvojem říšských úřadů vznikla praxe, že tyto úřady vypracovaly vládní předlohy, které byly pak říšským kancléřem z příkazu císaře prezentovány spolkové radě, ačkoli podle ústavy neměl císař zákonodárnou iniciativu. I další změny byly spojeny se spolkovou radou. Tak např. od roku 1883 se stala spolková rada pro nával práce, ve zjevném rozporu s dikcí ústavy, permanentním shromážděním.

Podle ústavy měly být předlohy spolkové rady, zaslané k projednání

---

[76]) K tomu Kuntschke, Právněhistorické studie 12/1966, str. 199.
[77]) Morsey, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867—1890*, 1957, str. 76.
[78]) Velmi dobrý přehled vzniku říšských úřadů podal naposledy Morsey, l. c.

říšskému sněmu, zdůvodněny členy spolkové rady nebo k tomu účelu jmenovaným komisařem (čl. 16). Přechodem zákonodárné iniciativy na císaře, resp. říšské úřady byly předlohy zdůvodňovány kancléřem nebo státními sekretáři, kteří stáli v jejich čele, a i když formálně vystupovali jako členové spolkové rady, byli faktickými zástupci „říšské vlády" a hájili její politiku a návrhy. Stejně tak byli postupem doby v říšském sněmu slyšeni a interpelováni kancléř a jeho zástupci jako reprezentanti „říšské vlády" a samostatné říšské politiky. Kancléř se tak stal stále více představitelem císaře a nikoli „spojených vlád". To vše se dělo na úkor spolkové rady a zemských vlád.

Toto postavení kancléře a císaře se projevilo také velmi výrazně v jejich vztahu k říšskému sněmu, který byl ovládán v prvních dvaceti letech své existence kancléřem Bismarckem a pak omezován císařem Vilémem. Přesto došlo i zde na rozhraní století k pomalým změnám, o kterých bude hovořeno dále.

III. Říšský sněm

Celoněmecké zákonodárné shromáždění tak, jak nakonec vzniklo podle říšské ústavy, odpovídalo obdobně jako ostatní nejvyšší orgány druhé říše zcela již naznačeným představám o konstituční monarchii. Jaké byly tyto představy, ukázal jasně např. pruský ústavní konflikt.[1]) Celá ironie dějin spočívá v tom, že pruská politika využívala v období 1848—1866 velmi demagogickým způsobem demokratický požadavek všeobecného volebního práva[2]) a celoněmeckého parlamentu. Poslední požadavek se objevil již v proklamaci pruského království k zemím Německého spolku z 18. 3. 1848, tedy v době, kdy Prusko ještě nemělo vůbec ústavu. Také pruské návrhy na reformu spolku z února 1866 žádaly svolání shromáždění na základě přímého a všeobecného volebního práva celého národa, které by pak přijalo návrhy jednotlivých vlád na reformu spolku.[3]) Myšlenka celoněmeckého shromáždění jako partnera vlád byla dále deklarována v poselství pruské vlády ze dne 10. června 1866 o zásadách nové spolkové ústavy. Toto poselství ukazuje velmi jasně, že pruská vláda hodlala ve svém boji o hegemonii v Německu krajně využívat požadavek takového parlamentu. Nebyla přitom samozřejmě vedena demokratickými úvahami, nýbrž hledala v parlamentu politický faktor, který by byl schopen činit nátlak na zemské vlády. Před lidovými masami mohla přitom vystupovat jako progresívní síla s demokratickým požadavkem, aniž bezprostředně ohrožovala postavení zemských monarchů. Zorn to označuje přímo za geniální myšlenku pruské politiky, že byl „postaven v čele všech plánů vypracovaných pruskou stranou vždy požadavek jednotného zastoupení celého německého národa".[4]) Prusko počítalo především s tím, že by mělo v takovém shromáždění většinu a mohlo by své poslance ovlivňovat podle vlastních politických potřeb. Skutečná úloha,

---

[1]) K tomu viz např. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893, str. 8.

[2]) K této otázce viz Litsch, *Všeobecné volební právo a jeho zavedení v Německu*, Právněhistorické studie, 15, 1970.

[3]) Sybel, *Die Begründung des Deutschen Reiches*, 1889, 4. sv., str. 329.

[4]) Zorn, *Reich und Reichsverfassung*, 1895, str. 13.

která byla tomuto shromáždění přisuzována, se ukázala velmi brzy po svolání severoněmeckého říšského sněmu.

Vedle frankfurtského a celního parlamentu třetí celoněmecký zastupitelský orgán 19. století a první zákonodárný orgán, který byl vybaven faktickou mocí, se nazýval v rámci monarchistických tradic po vzoru feudálního stavovského orgánu říšským sněmem. Ačkoli byl zvolen na základě všeobecného volebního práva — a v tomto směru odpovídalo jeho složení, i když s výhradami, politickému myšlení podstatné části obyvatelstva — bylo jeho postavení koncipováno tak, že nemohl být podstatnějším způsobem zúčastněn na tvorbě politiky říše. Pozitivně je třeba hodnotit to, že po zrušení článku 28, odst. 2 říšské ústavy (viz str. 60) měl čistě unitaristický charakter a byl jediným skutečným reprezentantem buržoazní národní jednoty. Nadto se v něm projevila pruská hegemonie jen nepřímo. Přesto se stal pouze císař v představách průměrného občana symbolem jednoty.

Monarchistickokonstituční vládní systém,[5]) který vznikl po roce 1871 v Německu, může být ze všech hledisek považován za zvláštnost pruskoněmeckého vývoje. Parlamentarismus podle buržoazně demokratických představ se vlastně nikdy po celé 19. století nevyvinul a jeho náznaky byly vždy v krátké době zlikvidovány vlastní nemohoucností. Důvody, které vedly ke vzniku říšského sněmu a k jeho zákonodárné kompetenci, jsme již uvedli. Jeho existence vyvolala celou řadu rozporů, neboť většina říšského sněmu žádala často více, než jí chtěla vládnoucí skupina povolit. Proto vzniká také na první pohled dojem, že říšský sněm vytváří především ve vztahu k „velkému tvůrci jednoty" stálé potíže, které musí tento paralyzovat, aniž by přitom příliš znásilňoval ústavu.

Buržoazní demokracie považuje parlamentní volby a jednání parlamentu za rozhodující prvky politického boje a politických rozepří v demokratickém státě. Nechceme se připojit k tomuto názoru nebo dokonce pokládat postavení parlamentu a jeho jednací řád za nejjistější záruky správného řešení otázek týkajících se řízení státu. Zároveň ale také nemůžeme podceňovat význam parlamentů a jejich demokratické funkce. Proto se také nepřipojujeme k názoru německého teoretika státu Smenda, který zdůrazňuje ve svém článku „Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl" (1916),[6]) že skepse romantické teorie státu mohla právem popírat, že usnesení parlamentů přináší jakoukoli záruku pravdy nebo správnosti.

---

[5]) Tak označoval tento systém např. Hintze, *Staat und Verfassung*, 1962, str. 359. Huber, *Verfassungsgeschichte*, III, str. 3, vidí v německé konstituční monarchii velmi správně pouze „Krypto-Absolutismus".

[6]) Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, 1955, str. 62.

Teoretikové buržoazní demokracie chtěli pomocí demokratických ústav a v nich zakotvených práv zastupitelských orgánů přenést politické rozhodování z tajných kabinetů do veřejných jednání. Podle ústav většiny buržoazních států měla být politická rozhodnutí alespoň formálně výsledkem veřejně vedeného boje v parlamentu, a to bez ohledu na jeho výsledek. Tento ideální stav však ve skutečnosti nikdy nenastal. Veřejná jednání parlamentů byla vždy jen fasádou, za kterou se odehrával ve vší tichosti frakční boj. Nikoli poslanci jako individua a zástupci lidu, nýbrž frakce byly a jsou pány jejich organizace a činnosti, a prostřednictvím těchto frakcí pak vládnoucí skupiny, nebo za určitých okolností celá třída, která je v držení státní moci. V tomto smyslu je třeba chápat i Leninova slova, že parlamentarismus neodstraňuje, nýbrž odhaluje podstatu nejdemokratičtější buržoazní republiky jako orgánů třídního útlaku.[7]) Nicméně může jednání v parlamentu značně ovlivnit politickou situaci v zemi a řízení státu, a z tohoto hlediska může hrát i velmi progresívní a pokrokovou roli. Celkové pojetí funkce říšského sněmu bylo takové, že až na několik málo výjimek ani netvořilo zmíněnou fasádu, neboť jak zástupci buržoazie, tak později i zástupci dělnické třídy, ačkoli byli ve většině, nedisponovali nikdy skutečnou mocí ve státě.

Naprostá izolovanost říšského sněmu byla zejména způsobena nepřekonatelnou přehradou mezi zákonodárcem a exekutivou, ale o tom budeme hovořit ještě dále. Říšská ústava zakotvila na rozdíl od většiny ostatních tehdejších vyspělých kapitalistických států jednokomorový systém, i když — jak již uvedeno na jiném místě — spolková rada nahrazovala spolu s jinými funkcemi i druhou sněmovnu. Zdánlivá rovnost říšského sněmu a spolkové rady při vydávání zákonů spočívala v tom, že zákony musely být před svým vyhlášením schváleny v obou orgánech (čl. 5). Také zákonodárná iniciativa mohla vycházet jak od spolkového státu (čl. 7, odst. 2), tak od říšského sněmu (čl. 23).[8]) Skutečná převaha spolkové rady nad říšským sněmem se projevila zejména v následujících bodech:

1. spolková rada mohla být svolána bez říšského sněmu, nikoli však naopak (čl. 13);
2. říšský sněm nemohl neprojednat předlohu schválenou ve spolkové radě;[9])
3. oba orgány se mohly sice při výkonu zákonodárné iniciativy nebo na základě hlasování o předlohách vzájemně negovat, říšský sněm ale nemohl v žádném případě zlomit odpor spolkové rady, a to ani kvali-

---

[7]) Lenin, *Spisy 15*, str. 32—33.
[8]) Iniciativní návrh musel být podpořen 15 poslanci, § 22 jednacího řádu z r. 1876.
[9]) § 53 jednacího řádu.

fikovanou většinou, ani novým projednáváním předlohy. Spolková rada tím získala absolutní veto a zákonodárná iniciativa říšského sněmu se stala pouze kvalifikovaným petičním právem;

4. říšský sněm nemohl — vzhledem k celému pojetí jeho postavení zakotveném v ústavě — účinně ovlivnit vnitřní nebo zahraniční politiku říše, k čemuž byla naopak spolková rada formálně plně oprávněna.

Postavení říšského sněmu bylo dále především poznamenáno okolností, že v německém politickém myšlení se neujala důsledně teorie reprezentace a svrchovanosti národa. Buržoazní pojetí parlamentu, které vychází v podstatě z Rousseaua, našlo svůj výraz v čl. 29 ústavy, v kterém se mj. pravilo: „Členové říšského sněmu jsou zástupci celého národa a nejsou vázáni příkazy nebo pokyny." To ovšem zdaleka neznamenalo, že jeho autoři chtěli zavést úplnou reprezentaci a vyjádřit tím zásadu, že vůle říšského sněmu představuje zároveň vůli celého národa. Uvedený článek byl v literatuře různě vykládán, převládala ale vždy představa, že poslanec, který nemá vlastní rozhodující pravomoc, je degradován na pouhého posla a zbaven reprezentativního charakteru své funkce.[10]) V důsledku toho oddělily jak praxe, tak i teorie vůli parlamentu zcela od voliče a věda státního práva prohlásila, že v právním smyslu neexistuje mimo vůli parlamentu žádná jiná vůle lidu.[11]) Rozhodně je však možno spatřit v dikci čl. 29 určitý pokrok proti dřívějším úpravám této otázky. Německé vládnoucí kruhy musely zde již respektovat účast buržoazie na moci a je nutno zdůraznit, že se zde projevily pozitivně třídní změny uplynulého desetiletí.

Podle článku 12 přiznala ústava císaři právo svolávat, zahájit, odročit a ukončit říšský sněm podle vlastního uvážení. Stanovila ale zároveň jednoroční lhůtu, ve které muselo dojít k jeho novému svolání (čl. 13). Mimo vůli císaře se říšský sněm nemohl sejít a jakákoli iniciativa ze strany poslanců byla v tomto smyslu nemožná. V průběhu legislativní periody mohl být mimořádně rozpuštěn na základě usnesení spolkové rady a se souhlasem císaře. Toto rozpouštěcí právo, které bývá zdůvodňováno teorií dělby moci a z ní vycházejícího systému vzájemných brzd, umožnilo ve skutečnosti exekutivě, resp. říšskému kancléři, zbavit se nepohodlného sněmu. Tento moment byl o to ožehavější, že říšský sněm nemohl vůbec ovlivňovat jmenování říšských funkcionářů, z nichž mu byl nadto částečně odpovědný pouze říšský kancléř a absolutně neodpovědný císař jako hlava státu nebyl vázán ve své činnosti na součinnost vlády nebo parlamentu. Německá teorie i praxe obcházely otázku suverenity lidu. Vychvalovaná suverenita parlamentu ve smyslu buržoazních

---

[10]) Leibholz, *Demokratie und Rechtsstaat,* str. 25 a násl.
[11]) Jellinek, *Staatslehre,* str. 555 a násl.

učení znamenala v praxi vždy jen suverenitu buržoazie při výkonu jejího panství. Vzhledem k nedokončené buržoazně demokratické revoluci došlo v Německu jen k částečnému podílu buržoazie na panství vládnoucí třídy, což podmínilo také brzdy, které byly postaveny v cestu parlamentarizaci.

Zásada, že poslanec není „vázán na příkazy nebo pokyny" (čl. 29), byla zejména namířena proti imperativnímu mandátu některých členů feudálních zemských sněmů, kteří zastupovali především svůj stav. Byla ale také výsledkem politického systému, který nepočítal s existencí politických stran, resp. lépe řečeno chtěl zabránit polarizaci různých politických směrů v politických stranách a prosazování jejich zájmů v zastupitelském orgánu. Přesto bylo toto ustanovení ústavy pouhou fikcí. I když z uvedených důvodů jednací řád říšského sněmu zakazoval čtení projevu, zastupovali poslanci na řečnické tribuně a při hlasování různé strany a frakce, hovořili a hlasovali většinou z jejich příkazu a s jejich souhlasem. Obecná formule řečníků, že se jedná také o „názory politických přátel", nemohla tento stav zakrývat.

Počet členů říšského sněmu byl stanoven na 382 poslanců.[12]) Poslanecká křesla byla obsazena výlučně volbou a celý sněm se obnovoval integrálně vždy po třech letech (čl. 24), což je možno označit za přiměřenou dobu.[13]) Dále byl autonomní při stanovení jednacího řádu,[14]) přezkoumal sám správnost volby svých členů a volil presidenta a další funkcionáře (vicepresidenta, zapisovatele atd.; čl. 27). Ústava stanovila, že zasedání říšského sněmu jsou veřejná (čl. 22), o stejné zásadě hovořil i jednací řád (§ 36), který ale zároveň umožnil presidentu sněmu nebo nejméně 10 poslancům navrhnout, aby se konalo tajné zasedání. Toto ustanovení jednacího řádu bylo jasně protiústavní. Říšský sněm ho využil pouze jednou v r. 1900 v souvislosti s novelou trestního zákona (§ 327, ohrožení zdraví pohlavní chorobou). Celý případ měl tehdy, vzhledem k obsahu jednání, značnou publicitu a vešel do dějin pod názvem Lex Heine.[15])

Říšští a zemští úředníci nepotřebovali dovolenou nebo povolení k přijetí a výkonu mandátu. Převzal-li však poslanec během volebního období placený říšský nebo zemský úřad, vstoupil-li úředník jako člen sněmu do vyšší služby nebo měl-li služební postup, který byl spojen se zvýšením platu, ztratil svůj mandát. Mohl se ovšem o něj znovu ucházet v nastávajících volbách (čl. 21). Úředníci pobírali během výkonu mandátu plat,

---

[12]) Na základě § 3 zákona o účinnosti říšské ústavy v Alsasku-Lotrinsku (RGBl, 1873, str. 161) byl počet poslanců rozšířen o 15.

[13]) Legislativní období bylo ústavním zákonem z 19. 3. 1888, RGBl, str. 110, prodlouženo na 5 let.

[14]) První jednací řád říšského sněmu byl vydán v r. 1868 (*Sten. Berichte*, 1868, Drucksachen, Nr. 117, str. 369), k nové redakci došlo 1876, publikována 10. 5. 1876, viz Triepel, *Quellensammlung*, 1901, str. 188 a násl.

[15]) K této otázce blíže Perels, Archiv für öffentliches Recht, 15, 1900, str. 548.

čímž byli zvýhodněni proti ostatním členům říšského sněmu. Je to snad také jeden z důvodů, který ovlivnil vysoký počet úředníků a důstojníků, kteří v říšském sněmu zasedali (např. v období 1871—1873 tvořili 32 % poslanců). Zvýhodnění úředníků bylo v zájmu vlády, protože představovali skupinu, na kterou bylo možno vykonávat značný hospodářský nátlak. A že vláda v tomto směru nebyla příliš útlocitná, ukázal Vilém II. v r. 1899, kdy penzionoval dokonce i konzervativní úředníky, kteří hlasovali v pruském zemském sněmu proti předloze o výstavbě vodního kanálu.

Poslanci neměli zásadně nárok na diety nebo náhradu faktických vydání spojených s výkonem funkce (čl. 32). Ze zcela pochopitelných důvodů učinil Bismarck při projednání ústavy z této otázky kabinetní otázku. Mohla totiž do značné míry působit, a také působila, jako reakční regulátor všeobecného volebního práva. Nadto zakotvila ve směru k pasívnímu volebnímu právu nerovnost občanů, která tím nemusela být přímo uzákoněna. Nejen pro dělníky, nýbrž i pro řadu malých živnostníků, řemeslníků a zemědělců byla totiž účast na jednání sněmu spojena s velkými finančními obětmi (ztrátou výdělku, náklady na ubytování a stravu), takže často nemohli jen z těchto důvodů přijmout kandidaturu. Zejména zástupci sociální demokracie se dostávali do situací, kdy byli nuceni přijmout podporu od svých voličů, nakonec platila od r. 1874 strana svým poslancům menší příspěvek. Toto nedemokratické opatření se stalo také příčinou častých absencí poslanců a řada i důležitých zákonů byla přijata na málo navštěvovaných plenárních zasedáních. V důsledku toho se vyskytly dokonce návrhy na snížení kvóra k platnému hlasování. Malá účast na zasedání nebyla způsobena absencí několika málo poslanců nemajetných skupin, nýbrž když zasedaly současně s říšským sněmem i zemské sněmy, účastnili se poslanci pochopitelně těch zasedání, kde se platily diety, a to včetně největších odpůrců diet, tj. konzervativců. Tento stav vyvolal do roku 1906, kdy byly konečně diety zavedeny,[16]) řadu velkých, pravidelně se opakujících debat.

První severoněmecký říšský sněm se při prvním čtení čl. 32 ústavy dokonce již na dietách usnesl. Toto usnesení neprošlo však při závěrečném hlasování vzhledem k velkému tlaku vlády. Hrabě Eulenburg prohlásil tehdy nepokrytě jako spolkový komisař, že v takovém shromáždění, jako je říšský sněm, musí být reprezentován majetek, průmysl nebo ta inteligence a činnost, které získaly ve své oblasti určité uplatnění, každá jiná reprezentace je nebezpečná. Poskytnutí diet vázal na souhlas vlád s všeobecným a tajným hlasovacím právem a na možnosti vytvořit vůbec ústavu.[17]) Již v následujícím roce předložil bývalý člen frankfurtského

---

[16]) RGBl, 1906, str. 467.
[17]) Zasedání říšského sněmu dne 15. 4. 1867, *Sten. Berichte*, str. 706—712.

shromáždění, demokrat Waldeck[18]) další návrh, který znovu vyvolal velkou diskusi kolem diet. Waldeck tehdy argumentoval za podpory téměř celé levice mj. takto: poslanci jsou reprezentanty celého národa, z čehož plyne nevyvratitelný závěr, že národ, který má své zástupce volit podle svobodného uvážení, nesmí být omezen ve volbě. „Toto omezení ve volbě je ale nepochybné — o tom zde mohlo být řečeno cokoli — když za pobyt zde a stejně tak za náklady na cesty nebude poskytnuta náhrada. Protože když k tomu nedojde, mohou být voleni pouze ti, kteří jsou schopni přinést takovou oběť, nebo by jim musela být poskytnuta náhrada ze strany obvodů... Pánové, musíme si jednou provždy říci: když necháte národu volnost provést volby, pak je tento národ také tím, kdo má posuzovat, koho bude volit."[19]) Zástupce lassallovského směru dělnického hnutí Schweitzer řekl při této příležitosti přímo, že důvodem odporu je pouze strach, že by mohli „přijít zástupci nemajetných stavů do této budovy". Označil taktiku pravice v tomto směru za chybnou a zdůraznil, že hlavní příčinou, proč není přítomno více dělníků, je aplikace volebního zákona, protože „důvody, že se neplatí diety, nikdy neodvrátí zástupce dělnické třídy od toho, aby se zde objevili".[20]) Poukázáno bylo i na povinnost státu poskytnout náhradu těm, kteří jsou pro něj činni ve veřejné záležitosti.[21])

Námitky odpůrců diet z konzervativního tábora byly velmi nepřesvědčivé. Tvrdili mj., že je nevhodné změnit již po roce ústavu, že členové komunálních orgánů by pak měli také nárok na náhradu, obdobně mohli by prý voliči požadovat náhradu mzdy za výkon volebního aktu atd. Korunu nasadil celé diskusi Wedemeyer, když „dokazoval", že § 2 Waldeckova návrhu obsahuje „neoprávněné omezení osobní svobody", národ prý očekává od každého, kdo se nachází ve vynikajícím sociálním postavení, že přijme poslanecké křeslo jako čestný úřad, a navrhovatel (Waldeck) zamlžuje jeho postavení, když mu znemožní zachovat si plnou důstojnost tohoto čestného úřadu a vzdát se diet.[22]) Bismarck jako spolkový kancléř naznačil velmi opatrně ještě jeden důležitý moment, který zřejmě spolupřivodil jednoznačně odmítavé stanovisko vlády.[23]) Pruské zastupitelské orgány podaly totiž během ústavního konfliktu důkaz, že sněmy, ve kterých se neplatily diety, zasedají vesměs kratší dobu, jejich rozpravy nebývaly tak dlouhé a také se v nich objevily jen zřídka obstrukce. Diety tvořily také opravdu jednu z příčin, proč v říšském sněmu došlo pouze jednou k pokusu o obstrukci, a to sociálně demokratických

---

[18]) *Sten. Berichte*, 1868, Anlagen, Nr. 21 (Antrag).
[19]) *Sten. Berichte*, 1868, str. 48 a 49.
[20]) Tamtéž, str. 50.
[21]) Tamtéž, str. 55; při rozpravě o říšské ústavě v prosinci 1870 žádal zavedení diet také předák centra Windthorst, tamtéž, 1870, str. 80.
[22]) *Sten. Berichte*, 1868, str. 56.
[23]) Tamtéž, str. 57.

a svobodomyslných poslanců v souvislosti s celními tarify obchodní dohody z podzimu 1902. Žádali totiž při druhém čtení jmenovité hlasování o každé jednotlivé pozici tarifů, kterých bylo přibližně tisíc. Svobodný konzervativec Kardorff zachránil situaci tím, že přednesl 27. 11. 1902 úspěšně návrh, aby byl tarif projednán v druhém čtení bez zvláštní porady a usnesení ke každé položce, což bylo sice v rozporu s § 19 jednacího řádu, ale obstrukce tím byla velmi rychle zlikvidována.[24])

Podle anglického vzoru poskytla většina států 19. století s konstituční vládní formou členům svých zastupitelských sborů určitá privilegia (imunity), která měla spoluzajistit svobodu jejich rozhodování a umožnit jim nepřetržitý výkon mandátů. Tyto imunity neměly všude stejný rozsah a obsah, a zejména právní postavení členů říšského sněmu se přiblížilo jen částečně formám obvyklým v buržoazně demokratických státech a bylo mimoto pouze velmi stroze formulováno ve třech článcích ústavy. Jejich imunita spočívala v tom, že měli svobodu hlasování, a ústava sankcionovala neodpovědnost v souvislosti s výkonem mandátu. To znamená, že neměli být stíháni ani trestně, ani disciplinárně za způsob hlasování v říšském sněmu nebo za výroky učiněné při výkonu povolání (čl. 30).[25]) Dále mohly být určité zákony vůči poslancům aplikovány pouze se souhlasem pléna, čímž měla být zajištěna jejich osobní svoboda. Tato užší imunita byla ale časově omezená pouze na dobu zasedání, kdy člen shromáždění nemohl být bez souhlasu říšského sněmu vyšetřován nebo zatčen pro trestní činnost nebo dluhy. Výjimka nastala pouze tehdy, byl-li dopaden in flagranti nebo den po činu. Na žádost říšského sněmu musela ale být v době jeho zasedání zrušena každá vyšetřující vazba (i civilní) a zastaveno každé řízení proti jeho členu (čl. 31). Při jednání v plénu měl president k zajištění pořádku obvyklé pravomoce (napomenutí, odnětí slova, vyloučení z jednání na jeden den).[26]) V literatuře byla diskutována otázka odpovědnosti poslance za způsobené škody, např. výrokem v plénu nebo i při výkonu vlastního povolání. Také obligatorní svědecká povinnost, od které nebyli poslanci osvobozeni, se stala předmětem sporů.[27])

Zmíněný zákaz trestního nebo civilního stíhání poslanců v období zasedání sněmu (čl. 31) se nevztahoval na výkon pravomocně uložených trestů. Navržené změny, např. aby i výkon trestu byl v době zasedání umožněn pouze se souhlasem pléna, byly zamítnuty.[28]) Opozice, především

---

[24]) K tomu viz Brandenburg, *Die parlamentarische Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung,* 1904.

[25]) Obdobné ustanovení obsahoval i § 11 trestního zákona pro zemské sněmy a komory.

[26]) §§ 46 a 60 jednacího řádu.

[27]) K tomu přehledně Laband, *Staatsrecht,* I, 1911, str. 357 a tam uvedená literatura.

[28]) *Sten. Berichte,* 1875, str. 471 a násl.

sociální demokracie, nebyla přes ustanovení čl. 31 nikdy ušetřena trestních stíhání. Poslanec severoněmeckého říšského sněmu Bebel byl v prosinci 1870 zatčen a obviněn z velezrady, a ačkoli se v tzv. lipském velezrádném procesu[29]) plně očistil, byl společně s W. Liebknechtem r. 1871 odsouzen k dvouletému vězení. V dalším procesu (1872) pro urážku císaře mu soud dokonce odňal mandát, Bebel byl ale znovu zvolen. Jeho žádost u saské vlády o propuštění z vazby za účelem výkonu mandátu byla zamítnuta, stejně jako návrh sociálního demokrata Schrapse a několika levých liberálů v říšském sněmu.

Zvláštní situace nastala po vydání zákona proti socialistům. Berlínský policejní president vypověděl např. v listopadu 1878 na základě § 28 zákona proti socialistům (malý stav obležení) mimo jiné osoby i dva poslance říšského sněmu. Když se pak tito poslanci dostavili na řádně svolané zasedání, bylo proti nim zavedeno trestní řízení. Zemský soud odmítl žalobu státního návladního a uvedl, že § 28, odst. 1[30]) se nevztahuje na poslance, kteří byli na základě císařského nařízení svoláni na místo zasedání, tedy v uvedeném případě do Berlína. Dále se v odůvodnění říká, že poslanec nevykonává své vlastní právo, nýbrž právo svých voličů a že obžalovaní jednali v dobré víře, že mají právo, ba i povinnost dostavit se k zasedání, což prý není možno vyvrátit. Příslušný státní návladní se odvolal ke komornímu soudu, který proti názoru první instance žalobu z následujících důvodů potvrdil: poslanci sněmu podléhají zákonům právě tak jako každý jiný občan. Císařské nařízení o svolání říšského sněmu nemůže rušit zákon a mimoto není jeho neuposlechnutí trestné. Podle článku 29 ústavy nejsou voliči zastupováni pouze svým poslancem, nýbrž celým říšským sněmem; proto nemůže být také na základě ústavy učiněna výjimka. Mimoto prý jde při aplikaci zákona o zájem celku, protože odstranění jednotlivých osob z určitých míst slouží k odvrácení nebezpečí pro celek.[31]) Uvedený případ byl typickým útokem proti opozici na základě mimořádného zákonodárství a protiprávního rozhodnutí soudu. Obdobným způsobem se snažila byrokracie např. znemožnit Liebknechtovu kandidaturu za volební okres Offenbach, kde byl r. 1886 vyhlášen jen z tohoto důvodu malý stav obležení. Liebknecht pak byl — jakmile se dostavil k volební agitaci — na základě zákona proti socialistům z města vypovězen. Stejný osud stihl i jeho následovníky, kteří přišli provádět předvolební agitaci.[32])

---

[29]) Bebel, *Aus meinem Leben,* II, 1946, str. 204 a násl., str. 213 a násl.

[30]) § 28, odst. 1 zákona proti socialistům: „... osobám, od kterých lze očekávat ohrožení veřejné bezpečnosti nebo pořádku, může býti zapověděno zdržovati se v okresech nebo v obcích."

[31]) *Deutsches Strafrecht,* Nr. 27, *Entscheidung des Kammergerichtes.*

[32]) *Nach zehn Jahren,* II, Londýn 1889, str. 80.

Říšský sněm byl od prvopočátku odsouzen k nevědomosti (Max Weber) a nečinnosti. Už v r. 1867 povolil Bismarck v ústavě „zástupcům lidu" jen to, co jim prostě nemohlo být odepřeno, mělo-li vůbec dojít k sjednocení. Aby se nestal říšský sněm příliš mocným, držel ho po vzniku říše pevně na uzdě. Tento stav není ovšem možno redukovat pouze na pruské antidemokratické tendence a důsledky historického vývoje. Jeho kořeny spočívají především ve federalistických a monarchistických základech říše, které znemožnily vytvoření silné ústřední moci, protože existence parlamentní říšské vlády by bývala vyloučila spolkovou radu z politického vlivu a vedla k rychlé medializaci zemí. Při zvláštním pojetí říšské suverenity nebylo také možné, aby se vytvořila druhá sněmovna, např. po vzoru senátu Spojených států, neboť by to vyžadovalo existenci parlamentních systémů v zemích a odsunulo panovníky na druhé místo. Ústřední a parlamentu odpovědná vláda by také znemožnila pruskou hegemonii v té podobě, jak jsme o ní hovořili výše. Zejména personální unie pruských ministrů a říšských funkcionářů (státních sekretářů) by pak byla nemožná pro různé většiny a koalice v říšském nebo pruském sněmu. Tyto orgány nebyly totiž voleny ve stejných volbách a na základě stejného volebního práva. Vzhledem ke všem souvislostem byl tedy parlamentní systém vyloučen aspoň pro první období existence říše.

Prozatím jsme se na otázku odpovědné říšské vlády dívali pouze z hlediska vládnoucí vrstvy a držitelů mocenských pozic. Je nutné si položit otázku, zda vůbec existovala síla, která byla schopna prosadit zavedení parlamentního systému. Odpověď není jednoduchá a bude vždy ovlivněna politickým postojem autora. Především je třeba znovu zdůraznit, že v Německu r. 1871, resp. 1867 existovaly objektivní podmínky pro nastolení parlamentní demokracie. Buržoazie byla natolik hospodářsky silná, aby vnutila polofeudálním vojenskobyrokratickým silám demokratickou formu vlády. Naprosto tu ale chyběl subjektivní faktor, tzn. politická skupina, která by byla ochotna s podporou lidových mas důsledně, třeba i revoluční cestou, probojovat buržoazně demokratické zásady.

Německý liberalismus se smířil v průběhu 19. století s monarchistickým zřízením a změnil svůj vztah ke státu a mocenské politice vůbec. Postupem doby převládalo v jeho řadách přesvědčení, že postačí, když zabrání zásahům státu do průmyslu a obchodu, a že se může vzdát státních mocenských a donucovacích prostředků. Po roce 1815 se sice nesplnila přání liberální buržoazie zavést moderní říšskou ústavu, ale pruská obchodní politika, vedoucí mimo jiné i k německému celnímu spolku r. 1834 a později k celnímu parlamentu, přispěla k realizaci liberálních požadavků v oblasti hospodářského života. Zato byla ochotna přijmout úděl, který jí určila vládnoucí vrstva, a smířit se i s tím, že se nikdy nepodílela plně na politické moci a nikdy se nenacházela v držení státní moci. Už Mehring

poukázal správně na to, že těžiště severoněmeckého říšského sněmu spočívalo v hospodářské oblasti a že tento slabý parlament nemohl ovlivnit rozpínavost pruských vojenských zařízení. Bismarck byl ale ochoten připustit jeho spolupráci při hospodářském zákonodárství.[33]) Zato vystupovala pak buržoazie jen umírněně za liberální požadavky.

Liberálové si prostě už neuměli představit Německo bez polofeudálních přívlastků, báli se také víc a víc sociální demokracie a Centra, stejně jako vysloveně monarchistických tradic. Ještě v roce 1908 napsal liberál R. Schmidt „podřídit monarchii vůli lidového zastupitelstva... by znamenalo v tomto okamžiku právě tolik, jako učinit z naší zahraniční politiky míček bojů mezi průmyslem a agrárnictvím, mezi dělníky a zaměstnavateli, mezi velkokapitalistickými zápasy a střední vrstvou. Znamenalo by to zaplést se do snah obou velkých stran..., které pomocí své železné stranické organizace by měly především výhodu z nového principu, vedle toho snad konzervativní strana..., ale právě liberální elementy by musely nést náklady ústavních změn."[34]) Klesající volební výsledky liberálů také vedly k závěru, že by nikdy nezískali podporu říšského sněmu k vytvoření kabinetu. Sami nikdy nepřipouštěli, že jejich volební neúspěchy byly mj. způsobeny vlastní oportunistickou politikou. Militaristickobyrokratický systém jim vyhovoval především třídně. Již citovaný Schmidt si dokonce položil otázku, kam by byla v případě existence parlamentní vlády zařazena vojenská správa a velitelská pravomoc.[35]) Jejich důvěra k monarchii byla — jak ukazuje i tento názor — vyvolána především přesvědčením, že právě ona může zajistit nové trhy na základě zahraniční a koloniální politiky. Liberál už nebyl kapitalistou éry volného obchodu, nýbrž monopolistou, který žádal ochranná cla, omezení socialistické agitace a vojensky silný stát. Neexistovali již také liberální úředníci první poloviny 19. století, většina z nich se nadchla pro hesla o nacionální velikosti, autoritě a mocenské politice. Liberalismus ztratil postupně i vliv na dělnictvo a střední vrstvy a zůstal omezen na malou část inteligence a zbytky obchodního kapitálu.

Bylo by nespravedlivé, kdybychom rázem odsoudili celý německý liberální tábor za to, že pod dojmem okamžitého řešení primární otázky, to je sjednocení a hospodářské emancipace, ustupoval úplně bez boje a ponechal Bismarckovi ihned volné pole. Je ovšem pravda, že sjednocení bylo okamžikem, ve kterém se mohli národní liberálové naposledy vypnout k odporu, protože Bismarck nemohl v severoněmeckém říšském sněmu potlačit ústavu bez jejich hlasů (tvořili se 79 křesly největší frakci)

---

[33]) Mehring, *Gesammelte Schriften*, sv. 2/2, 1960, str. 393 a násl.
[34]) Schmidt, *Der Kaiser und das deutsche Volk*, 1908, str. 13.
[35]) Tamtéž.

a oktrojování ústavy nebylo možné z mezinárodně politických důvodů.

I ve velmi oportunních dějinách německého liberalismu existuje několik světlých bodů, které sice nesvědčí o vzpouře, přece však alespoň o pokusech částečně ovlivnit vývoj a nastolit přijatelný parlamentní systém. Jedním z nich je mj. návrh národně liberální strany podaný Benningsenem k vládnímu návrhu ústavy Severoněmeckého spolku.[36]) Nepožadoval vytvoření čistě parlamentní vlády, nýbrž pouze jmenování „přednostů jednotlivých správních odvětví", kteří měli převzít spolu a vedle kancléře odpovědnost a spolupodepisovat vládní akty. K odpovědné vládě směřoval i návrh dalšího národního liberála E. Laskera.[37]) Oba návrhy byly vystaveny silné kritice samotného Bismarcka, který poukázal mj. na potíže, které by vznikly z hlediska celkové koncepce ústavy. 11. března 1867 položil říšskému sněmu otázku: „Kdo má tyto ministry jmenovat?" a odpověděl pak sám nikoli nelogicky na svůj dotaz: „Od konsorcia 22 vlád nelze tento úkol vyžadovat; nemohlo by ho splnit. Stejně tak nemůžete ale vyloučit 21 z 22 vlád z účasti na vytvoření exekutivy."[38]) Benningsenův návrh měl značný vliv na konečnou formulaci postavení kancléře. Říšský sněm přijal totiž na jeho základě usnesení, že „nařízení a opatření presidia potřebují ke své účinnosti contrasignaci kancléře, který tím přebírá odpovědnost". Zásada „odpovědnosti přednostů správních odvětví" nebyla přijata, ale Bismarck sám se rozhodl, zřejmě na základě tohoto usnesení, že převezme funkci kancléře. Patří již k osudu německého liberalismu, že tento původně dobře míněný návrh znamenal ve své konečné podobě upevnění pozice kancléře. Presidium a spolková rada tvořily totiž štít, za který se mohl kancléř kdykoli ukrýt před parlamentní odpovědností, a naopak mu umožnila odpovědnost před říšským sněmem, aby odmítl názory spolkové rady nebo císaře s odůvodněním, že za ně nemůže nést ústavní odpovědnost. Nadto nešlo o odpovědnost v pravém parlamentním smyslu, neboť říšský sněm nemohl kancléře ani ustanovit, ani odvolat.[39])

Snahy o zavedení odpovědných ministerstev tím však ještě neskončily. Během rozsáhlé diskuse v dubnu 1869 se objevil opět neúspěšný nacionálně liberální návrh,[40]) podle kterého měl být spolkový kancléř vyzván, aby cestou řádného zákonodárství „zavedl pro záležitosti patřící ke kompetenci spolku řádný dozor a správu pomocí odpovědných spolkových ministerstev...". Lasker vystoupil v této souvislosti 16. 4. 1869 v říšském

---

[36]) *Sten. Berichte,* 1867, Beilagen, Reichstagsdrucksache, Nr. 48/3.

[37]) Tamtéž, Nr. 43.

[38]) Viz k tomu zejména projevy 11. 3. 1867, 26. 3. 1867 a 27. 3. 1867, Bismarck, *Die gesammelten Werke,* sv. 10, 1928, str. 320 a násl.

[39]) Blíže k tomu Glum, *Das parlamentarische Regierungsystem,* 1965, str. 55 a násl.

[40]) *Sten. Berichte,* 1869, Beilagen, Nr. 37, návrh Twesten — hrabě Münster.

sněmu a prohlásil, že spolkový kancléř by si mohl ponechat všeobecné řízení záležitostí říše a ministři pro jednotlivé oblasti by mu jen ulehčili práci; „mělo by to být upraveno asi jako v Anglii". Na podporu vlády přečetl saský ministr šlechtic Friesen prohlášení, ve kterém se snažil zdůvodnit, že vznikem ústředních úřadů s odpovědnými vedoucími by jednotlivé země nezískaly větší jistotu při výkonu svých ústavních povinností. Jestli prý existuje nejistota, vzniká pouze tím, že spolkový sněm porušuje základy ústavy, že se neustále objevují návrhy na rozšíření jeho kompetencí, že vlastně už žádný stát neví, může-li ještě navrhovat a provést předlohy zákonů a zda mu říšský sněm neodebere kompetenci cestou jednoduchého návrhu několika členů.[41])

Bezvýsledné diskuse kolem odpovědné vlády probíhaly také během rozpravy o ústavě na druhém mimořádném zasedání říšského sněmu r. 1870. Poslanci Centra kritizovali tehdy ústavu zejména z hlediska nedostatečného zajištění svobod církví a práv zemí (federalismus). Např. vedoucí jejich frakce se postavil také na liberální stanovisko a uvedl, že postrádá kolegiální a všude hmatatelně odpovědnou vládu, že „nynější velkovezírát nemůže trvat nadále, musí tu být řádné ministerstvo", jinak prý nebude říšský sněm bezpochyby schopen vytvořit stálou, pevnou a konstituční ústavu.[42])

Roku 1867 ústavně zakotvenou praxi nezměnil ani zákon o zástupcích říšského kancléře.[43]) Stanovil pouze, že císař může na žádost říšského kancléře pro případ jeho zaneprázdnění jmenovat buď pro celou činnost (ale nikoli pro funkci předsedy spolkové rady), nebo jen pro určitý úsek zástupce s právem kontrasignace státních aktů. Zástupci říšského kancléře byli tedy jen fakultativním zařízením a bylo zcela ponecháno jeho iniciativě, zdali požádá o jejich ustanovení či nikoli. Za vládní akty nesl zástupce politickou odpovědnost v rámci ústavy (čl. 17). Ale ani kancléř nebyl v tomto případě zcela zbaven odpovědnosti, protože mohl kdykoli bezprostředně zasahovat do všech resortů a v tomto smyslu mu byla ponechána i konečná odpovědnost. Instituce zástupců původně zřízená pouze pro výjimečné případy se stala rozvojem říšské exekutivy stálým zařízením. Vedoucí říšských úřadů s titulem státních sekretářů, kteří byli pověřováni zastupováním kancléře, obdrželi tak postavení „nižších ministrů".[44]) Tím ovšem zdaleka nevznikla kolegiální vláda. Naopak byli státní sekretáři spíše považováni za odborníky a poradce kancléře, kteří nemohou

---

[41]) *Sten. Berichte,* 1867, str. 120.
[42]) Tamtéž, 1870, str. 80; Windthorst dne 5. 12. 1870.
[43]) RGBl, 1878, str. 7.
[44]) K tomu blíže L a b a n d, l. c., str. 385.
[45]) Postavení státních sekretářů popisuje stručně Z o r n, *Reich und Reichsverfassung,* 1895, str. 10—15.

ovlivňovat zásadní politické otázky. Nebyl-li státní sekretář zároveň členem pruského státního ministerstva, dozvěděl se často velmi málo o politických otázkách a zpravidla pak také neměl právo bezprostředního přednesu u císaře, což ještě zvyšovalo jeho závislost na kancléři.[45]) Politicky myslící státní sekretáři měli proto velmi těžkou pozici, a i když se jejich postavení po r. 1890 změnilo a jejich samostatný význam vůči kancléři rostl, chyběla jim stále možnost získat rozsáhlejší politické informace.

Důležitým právem říšského sněmu bylo schvalování státního rozpočtu a právě v této souvislosti měla buržoazie nejvíce možností k prosazování svých politických cílů. Byl to často jediný bod, ve kterém vystupovala jednotně a nekompromisně, protože se jednalo, jak zdůrazňuje Kehr, o politickou výrazovou formu vůle majetné buržoazie rozhodovat o vlastních penězích jen vlastními třídními příslušníky a na základě vlastní třídní ideologie.[46]) Stávalo se proto často, že v souvislosti s projednáváním rozpočtu byly vzneseny požadavky na změnu ústavy ve směru demokratizace.

Období tzv. gründerství, během kterého zaznamenal německý průmysl a obchod do té doby nevídaný rozvoj, skončilo v polovině 70. let silnou stagnací. V Německu se objevila krize, která zachvátila od roku 1873 kapitalistické státy. Německý průmysl ztrácel své rychle získané postavení na světovém trhu. Státní objednávky z let 1870—1873 přispívaly zejména k rozvoji těžkého průmyslu. Jakmile však byly francouzské miliardy ze státního rozpočtu vyčerpány, došlo k poklesu výroby a k ostré krizi. Velkoprůmyslníci, aby se zbavili zahraniční konkurence na vnitřním trhu a mohli zároveň přikročit ke zvýšení cen, žádali důrazně zavedení ochranných cel. Producenti zemědělských produktů trpěli pod dovozem levných zemědělských výrobků z Východu a z Ameriky a připojili se k této žádosti. Tím došlo ke spojení hospodářských požadavků průmyslníků a junkerů. I Bismarck měl své starosti s krytím státního rozpočtu. Vydání říše činila kolem r. 1875 už přes 680 miliónů marek. Vlastní příjmy z provozu poštovní a telegrafní správy, cel a spotřebních daní a z příspěvků zemí byly poměrně malé. Bylo proto nutno hledat nové formy k doplnění státní pokladny, a to tak, aby podléhaly co nejméně přímé kontrole říšského sněmu. Volání po ochranných clech vyvolalo řadu návrhů na zdanění nejběžnějších spotřebních předmětů a říše se dostala ve snaze o zlepšení příjmů státní pokladny k reakční finanční, daňové a celní politice. Uvedeným způsobem bylo zároveň možno vytvořit vlastní říšský finanční systém, který se měl pod heslem ochrany národní práce skládat z příjmů plynoucích z říšských daňových monopolů, finančních a ochranných cel

---

[46]) Kehr, *Der Primat der Innenpolitik*, 1965, str. 48.

a učinit říši nezávislou na matrikulárních příspěvcích zemí, což ve svých důsledcích mohlo přispívat k centralizaci. Ačkoli tím byl federalismus zbaven silné zbraně, nebránila se kupodivu spolková rada proti této daňové politice. Nastalo období boje za ochranná cla, během kterého došlo ke značným vnitropolitickým změnám. V té době se objevilo také na německém politickém jevišti na sjezdu v Gothě sjednocené dělnické hnutí, vedené sociálně demokratickou stranou.

Tímto stavem vyvolaná situace nebyla nikterak jednoduchá. Především přispěla k ukončení kulturního boje. Rozpuštění říšského sněmu a reakční agitace vedly také ve volbách r. 1878 k oslabení liberálů o 20 mandátů. Boj proti socialistům byl takto velmi výhodně využit pro hospodářsko-politické cíle a bylo by proto mylné vycházet pouze ze skutečnosti, že Bismarckovi šlo tehdy jen o potlačení dělnického hnutí. Deficit státního rozpočtu na r. 1879 činil podle předběžných údajů 25 miliard marek a bylo třeba získat další miliardy pomocí nové celní politiky, pro kterou neexistovala většina před mimořádným rozpuštěním říšského sněmu. Konzervativci byli sice pro ochranná cla, nesouhlasili však s celkovou Bismarckovou politickou koncepcí. Liberálové tvořili stále ještě nejsilnější stranu, jejich síly však byly rozděleny, protože představitelé obchodních kruhů žádali volný obchod, naproti tomu průmyslníci byli pro cla. Bismarck chtěl národní liberály získat tím, že nabízel jejich vedoucímu Benningsenovi k provedení reformy ministerské křeslo v pruské vládě. Liberálové se snažili v tomto momentu využít vzniklé situace ve svůj prospěch. Benningsen kladl tolik dalších podmínek,[47]) že by to v podstatě znamenalo vytvoření liberálního ministerstva v Prusku i v říši. Protože jeho požadavky mohly ve svých důsledcích vést k parlamentnímu systému, byly pro vládnoucí skupinu nepřijatelné.[48]) Jednání skončilo neúspěchem. Centrum trpělo ještě dozvuky kulturního boje, a přestože došlo k velkému zmírnění napětí kolem církevních otázek, bylo zapotřebí určité doby, než mohl být vytvořen hradní mír. Zásadně se stavělo sice proti státním monopolům, ale když země ve spolkové radě k nim daly svůj souhlas, mohli koneckonců také jeho zástupci souhlasit v říšském sněmu. Tím se stalo Centrum v momentu, kdy bylo zapotřebí zajistit říši samostatné finanční příjmy, rozhodujícím faktorem.

Během jednání o celní tarif na jaře 1879 bylo brzy zřejmé, že výnosy z cel, které měly být povoleny, přesahovaly potřebu říše a že by říšská vláda mohla operovat se značným obnosem bez říšského sněmu a stala by se tak úplně nezávislou na dalším povolování matrikulačních příspěvků (čl. 72). Také země by ztrácely vliv na říšské finance, což hrálo rozhodující

---

[47]) Především žádal ještě další dvě liberální ministerstva v Prusku.
[48]) Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen*, II, 1920, str. 208—210.

roli ve vojenských otázkách. Aby nevznikl přebytek, navrhl Benningsen, že daň z kávy a soli má být vždy podle potřeby rok od roku znovu povolována, čímž by značně stoupl vliv říšského sněmu. To byl důvod, pro který se postavil říšský kancléř proti návrhu.

Po dlouhých diskusích vystoupil konečně Frankenstein za Centrum s návrhem, který se stal r. 1879 základem zákona o celním tarifu[49]) a vešel do dějin pod názvem „Frankensteinische Klausel". Říše odváděla podle této klauzule zemím tu částku z cel a tabákové daně, která převyšovala 130 miliónů marek, a vše, co obdržela na kolkovném a lihové dani. Země mohly z této částky uhradit následující matrikulační příspěvky a použít zbytek pro vlastní potřebu. Protože stanovený limit 130 miliónů marek nikdy nepostačoval ke krytí říšského rozpočtu, zůstala říše i nadále závislá na matrikulačních příspěvcích, které musely být předem povolovány spolkovou radou. Matrikulační příspěvky (ústava je považovala za přechodný jev), které byly do značné míry hrazeny z minulých příjmů říše odváděných zemím, se tím staly trvalou součástí říšských financí.[50]) Toto opatření sice nesporně posílilo federativní charakter říše a zbavilo zejména menší země velké finanční tísně, vyvolalo však i závislost zemí na proměnlivých finančních poměrech říše.

Celkový trend politických výsledků z r. 1878 vedl k posílení konzervativců, kteří byli přes několik antibismarckovských útoků přece jen nejvíce svázáni s vládnoucím systémem. Zejména po volebních úspěších sociální demokracie nebylo vedle toho až do r. 1907 možno vytvořit bez Centra stabilní vládní většinu. Vznikly i podmínky pro reorganizaci národních liberálů na začátku osmdesátých let (tzv. Heidelberger Programm z r. 1884), což znamenalo další ústupek z jejich programových zásad a vzdání se ústavních reforem. Současně s oportunismem liberálů hrálo později důležitou roli, že velmi silná frakce Centra nepožadovala parlamentarizaci a chovala se zcela zdrženlivě k stávajícímu pořádku. Konečné smíření německých průmyslníků s pruským vojenským státem, s kterým se rozhodli provádět světovou politiku, znamenalo zároveň spolupráci s agrárními kruhy (junkery). Tento proces musel zákonitě vyústit v rozkol kdysi významné frakce nositelů základních myšlenek liberalismu, tj. svobodomyslných (Fortschrittpartei).

V letech 1878—1879 byl takto v říši proveden velký obrat, který ovlivnil jak její vnitropolitický, tak i sociální vývoj až do jejího zániku. Pod trojím tlakem přechodu k průmyslovému státu, začátku agrární krize

---

[49]) Zolltarifgesetz z 15. 7. 1879, RGBl, str. 207.

[50]) Tento stav trval až do roku 1904, kdy byl odstraněn na základě tzv. Lex Stengel. Blíže k tomu Bachem, *Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumspartei 1815—1914,* 3. sv., str. 370 a násl.; Eschenburg, *Das Kaiserreich am Scheideweg,* 1929, str. 28 a násl.

a růstu proletariátu byla během několika let změněna vnitřní politika ve vztahu téměř ke všem sociálním a hospodářským otázkám. Velkými zákonodárnými opatřeními těchto změn jsou v kapitalistické a agrární sféře zákony o ochranných clech, v proletářské sféře pak zákon proti socialistům a sociální zákonodárství.[51]) Ve svých důsledcích se minul jak zákon proti socialistům, tak i sociální zákonodárství svého cíle a ochranná cla nezabránila ostrým bojům mezi průmyslem a zemědělstvím v devadesátých letech.

Zůstává nesporným faktem, že při jednotném a důsledném postupu mohl říšský sněm, přes okleštěná práva v určitých situacích, mnohem více prosazovat svůj vliv. Už jsme poukázali na to, že se kancléřům podařilo jen zřídka stmelit jednoznačnou většinu pro vládní politiku. I v konstituční monarchii potřebuje ale vláda zpravidla většinu. Situace v říšském sněmu umožňovala, aby kancléři uplatňovali politiku střídavých většin podle principu „divide et impera". Snad s výjimkou období kulturního boje na počátku sedmdesátých let nemohli se kancléři už nikdy opírat o trvalejší většinu. V tomto období existovala ale také jednoznačná opozice v Centru a u jeho souběžníků. Později se opíral Bismarck o tzv. kartel složený z pravicových stran. Jeho nástupce Caprivi přesto, že se zpočátku nevázal ve své vnitřní politice na žádnou stranu nebo koalici, měl totiž s ohledem na antibismarckovské tendence v říšském sněmu (odmítl dokonce Bismarckovi zaslat pozdravnou adresu k jeho osmdesátinám) značné úspěchy se střídáním většin. Kancléř Bülow vládl dokonce po r. 1904 proti většině. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tato situace byla umožněna především velkou rozdílností v politických názorech opozičních stran, které — až na sociální demokracii — byly vždy ochotny k ústupkům vůči vládě. Je to patrno i z toho, že při hlasování rozhodovalo často jen několik málo jednotlivců. Například tak důležitý zákon, jakým byla finanční reforma z r. 1909 a který přivodil odchod kancléře, byl zamítnut pouze rozdílem 8 hlasů. Právě na tomto případě se projevilo, že zde chybělo to, co je předpokladem každého skutečného parlamentního vládního systému, to je vzájemně sehrané parlamentní strany. Pochopitelně, že čas od času přivodila opozice kancléřům porážky, především odmítáním předloh. Již za Bismarcka neprošly několikrát daňové předlohy, odmítnuty byly i novely trestního zákona, první předloha zákona proti socialistům, prodloužení tohoto zákona atd. Kritizována byla například Dernburgova koloniální politika a činnost koloniálních úřadů a armády (koloniální konflikt, 1906). Vláda byla napadena i v souvislosti s úpravou úrazového pojištění, kde komise říšského sněmu přepracovala předlohu spolkové rady (r. 1881).

---

[51]) Kehr, l. c., str. 65.

Také asociální protidělnická politika vedoucí ke konci století k řadě návrhů proti stávkám (Zuchthausvorlage, 1899) a zákonodárství týkající se postavení politických spolků (Vereinsgesetz) narážely na odpor.

Naopak se stávalo, že kancléř, aby získal potřebnou většinu pro svou politiku, uznal přání některých stran. Tak např. před hlasováním o občanském zákoníku (1896) slíbil Hohenlohe levicovým stranám, že bude zrušen zákaz spojení politických spolků. Přičiněním císaře však k tomu došlo až r. 1899 po značném nátlaku bývalých členů pokrokové strany a sociální demokracie. Na jaře r. 1904 se Bülow zasadil o zrušení § 2 jezuitského zákona z r. 1872, podle kterého členové jezuitského řádu mohli být vypovězeni z říšského území, a tím si zajistil spolupráci Centra a bloku. Jeho nástupce Bethmann-Hollweg jednal se zástupci frakcí v souvislosti s vydáním spolkového zákona. Postavení parlamentu vyloučilo sice u poslanců vážnější politickou odpovědnost, nevzalo jim ale určitý vliv. Preuss hovoří v této souvislosti, nikoli nesprávně, „o vlivech zadních schodišť" (Hintertreppeneinflüsse).[52])

Postupem doby využíval také říšský sněm své právo zákonodárné iniciativy, narážel přitom ale zpočátku na nepřekonatelnou přehradu spolkové rady. Výmluvným dokladem toho je např. předloha říšského sněmu o omezení pracovní doby pro ženy a děti a zavedení nedělního klidu (předlohy pocházejí z r. 1887 a 1889), které byly r. 1899 spolkovou radou zamítnuty.[53])

Zmíněná již nepoddajnost říšského sněmu v některých případech, zejména v otázkách výjimečného zákonodárství a daňových předloh, vedla již na konci sedmdesátých let k jeho rozpuštění. Nejtypičtější bude v tomto směru rozpuštění po druhém atentátu na císaře v r. 1878, tj. potom, kdy propadla první předloha výjimečného zákona proti socialistům.

V literatuře se také mnoho psalo o plánech vládnoucích kruhů na státní převrat, zejména v souvislosti s volebním právem, resp. s úvahami o možnostech zrušení všeobecného volebního práva.[54]) Tyto plány neexistovaly jen v období Bismarckova kancléřství, který se snažil kritické otázky řešit především zostřením obecného zákonodárství nebo výjimečnými zákony. Vztahují se zejména na devadesátá léta, kdy rozvoj sociální demokracie přivedl vládnoucí třídu do panického strachu. Tak např. v r. 1894 došlo k úvahám o změnách dosavadních předpisů volebního práva, a sice zejména v souvislosti s atentátem na francouzského presidenta Sadi Carnota, na který reagoval Vilém II. velmi ostrou kritikou tzv. „stran pře-

---

[52]) Preuss, *Das deutsche Volk und die Politik*, 1915, str. 8.
[53]) Další příklady popisuje zejména Eyck, *Das persönliche Regiment Wilhelms II.*, 1948; tentýž, *Bismarck*, 1941; Mehring, l. c.
[54]) K tomu Litsch, l. c.

vratu" (Umsturzparteien). Také během krize vyvolané odchodem Capriviho měly být znovu uváženy možnosti státního převratu. Některé návrhy vycházely i z vojenských kruhů. V tomto směru je zajímavý pamětní spis polního maršálka Waldersee z r. 1897, který navrhoval prodloužení platnosti vojenské přísahy přes období základní služby, aby mohli být sociální demokraté postaveni před válečný soud. Dále žádal obnovení některých ustanovení zákona proti socialistům a změnu volebního práva. Tu si představoval tak, že Prusko vystoupí z říše, která se tím rozpadne. Předpokládal ovšem okamžité založení nové říše, ve které mělo být zavedeno jiné volební právo.[55])

První nejistý pokus vytvořit v říšském sněmu takovou tradici, která by mohla vést k parlamentarismu, spadá do období Bülowovy politiky bloku. Tehdy se objevily ze strany vlády pokusy o vytvoření konzervativní a liberální většiny v říšském sněmu (Block). Když Bülow nenašel během tzv. koloniálního konfliktu přičiněním Centra a sociální demokracie většinu pro svůj dodatečný rozpočet (šlo o 29 miliónů marek na ukončení hottentotské války), prohlásil dne 13. 12. 1906, že nemůže podepsat takovou kapitulaci. Nato poprvé v dějinách říšského sněmu odpověděl sociálně demokratický poslanec Ledebour, že jeho projev znamená „rozpuštění sněmu nebo demisi kancléře".[56]) Spor byl ale tehdy ještě vyřešen obvyklými metodami. Když totiž říšský sněm, resp. komise kritizovala koloniální úřad a žádala redukci vojsk v jihovýchodní Africe, považoval to císař za zásah do své pravomoci vrchního velitele a rozpustil ho. K tomuto typickému postupu se mohla vláda odhodlat proto, že buržoazie nebyla zásadně ochotna využít lidových nálad a mimo sociální demokracie nechtěla žádná politická skupina vyvinout pomocí těchto nálad morální nátlak na vládu. Nové volby (r. 1907) nepřinesly podstatné změny a vláda pokračovala ve staré politice. Typické je, že na Bülowovu žádost (!) došlo k prvním náznakům projevu důvěry vůči kancléři ve formě prohlášení vedoucích frakcí bloku. Veškeré liberální skupiny se přidaly okamžitě k Bülowovi, doufaly totiž, že dojde k částečným ústupkům vlády vůči buržoazii a k omezení přednostního postavení pruské šlechty, které bylo několikrát napadeno v říšském sněmu (např. rozdělení důstojnických míst). Zároveň pohrozil kancléř, že podá demisi, nepřestanou-li útoky národních liberálů na císaře a vládu. Konzervativní křídlo říšského sněmu setrvalo i za této nové situace na svých názorech o výkladu ústavy a na pozicích antiparlamen-

---

[55]) Born, *Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz*, 1957, str. 137. K otázce možného státního převratu viz mj. Pöls, *Sozialistenfrage und Revolutionsfurcht in ihrem Zusammenhang mit den angeblichen Staatsstreichplänen Bismarck*, Historische Studien, 377, 1906; Zechlin, *Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II.*, 1929.

[56]) Blíže k tomu Eyck, *Wilhelm II.*, str. VIII—XX, 29—38 a 96.

tarismu. Provedlo ostrou kritiku jak požadavku prohlášení důvěry, tak i jen formální hrozby demisí, o níž mohl podle konzervativců rozhodovat jen císař.[57])

Bismarckovo finanční dogma, že přímé daně patří zemím a nepřímé říši, přivádělo postupem doby ústřední finanční správu do stálých nesnází. Od r. 1900 měl roční rozpočet průměrný schodek ve výši 80—90 miliónů marek a celkové dluhy za uplynulých 30 let (do r. 1909) činily přibližně 4,5 miliardy marek.[58]) Říšská finanční reforma z r. 1906 se ukázala být velmi brzy nedostatečná a její změna nebo rozšíření byly stále nezbytnější. Sporným bodem další reformy z r. 1909 se stala dědická daň, proti které oponovali velmi ostře konzervativci a vyšší úředníci pocházející z velkostatkářských rodin, vedle nich pak Centrum (částečně i Poláci), které tvořilo s konzervativci zárodky budoucí koalice. I když byly všechny strany přesvědčeny, že je nezbytně třeba krýt finanční schodky říše, používaly reformu k celé řadě různých politických nátlaků a k získání výhod pro vlastní postavení. Především se diskutovalo o kancléřství knížete Bülowa a o směru jeho politiky. Konzervativci spojovali s otázkou finanční reformy vyloučení liberálů z bloku a omezení jejich snah o ústavní reformy a politický vliv. Centru pak šlo o obnovení jeho dřívějšího významu v říšském sněmu. Celá diskuse ukázala, že říšský kancléř nemůže již vládnout bez většiny, a to bez ohledu na situaci v pruském zemském sněmu. Říšský sněm odhlasoval poprvé ve svých dějinách rozpočet proti vůli vlády a spolkové rady, načež kancléř odstoupil. Je zajímavé, že spolková rada neprotestovala, nýbrž přijala rozhodnutí říšského sněmu — byl to první náznak parlamentního systému.

Bülow byl tedy prvním kancléřem, kterého přinutila parlamentní většina, i když velmi těsná (195 proti 187 hlasům), k podání demise. Bohužel je tento zdánlivý pokrok v parlamentarizaci říše spojen s hlasováním nejkonzervativnějších skupin říšského sněmu — to je konzervativců a Centra — a s jejich požadavkem nezatížit zejména velkostatkáře novou daní. Některé naděje liberálního tisku spojené s odchodem kancléře byly z těchto důvodů zcela plané a nový kancléř Bethmann-Hollweg se také obrátil okamžitě proti názoru, že nyní nadchází období přechodu k parlametnímu systému. Osudně se zde projevila i ona volební aritmetika, o které bylo již hovořeno. Poslanci, kteří hlasovali proti finanční Bülowově reformě, měli totiž za sebou téměř o polovinu méně voličů než ty strany, které byly pro reformu. Eyck[59]) uvádí v této souvislosti poněkud ironicky,

---

[57]) Diskuse kolem koloniálního konfliktu a finanční reformy přivodila celou řadu návrhů, které směřovaly ke změně ústavy ve směru odpovědnosti kancléře a císaře (čl. 17 ústavy) a všeobecné demokratizaci.

[58]) Blíže Linschmann, *Die Finanzreform von 1909*, 1909.

[59]) Eyck, *Wilhelm II.*, str. 534.

že Bülow mohl tedy přemýšlet, zda heslo proti sociálním demokratům při volbách v r. 1907 a ponechání volebních období z r. 1871 bylo správné. Také císař nepovažoval z těchto důvodů výsledek hlasování za vzpouru a viděl v něm naopak pouze porážku osobní politiky Bülowovy. Uvažoval proto o možnostech návratu k osobní vládě, což se projevilo i v jmenování starého byrokrata Bethmanna-Hollwega do funkce říšského kancléře.

Fraenkel upozornil velmi správně na skutečnost, že politický vliv parlamentu v buržoazním státě není pouze závislý na tom, že vláda může být svržena hlasováním o důvěře, že exekutiva je kontrolována parlamentními výbory a parlamentní frakce pracují nezávisle na šéfovi exekutivy, nýbrž souvisí „přinejmenším ve stejné míře s účelností oprávnění parlamentu při tvorbě rozpočtu".[60])

V rámci státního rozpočtu poskytují vydání na armádu parlamentu vždy největší možnost k prosazení jeho politických požadavků, zejména vystupuje-li v této souvislosti nekompromisní většina proti vládní politice. V zájmu pravdy je třeba uvést, že přes nacionalistické tendence říšského sněmu se nikdy nedostali bez vážnějších třenic přes tento bod ani Bismarck, ani jeho nástupci. Říšská vládní místa se proto snažila dosáhnout povolení vojenského etatu na několik let, ačkoliv podle ústavy měl být schválen každoročně a jen „ve zvláštních případech na dobu delší" (čl. 71). Tímto způsobem vznikla instituce septenátu, tj. vojenského rozpočtu na dobu sedmi let. Vláda se tak vyhnula zejména těm potížím, které byly způsobeny tím, že chyběla akceschopná provládní většina. Musela totiž především vycházet z toho, že to, co jeden říšský sněm schválil, mohl druhý nebo i stejný sněm v dalším roce zamítnout.

Podle ústavy Severoněmeckého spolku a pak i pro léta 1871—1872 (čl. 70) bylo stanoveno, že mírová síla německé armády má obnášet 1 % obyvatelstva, a vydání na jednoho muže bylo paušálně stanoveno na 225 tolarů. Jelikož bylo již během roku 1871 zřejmé, že armáda počítá pro příští léta se zvýšením rozpočtu, a říšský sněm chtěl předejít každoročnímu zvyšování, povolil na návrh říšské strany (Reichspartei) paušál na 3 roky (1872—1874).[61]) Neuvědomoval si, nebo nechtěl si uvědomit, dvojsečnost takové povolnosti. Byl totiž povolenou výší vázán a nemohl již přivodit snížení vojenského rozpočtu, naproti tomu mohla vláda kdykoli žádat jeho zvýšení, což se také stalo ještě v r. 1874. Podle nového návrhu vlády měl být početní stav armády stanoven na neurčitou dobu. Po dlouhých diskusích byl nakonec říšským sněmem povolen tzv. septenát (od 1. 1. 1875 do 31. 12. 1881).[62]) Septenát byl více než jen kompro-

---

[60]) Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 1968, str. 49.
[61]) *Gesetz, betref. die Friedenspräsenzstärke des d. Heeres*, RGBl, 1871, str. 411.
[62]) § 1, Reichsmilitärgesetz, RGBl, 1875, str. 45.

misem a ústupkem říšskému sněmu, který souhlasil s tímto způsobem se značným omezením svých ústavou zaručených práv, jelikož při tříletém legislativním období byl vždy jeden říšský sněm vyloučen z diskuse o vojenských otázkách a armáda se vymkla vlastně po období sedmi let jakékoli kontrole ze strany parlamentu. Na druhé straně, jak již bylo naznačeno, našla se v průběhu septenátu vždy příležitost, aby v souvislosti s mezinárodní situací, nebo pod jinou záminkou, bylo požadováno zvýšení rozpočtu.

Septenát se stal trvalou institucí a zároveň světovou zvláštností německého ústavního života. Byl hlavním prostředkem k soustavnému zvyšování zbrojení a zajistil intaktnost armády také pro vnitřní úkoly. V souvislosti se zahájením první světové vlny ve zbrojení došel říšskému sněmu návrh dalšího septenátu (1886/87); sněm ho však nepřijal a pozměnil na dobu tří let. Bismarck na to říšský sněm rozpustil. Když se o šest let později Caprivi dostal do obdobné situace, učinil totéž (6. 5. 1893). Zpočátku oponovaly zejména Centrum a pokrok (Fortschrittpartei), mnohem méně národní liberálové. Jakmile byl ale sněm rozpuštěn pod nacionální záminkou, vyšla vláda vždy vítězně z voleb. Velká masa německých maloměšťáků se totiž vzdala v těchto okamžicích vždy jakékoli kritiky. Zejména antisocialistická propaganda, spojená s bojem proti největším odpůrcům militarismu, vedla pak vždy ke koalicím konzervativců a buržoazních skupin a ke smíru s vojenskou monarchií.[63]) Celkový vývoj svědčí o soustavném a cílevědomém rozvoji armády, která se zdokonalovala a rozšiřovala v pravidelných časových intervalech.[64]) V devadesátých letech minulého století se komplikovaly a přiostřily otázky vojenských etatů a celková zahraničně politická situace ještě o námořní zbrojení. Říšský námořní úřad v čele s Tirpitzem rozvinul širokou propagandu a opřel ji o tezi námořních zájmů říše. Výsledkem této činnosti byl námořní septenát.[65]) Ale už o rok později byl říšský sněm požádán o další částky, které byly povoleny teprve po hrozbě císaře, že sněm rozpustí.[66])

Ústava sama nepřipouštěla ovlivňování vnitropolitických nebo zahraničně politických otázek říšským sněmem. Byly-li tyto problémy diskutovány, stalo se tak pouze při rozpravě o zákonech nebo smlouvách. Inter-

---

[63]) Velmi zasvěcený sociologický rozbor těchto otázek je obsažen v práci Kehr, l. c., str. 103 a násl.

[64]) O růstu početního stavu německé armády svědčí následující čísla, v letech 1871 až 1890 byl stav zvýšen přibližně o 100 000 mužů, což je jedna čtvrtina z celkového stavu. Po rozpuštění říšského sněmu r. 1893 došlo k dalšímu zvýšení o přibližně 85 000 mužů. Ve 20. století byl septenát nahražen tzv. quinquennátem (22. 2. 1904).

[65]) Tzv. Flottenvorlage se stala 10. 4. 1898 zákonem, RGBl, str. 165; podle § 1 tohoto zákona bylo v sedmi letech postaveno 17 křižníků.

[66]) Flottengesetz ze 14. 6. 1900, RGBl, str. 255, podrobně k tomu viz Eyck, *Wilhelm II.*, str. 259 a násl.

pelace říšského kancléře nebo jeho zástupců nebyla přípustná a mohla být odmítnuta jako protiústavní. Přesto si přisvojil říšský sněm v jednacím řádu ve velmi opatrné formě právo interpelace spolkové rady,[67]) jejíž zodpovězení se mělo konat prostřednictvím kancléře, projevil-li k tomu ochotu. Neexistovala povinnost kancléře odpovědět na interpelace[68]) a ty v tomto smyslu neměly také (stejně jako projevy nedůvěry) státoprávní následky. Na podzim 1896 nechtěl dokonce císař vůbec dovolit, aby státní sekretář zahraničního úřadu Marschall a kancléř Hohenlohe odpovídali v říšském sněmu na interpelace v souvislosti s Bismarckovým článkem o tzv. „Rückversicherungsvertrag". Teprve r. 1911 se usnesl říšský sněm na změně jednacího řádu,[69]) na jejímž základě mohli poslanci projevit své mínění o tom, zda odpověď vlády na interpelaci odpovídá názorům (Auffassung) říšského sněmu. Až nyní mohli poslanci také před veřejností vyslovit svůj názor proti názoru vlády. Dále byl podle anglického vzoru zaveden tzv. malý dotaz (kleine Anfrage), který přivodil náznaky parlamentní kontroly vlády.[70])

Z uvedených příčin existoval pouze velmi nepatrný vliv říšského sněmu na zahraniční politiku říše, která zůstala výhradně vyhrazena kancléři nebo císaři. Také existence výboru spolkové rady pro zahraniční záležitosti, který měl zasedat za stálého předsednictví Bavorska, neměnila nic na této skutečnosti. Byla to opravdu jen zdánlivá koncese vůči Bavorsku, a protože Prusko v něm nebylo vůbec zastoupeno, „jednalo se o mrtvě narozeném dítěti".[71]) Smend uvádí, že se v prvních 35 letech své existence sešel jen čtyřikrát, a teprve po reaktivizaci se scházel pravidelně vždy na podzim.[72]) Faktický vliv tohoto výboru byl tak žalostný, že dokonce v říšském sněmu bylo voláno po jeho větším významu.

Teprve na začátku 20. století se objevily v říšském sněmu také příspěvky k zahraničně politickým problémům. Tak jako v celé řadě jiných politických oblastí bylo ale i tu příliš málo opravdu kvalifikovaných znalců. Snad pouze národní liberál Ernst Bassermann byl jedním z poslanců, kteří se pravidelně vyjadřovali k zahraniční politice,[73]) ačkoli ústava je k tomu neopravňovala. S rostoucími zásahy císaře do zahraniční politiky byl konečně vznesen i požadavek na zřízení zahraničního výboru říšského sněmu.

---

[67]) § 32 jednacího řádu.

[68]) Laband, *Staatsrecht*, I, str. 284; Jellinek, *Verfassungsänderungen und Verfassungwandlung*, 1906, str. 25.

[69]) Jednalo se o tři dodatky k § 31 (§ 31 a, b, c), text viz Huber, *Dokumente*, II, str. 333.

[70]) Tamtéž.

[71]) Mommsen, *Föderalismus und Unitarismus*, Laupheim 1954, str. 14.

[72]) Smend, l. c., str. 40.

[73]) Eschenburg, l. c., str. VII; Bassermann napadl např. 20. 11. 1901 vládu, že říšský sněm nebyl slyšen před čínskou expedicí (Boxerská válka).

Císař a říšský sněm představovali dva úplně od sebe oddělené světy, což se příliš neprojevovalo v době Bismarckova kancléřství, kdy císař zůstal přece jen relativně v politickém pozadí. Nástupem Viléma II., který chtěl sám zasahovat do vnitřní a zahraniční politiky a zejména také rozhodovat, vystoupila tato skutečnost do plného světla. S ústavou bylo toto výraznější postavení císaře slučitelné. „Poslední důsledný liberál" Eugen Richter vyjádřil v roce 1899 velmi výstižně vztah Viléma II. k parlamentu, když v diskusi o vojenském rozpočtu prohlásil, že císař si plete úkoly lidového zastupitelského orgánu s úkoly osobního pluku.[74]) Říšský kancléř byl také pro rázná vystoupení císaře interpelován. Významná je v tomto směru interpelace ze 17. 5. 1912 k výroku císaře, že připojí Alsasko-Lotrinsko k Prusku, a pak k dalšímu projevu císaře (v Zabern) k téže věci. Kancléři byla v této souvislosti poprvé v dějinách vyslovena velkou většinou říšského sněmu jakási nedůvěra.[75]) Tím ovšem zdaleka ještě není řečeno, že říšský sněm si přál v tomto momentu odchod kancléře, nemluvě o tom, že kancléř se mohl klidně přenést přes jakoukoli kritiku ze strany parlamentu.

Největší rozruch vyvolala o několik let dříve tzv. Daily Telegraph aféra. Anglický deník Daily Telegraph uveřejnil 28. 10. 1908 interview s Vilémem II., ve kterém císař hovořil velmi nevhodně o anglicko-německých vztazích a o německých zahraničně politických úmyslech (např. ve vztahu k Japonsku). Vystoupení bylo kritizováno a diskutováno nejen v denním tisku, nýbrž i v říšském sněmu (10.—11. 11. 1908). Podle ústavy nesl za politická vystoupení císaře odpovědnost kancléř. Přesto se téměř nehovořilo o demisi kancléře, nýbrž kritika byla otevřeně namířena proti obdobným vystoupením císaře.[76]) Říšský sněm neměl ústavní právo kritizovat monarchu. Platila zásada, že se nehovoří o císaři, nýbrž pouze o úředně zveřejněných císařských dokumentech. Říšský sněm se obrátil proto na Bülowa, který spolu s konzervativcem Oldenburgem poskytoval císaři jen slabou záštitu. Celá situace signalizovala rostoucí význam nejen politických stran, ale i tisku. V diskusi byly zejména žádány garance zajišťující omezení dalších vystoupení Viléma a založení zahraničního výboru říšského sněmu. Friedrich Naumann podal iniciativní návrh zákona o odpovědnosti ministrů a kancléře, což by znamenalo změnu ústavy v demokratickém směru. Za Centrum, které se jinak ve věci příliš neexponovalo,

---

[74]) Eyck, l. c., str. 259.

[75]) Po projevu říšského kancléře a ministra války se usnesl říšský sněm 293 proti 54 hlasům: „Die Behandlung der Angelegenheit durch den Reichskanzler entspricht nicht der Anschauung des Reichstags." *Sten. Berichte*, 1912, str. 265.

[76]) K tomu mj. Eschenburg, *Preuss. Jahrbücher*, sv. 214, str. 199 a násl.; Schmidt, l. c., str. 5—11. Schoen, *Erlebtes*, 1921, str. 100, uvádí dokonce, že na zasedání spolkové rady byl diskutován návrh na abdikaci císaře.

protože počítalo s rozbitím bloku liberálů a konzervativců, prohlásil mj. poslanec Herthing: Demise je jediný prostředek, který dává konstituční státní právo odpovědnému ministrovi. Když pak monarcha již nemůže najít ministra, který by byl ochoten převzít odpovědnost, nezbývá mu než hledat jiné politické cesty. Celá záležitost skončila bez výsledku, když návrhy na změnu ústavy byly vzaty zpět a Naumannův návrh propadl v komisi říšského sněmu. Bülow sám naznačil eventuální možnost demise, když v odpovědi na interpelaci poslanců prohlásil: „Die Einsicht dass die Veröffentlichung dieser Gespräche, in England die von dem Kaiser gewollte Wirkung nicht hervorgerufen, in unserem Lande aber tiefe Erregung und schmerzliches Bedauern verrusacht hat, wird... den Kaiser dahin führen, fernerhin auch in Privatgesprächen die Zurückhaltung zu beobachten, die im Interesse einer einheitlichen Politik und für die Autorität der Krone gleich unentbehrlich ist. Wäre dem nicht so, so könnte weder ich noch einer meiner Nachfolger die Verantwortung tragen." Samotná hrozba nebo nabídka demise neměla ale příliš velký význam, protože bylo zcela na vůli císaře, zda ji chce přijmout.

Důvodem pro nedůslednost poslanců nebyla jen mizérie německého parlamentarismu, nýbrž i skutečnost, že si nikdo nepřál skutečnou změnu režimu, a hlavně ani císař, ani říšský sněm (s výjimkou Centra) odchod kancléře Bülowa. Jistě zde určitou roli hrály zahraničně politické momenty. Na úseku vnitřní politiky byli zejména konzervativci proti oslabení monarchie a tvrzení některých deníků nebo osobností,[77]) že nyní nastala chvíle k nastolení říšské vlády na základě parlamentní většiny, byla přehnaná, neboť pro takovouto změnu neexistovaly ještě společenské podmínky. Tak je třeba hodnotit i výtku Rosenberga[78]) vůči sociální demokracii, že po volbách r. 1903 nevystoupila z izolace a nepokusila se alespoň ve spojení s liberály a Centrem o ústavní reformu. Uvádí, že většina Centra neměla sympatie k Prusku, buržoazie byla rozhořčena nad byrokracií a úzkoprsostí šlechty a buržoazní revoluce nebyla dokončena, což vyvolalo řadu třecích ploch.

Neodpustitelným ústupkem bylo, že říšský sněm netrval během Daily Telegraph aféry na formálním prohlášení císaře (a to bez změny ústavy), že se nebude nadále veřejně vměšovat do politických otázek. To muselo nutně vyústit ve všeobecný dojem, že říšský sněm je neschopným orgánem nebo že císařská autorita neutrpěla celou aférou.

Říšská a zemská byrokracie tvořily další zábranu rozvoje vlivu parlamentu. Výstižnou analýzu provedl v tomto směru v posledních letech

---

[77]) Např. Max Weber. Také Rosenberg, *Die Entstehung der deutschen Republik*, 1928, str. 55, se přiklání k názoru, že tehdy existovala možnost ústavních reforem.

[78]) Rosenberg, *Demokratie und Sozialismus*, 1962, str. 270—272.

Ernst Fraenkel,[79]) který zejména poukázal na dva aspekty: na snahy úřednického státu omezit parlament pouze na zákonodárnou sféru a na to, že z těchto snah nemůžeme jen vyvodit přání byrokracie zabránit tomu, aby se stala objektem boje parlamentních klik, nýbrž především úsilí vyjmout exekutivu z kontroly parlamentu. Jednostranným výkladem teorie dělby moci byla říšskému sněmu určena funkce abstraktního zákonodárce a byrokracie mu mohla kdykoli ukázat meze činnosti. Nebyl totiž vybaven pravomocí zajistit si potřebné podklady pro politická rozhodnutí a nadto záleželo na kancléři, zda chce konkrétní otázku předložit říšskému sněmu k projednání. Neměl také možnost sám kontrolovat, jak jsou aplikovány zákony, které odhlasoval, nebo si opatřit takovou míru informací, aby mohl objektivně posoudit, zda diskutovaná vládní předloha je v souladu s potřebami společnosti. Jestliže při jmenování říšského kancléře, státních sekretářů nebo dalších vyšších úředníků nebyla konzultována parlamentní většina, nešlo jen o prestižní otázku císaře nebo jeho kancléře, nýbrž především také byrokracie. Ústava tomu nestála nikterak v cestě, spolková rada nemohla sice vetovat jmenování některé osoby (čl. 18), ale neexistovala ústavní zábrana zakazující konzultaci vedoucích frakcí, i když se tu jednalo pouze o mezeru v ústavě, která přehlížela existenci politických stran.

Ještě mnohem absolutnější než byrokracie byl ve vojenských otázkách císařský vojenský kabinet, který si postupně osvojoval práva státního sekretáře, takže ten byl nakonec považován jen za vykonavatele vůle tohoto kabinetu. Také v pruské armádě bylo personální oddělení vyňato ze svazku ministerstva války, a tím i z rozpočtu a vlivu pruského zemského sněmu. Obdobnému procesu podléhal i generální štáb.[80])

Je všeobecně známo, že v téže době, kdy došlo v Anglii a ve Francii postupně k nastolení relativně demokratických vládnoucích systémů, hrál v Německu ještě absolutismus rozhodující roli. Tento rozdíl byl podmíněn zejména společenskými vztahy. Samozřejmě se rozvíjela také v Německu buržoazie a vydělávala na liberální obchodní politice a na celní unii (od r. 1834), ale po celé 19. století se nestala nikdy samostatnou a jedinou nositelkou politické moci, nýbrž byla pouze — i když stále důležitějším — partnerem feudálů. Ve svém politickém vývoji přeskočila německá buržoazie ono období parlamentarismu, kdy majetkový cenzus umožnil pouze buržoazii (včetně velkých pozemkových vlastníků, kteří byli spojeni s kapitalistickou formou podnikání) vstup do zákonodárných orgánů a všichni členové těchto orgánů, včetně vlády, patřili k jednolité vládnoucí třídě,

---

[79]) Fraenkel, l. c., str. 26.

[80]) Wohlers, *Die staatsrechtliche Stellung des Generalstabes in Preussen und in Deutschland,* 1920; Kehr, l. c., str. 78 a násl.

byli takzvanými „ins“, a mohli snadno stmelit vládyschopnou většinu (E. Fraenkel). V době, kdy německá buržoazie převzala veškerou politickou moc, byla v říšském sněmu již početně zastoupena dělnická třída, což nutně vyvolalo zcela jinou taktiku jejich poslanců vůči činnosti vlády. Další důležitý fakt, který by neměl být opomenut, spočívá v tom, že zavádění reforem „shora“ umožnil byrokracii, která vznikla a rozvíjela se ještě v době absolutismu, klidný a spořádaný přechod (bez vnějších zásahů) do nových forem vlády. Zvláštní postavení zákonodárných sborů také neposkytly podmínky pro vznik patronátní strany, jako např. ve Spojených státech. Byrokracie zůstává reakčním faktorem, státem ve státě a činí vše pro to, aby znemožnila kontrolu své činnosti ze strany parlamentu.

Přes všechny nedostatky můžeme od začátku 20. století sledovat proces, ve kterém se projevuje znatelněji vliv zastupitelského orgánu. Úředníci říše (kancléř i státní sekretáři) předcházeli stále častěji usnesení spolkové rady tím, že učinili v říšském sněmu prohlášení jménem Pruska, ke kterým se pak musely ostatní státy připojit, aby se nevydávaly v podezření obstrukce proti říšské politice. Stávalo se pravidlem, že tvůrci říšské politiky se neopírali již jen o pruské hlasy ve spolkové radě, nýbrž případ od případu využívali vhodných většin říšského sněmu k prosazování svých politických cílů. Mohutný rozvoj říšských úřadů a nutnost centrální správy také znamenaly určitou medializaci Pruska, čímž automaticky klesl význam spolkové rady. Vývoj ovšem nikdy nedošel k tomu stavu, aby se říšská správa oprostila od pruského vlivu a opírala jen o říšský sněm, naopak říšské úřady byly do takové míry personálně spojeny s pruskou správou, že tento vliv zůstal až do zániku říše plně zachován.

Průběh všech politických krizí jasně prokázal, že říšský sněm vždy ztroskotal na svém vztahu k vládě. Rozpor mezi úřednickou vládou a poslanci, nebo alespoň tou částí poslanců, kteří se snažili o demokratizaci, byl tak hluboký, že se stal bez odstranění monarchie nepřekonatelný. Značnou roli tu hrálo i to, že říšský sněm postrádal vedoucí osobnosti, které v krizových momentech vstoupily okamžitě do akce a byly vládou slyšeny a respektovány. Ústava zabránila celým svým duchem tomu, aby takové osobnosti vyrostly a aby vznikly předpoklady alespoň pro částečné převzetí spoluodpovědnosti parlamentem. To vše ale nemůže být omluvou vedoucích politiků říšského sněmu. Právě jejich povinností bylo využitím existujících vnitřních krizí vyvolat takový stav, který by byrokracii a jejím představitelům ukázal jasně meze činnosti. To ovšem také znamenalo převzetí určitého dílu odpovědnosti. Tvrzení, že takovému řešení stál ještě ve 20. století v cestě spolkový charakter říše, je neopodstatněné.[18])

---

[81]) Prohlásil to např. W e b e r, *Gesammelte politische Schriften*, 1958, str. 221 a násl.

Na rozhraní století vznikl v Německu neřešitelný rozpor mezi mocným hospodářským pokrokem a politickou stagnací, který musel jak vnitřně, tak i navenek osudově ovlivnit celý další vývoj. První náznaky imperialismu se objevily již na konci Bismarckovy éry v ochranných clech a v koloniální politice, která pak v devadesátých letech našla ve výstavbě válečného loďstva svůj konkrétní výraz. Začátek 20. století jasně naznačuje, že stabilizace kapitalismu skončila spolu s obdobím jeho relativně pokojného vývoje. Přiostřují se rozpory mezi prací a kapitálem a celý stát je plný sociálních, ekonomických a politických rozporů. Zároveň ukázal uplynulý vývoj velmi jasně, že německá buržoazie není za existence císařství schopna vytvořit demokratický stát podle liberálních představ. Ačkoli v podstatě nedocházelo k revolučním akcím proletariátu, měly pro vládnoucí třídu rostoucí úspěchy sociální demokracie, za kterou stálo 4,5 miliónu voličů, hrozivý charakter. Státní moc — i když byla neotřesena — si už nemohla dovolit omezit sociální demokracii mocenskými formami, naopak ale také dělníci nemohli vyprovokovat boj s intaktní armádou.

Tato situace vzájemného poměru sil se změnila teprve na konci první světové války a v revoluci. Bohužel, učinila tehdy vládnoucí sociálně demokratická strana vše pro záchranu vojenských a mocenských pozic buržoazie v zemi. Jako již v dřívějších situacích chyběl i nyní subjektivní faktor, který je pro průběh každé revoluce rozhodující. Listopadové události r. 1918 proto dokončily pouze buržoazně demokratický vývoj. Jejich výsledkem byla výmarská republika jako první buržoazně demokratický stát v Německu.[82])

---

[82]) Litsch, *K postavení nejvyšších orgánů německé republiky v listopadové revoluci 1918*, AUC, Iuridica, No. 1, str. 75.

SEZNAM PRAMENŮ:

Altmann, Wilhelm, Ausgewählte Urkunden zur deutschen Verfassungsgeschichte seit 1806, Berlin 1898.

Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, vydal E. R. Huber, 2 sv., Stuttgart 1961–1964.

Triepel, Heinrich, *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht,* Leipzig 1901.

Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 (Konstituierender Reichstag, Stenographische Berichte), Berlin 1867.

Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes. Stenographische Berichte (mit Drucksachen, Anlagen, Gesamtübersicht), Berlin 1867–1870.

Verhandlungen des deutschen Reichstags. Stenographische Berichte, sv. 1–125, Berlin 1871–1918.

Bismarck, v. Otto, *Die gesammelten Werke,* 15 sv., Berlin 1924–1935 (Friedrichsruher Ausgabe).

Zusammenfassung

Karel Litsch

Verfassung und Reichstag des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert

Die Frage der Einführung parlamentarischer Regierungsformen ist eine der Grundfragen des deutschen Staatsrechtes der zweiten Hälfte des 19. Jh. Obwohl die Literatur zu diesem Zeitabschnitt und besonders über Bismarck und seine Zeit schon fast unübersichtlich geworden ist (siehe z. B. die letzte Bismarck-Bibliographie von Born, Hertel und Henning, Köln—Berlin 1966), befasste sich die tschechoslowakische Rechtsgeschichte nur sehr begrenzt mit den Problemen der Parlamentarisierung Deutschlands und dem Verfassungsrecht des II. Reiches besonders in den einzelnen Lehrbüchern der Rechtsgeschichte (Kadlec, Stieber, Čada, Baxa). Die vorgelegte Arbeit soll deshalb vor allem dem Leser in der Tschechoslowakei einige Anhaltspunkte zur näheren Erfassung der angeführten Fragen darbieten, soll ihn über die in der älteren und neuen Literatur dargelegten Ansichten informieren und auch zur Erforschung des Gesamtbildes der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte beitragen.

Nach einer kurzen und eng aufgefassten Literaturübersicht, wird in der Arbeit skizzenhaft die Hauptlinie der Entwicklung der Ansichten über die Staatsform und die Stellung der Repräsentationsorgane in Deutschland im 19. Jh. dargelegt. Es wird in diesem Zusammenhang besonders betont, dass vor allem am Ende des 18. Jh. und in der ersten Hälfte des 19. Jh. eine ganze Reihe deutscher Philosophen und Juristen ein positives Verhältnis zur bürgerlichen Umgestaltung der feudalen Verhältnisse hatten. Die Autoren des Romantismus und die rechtshistorische Schule und ihr Einfluss auf die Entwicklung der Rechtsideologie bilden dann ein weiteres Fragengebiet der Arbeit, dessen tiefere Erforschung noch vor uns steht. Es handelt sich hier besonders darum herauszuarbeiten inwieweit der s. g. reine Rechtspositivismus in Deutschland spezielle Bedingungen für seine erfolgreiche Entfaltung vorfand, denn der Prozess der „Depolitisierung" der Rechtswissenschaft mit seinen weitreichenden politischen Aspekten ist nicht nur für Deutschland typisch, sondern fand auch in England und Frankreich statt. Er bedeutet nämlich eine Revision des älteren demokratischen Programmes des Bürgertums und steht mit seiner neuen Stellung in der Gesellschaft und der Entwicklung zum Imperialismus in engem Zusammenhang.

Die Entstehung und der Inhalt der s. g. bismarckschen Verfassung 1871, resp. schon der Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867 wurden durch die vorher-

gehende Entwicklung in den deutschen Ländern beeinflusst und sind ohne diese Entwicklung nicht erklärbar und verständlich. Aus diesem Grunde enthält die Arbeit (Kapitel I) eine thesenhafte Darlegung der Ereignisse des 19. Jh. die mit dem Zerfall des Heiligen Römischen Reiches, der Napoleonischen Okkupation und den Bundesakten mit ihrem Artikel 13 über die „landständischen Verfassungen" eingeführt wird und sich mit der preussischen und süddeutschen Verfassungsentwicklung befasst. Weiter wird behandelt der Kompromiss zwischen dem Bürgertum und den feudalen Kräften der in den Revolutionsjahren 1848/49 klar in Erscheinung trat und dann den Verlauf der ganzen folgenden Periode bedingte.

Der Schluss des I. Kapitels und die Einführung zum II. Kapitel befassen sich mit den Entstehungsfragen der Reichsverfassung und der Einigung von „oben". Auf der Grundlage der stenographischen Berichte werden die Reichstagsdiskussionen über den Verfassungsinhalt und die s. g. Grundrechtsdebatten von 1867, 1870 und 1871 erörtert und Bismarcks Ansichten über die Grundrechte analysiert. Es folgen dann nähere Ausführungen über die Staatsform des s. g. II. Reiches, die Fragen der Volkssouveränität und der Machtenteilung.

Ein überwiegender Teil des II. Kapitels wurde der viel kritisierten preussischen Hegemonie und Bismarcks Beitrag zu derselben und zur Entstehung des Bundesstaates mit allen seinen Nachteilen gewidmet. In diesem Zusammenhang werden dann auch die Probleme der gegenseitigen Beziehungen zwischen Bundesrat, „Reichsregierung", Kaiser und Reichskanzler dargelegt. Die Kompetenzen und die Stellung der Organe des Reichs widerspiegelten das besondere Kräfteverhältnis, unter welchem es zur Reichseinigung kam. Bismarcks Einfluss darf in dieser Hinsicht nicht überschätzt werden, denn die sich darbietenden Varianten waren durch die vorhergehende politische und ökonomische Entwicklung stark beschränkt, er musste eine ganze Reihe widerstrebender Tendenzen berücksichtigen, u. a. vor allem die bürgerliche nationale Bewegung mit einem relativ grossen Masse der Selbständigkeit unterschiedlicher Länder in einer einheitlichen Synthese verbinden und den preussischen Obrigkeitsstaat unbeschädigt in das neue Staatsgebilde übernehmen.

Das Kapitel wird mit einer Übersicht über die weitere Entwicklung der Reichsverfassung, besonders durch ihre „stille Umgehung", die Erweiterung der Reichskompetenzen und die Herausbildung zentraler Reichsorgane abgeschlossen.

Der letzte Teil der Arbeit (III. Kapitel) stellt einen Versuch dar, die Stellung des gesetzgebenden Organes, d. h. des Reichstages bis zur Jahrhundertwende darzulegen. Die preussischen Auffassungen über die Funktionen eines gesetzgebenden Organes wurden auch in der Reichsverfassung verankert und der Reichstag beeinflusste bis auf nur wenige Ausnahmen nie bedeutend die politische Situation oder die Staatsleitung. Die Isolation des Reichstages wurde besonders durch die unüberwindbare Scheidewand zwischen der gesetzgebenden Gewalt und der Exekutive verursacht. Weiter war es die Sonderstellung des gleichfalls an der Gesetzgebung beteiligten Bundesrates, die den Reichstag einschränkte.

Im Zusammenhang mit den Reichstagswahlen, den Abgeordneten und ihren Kompetenzen und Imunitäten wird die s. g. Diätenfrage analysiert und ihre Bedeutung als Regulator des allgemeinen Wahlrechts hervorgehoben.

In der zweiten Hälfte des 19. Jh. existierten in Deutschland objektive Bedingungen für die Errichtung einer relativ fortschrittlichen parlamentarischen Demokratie. Es fehlte aber vollständig der subjektive Faktor, d. h. eine politische Gruppe oder Partei, die bereit und fähig gewesen wäre mit Hilfe der Volksmassen konsequent für die bürgerlich-demokratischen Grundsätze einzutreten. Die Hauptschuld tragen hier die s. g. liberalen Kräfte, die sich im Rahmen der Gesamtentwicklung Deutsch-

land nicht mehr ohne die halbfeudalen Elemente vorstellen konnten. Dennoch dürfen nach den Ansichten des Autoren die Vorstösse eines Teiles der Liberalen im Reichstag, die zu einer verantwortlichen Regierung führen sollten, nicht übersehen werden.

Für den Einfluss des gesetzgebenden Organes ist immer entscheidend, inwieweit es an der Bildung und der Kontrolle des Staatsetates beteiligt ist. Es werden deshalb die Hauptmomente in der Entwicklung der Reichsfinanzen, resp. der Einfluss des Reichstages auf die Lösung der Finanzfragen (Frankensteinische Klausel, Septennat, Militäretat) erörtert.

Der Schluss der Arbeit wurde dem gegenseitigen Verhältnis zwischen dem Reichstag, einerseits und dem Kaiser und dem Reichskanzler anderseits gewidmet. Im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen hier vor allem die Kanzlerkrisen, die Kanzlerverantwortlichkeit, die Daily Telegraph Affäre, die Aussenpolitik und der Einfluss der Bürokratie. Der Reichstag war zur Unwissenheit verurteilt (M. Weber), er hatte nur die abstrakte Funktion eines an der Gesetzgebung mitbeteiligten Organes inne und die Exekutive konnte ihm jederzeit die Schranken seiner Tätigkeit ziehen. Erst die unlösbaren Widersprüche zwischen Arbeit und Kapital, wirtschaftlichem Fortschritt und politischer Stagnation um die Jahrhundertwende liessen diese Tatsache in vollem Licht erscheinen. Die Möglichkeit ihrer vollen Lösung ist aber erst mit der Krise der ersten Weltkrieges verbunden.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA MONOGRAPHIA XIV – 1971

Karel Litsch

Ústava a sněm Německé říše v 19. století
Právněhistorické příspěvky k vývoji zastupitelských orgánů v Německu

Redakční rada AUC IURIDICA: doc. dr. Z. Lukeš (předseda), dr. K. Malý (tajemník), doc. dr. J. Kincl, doc. dr. E. Kučera, doc. dr. J. Hrdlička, doc. dr. J. Nezkusil

Grafická úprava Jaroslav Příbramský
© Universita Karlova, Praha 1971

K tisku připravila Olga Volková
Vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1
Cena brož. výtisku Kčs 10,–