

Teil II: Krisenbefund 1923/24

Text 7

Die Krise des Parlamentarismus in der Welt¹

In einem belehrenden Aufsatze über den Faschismus, den Konsul M. Immelen im letzten Heft der „Zeitschrift für Politik“² veröffentlicht hat, heißt es am Schlusse, es sei verfehlt, zwischen dem italienischen Faschismus und den ihm äußerlich ähnlichen Bewegungen bei anderen Völkern Vergleiche zu ziehen. Der Faschismus sei ein rein italienisches Gewächs, für dessen Gedeihen anderswo alle psychologischen und materiellen Voraussetzungen fehlen würden. Das genaue Gegenteil behauptet M. W. Fodor³ in einem Artikel der „The Nation“, dem er den bezeichnenden Titel „Der Tod der Parlamente“ gegeben hat. Der italienische Faschismus, sagt er, sei keine Einzelerrscheinung. Vielmehr lasse sich in ganz Mittel- und Südosteuropa eine allgemeine „Revolte“ gegen den Parlamentarismus beobachten, die zwar von verschiedenen gesellschaftlichen Schichten geleitet werde, aber doch überall in dem einen sich gleich sei, dass sie die Bildung einer aus freien Wahlen des Volks hervorgehenden Repräsentation durch Mittel der Gewalt verhindere oder zu verhindern drohe, oder die doch das Parlament zum Diener einer brutalen Diktatur erniedrige. Das gegenwärtige Regime in Ungarn, in Jugoslawien, in Bulgarien, die Sowjetregierung in Russland wird mit der Herrschaft Mussolinis, die Nationalsozialisten in Bayern, die tschechischen Legionäre und die „Erwachenden Ungarn“ werden mit den Faschisten auf die gleiche Linie gestellt.

Es ist klar, daß der Verfasser hier vielerlei zusammengeworfen hat, was innerlich nicht zusammengehört. Die antiparlamentarische Diktatur der

1 [Deutsche Allgemeine Zeitung, Reichsausgabe 62 (1923), Nr. 184/185, S. 1–2; am 22. April 1923, als Triepels Artikel erschien, regierte Wilhelm Cuno als parteiloser Kanzler ein Minderheitskabinett bürgerlicher Mitte (DDP, DVP, Zentrum, BVP). Die politische Lage war stark vom „Ruhrkampf“ und der Beschleunigung der Inflation bestimmt. Im August 1923 folgte eine „Große Koalition“ unter Stresemann. Triepel argumentiert aber nicht innenpolitisch, sondern konstatiert einen allgemeinen Legitimitätsverlust des liberalen Parlamentarismus durch die Entwicklung zum Parteienstaat.].

2 [M. Immelen, Der Faschismus, in: Zeitschrift für Politik 12 (1923), S. 435–455].

3 [Marcel William Fodor, The Death of the Parliaments, in: The Nation, v. 14. März 1923, S. 298 f.].

Lenin, Pasitsch⁴ und Mussolini stimmt weder in den Mitteln, noch in den Zielen überein, geschweige denn, daß sie auf dem gleichen politischen und sozialen Boden erwachsen wäre. Aber freilich lässt sich nicht leugnen, dass der Parlamentarismus in der Form und mit dem Inhalte, wie ihn der europäische Kontinent nach westlichen Vorbildern geschaffen hat, in einem großen Teile Europas zerstört oder zur Bedeutungslosigkeit verurteilt worden ist. Und ebenso sicher ist es, daß sich in anderen Ländern das parlamentarische System einer offenen Feindschaft ausgesetzt sieht, der es da oder dort vielleicht schon erlegen wäre, wenn nicht seine Gegner auch untereinander in erbitterter Fehde lägen. Der Parlamentarismus hält sich manchmal nur deshalb, weil der Angriff von der einen Seite nicht nur als Angriff auf das Parlament, sondern zugleich als Angriff auf die andere Partei, folglich als Signal zum Bürgerkriege betrachtet werden würde.

Die Frage liegt nahe, ob es sich in allen diesen Fällen um krankhafte Erscheinungen handelt, die in einzelnen Ländern durch den Krieg und seine für Besiegte und Sieger gleich unheilvollen Folgen hervorgerufen worden sind, oder ob wir es mit einer Bewegung zu tun haben, die zwar an bestimmten Stellen durch die Katastrophe der letzten Jahre befördert worden ist, die aber auf tiefer liegenden allgemeinen Ursachen beruht. Man wird nicht fehl gehen, wenn man sich im Sinne der zweiten Alternative entscheidet. Schon längst vor dem Kriege zeigte der Parlamentarismus greisenhafte Züge, und zwar nicht nur in den Ländern Süd- und Südosteuropas, in denen er jetzt einer gewalttätigen Auflehnung zum Opfer zu fallen scheint. Es ist eine unbestreitbare Tatsache, daß sich die Achtung vor dem parlamentarischen Wesen seit Jahrzehnten im Niedergange befindet. Und es sind nicht nur Äußerlichkeiten, die das bewirkt haben.

Natürlich ist die Heftigkeit, mit der der Parlamentarismus kritisiert oder bekämpft wird, nicht überall gleich. Aber die Abneigung ist doch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in fast allen Ländern mit parlamentarischen Einrichtungen zu beobachten. Schon dies beweist, daß es sich hier um eine Frage handelt, die mit der Staatsform an sich nichts zu tun hat. In der Republik wie in der Monarchie, in der konstitutionellen Monarchie des klassischen Stils wie in der Monarchie mit parlamentarischem Regime, in der parlamentarischen Demokratie Frankreichs wie in der die parlamentarische Regierung verabscheuenden Demokratie der Vereinigten Staaten zeigte und zeigt sich dieselbe Gegnerschaft. Auch ist diese keineswegs geringer geworden, seitdem sich die demokratische Unterlage der Parlamente verbreitert hat. Im Gegenteil. Nicht nur hat sich hierdurch erklärlicher-

4 [Nikola Pašić (1845–1926), langjähriger serbischer Regierungschef].

weise die Mißstimmung der Kreise verstärkt, die von Hause aus antideutsch eingestellt sind, sondern sie hat sich auch auf diejenigen Schichten ausgedehnt, die sich erst mühsam den Zugang zum Parlamente erkämpft haben. Da ihnen die Erweiterung ihrer politischen Rechte bei weitem nicht gebracht hat, was sie hierdurch zu erringen hofften, so haben sie vielfach enttäuscht der ganzen Institution den Rücken gewendet.

Die Gründe für das Sinken der Achtung vor den Parlamenten liegen nicht auf der Oberfläche. Die Kritik an ihren Leistungen spielt nicht die erste Rolle. Kein Zweifel, daß manches Parlament schlechte Gesetze gibt, und daß mancher guter Gesetzentwurf durch die Volksvertretung verdorben wird. Aber es sind nicht nur Parlamentarier, die schlechte Gesetze machen, und im allgemeinen entstehen die Gesetze außerhalb, nicht innerhalb der Volksvertretung. Es ist auch nicht bloß die augenfällige Vergrößerung der parlamentarischen Sitte, die den Parlamentarismus unbeliebt gemacht hat, die unsachliche Behandlung der Beratungsgegenstände in den Vollversammlungen, die Vergeudung kostbarer Zeit durch Parteizeänk und demagogische Hetze. So abstoßend das ist, so weiß doch im allgemeinen auch wer nicht zu den Eingeweihten gehört, daß solche Redefechte in der Hauptsache nur Theaterdonner sind, und daß wenigstens in den Sitzungen parlamentarischer Ausschüsse vielfach ernsthafte und ruhige Arbeit, auch in friedlichem Zusammenwirken politischer Gegner, geleistet wird. Und soweit es sich bei jenen Dingen um wirkliche Mißstände handelt, so sind sie doch nur sekundäre Erscheinungen, die auf viel wichtigeren und schlimmeren Gebrechen beruhen.

Gräbt man etwas tiefer, so findet man, daß sich die öffentliche Meinung mehr und mehr der inneren Widersprüche und Unwahrhaftigkeiten bewußt geworden ist, an denen das System des Parlamentarismus krankt, oder die sie doch ihm zuschreiben zu müssen glaubt.

Nach dem ursprünglichen Gedanken der konstitutionellen Verfassungen, der im Wortlaut noch der neuesten Verfassungskunden festgehalten wird, ist jedes Mitglied des Parlaments ein Vertreter des Volkes, in dem doppelten Sinne, daß es vom Volke in freier Entschließung zum Vertreter der Volksinteressen gewählt wird, und daß es die Interessen des „gesamten“ Volkes zu vertreten hat. In Wirklichkeit wird der Abgeordnete schon längst nicht mehr vom Volke „gewählt“, d. h. ausgesucht, sondern er wird von einer Parteiorganisation der Wählerschaft vorgeschlagen, ja, nach dem modernen System des Verhältniswahlrechts wird er einer Wählerschaft, der er vielfach nicht einmal dem Namen nach bekannt ist, geradezu aufgeötigt. Und der Abgeordnete ist nur ganz selten in der Lage, die Interessen der Volksgesamtheit ohne Sonderrücksichten zu vertreten. In Wahrheit ist

er Vertreter seiner Partei, fühlt er sich als solcher, handelt er als solcher. Vielleicht ließe sich das ertragen, weil es bis zu gewissem Grade unvermeidlich ist. Aber zu diesen Widersprüchen gesellt sich sofort ein weiterer. Die Partei, unter deren Firma der Abgeordnete arbeitet, ist häufig nicht das, für was sie sich ausgibt. Sie behauptet, für eine bestimmte politische Anschauung, womöglich für eine Weltanschauung zu kämpfen, während sie die Vertreterin ganz nackter materieller Interessen ist, von deren außerparlamentarischen Trägern sie finanziell ausgehalten, aber auch gegängelt oder tyrannisiert wird. Selbst dies möchte erträglich sein, wenn es zugegeben würde. Aber gerade hier wird krampfhaft geleugnet, was jedermann weiß. Deshalb glaubt man dem Parlamentsredner auch dann nicht, wenn er ehrlich für allgemeine Interessen eintritt, und die parlamentarischen Parteien glauben einander nichts von dem, was sie in solchen Fällen predigen.

Die zweite Lüge: der Volksvertreter ist nach der Verfassung ein unabhängiger Mann, nur seinem Gewissen untertan. Kein Auftrag bindet ihn, niemand kann ihn zur Rechenschaft ziehen. In Wahrheit ist der Abgeordnete völlig unfrei. Er ist nicht nur abhängig von der Stimmung seiner Wähler und der außerparlamentarischen Parteiorganisation, die ihm zu seinem Mandate verholfen hat, sondern er ist abhängig von einer Fraktion, die ihn einer harten Disziplin unterwirft, ohne deren Erlaubnis er in den öffentlichen Sitzungen den Mund nicht öffnen darf, die den Inhalt seiner Reden diktieren, die seine Abstimmung leitet.

Der dritte Widerspruch: der Parlamentarismus gibt vor, daß er eine Auslese der Tüchtigsten, Kundigsten, Ehrlichsten veranstalte, um die Interessen des Volks durch die Besten des Volks vertreten zu lassen. Das war jedenfalls die Vorstellung, die man sich von ihm bei seiner Einführung auf dem europäischen Kontinente machte, und es ist die Begründung, mit der man das parlamentarische Regierungssystem im technischen Sinne zu rechtfertigen sucht. Das Parlament soll ja die großen politischen Führer heranbilden; es muß also doch wohl schon eine Elite umfassen, an der es seine Erziehungsarbeit leistet. In Wirklichkeit ist nach allgemeinem Zugeständnis die Geistigkeit der Parlamente von Jahrzehnt zu Jahrzehnt gesunken. Die parlamentarische Welt ist eine Welt der Mittelmäßigkeit geworden. In ihr herrscht, wie es in Frankreich heißt, „la médiocrité masquée par une certaine habilité oratoire“. Die lange Dauer der Tagungen verhindert wertvolle Personen am Eintritt in die Volksvertretungen. Dadurch ist ein in seiner Geschäftigkeit gefährliches Berufspolitikertum gezüchtet worden, und die Verhältniswahl hat ein übriges getan. Denn die Organisationen, auf deren Tätigkeit dieses System alles abstellt, müssen

ihre Wahlvorschläge mit den Namen der Parteifunktionäre und anderer Dutzendmenschen füllen, die kein anderes Verdienst haben, als daß sie irgendeiner Berufsschicht angehören, auf die man Rücksicht nehmen zu müssen glaubt.

Es gibt manche, die sich über alle solche Widersprüche zwischen Verfassungsidealen und politischer Wirklichkeit mit der Begründung hinwegsetzen, daß sich hier eine geschichtliche Entwicklung vollzogen habe, die man hinnehmen müsse. Allein wenn nicht alles trägt, ist die Stimmung der denkenden Kreise des Volks eine andere. Hier hat sich in den letzten Jahrzehnten, und seit dem Kriege in steigendem Maße, eine Änderung in der Einstellung zum staatlichen Leben überhaupt vollzogen. Die Einrichtung der kontinentalen Parlamente ist ein Geschöpf des individualistischen Nationalismus. Nationalistische Elemente haben auch an seinem Ausbau gewirkt; die Einführung der Verhältniswahl war ihr letztes charakteristisches Werk. Aber in der Generation, die sich heute denkend mit dem Staate beschäftigt, vor allem in der Jugend, hat sich allmählich eine Abkehr vom Nationalismus und vom Individualismus vollzogen. Und das ist, wie mir scheint, der tiefste Grund, weshalb sich die heutige Welt mehr und mehr dem Parlamentarismus ablehnend und feindlich gegenüberstellt. Sie fühlt und sie sieht, daß weder die Ideen, mit denen sich die Gegenwart abmüht, noch daß die Lebenskräfte, die heute die gesellschaftliche Gestalt des Volks und sein Schicksal bestimmen, in der Zusammensetzung und in der Arbeit der Parlamente ihren Ausdruck finden können. Deshalb ist gerade in Deutschland, wo man diese Dinge immer am tiefsten und am ernstesten behandelt, zwar nicht die äußere, aber die innere Krisis des Parlamentarismus am stärksten. Gewiß herrscht hier vielfach noch Unklarheit über die neuen Ziele und die Mittel, mit denen sie zu erreichen sind, und die neuen Ideale ringen noch um die zutreffende Form ihres Ausdrucks. Aber in den Umrissen zeigt sich doch mit zunehmender Deutlichkeit, was man ersehnt. Irre ich nicht, so liegt allen Bestrebungen, die heute mit Schlagworten wie „berufsständische Vertretung“, „Wirtschaftsparlament“, „Räteverfassung“ und anderem arbeiten, der gesunde, ja der große Gedanke zugrunde: das Parlament soll Krönung und Zusammenfassung alles dessen werden, was das Volk in den teils fertigen, teils im Aufbau befindlichen Einrichtungen der Selbstverwaltung besitzt, gleichviel, ob diese Selbstverwaltung auf territorialer oder auf personeller Grundlage beruht, ob sie wirtschaftliche oder ob sie geistige Interessen zur Einheit zusammenfügt. Heute steht das auf rein individualistischer Basis errichtete Parlament in persönlicher und sachlicher Hinsicht außer jedem Zusammenhange mit der andern Selbstverwaltung. Die Aufgabe ist, diesen Zu-

sammenhang herzustellen, – was freilich nicht dadurch geschehen kann, daß man in dem Streben nach Einerleiheit den demokratischen Parlamentarismus in die Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörper verpflanzt! Das englische Parlament, das organisch gewachsen, nicht rationalistisch konstruiert worden ist, hat seine Blüte in der Zeit erlebt, in der es die Spalte des englischen Selfgovernment gebildet hat. Es ist notwendig, daß man sich der erdgeborenen Weisheit, die aus dieser Verbindung spricht, bei uns mehr und mehr bewußt wird.

Text 8

Die Ermächtigungsgesetze¹

Von den beiden „Ermächtigungsgesetzen“, die der Reichstag während des verflossenen Vierteljahrs erlassen hat, ist das erste, das RGes. v. 13. Okt. 1923 (RGBl I, S. 943), nach wenigen Wochen in der Versenkung verschwunden. Eine bald darauf neugebildete Regierung hat dem Reichstage ein neues Gesetz mit gleichem Titel vorgelegt und seine Annahme nach allerhand parlamentarischen Schwierigkeiten durchgesetzt (ErmG. v. 8. Dez. 1923, RGBl I, S. 1179). Obwohl demnach das erste der beiden Gesetze bereits der Geschichte angehört, muß es doch mit dem zweiten zusammen besprochen werden. Nicht allein, weil es in dieser Zeitschrift bisher nur gestreift worden ist (1923, S. 664), sondern weil beide Gesetze in ihrer Gesamtheit, so verschieden sie in einigen Einzelheiten sind, eine für die gegenwärtige Krisis unseres Verfassungsliebens bezeichnende Erscheinung bilden, oder vielleicht, besser gesagt, weil es gerade die Wiederholung im Erlasse solcher Gesetze ist, was den Charakter jener Krisis ausmacht.

Daß das erste ErmG. bei seinem Erscheinen von den verschiedenen Parteien verschieden beurteilt, von der einen Seite als politische Sünde, von der anderen als vaterländisches Verdienst gepriesen wurde, ist nichts Verwunderliches. Eigentümlich aber war es, wie die Freunde und wie die Gegner die Bedeutung des Gesetzes im Verhältnis zum System des Parlamentarismus auffassen zu müssen glaubten. Von der einen Seite wurde behauptet, das Gesetz, das der „derzeitigen Reichsregierung“ als dem Exponenten der „derzeitigen“ Parlamentsmehrheit die fast unbegrenzte Ermächtigung zur Vornahme entscheidendster Maßregeln auf großen Gebieten des öffentlichen Lebens gewährte, stelle sich geradezu als die Krönung des parlamentarischen Gedankens dar. Zum ersten Male habe bei uns die Parlamentsmajorität die den Parteien der westeuropäischen Parlamente eigentümliche Selbstzucht bewiesen, indem sie ihren Führern die wirkliche Führung in die Hand gegeben und die Regierung von den leidigen Fesseln fortdauernder Fraktionsgebundenheit befreit habe. Von der anderen Seite

1 [In: Deutsche Juristen-Zeitung 29 (1924), Sp. 2–7; Abdruck der Ermächtigungsgesetze bei Heinrich Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl. Tübingen 1926, S. 237 ff.].

wurde erklärt, der Parlamentarismus habe sich mit der Erteilung diktatorischer Vollmachten an die Regierung sozusagen selbst überschlagen, und indem das Gesetz solche Vollmachten an eine Regierung von einer bestimmten „parteipolitischen Zusammensetzung“ erteilte, habe es den Gedanken des Parlamentarismus ins Lächerliche gekehrt. Für eine nüchterne Betrachtung enthält der eine wie der andere Gedanke eine Übertreibung. Aber der zweite kommt der Wahrheit doch wohl näher als der erste.

Es ist gewiß richtig, daß die bei uns seit 1919 herrschende Methode, die eine von einer Koalitionsmehrheit in den Sattel gehobene Regierung auf Schritt und Tritt von Fraktionsbeschlüssen und interfraktionellen Handelsgeschäften abhängig sein läßt, der Regierung ein wirkliches „Regieren“ beinahe unmöglich macht. Aber es ist weder richtig, daß das ErmG. v. 13. Okt. der Anwendung dieser Methode einen Riegel vorgeschoben, noch zutreffend, daß es durch seine diktatorischen Ermächtigungen die Form unseres Parlamentarismus dem westeuropäischen, will sagen: dem englischen Ideale genähert habe. Denn indem der § 2 des ErmG. die Fortdauer der damaligen „parteipolitischen Zusammensetzung“ der Regierung zur Voraussetzung für die Fortdauer der Ermächtigung erhob, zwang es geradezu die Mitglieder des Kabinetts, unter sich eine Kompromißpolitik nach parteipolitischen Gesichtspunkten zu treiben, und ermöglichte es gleichzeitig den Fraktionen, das Kabinett unter ständigem parteipolitischen Drucke zu halten. In der Tat hat es sich ja gezeigt, daß schon das Stirnrunzeln einer der Koalitionsparteien das Kabinett ins Wanken, ihre Ungnade die „parteipolitische Zusammensetzung“ aus dem Gleichgewichte und das ErmG. sehr bald zu Falle zu bringen vermochte. Und es geht schon hieraus hervor, daß die auf ein solches Gesetz gestützte „Diktatur“ der Regierung schlechterdings nicht verglichen werden kann mit der starken Stellung, die das englische Kabinett gegenüber seinem Parlamente besitzt, einer Stellung, die übrigens von den Grundsätzen der „klassischen“ Parlamentsregierung weit entfernt ist; denn sie beruht bekanntlich auf der Tatsache, daß das englische Kabinett kraft der Bureaucratierung der Verwaltung und Demokratisierung der Verfassung, die das 19. Jahrhundert geschaffen hat, seine Stütze gegenüber der Volksvertretung, anders als bei uns, in dem unpolitischen Beamtentum und in der Wählerschaft selbst zu finden vermag.

Auch die Kritik, die von der Rechten an dem ErmG. geübt worden ist, schoß ein wenig über das Ziel hinaus. Man kann nicht behaupten, daß eine vorübergehende „legale“ Diktatur der Regierung unter allen Umständen mit dem parlamentarischen System unvereinbar sei. Wie die Geschichte der Kriegskabinette in England und Frankreich beweist, läßt sich der-

gleichen sogar bei einer Koalitionsregierung denken. Aber freilich nur unter der doppelten Voraussetzung, daß die koalierten Parteien Selbstbescheidung aufzubringen vermögen, und daß sie sich über die zu erreichen den Ziele im ganzen einig sind! In Deutschland sind diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben, und so ist hier in der Tat eine durch eine Koalition ausgeübte Diktatur, eine „Diktatur der Verständigung“, ein in sich widerspruchsvolles und daher aussichtsloses Unternehmen.

Bei dieser Sachlage war es nicht einmal von sehr großem Belange, daß das erste ErmG. seine Geltung ausdrücklich auf die Dauer der „parteipolitischen Zusammensetzung“ der Regierung abstelle. Allerdings war diese die Struktur unserer Verfassung mit ungewöhnlicher Brutalität bloßlegende Ausdrucksweise überaus unklar. Das hätte zu praktischen Schwierigkeiten führen können, wenn die Gerichte über die Gültigkeit einer Verordnung zu entscheiden gehabt hätten, die etwa erlassen worden wäre, nachdem sich eine Verschiebung in der Zusammensetzung des Kabinetts Stresemann vollzogen hätte, die weniger eindeutig als der Austritt der sämtlichen sozialdemokratischen Minister² gewesen wäre. Übrigens ließ schon der Eintritt des Grafen Kanitz in die Regierung die Frage entstehen, ob damit ein Wechsel in der parteipolitischen Zusammensetzung des Kabinetts vor sich gegangen sei, – wofür es offenbar gleichgültig war, ob dieser Parlamentarier als Minister aus der Fraktion, der er angehörte, ausschied oder nicht. Und wenn man auch sagen konnte, daß das Gesetz bei jenem Ausdrucke an die politische „Homogenität“ des Kabinetts im ganzen gedacht habe, so ließen sich doch Fälle genug denken, in denen es durchaus zweifelhaft sein mußte, ob ein Wechsel in einem oder mehreren Portefeuille seine Änderung in der bisherigen Homogenität herbeiführte. Allein da eine Koalitionsdiktatur bei unseren parlamentarischen Verhältnissen notwendig um so kurzlebiger sein muß, je umfassender die ihr gewährten Befugnisse sind, so war jene Frage von vornherein dazu verurteilt, eine bloße Doktorfrage zu bleiben.

Das neue ErmG. ist dieser Schwierigkeit aus dem Wege gegangen. Es ist lediglich als befristetes erlassen; es soll am 15. Febr. 1924 außer Kraft treten (das erste Gesetz hatte als „spätesten“ Endtermin seiner Geltung den 31. März 1924 vorgesehen). Das neue Gesetz sieht von der „derzeitigen“ Reichsregierung und ihrer parteipolitischen Zusammensetzung völlig ab. Es gewährt also scheinbar die Ermächtigung jeder Regierung, die innerhalb der angesetzten Frist ans Ruder kommen wird. In Wirklichkeit ist

2 [dazu vgl. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. VII, Stuttgart 1984, S. 387 ff., Kabinettsliste ebd. S. 361].

aber damit kein Gegensatz zu dem vorangegangenen ErmG. gegeben. Denn selbstverständlich ist es die jetzige Regierung und die jetzige Regierungskoalition, die die neue Ermächtigung für sich erkämpft hat, und ob das neue Gesetz den Rücktritt der gegenwärtigen Regierung oder eine Änderung ihrer Zusammensetzung überleben wird, hängt ja schließlich nur von der Gnade des Reichstags ab. Ein praktischer Unterschied ist nur insfern gegeben, als bei einer Auflösung des Reichstags, falls diese im Zusammenhang mit einem Kabinetswechsel erfolgen sollte, das neue Kabinett auf Grund des ErmG. regieren könnte, während nach dem früheren Gesetz in solchem Falle die Geltung der Ermächtigung automatisch fortgefallen wäre.

Im übrigen ist die Stellung der RReg. nach dem neuen ErmG. teils stärker, teils schwächer als nach dem vorangegangenen. Das erste Gesetz begrenzte die Ermächtigung auf Maßnahmen, die sich auf „finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete“ bewegten, und machte auch dann noch Ausnahmen in bezug auf die Regelung der Arbeitszeit und Einschränkung bestimmter Leistungen aus sozialpolitischen Einrichtungen. Das neue Gesetz ermächtigt schlechthin zu allen Maßnahmen, die von der Regierung für erforderlich und dringend erachtet werden; der Zusatz: „im Hinblick auf die Not von Volk und Reich“ ist wohl eher als Angabe des Motivs des Gesetzgebers, denn als eine sachliche Begrenzung der Vollmacht zu verstehen. Auf der anderen Seite erlaubte das erste Gesetz, daß sich die Regierung bei ihren Forderungen über alle Grundrechte der RV. hinwegsetzte – wovon sie reichlich Gebrauch gemacht hat! –, während das zweite Gesetz eine Abweichung von den Vorschriften der Verf. schlechthin als unzulässig bezeichnet. In formeller Beziehung enthält das jetzt geltende ErmG. die Bestimmung, daß die erlassenen VO.en auf Verlangen nicht nur – wie nach dem ersten Gesetz – des Reichstags, sondern auch des Reichsrats aufzuheben sind. Diese Rücksichtnahme auf das föderalistische Element im Reiche tritt auch in einer anderen, wiederum neuen Klausel zutage: vor Erlass der VO.en ist nicht nur ein fünfzehnköpfiger Ausschuß des Reichstags, sondern auch ein Ausschuß des Reichsrats zu hören. Freilich haben beide Ausschüsse nur ein Recht auf „vertrauliche Beratung“. Damit ist nicht nur der Einfluß der beiden Vertretungskörper auf den Inhalt der VO.en auf ein Mindestmaß beschränkt und die Minderheit des Reichstags so gut wie mundtot gemacht, sondern es ist auch dafür gesorgt, daß eine eifertig und rücksichtslos arbeitende Ministerialbureaucratie der Kontrolle der öffentlichen Meinung sowie den nicht immer unberechtigten Einflüssen der Interessenten und der wirtschaftlichen und juristischen Sachverständigen entzogen bleibt. Überdies werden den Ausschüssen so

zahlreiche und umfängliche VO.gen vorgelegt, daß von gründlicher Beratung keine Rede sein kann. Schon sagt man, daß der Reichstagsausschuß angesichts dieses Verfahrens erklärt habe, der Regierung die „volle Verantwortung“ für die VO.en zuschreiben zu müssen, womit er freilich seine endgültige Abdankung vollzogen haben würde. Um es auch dem Reichstage selbst nicht zu leicht zu machen, gegen eine Verordnung vorzugeben, ist der Beschuß, durch den deren Aufhebung verlangt wird, an die Vornahme zweier, durch einen Zeitraum von mindestens drei Tagen getrennter Lesungen gebunden worden.

In beiden ErmG. hat die RReg. die Befugnis erhalten, „Maßnahmen“ zu treffen, die sie für erforderlich und dringend erachtet. Dieser Ausdruck hat nicht die weite Bedeutung wie der gleiche Ausdruck in Art. 48 Abs. 2 der RV.; die „Maßnahmen“, die der Reichspräsident auf Grund dieses Artikels treffen darf, können vielgestaltiger sein. Denn es ergibt sich aus den weiteren Bestimmungen des ErmG., daß die Maßnahmen der RReg. nur in „Verordnungen“ bestehen dürfen. Auf der anderen Seite aber kann die RReg. alle Verordnungen erlassen, die sie für erforderlich und dringend „erachtet“; der RP. ist auf die zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung „nötigen“ Maßnahmen beschränkt, also immerhin einer gewissen Kontrolle seines Ermessens unterworfen. Jedenfalls aber sind die Maßnahmen der Regierung auf Grund des ErmG. und die Maßnahmen des RP. auf Grund des Art. 48 voneinander an sich völlig unabhängig. Die einen schließen die andern nicht aus. Die beiden „Diktaturen“ können also nebeneinander herlaufen. Über ihr gegenseitiges Verhältnis ließe sich manches sagen, ebenso über die der Verf. widerstreitende Anwendung des Art. 48, mit der man eine Zeitlang den Wegfall des ersten ErmG. wettzumachen versucht hat.

Über die politischen Bedenken, die sich gegen beide ErmG. erheben lassen, soll an dieser Stelle nicht gesprochen werden. Aber einige Worte über das Verhältnis dieser Gesetze zur Verfassung dürften am Platze sein. Es kann nicht zweifelhaft sein und war niemandem zweifelhaft, daß die umfassende Verordnungsdelegation, die von den Gesetzen vorgenommen wurde, nicht auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung erfolgen konnte. Der Gesetzgeber hat kein unbeschränktes Recht, Verordnungsrechte zu schaffen, und der Umfang der in den ErmG. erfolgten Delegation geht über das verfassungsmäßig erlaubte Maß hinaus³. Nun sind die beiden Gesetze in den Formen erlassen worden, die von der RV. für Verfassungsän-

3 Vgl. die Verhandl. und Beschl. des Bamberger Juristentages von 1921, insbes. die Berichte von Triepel [Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften

derungen vorgesehen sind, und das juristische Gewissen der heutigen Generation ist geneigt, sich bei der Feststellung dieser Tatsache zu beruhigen und alles in schönster Ordnung zu finden. Allein die Sache hat doch auch eine andere Seite. Man kann sich ja, obwohl die Frage recht umstritten ist, auf den Standpunkt stellen, daß Änderungen der Verfassung ohne Änderungen ihres Textes, wenn sie nur in den Formen des Art. 76 geschehen, zulässig sind, – wenigstens in solchen Fällen, in denen man nur eine Abweichung von der Verf. beschließt, ohne die Fortgeltung des entsprechenden Verfassungsgrundsatzes als solchen in Zweifel zu stellen. Nun widerspricht die Erteilung umfänglicher gesetzgeberischer Vollmachten an die RReg., wodurch auf lange Zeit die Einspruchsrechte des Reichsrates und des Reichspräsidenten sowie der Volksentscheid über Gesetzesbeschlüsse des Reichstags ausgeschaltet werden, sicherlich dem Geiste der RVerf.; diese hat ja mit voller Absicht sogar das Institut des Notverordnungsrechts verworfen. Immerhin könnte man sich mit dem gelegentlichen, in Form der Verfassungsänderung erfolgenden Erlasse eines entsprechenden Ausnahmegeretes zur Not einverstanden erklären. Allein das Bild ändert sich in dem Augenblicke, in dem die Tendenz erkennbar wird, das, was eine vorübergehende Ausnahme sein sollte, für eine ungewisse Zeit zur Regel zu machen. Wenn es sich einbürgert, daß die sich ablösenden Regierungen durch Sondergesetze Ermächtigungen von dem Ausmaße erhalten, wie jetzt geschehen, so würden offenbar die organisatorischen Hauptstücke der RVerf. aus den Angeln gehoben. Nur eine formalistische Denkweise gestattet die Auffassung, daß das durch ein Gesetz, gleichviel welcher Form, so nebenher bewerkstelligt werden könnte. Es mag sein, daß sich zuzeiten eine Verfassung als unbrauchbar erweist, um das Staats Schiff durch die Brandung zu steuern, und daß es sich dann rechtfertigen läßt, die Verf. um der Not des Volkes und Staates willen beiseite zu setzen. Aber man muß sich klar darüber sein, daß die Abkehr von der Verf., obwohl sie sich in ein Gesetz kleidet, nicht Anwendung, sondern Verletzung der Verfassung ist. Auch die gesetzgebende Gewalt kann einen Staatsstreich unternehmen. Sie sollte sich aber dann offen zu ihm bekennen!

über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen?, in: Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentags (Bamberg), Berlin 1922, Bd. II, S. 11–35 u. S. 54–56] und Poetzsch, S. 11 ff.

Text 9

Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung¹

I.

Die Frage, ob die jetzt seit fast fünf Jahren in Kraft stehende Reichsverfassung im Sinne eines stärker betonten Föderalismus umzugestalten sei, ist während der letzten Monate in ein akutes Stadium getreten. Schon dem vorigen Reichstage waren von mehreren Fraktionen Initiativanträge vorgelegt worden, die sich in jener Richtung bewegten: ein Antrag der Deutschen-nationalen Volkspartei, ein Antrag der bayerischen Volkspartei; der zweite

1 [In: Zeitschrift für Politik 14 (1924), S. 193–230] Nach einem im Main 1924 in der Juristischen Gesellschaft zu Berlin gehaltenen Vortrage, dessen Ausführungen ich an einigen Stellen erweitert habe. Mit Angabe von Literatur bin ich sparsam umgegangen, auch habe ich mich mit ihr nur gelegentlich auseinandergesetzt. Dem Kundigen wird nicht verborgen bleiben, wo ich mich an die schon von Anderen geäußerten Meinungen anschließe, und wo ich mich von ihnen entferne. Für das Thema im ganzen darf ich auf die Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1 (Berlin und Leipzig 1924) hinweisen, wo sich über „den deutschen Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“ Referate von Anschütz (S. 11 ff.) und Bilfinger (S. 35 ff.) sowie ein Verhandlungsbericht (S. 60 ff.) finden [Triepel antwortet hier im Mai 1924 auf den „Zusammenstoß zwischen dem Reiche und Bayern“ während der letzten Monate, auf dessen Beilegung durch die sog. „Homburger Vereinbarung“ und die im Januar 1924 von der bayerischen Regierung dem Reich übermittelte Denkschrift „Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung“. Hintergrund war die bayerische Ernennung von Gustav v. Kahr zum Generalstaatskommissar und die Inanspruchnahme einer eigenen bayerischen Diktatur- und Militärgewalt. Einerseits wurde dadurch u.a. der Münchner Putsch vom November 1923 (Hitler-Putsch) niedergeschlagen, andererseits zielte dieser bayerische Sonderweg auf eine Beseitigung der parlamentarischen Demokratie. Nach dem Sturz Stresemanns und dem Eintritt der Bayerischen Volkspartei in die Regierung Wilhelm Marx erfolgte Mitte Februar 1924 mit der „Homburger Vereinbarung“ eine Beilegung des Konflikts. Triepel greift den föderalistischen Aspekt heraus und argumentiert gegen den bayerischen Separatismus für eine Hegemonie Preußens im bundesstaatlichen Gefüge. Zum Hintergrund vgl. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. VII, S. 469 ff.; ders., Militärgewalt, Notstandsgewalt, Verfassungsschutzgewalt in den Konflikten zwischen Bayern und dem Reich, in: ders., Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Berlin 1975, S. 171–192].

war sogar mit ausführlichen Richtlinien für einen entsprechenden Gesetzesentwurf versehen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß solche Anträge, vielleicht noch in bestimmter Form gefaßt, dem jetzt (im Mai) neugewählten Reichstage von neuem zugehen werden. Aber auch die Regierungsstellen haben sich bereits in sehr ernsthafter Weise mit der Frage beschäftigt. Vor allem hat der scharfe Zusammenstoß zwischen dem Reiche und Bayern, der im vergangenen Jahre die politische Welt in Aufregung versetzte, den Anlaß zu einer amtlichen Erörterung des Problems geboten. Bei einer Konferenz der Reichsregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder, die am 24. Oktober 1923 stattfand, wurde von den Länderregierungen der Wunsch geäußert, es möchten Verhandlungen über die fernere Gestaltung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern im Sinne einer größeren Selbstständigkeit der Länder eingeleitet werden, und der Reichskanzler *Stresemann* erklärte sich zu solchen Verhandlungen bereit. Er teilte auch bald darauf, am 23. November, in einer Reichstagsrede mit, daß innerhalb der Reichsregierung Besprechungen nach dieser Richtung stattgefunden hätten; sein Nachfolger, der Reichskanzler Marx, nahm am 4. Dezember Gelegenheit, dies zu bestätigen. Die eigentlichen Verhandlungen über den Gegenstand sind dann durch die bekannte bayerische Denkschrift vom 8. Januar d. J.² eröffnet worden. Ihr war schon im November des vorigen Jahres eine badische Denkschrift vorangegangen. Diese stellt freilich nicht eine Meinungsäußerung der badischen Regierung, sondern ein Memorandum dar, das der Präsident des Badischen Landtags, Dr. *Baumgartner*,³ im Auftrage des Geschäftsordnungsausschusses verfaßt und dem Landtage überreicht hat; wie man hört, sollen sich die dort vorgetragenen Ansichten nur zum Teil mit den Auffassungen der gegenwärtigen Regierungsmehrheit in Baden decken. Zurzeit finden innerhalb der Reichsregierung und der beteiligten Fachministerien Beratungen über den Fortgang der Angelegenheit statt; sie werden vielleicht zur Ausarbeitung einer umfangreichen Denkschrift der Reichsregierung führen. So ist also die Angelegenheit in Fluß gekommen und wird nicht so bald wieder von der Tagesordnung verschwinden.

2 [Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung. Denkschrift der Bayrischen Staatsregierung vom Januar 1924. Sonderbeilage zur Bayerischen Staatszeitung vom 5. Januar 1924; Wiederabdruck in: Verfassungsausschuss der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen 1928, hrsg. v. Reichsinnenministerium, Berlin 1929, S. 343–361].

3 [Das Reich und die Länder. Denkschrift über den Ausgleich der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und seinen Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung. Dem Badischen Landtag vorgelegt von Eugen Baumgartner, Karlsruhe 1924].

Wenn sich ein Mann des Staatsrechts über das Problem des Föderalismus äußert, so hat er sich vor Augen zu halten, daß es sich dabei nicht nur um ein rechtliches, sondern auch um ein politisches Problem handelt. Das stellt ihn vor eine besondere Aufgabe. Nicht als ob er sich auf einem seiner Wissenschaft fremden Boden bewegte, wenn er es mit politischen Fragen zu tun hat! Wir Juristen haben allmählich gelernt, daß sich auch echte Rechtsfragen, selbst bloße Auslegungsfragen, fast niemals allein durch logische Denkoperationen und durch begriffliche Konstruktionen erledigen lassen, sondern daß sie letzten Endes nur durch Heranziehung von Urteilen wertenden Charakters gelöst werden können. Bei staatsrechtlichen Fragen sind es folglich politische Werturteile, die zu Hilfe genommen werden müssen, – vielleicht nicht immer, jedenfalls aber dann, wenn es sich um Grundprobleme der Staatsverfassung überhaupt handelt. Und das gilt natürlich erst recht, wenn nicht die Darstellung oder Interpretation des geltenden Rechts, sondern die Kritik des bestehenden Rechtszustandes oder die Beurteilung von Änderungsvorschlägen zur Aufgabe gesetzt ist. Hierbei wird die Stellung des Juristen noch schwieriger als sonst. Hat er es nämlich mit der Auslegung eines gegebenen Rechtsmaterials, insbesondere mit der Ergänzung von Lücken des Rechtsstoffs zu tun, so ist er befugt, und, sofern er korrekt verfährt, auch verpflichtet, sich bei der Abgabe von Werturteilen an die Wertmaßstäbe zu halten, die er im geltenden Rechts selber irgendwo und irgendwie ausgedrückt findet; erst wenn ihn darin das geschriebene oder ungeschriebene Recht im Stiche läßt, kann er und soll er sein eigenes Werturteil zur Entscheidungsmaxime machen, soll er, wie es das Schweizerische Zivilgesetzbuch vorbildlich ausgedrückt hat, „nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde“.⁴ Setzt er sich jedoch eine kritische Prüfung des geltenden Rechts und eine Behandlung von Rechtsfragen de lege ferenda zum Ziele, so wird er sofort oder jedenfalls viel früher als sonst in die Sphäre des Subjektiven geraten. Je mehr nun innerhalb des Kreises, zu dem er spricht, die Ansichten über die in Betracht kommenden Werte auseinandergehen, um so mehr verlieren seine Argumente an wissenschaftlicher Überzeugungskraft. Sind aber jene Ansichten gar zu Dogmen politischer Parteien erhoben worden, so kann der Rechtslehrer von Anfang an darauf gefaßt sein, daß er von einem Teile seiner Hörer oder Leser zum Parteimanne gestempelt, und daß seine wissenschaftliche Glaubwürdigkeit in Zweifel gezogen wird.

Das muß nun freilich in Kauf genommen werden, und wir haben uns bereits daran gewöhnt. Immerhin wird der Staatsrechtslehrer den An-

4 [Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, § 1].

spruch, als objektiver Beurteiler angesehen zu werden, mit Fug erheben können, wenn er sich, soweit es angeht, darauf beschränkt, seine Beweisgründe in Erfahrungstatsachen oder Verhaltensregeln zu suchen, die er mit den Mitteln seiner Wissenschaft festzustellen vermag, wenn er, anders ausgedrückt, mit Waffen kämpft, die er dem Arsenale seiner Wissenschaft entnommen hat. Von den Betrachtungsweisen, die ihm hier zur Verfügung stehen, sind es vor allem zwei, die in Frage kommen: die verfassungsgeschichtliche und die verfassungstechnische. Von ihnen setzt freilich die erste, wenn anders ihre Anwendung auf fruchtbaren Boden fallen soll, schon wieder eine Verständigung über eine Wertfrage voraus. Wer sich nicht zu einer „geschichtlichen Anschauung“ bekennt, nach der die Staatsverfassung mit den historisch bedingten Wirklichkeiten im politischen Leben einer Nation in Einklang stehen, und wenn sie es nicht tut, in Einklang gesetzt werden muß, dem ist mit einer geschichtlich begründeten Kritik nicht beizukommen. Wenn daher im folgenden zunächst gefragt wird, ob und inwieweit sich die bundesstaatliche Struktur der Weimarer Verfassung in den Gesamtverlauf der deutschen Staatsentwicklung einfügt, so wird die Antwort hierauf eher auf Zustimmung rechnen können, als die Antwort auf die weitere Frage: ob es ratsam sei, sich bei dem Ergebnisse einer gesetzmäßigen Entwicklung zu beruhigen, oder ob diese Entwicklung in eine andere Bahn zu lenken sei, und umgekehrt, ob man den aus dem Geleise der Geschichte gefahrenen Wagen in seine ursprüngliche Richtung schieben, oder ob man ihn in der neu eingeschlagenen weiter fahren lassen solle. Vielleicht gelingt es dann aber wieder besser, sich auf einer gemeinsamen Basis zu treffen, wenn der Versuch gemacht wird, das Organisationstechnische des föderalistischen Problems herauszuarbeiten, wenigstens in dem Umfange, daß auf organisatorische Möglichkeiten und Konsequenzen hingewiesen wird, die sich aus den Einrichtungen der geltenden Verfassung und den zu ihrer Abänderung gemachten Vorschlägen ergeben.

Das eine wie das andere kann freilich im folgenden nur in großen Zügen, und ohne daß auf alle Einzelheiten eingegangen wird, unternommen werden. Insbesondere soll sowohl die Frage des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern, als die Frage der Revision des Art. 48 der Verfassung beiseite bleiben oder doch nur gestreift werden, weil beides nur in sehr spezialisierenden Darstellungen erörtert werden könnte.⁵

5 Über den Finanzausgleich siehe die gut orientierende Abhandlung von Hensel, Grundsätzliches zur Reform des Finanzausgleichsrechts, in der Zeitschrift „Steuer

II.

Der Sinn des Ausdrucks „Föderalismus“ bedarf einer Klarstellung. Das Wort hat leider bereits den Charakter eines Schlagworts angenommen, unter dem sich der eine dies, der andere das, mancher gar nichts denkt. Es hat nicht an Deutlichkeit gewonnen, seitdem man es mit adjektivischen Zusätzen geschmückt hat. Wir hören heute von einem „echten“, einem „veredelten“, einem „aufgeklärten“, einem „wohlüberlegten“ Föderalismus; einem „Krakeelföderalismus“ hat man einen „Föderalismus der Tat“ gegenübergestellt. Die bayerische Denkschrift behauptet, die Bismarcksche Reichsverfassung sei „im vollen Sinne des Wortes föderalistisch“ gewesen, da sie dem Reiche, was ihm notwendig war, gegeben und dabei doch Eigenständigkeit und Sonderleben der Einzelstaaten bis an die Grenzen des Möglichen geschont habe. Darnach würde also föderalistisch eine Verfassung sein, die einen richtigen Ausgleich zwischen den Interessen der Gesamtheit und denen der Partikulargewalten geschaffen hat, wobei nur fraglich bliebe, was als „richtiger“ Ausgleich zu betrachten sei. Damit stimmt es nur nicht überein, wenn dieselbe Denkschrift zwei Seiten weiter sagt: „Staaten können nach allen geschichtlichen Erfahrungen nur durch die Kräfte erhalten werden, die sie geschaffen haben. Das waren für das Deutsche Reich die im Föderalismus liegenden und von ihm ausgehenden Kräfte, nicht der Unitarismus.“ Hier erscheint der Föderalismus als eine sich in den Einrichtungen einer Verfassung auswirkende Ideen- oder Geistesrichtung oder Tendenz, und zwar als etwas, was in einen bestimmten Gegensatz zum Unitarismus gebracht werden muß. Diese Auffassung ist entschieden richtiger als die erste. In der Tat gewinnt der Begriff des Föderalismus, sofern man ihn in Beziehung zu „bundesstaatlichen“ Bildungen bringt, nur dadurch die nötige Bestimmtheit, daß man ihn als das Widerspiel des Unitarismus betrachtet. Der Bundesstaat ist ein Mittelding zwischen Einheitsstaat und Staatenbund, ein Kompromiß zwischen zwei Strebungen, von denen die erste eine aus Stämmen oder anderen Bildungen bestehende Nation in die Form des Einheitsstaates zwingen, während

und Wirtschaft“ 1924 Sp. 577 ff. – Über den Artikel 48 handeln sehr ausführlich und tiefdringend die Referate von Carl Schmitt und Jacobi in den schon oben [S. 133 Fn, 1] angeführten Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1 S. 63 ff., 105 ff.; vgl. dazu den Verhandlungsbericht S. 137 ff. Beziehen sich diese Abhandlungen auf das geltende Recht, so beschäftigen sich die auf dem Heidelberger Juristentag von 1924 gehaltenen ausgezeichneten Vorträge von Pilony und R. Grau mit dem Inhalte des noch ausstehenden Ausführungsgesetzes zu Art. 48, wollen aber auch diesen Artikel selbst ergänzen.

die andere sie als Bund selbständiger Staaten organisieren will. Das Kompromiß bewirkt, daß sich in jedem Bundesstaate unitarische und föderalistische Elemente nebeneinander finden, nur daß der eine Bundesstaat mehr das eine, der andere mehr das andere Element betont. Daher ist unitarisch eine Einrichtung des Bundesstaats, die sich, allein betrachtet, wie die Einrichtung eines Einheitsstaates ausnimmt, weil sie von der Existenz der Einzelstaaten als besonderer Körper absieht: föderalistisch ist eine Institution, die das Staatliche des Bundesstaates beiseite setzt, die, allein angesehen, der Einrichtung eines Staatenbundes entspricht. Der Reichstag z. B. ist unitarisch konstruiert, weil er in einem deutschen Einheitsstaat nicht anders gebildet sein würde, als er es heute ist. Der Reichsrat ist föderalistisch, weil seine Organisation ohne wesentliche Veränderung in einen reinen Staatenbund übernommen werden könnte. Das Entsprechende gilt für Unitarismus und Föderalismus als politische Tendenzen. Eine Richtung, die die bündischen Elemente der Verfassung im Gegensatze zu den einheitsstaatlichen zu vertiefen oder zu entwickeln sucht, ist Föderalismus; die entgegengesetzte ist Unitarismus. Ein „echter“ Föderalismus würde sich also von einem andern höchstens durch die Stärke seiner Neigung und den Umfang seiner Forderungen, nicht aber im Wesen unterscheiden.

Es bedarf nun keines Beweises, weil es allgemein anerkannt ist, daß die Weimarer Verfassung die unitarischen Elemente weit stärker betont, als dies die Bismarcksche Verfassung getan hat. Die Zuständigkeiten des Reichs in Gesetzgebung und Verwaltung sind gegen früher gewaltig erweitert, ihre Verfassungsautonomie ist in den wichtigsten Beziehungen vernichtet worden. Der Gebiets- und Länderbestand innerhalb des Reiches ist weithin der Verfügung der Reichsgewalt preisgegeben. Vorrechte und Reservatrechte sind beseitigt. Zollwesen, Militärwesen, Eisenbahnwesen sind durchaus einheitsstaatlich gestaltet, das föderalistische Institut der Matrikularbeiträge ist verschwunden, die Reichssteuerverwaltung sofort in eine unitarische Richtung gelenkt worden. Von den unitarischen Organisationen der ehemaligen Reichsverfassung ist zwar das Kaisertum zerstört, der Kaiser ist aber durch den unitarischen Reichspräsidenten ersetzt, dem unitarischen Reichstage ist eine schier erdrückende Machtfülle in die Hand gegeben worden. Die neuen, freilich vorerst papierenen Einrichtungen des Volksentscheids und des Volksbegehrens sind rein unitarischen Charakters, nicht minder die Einrichtung des Staatsgerichtshofs. Der einstige föderalistische „Gegenspieler“ des Reichstags, der Bundesrat, ist allerdings im Reichsrat wieder auferstanden. Aber nur als Schattenbild ehemaliger Größe. Weder in bezug auf den Umfang seiner Zuständigkeit, noch in bezug auf das Gewicht seines Einflusses bei der Willensbildung

des Reichs ist der Reichsrat dem Bundesrat ebenbürtig. Stand diesem bei der Reichsgesetzgebung ein volles „Sanktionsrecht“, d. h. entscheidende und letzte Stimme zu, und konnte ein Gesetzentwurf niemals ohne vor-gängige Zustimmung des Bundesrats an den Reichstag kommen, so ist der Reichsrat gegen den vom Reichstage beschlossenen Gesetzen auf einen durch parlamentarische Zweidrittelmehrheit oder Volksentscheid über-windbaren Einspruch beschränkt, und kann die Reichsregierung ihre Ge-setzesentwürfe auch gegen das Votum des Reichsrats an den Reichstag bringen. Dem Reichstage gegenüber ist der Reichsrat durch den Mangel des Selbstversammlungsrechts benachteiligt. Auch tagt er nicht unter einem Präsidium, das aus ihm selbst hervorgeht, sondern unter dem Vor-sitze eines Mitglieds der Reichsregierung. Nur nach harten Kämpfen hat er durchgesetzt, daß in den Vollsitzungen bei Behinderung der Reichsminis-ter wenigstens ein Staatssekretär den Vorsitz führt; in den Ausschusssitzun-gen kann noch jetzt ein Ministerialdirektor, gegebenenfalls ein Abtei-lungsdirigent, präsidieren. Mögen das Äußerlichkeiten sein, so dienen sie doch dazu, dem Reichsrat, der ohnehin nicht eine einheitliche Kör-perschaft ist, das äußere Ansehen, das „Prestige“ zu rauben. Er ist ja nach au-ßen überhaupt nicht vertretbar. Eine repräsentative Stellung ist ihm also un-möglich gemacht. Hat sich auch in neuester Zeit der Reichsrat, z. B. im Gebiete des Verordnungswesens, eine etwas günstigere Position erobert, so findet doch eine weitere Erhöhung seiner Macht in der Verfassung un-übersteigliche Schranken. Nimmt man das alles zusammen und erwägt man, daß von den „vertragsmäßigen Grundlagen“ der Bismarckschen Ver-fassung, an die diese in Wortlaut und Geist so viel erinnerte, keine Spur übriggeblieben, daß alles jetzt auf das vereinheitlichende Prinzip der ge-samtdeutschen Volkssouveränität gestellt ist, so ist klar: die einheitsstaatli-chen Elemente der Verfassung haben die föderalistischen so sehr in den Hintergrund gedrängt, daß der Schritt zum vollen Einheitsstaate nur mehr ein kleiner sein würde, daß er nach der Ansicht mancher Theoretiker sogar in Wirklichkeit schon vollzogen ist.

Man kann nun nicht sagen, daß eine Verbreiterung der unitarischen Ba-sis der deutschen Reichsverfassung an sich etwas Widernatürliches gewe-sen sei. Im Gegenteil, es vollzog sich hier, jedenfalls bis zu gewissem Gra-de, ein Prozeß, der durchaus in der Linie geschichtlicher Entwicklung ge-legen war. Der Drang, die Zersplitterung des deutschen Volks in eine Fülle gesonderter Staatsgebilde durch eine einheitliche Organisation der Ge-samtnation aufzuheben, hat ja schon in demselben Augenblicke einge-setzt, in welchem der Untergang des heiligen römischen Reichs deutscher Nation die Zerklüftung endgültig besiegt zu haben schien. Die lose Fö-

deration des Deutschen Bundes erscheint uns Heutigen bei aller ihrer jammervollen Zaghaftheit doch schon als Fortschritt, wenn man sie mit den tatsächlichen Verhältnissen im alten Reiche vergleicht. Die ganze Geschichte des Deutschen Bundes von 1815 bis 1866 ist eine Geschichte des Vordringens des Einheitsgedankens, der sich trotz des Scheiterns der Versuche von Frankfurt und Erfurt schließlich siegreich behauptet hat. Bismarcks Werk war das mit Meisterschaft durchgeführte Unternehmen, die unitarischen mit den föderalistischen Strebungen ins Gleichgewicht zu setzen. Aber eine schärfere Beobachtung hat uns doch später gelehrt, daß bereits in der Reichsverfassung von 1871 die unitarischen Elemente den föderalistischen politisch wie rechtlich überlegen waren. Mit Recht sprach schon im konstituierenden Reichstag von 1867 der hessische Bundeskommissar Hofmann von einem „Reste“ föderativer Elemente, der noch im Verfassungsentwurf vorhanden sei. Es ist deshalb eine offensichtliche Verkehrung des historischen Tatbestandes, wenn heute die bayerische Denkschrift behauptet, die im Föderalismus liegenden Kräfte seien es gewesen, die das Deutsche Reich geschaffen hätten!

Dazu kommt nun aber, daß die ganze Geschichte der Reichsverfassung in den beinahe fünf Jahrzehnten ihres Bestandes eine nur gelegentlich von föderalistischen Rückschlägen unterbrochene Geschichte fortschreitender Unitarisierung gewesen ist. Das tritt in der dauernden Erweiterung der Reichskompetenzen, in der Fruchtbarkeit der Reichsgesetzgebung und der damit zusammenhängenden Verdunkelung der Landesangehörigkeit durch das Reichsbürgerrecht, in der gleichfalls damit zusammenhängenden Verstärkung der vollziehenden Reichsgewalt und der Einsetzung zahlreicher Reichsbehörden, in der fortschreitenden Abbröckelung der Reservatrechte, in der deutlichen Verschiebung der organisatorischen Machtverteilung, die sich zugunsten der kaiserlichen Regierung und auf Kosten des Bundesrats vollzogen hat, mit voller Klarheit zutage. Der Krieg und die durch ihn geforderte Konzentration der staatlichen Kräfte hat diese Entwicklung begünstigt und beschleunigt⁶. Und es ist schwerlich zu bezweifeln, daß der Unitarismus dem Föderalismus nach dem Kriege noch weitere schwere Wunden beigebracht haben würde, auch wenn der Krieg mit einem deutschen Siege nach außen und ohne Revolution im Inneren sei-

6 Die Einzelheiten müssen hier als bekannt vorausgesetzt werden. Der Verfasser darf wegen der näheren Belege auf seine Schrift „Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907), auf seinen Aufsatz „Bismarck und die Reichsverfassung“ in der Zeitschrift „Das neue Deutschland“ 3 [1914/15], S. 185[-191] und auf die einschlagenden Kapitel in seinem Buche „Die Reichsaufsicht“ (1917) verweisen.

nen Abschluß gefunden hätte. Noch vor dem Zusammenbruche haben die verfassungsändernden Gesetze vom 28. Oktober 1918 entscheidende Schritte nach unitarischer Richtung getan.

Ist das alles aber richtig, so wird sich gegenüber dem neuerlichen Vorstoße föderalistischer Strebungen zweierlei sagen lassen.

Es wäre ein Ding der Unmöglichkeit, weil eine vollkommene Umkehrung des geschichtlichen Gesamtverlaufs, wollte man in der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern noch hinter die Linie zurückgehen, die durch die Bismarcksche Verfassung gezogen worden ist. Daß für Deutschland eine Rückkehr zum „echten“ oder „reinen“ Föderalismus, d. h. zum Föderalismus des Frankfurter Bundestags ausgeschlossen ist, wird wohl von keinem ernsthaften Politiker bezweifelt werden. Aber es wäre ebenso widernatürlich, wenn man das Reich um Kompetenzen berauben wollte, deren Besitz ihm schon durch die Bismarcksche Reichsverfassung gewährleistet worden war, oder wenn man den Einzelstaaten Einflußrechte über das Maß der ihnen dort zugestandenen einräumen würde. Die bayerische Denkschrift setzt sich in einen auffälligen Widerspruch, wenn sie die Verfassung von 1871 als die den Lebensbedürfnissen des Reichs „vollständig auf den Leib geschnittene“ Verfassung preist, und wenn sie gleichwohl dem Reiche Zuständigkeiten nehmen will, die ihm eben in dieser Verfassung zugewiesen waren. Das gilt z. B. für die Gesetzgebung über die Fremdenpolizei. Die Denkschrift behauptet von dieser, ihre einheitliche Regelung sei heute gar nicht mehr möglich. Die Gründe, die dafür angegeben werden, beweisen aber höchstens, daß eine vom Reiche vorgenommene Regelung auf mancherlei besondere Landesinteressen wird Rücksicht nehmen müssen, aber nicht, daß sich das Reich überhaupt nicht gesetzgeberisch auf diesem Felde zu betätigen vermag. Man wird im Gegenteil nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar die Notwendigkeit einer reichsgesetzlichen Regelung der Fremdenpolizei behaupten, ja darüber hinaus die Einführung einer gewissen Reichsexekutive auf diesem Gebiete fordern müssen; es ist ein unwürdiger und auf die Dauer unerträglicher Zustand, daß die Reichsregierung die Ausweisung reichsschädlicher Individuen von den Einzelstaaten erbitten muß. Ferner: die bayerische Denkschrift fordert nicht nur – wie ich glaube, mit Recht – eine durchgreifende Änderung in der bisherigen Regelung der Finanzwirtschaft in Reich und Ländern. Aber wenn sie sich darüber beklagt, daß der Artikel 8 der Weimarer Verfassung die „alleinige Steuersouveränität“ des Reiches „herbeigeführt“ habe, so übersieht sie, daß dieser Artikel in seinem entscheidenden Teile schon in der Bismarckschen Verfassung (Art. 4, Ziff. 2) enthalten war; es ist eine zwar verbreitete, aber darum nicht

weniger irrite Ansicht, daß das Reich nach der ehemaligen Verfassung auf die Gesetzgebung über die indirekten Steuern beschränkt gewesen sei. Selbst der den Einzelstaaten unter Umständen bedrohliche Art. 11 der jetzigen Verfassung – er gestattet dem Reiche, Grundsätze über Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufzustellen, soweit dies erforderlich ist, um Schädigungen der Reichseinnahmen, Doppelbesteuerungen usw. zu verhindern – enthält in allem wesentlichen nichts anderes, als was bereits im ehemaligen Verfassungsrechte zwar nicht ausdrücklich, aber „stillschweigend“ gesetztes Recht war⁷. Weiter: Die bayerische Denkschrift wendet sich gegen die Ausdehnung, welche die Reichsaufsicht durch Art. 15 der Verfassung erfahren habe. Vor allem sei das sogenannte selbständige Aufsichtsrecht des Reiches, d. h. das Recht, die Länder auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung auch dann zu beaufsichtigen, wenn das Reich von seinem Rechte zur Gesetzgebung noch keinen Gebrauch gemacht hat, nicht nur überflüssig, sondern mit der „Selbständigkeit“ der Einzelstaaten unvereinbar. Aber dieses Recht ist nicht nur unentbehrlich – man denke gerade etwa an die Fremdenpolizei und andere, die außenpolitischen Interesse des Reichs berührende Angelegenheiten –, sondern es ist auch nach richtiger Ansicht in der alten Verfassung vollauf anerkannt gewesen und dutzendfach angewendet worden. Hier überall würde uns also eine „Revision“ der Weimarer Verfassung im föderalistischen Sinne nicht nur hinter das Jahr 1919, sondern hinter das Jahr 1867 zurückführen. Das ist schlechterdings unmöglich. Am unmöglichsten aber dürfte es sein, die durch mannigfache Zuständigkeitsregeln verbürgte Einheitlichkeit der deutschen Wirtschaftsgesetzgebung aufzugeben: Mit Recht klagt die Denkschrift über die hypertrophische politische Machtstellung, die sich die Wirtschaft in ihrer Kartellierung und Vertrustung erobert habe. Wenn es aber die Aufgabe ist, die Macht der wirtschaftlichen Organisationen zu brechen, die heute dem Reiche ihren Willen aufzwingen, so dürfte der Vorschlag, „an die Stelle des einen politischen Zentrums, nach dem sich die Wirtschaft jetzt orientiert und das von ihr beherrscht wird, wieder eine Mehrheit von Zentren treten zu lassen“, ein Rezept von fragwürdiger Heilwirkung enthalten.

Aber ebenso unmöglich, weil ebenso unnatürlich, wie solche Rückwärtsrevidierungen, würde jedes Unternehmen sein, die von der Weimarschen Verfassung erzielte Vereinheitlichung auf solchen Gebieten zu besei-

7 Näheres über diese und andere Ausdehnungen der Reichs Zuständigkeit vermöge des Grundsatzes der „Konnexität“ in meiner Schrift: Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung [Tübingen] (1908) S. 294 ff.

tigen, auf denen sie sich als Endpunkt einer schon längst im Laufe befindlichen, in ihrem Ausgang vorhersehbaren Entwicklung darstellt. So war z. B. das Recht der Einzelstaaten, mit außerdeutschen Staaten *Gesandtschaftsverkehr* zu unterhalten und fremde Konsuln mit dem Exequatur zu versehen, ein seit langem dem Untergange geweihtes Überbleibsel aus einer überholten Periode deutschen Lebens. Es wäre ein Rückschritt, jenes Recht wieder einzuführen, und es wäre ebenso ein Rückschritt, wenn man das nach RV. Art. 78 eng begrenzte und unter präventiven Reichsaufsicht gestellte Recht der Länder, *Staatsverträge* mit dem Auslande zu schließen, erweitern wollte. Ein Fortschritt war die noch von Bismarck vergeblich versuchte, aber doch allmählich sich vollziehende, auf allerlei föderalistischen Umwegen schrittweise vor sich gehende, in Weimar durchgeführte Vereinheitlichung des deutschen *Eisenbahnwesens*. Daß wir hier nichts mehr werden rückgängig machen können, versteht sich von selbst; es hat aber keinen Wert, hierüber zu streiten, da wir uns auf fremdes Diktat hin soeben anschicken müssen, unsere Staatsbahnen überhaupt aus der Hand zu geben. Die Unitarisierung des *Militärwesens* hatte sich seit langem angebahnt; das System der Militärkonventionen, die Einheitlichkeit des Militäretats und der finanziellen Militärverwaltung, die in Vertretung des Reichsfiskus geführt wurde, die mehr und mehr zutage tretende Abhängigkeit der einzelstaatlichen Kriegsministerien von den Zentralinstanzen des Reichs, das alles hatte den Prozeß fast schon zur Reife gedeihen lassen. Noch kurz vor der Revolution hatte das Gesetz vom 28. Oktober 1918 die Verantwortlichkeit aller einzelstaatlichen Kriegsminister vor Bundesrat und Reichstag begründen wollen! Das schlechterdings einheitliche Reichsheer der Weimarer Verfassung ist also schließlich nichts anderes als die, freilich republikanisierte, Erfüllung eines alten Bismarckschen Traumes. Hatte doch der erste Reichskanzler schon 1869 von dem künftigen „Königlich deutschen Heere“ gesprochen, dem anzugehören sich die Söhne zur Ehre rechnen würden. Daß eine Wiedereinführung des Kontingentsystems für das Hunderttausendmannheer, das uns vom Versailler Friedensdiktat zugestanden worden ist, eine Absurdität bedeuten müßte, wird niemand leugnen. Auch die bayerische Denkschrift gibt zu, es sei eine Teilung der Militärhoheit nach dem früheren Muster aus militärisch-technischen Gründen unmöglich. Aber ebenso unmöglich wäre – und zwar nicht nur aus technischen, sondern aus inneren Gründen – die Wiederherstellung von einzelstaatlichen *Reservatrechten*, z. B. auf dem Gebiet des Heerwesens, der Bierbesteuerung, des Postwesens oder im Rahmen des Art. 48 der Verfassung. Die Wegräumung der Reservatrechte durch die Weimarer Verfassung ist fast

allgemein als Beseitigung einer hässlichen Anomalie empfunden worden. Wenn man, wie z. B. Kahl, um des lieben Friedens willen empfiehlt, in dieser Hinsicht den bayerischen Wünschen Zugeständnisse zu machen, so übersieht man, daß hier ein den Bayern hingeworfener Brocken sofort andere Hungrige an den Tisch locken, daß man, um mit Bilfinger zu sprechen, „den Partikularismus aller entfachen“⁸ würde. Was aber von der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern gilt, das gilt auch von der Organisation der Reichsgewalt. So war nach der Bismarckschen Verfassung der Bundesrat grundsätzlich der Inhaber der Verordnungsgewalt im Reiche. Aber der steigende Einfluß der kaiserlichen Regierung auf die Arbeit des Bundesrats hatte allmählich dazu geführt, daß jene, wie auch andere „ministerielle“ Funktionen, zwar nicht formell, aber der Sache nach auf die Reichsregierung – die man nur aus Vorsicht als „Reichsleitung“ bezeichnete – übergegangen war, dergestalt, daß man sagen durfte, es seien „viele bundesrätliche Verordnungen in Wahrheit nichts anderes als Verordnungen der obersten Reichsbehörde, die sich um der verfassungsmäßigen Form willen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet haben“. Hiernach wäre es eine Verleugnung von Ergebnissen einer allgemeinen Entwicklung, wenn man nach dem Vorschlage der bayerischen Denkschrift den Reichsrat unter Ausschaltung der Reichsregierung wieder mit der gesamten Verordnungsgewalt bekleiden wollte, ganz abgesehen davon, daß ja die Hauptarbeit bei der Formulierung der Gesetzesentwürfe doch immer bei den Reichsministerien bleiben wird, daher auch die Ausführungsverordnungen technisch am besten von diesen gestaltet werden können und die maßgebliche Beteiligung des Reichsrats nur zu unfruchtbare Doppelarbeit führen müßte. Die Bismarcksche Verfassung hatte, um noch ein anderes Beispiel zu geben, die Handhabung der Reichsaufsicht zu einem sehr wesentlichen Teile in die Hand des Bundesrats gelegt. Aber schrittweise und zunächst zögernd, dann jedoch mit einer sich steigernden Konsequenz hatte das Reich durch Gründung von Reichsverwaltungsgerichten den Bundesrat aus dem Verfahren der Reichsaufsicht ausgeschaltet. Es war auch hier wieder nur die Krönung eines im Aufbau befindlichen Gebäudes, wenn man in Weimar die schon früher oft verlangte Einsetzung eines Reichsstaatsgerichtshofes vornahm, dem die letzte Entscheidung über Streitigkeiten

8 [Carl Bilfinger, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: VVDStRL 1 (1924), S. 35–59, hier: S. 58: „zum Partikularismus beigetragen“].

ten zwischen Reich und Ländern, also auch die Entscheidung in sogenannten Aufsichtskonflikten zugewiesen wurde.

III.

Die unitarische Fortbildung des Reichsverfassungsrechts auf den Gebieten, von denen bisher die Rede war, hätte sich nach dem Gesagten aller Wahrscheinlichkeit nach auch dann vollzogen, wenn uns die Revolution erspart geblieben wäre. Gewiß hätte sich nicht alles auf einmal, nicht alles so glatt und reinlich, wie jetzt, durchgesetzt. Manches, was die Nationalversammlung mit einem Federstriche ins Leben rufen konnte, wäre erst nach harten Kämpfen in den Konferenzräumen der Regierungen und in den Verhandlungssälen der Parlamente entstanden, schließlich aber wäre es doch einmal geboren worden. Allein die Nationalversammlung hat die Gunst der Stunde, die sich ihr bot, nicht nur benutzt, sondern sie hat sie auch mißbraucht. Sie hat bei der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern vielfach nicht nur einen gemessenen Schritt, sondern einen kühnen Sprung getan. Sie hat sich nicht begnügt, die Ausstattung des Reichs mit Zuständigkeiten dort, wo Lücken bestanden, zu ergänzen, sondern sie hat das Reich mit neuen Kompetenzen verschwenderisch bescenkt. Und sie hat den den Ländern traditionell zustehenden Einfluß auf die Willensbildung des Reichs nicht nur geschmälert, sondern nahezu vernichtet. Es fragt sich, ob diese gewalttätige Beschleunigung der unitarischen Entwicklung auf einer richtigen oder auf einer falschen Einschätzung der in Deutschland vorhandenen politischen Kräfte beruhte.

Die für den Inhalt der Weimarer Verfassung in erster Linie verantwortlichen Männer hatten sich in den ersten Wochen der Revolutionszeit in den Glauben versetzen lassen, daß die Umwälzung den Lebenswillen und die Lebenskraft der deutschen Einzelstaaten gebrochen habe. Dieser Glaube hat sich schon nach kurzer Zeit als ein schwerer Irrtum erwiesen. Man wiegte sich in dem Gedanken, die Beseitigung der Dynastien und ihr kampfloser Rückzug habe gezeigt, wie schwach sie im Boden ihrer Länder verwurzelt gewesen; er habe vor allem auch die Eigenständigkeit der Länder selbst an der Wurzel getroffen. Aber nicht nur das erste, sondern auch das zweite war falsch. Die Dynastien hatten doch eben *Staaten* gegründet und befestigt gehabt. Sie hatten diese in langer und zäher Arbeit, vor allem durch die Schöpfung einer in sich durchaus geschlossenen Verwaltung, auf eigene Füße gestellt. Und die Staaten ließen bald erkennen, daß sie zwar schlimmstenfalls auf ihre Dynastien verzichten konnten – manche

haben es, wie alle Welt weiß, nur sehr ungern und sozusagen nur des Dekums wegen und unter Vorbehalt des Widerrufs getan –, daß sie aber nicht willens waren, sich selbst aufzugeben. Es war und ist nicht etwa nur eine von Erinnerungen an überlebte Zeiten gespeiste Romantik, die den Fortbestand der Einzelstaaten verlangt, und es sind nicht nur engherzige und lokale wirtschaftliche Interessen, die sich für die Fortdauer einzelstaatlicher Regierungszentren rühren – nebenbei bemerkt, gibt es auch unitarische Romantiker und gibt es Kreise, die an einer unitarischen Entwicklung ein in Zahlen ausdrückbares Geschäftsinteresse besitzen –, sondern es handelt sich hier um Stimmungswerte viel allgemeinerer Natur. Die Landesbevölkerung als solche, und zwar ganz unabhängig von ihrer Stammeszugehörigkeit, die ja nur an einzelnen Stellen und auch da nur eine neben-sächliche Rolle spielt, ist durch eine lange Erziehungsarbeit des Landesfürstentums zur Staatlichkeit herangebildet worden, ist zum Staate zusammengewachsen, hat ihr Staatsgefühl vom Landesstaate empfangen und an ihm genährt, legt Wert auf einen ununterbrochenen Zusammenhang mit einer Landesregierung, will von Landesbeamten regiert sein. Deshalb ist der Sitz des Widerstandes gegen Unitarisierung und Zentralisierung durchaus nicht nur in der Landesbürokratie, sondern ebenso in den das Landesvolk repräsentierenden Landtagen anzutreffen. Es zeigt sich, daß das System des Konstitutionalismus in den Einzelstaaten eine bedeutsame Wirkung auf deren innere Kohärenz ausgeübt hat. Auch der durch die Weimarer Verfassung zwar nicht nach ihrem Wortlaut, aber nach ihrem Sinne für die Landesverfassungen geforderte Parlamentarismus hat keineswegs die erwartete Homogenität zwischen Landtagen und Reichstag und keineswegs eine Zersetzung der in den Ländern wirkenden partikularistischen Kräfte herbeigeführt, er hat sich vielmehr geradezu als Stütze föderalistischer oder gar partikularistischen Strebungen erwiesen⁹. Dagegen hat auch der organisatorische Zusammenhang zwischen Reichs- und Landesparteien nichts auszurichten vermocht Ein sozialdemokratischer Abgeordneter oder Minister spricht im preußischen oder bayerischen Landtag

9 Mit Recht bemerkt Wittmayer, [Europäische] Organisationsfragen der Weimarer Verfassung, Zeitschrift für Politik Bd. 13 [1924] S. 231, dem Reichsparlamentarismus sei im Landesparlamentarismus ein gefährlicher Konkurrent und Gegner entstanden; s. auch S. 242, 246. Schon vorher hat sich Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens (1923) S. 89, in ähnlichem Sinne ausgesprochen. – Die gegenteilige Auffassung von Koch, Deutsche Juristenzeitung 1924 Sp. 76 scheint mir nicht begründet zu sein. Doch dürfte das von ihm geäußerte Bedenken bezüglich der Notwendigkeit des parlamentarischen Systems in den Ländern zuzutreffen.

eine andere Sprache als im Reichstage. Es ist bezeichnend, daß es nicht Herr von Kahr, sondern Herr Eisner gewesen ist, der zum ersten Male dem Reiche den bayerischen Fehdehandschuh vor die Füße geworfen hat!

Der falsche Glaube, daß die Einzelstaaten bereits reif zum Abbau seien, hat sich bitter gerächt. Die Übertreibung des unitarischen Prinzips in der Verfassung hat eine Opposition hervorgerufen, deren stürmische Entladungen das Reich geradezu in eine kritische Lage gebracht haben. Es hilft nichts, wenn man sich über die Maßlosigkeit der an der Reichsverfassung geübten Kritik entrüstet. So wenig man die Haltung der bayerischen Regierung in ihrem Konflikt mit dem Reiche vom Standpunkte des Rechts verteidigen kann, so sehr muß man zugeben, daß dieser Konflikt selbst nur das Symptom einer tiefliegenden Krankheit darstellt. Die bayerische Denkschrift hat vollkommen recht, wenn sie sagt: „Was als Klammer für das neue Reich gedacht war, hat sich als Sprengpulver erwiesen.“

Die Weimarer Verfassung ist also in ihrer starken Betonung des Unitarischen der geschichtlichen Entwicklung vorausgeileilt. Ihre Verfasser haben Früchte ernten wollen, die noch nicht gereift waren. Sie haben sich allzu sehr von dem Gedanken beherrschen lassen, daß der Bundesstaat überlebt, die Zeit des Einheitsstaates nahe herangekommen sei. Seltsam, daß sie, die doch so gern in westeuropäischen Verhältnissen ihre Vorbilder suchten, so völlig übersehen haben, wie in England föderalistische, in Frankreich rationalistische Tendenzen bestrebt sind, den Einheitsstaat aufzulockern. Die bundesstaatliche Periode des modernen Großstaates ist noch nicht vorüber. Weder in den Vereinigten Staaten noch in den britischen Dominions denkt man daran, die bundesstaatliche Verfassung aufzugeben; in den letzteren ist sie zum Teil vor kurzer Zeit erst recht befestigt worden.

So ist die föderalistische Reaktion in Deutschland zu einem guten Teile innerlich begründet. Diese Reaktion hat aber noch eine weitere Grundlage. Wir haben schon unter der Herrschaft der Bismarckschen Verfassung beobachten können, wie eng in Deutschland das bundesstaatliche Problem mit dem „konstitutionellen“ zusammenhängt. Es war damals offensichtlich, daß jede Erweiterung der Reichszuständigkeit den Einfluß des Reichstags vergrößerte. Denn jedes neue Reichsgesetz erstreckte die Reichsaufsicht auf neue Gebiete; die Handhabung der Reichsaufsicht unterlag aber der Kontrolle des Reichstags. Dasselbe galt für jede Bereicherung der Stellung des Kaisers, die auf Kosten des Bundesrates ging. Denn da der Bundesrat keiner parlamentarischen Verantwortlichkeit unterlag, wohl aber der Reichskanzler, mit dessen Hilfe der Kaiser regierte, so kam eine Verschiebung des organisatorischen Kräfteverhältnisses zugunsten des Kai-

sers immer auch den Kontrollbefugnissen des Reichstags zugute. Daher die erklärte Feindschaft der konservativen Parteien gegen den Unitarismus. Daher Bismarcks vorsichtige, zuweilen schroff ablehnende Haltung gegenüber unitarischen Tendenzen; sie war sicher viel weniger durch eine Hinneigung zum Föderalismus als durch eine Abneigung gegen den Parlamentarismus bestimmt. Nun hat in der Weimarer Verfassung zusammen mit dem Unitarismus auch der demokratische Parlamentarismus einen entscheidenden Sieg davongetragen. Einen Sieg von so zerstörender Wirkung, daß er jeden Gegner auf dem Schlachtfelde hat liegen lassen. Die Verfassung hat einen Parlamentsabsolutismus in reinster Form begründet. Allein die geschichtliche Erfahrung zeigt, daß sich gegen jeden Absolutismus, mag er ein monarchischer oder ein parlamentarischer sein, von selbst irgendwelche Gegengewichte bilden, Gegenkräfte, die sich in den Dienst der vom Absolutismus bedrohten Freiheit der Bürger stellen. Diese Gegengewichte können sehr verschiedener Art sein. Es kann geschehen, daß die richterliche Gewalt als Schützerin der Freiheit auftritt, indem sie das durch den Parlamentarismus vernichtete Gleichgewicht der Gewalten zu ihrem Teile wiederherzustellen sucht. Sicherlich ist es kein Zufall, daß das richterliche Prüfungsrecht, d. h. das Recht des Richters, die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, gerade heute, wo das Parlament die Gesetzgebung allein in der Hand hat, weit stärker betont wird als früher. Es kann aber auch sein, daß sich in der Selbstverwaltung ein Mittel findet, dem Absolutismus ein Paroli zu bieten. Die Geschichte des englischen Selfgovernments beweist, welche Rolle die Selbstverwaltung als Hüterin der Freiheit gegenüber der Allmacht des Parlaments zu spielen vermag. Nun ist aber der Föderalismus zu gutem Teile nichts anderes als eine Betonung des Gedankens der Selbstverwaltung in bestimmter Form. Und es ist eine ganz natürliche Erscheinung, daß er in demselben Augenblicke auf den Plan tritt, in dem sich der Unitarismus mit einem freiheitsfeindlichen Absolutismus verbrüdert hat. Also Föderalismus um der Freiheit willen. Daraus erklärt sich auch, daß die an sich so unsympathische Kampfansage der letzten bayerischen Regierung gegen die Reichsgewalt auch in Kreisen, die mit partikularistischen Velleitaten nicht das mindeste zu tun haben, auf Beifall gestoßen ist; es war keineswegs nur die „preußische Reaktion“, die jene Kriegserklärung – nach Preuß‘ Ausdrucke – „mit Hurra-gebrüll“ als einen Vorstoß gegen „die dreimal verfluchte Verfassung der Republik“ aufgenommen hat.

Betrachtet man die jüngste föderalistische Bewegung von diesem Standpunkte aus, so kann man sie nicht ohne weiteres als Ausdruck verkehrter Anschauungen bezeichnen. Was dem gesunden Gedanken der Selbstver-

waltung dient, kann nicht selbst ganz ungesund sein. Das führt sofort zu einer weiteren Erwägung. Das organisatorische Prinzip, das man mit dem Namen Selbstverwaltung bezeichnet, äußert sich in zwei Richtungen. Selbstverwaltung besteht einmal in einer eigenen, selbständigen Betätigung öffentlicher Gewalt auf einem abgegrenzten Gebiete. Selbstverwaltung besitzt, wer innerhalb eines größeren Ganzen Verwaltung im eigenen Namen betreibt. Selbstverwaltung heißt aber auch Einstellung gesellschaftlicher Kräfte, die dem Ganzen gegenüber ein eigenes Leben führen, in den Dienst des Ganzen. Die Gemeinde hat Selbstverwaltung, soweit ihr der Staat einen Kreis von Geschäften zur eigenen Besorgung überläßt; sie übt aber Selbstverwaltung auch dann aus, wenn sie vom Staat mit Wahrnehmung staatlicher Aufgaben dergestalt betraut wird, daß ihr Organismus mit dem Staatsorganismus verflochten, daß ihre Organe zu Staatsorganen, das heißt im Namen des Staates handelnden Organen gemacht werden. Gerade in diesem zweiten Sinne zeigt sich die gewaltige ethische Bedeutung der Selbstverwaltung als eines Mittels zur Erziehung zum Gemeinschaftssinn. Es ist alte Staatsweisheit, daß man widerstrebende Kräfte am sichersten für den Staat gewinnt, wenn man sie zur Arbeit für den Staat heranzieht. Die brandenburgisch-preußischen Kurfürsten und Könige haben wohl gewußt, was sie taten, als sie den frondierenden Landadel in den Dienst für den Staat hineinzwangen, und es gehörte zu den verhängnisvollen Fehlern der wilhelminischen Ära, daß man die Kräfte der durch die Sozialdemokratie vertretenen Arbeiterschaft künstlich von der Mitarbeit für den Staat ferngehalten hat, statt sie in diese Arbeit einzuspannen. Der Freiherr vom Stein hat nirgends ein wahreres Wort gesprochen als in der Einleitung zur preußischen Städteordnung¹⁰, wo er röhmt, daß die „tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens den Gemeinsinn ergehe und erhalte“. Von dieser Seite aus betrachtet, bekommt auch der Föderalismus ein neues Gesicht. Denn die Forderung, den Einzelstaaten ein größeres Feld eigener Betätigung abseits vom Reiche einzuräumen, enthält nur die eine Hälfte des föderalistischen Programms. Die andere besteht in dem Verlangen, den Anteil der Länder an der Willensbildung des Reichs in Gesetzgebung und Verwaltung über das bisherige Maß hinaus zu

10 [Abdruck in: Freiherr vom Stein, Briefe und amtliche Schreiben, hrsg. Walther Hubatsch, Bd. II/2: Das Reformministerium (1807–1808), Stuttgart 1960, S. 948. „.... Notwendigkeit, den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Verständigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“].

steigern. Dieses Verlangen kann natürlich gestellt werden zur Befriedigung des eigennützigen Interesses an der Geltendmachung der einzelstaatlichen Persönlichkeit. Aber ebenso möglich ist es, daß in ihm der Wunsch zum Ausdrucke kommt, Dienst zu leisten an der Reichsgesamtheit, der Wunsch, wie es Bilfinger¹¹ ausdrückt, „die noch vorhandenen Kräfte der Einzelstaaten möglichst einheitlich in den Dienst des Reiches zu stellen“. Die Erfüllung dieses Wunsches würde in der Tat geeignet sein, den „Gemeinsinn“ der Länder zu erregen und zu erhalten. Folglich wäre ein Föderalismus solcher Prägung nicht einheitsgefährdend, sondern einheitsfördernd; er würde den Partikularismus nicht begünstigen, sondern ihm entgegenwirken; er würde statt des „Sprengpulvers“ eine „Klammer“ schaffen. Also Föderalismus nicht nur, wie vorhin, um der Freiheit, sondern auch um der Einheit willen. Das war ja auch der Kern des Föderalismus, wie ihn Bismarck verstanden und vertreten hat! Niemals hat er größere Staatsweisheit bekundet als in dem Augenblicke, als er durch die Einrichtung des Bundesrats das deutsche Landesfürstentum zur selbständigen Mitarbeit am Reiche heranzog. Das hat die Reichseinheit gestärkt, nicht gefährdet. Es ist eine einseitige Auffassung der deutschen Staatsgeschichte, wenn man das Länderstaatstum nur als Quelle der Dekomposition betrachtet. So richtig es ist, daß die Territorialgewalten den Untergang des alten Reiches herbeigeführt haben, so unzweifelhaft ist es doch auch, daß sie Jahrhunderte hindurch das Reich, dessen Bestand von einem im Wesen undeutschen Kaisertum bedroht war, in föderativer Form zusammengehalten haben. Man wird heute gewiß nicht behaupten wollen, die Reichsgewalt sei so stark, daß sie der Mithilfe der Einzelstaaten bei der Erhaltung der Reichseinheit durchaus entraten könnte!

Man kann und muss nach alledem zugeben, daß es neben unberechtigten auch wohlbegündete Ansprüche des deutschen Föderalismus gibt. Und es fragt sich nun, wie diese erfüllt werden können. Bei der Antwort hierauf wird die formelle und die materielle Seite auseinanderzuhalten sein.

IV.

Es ist mißlich, daß sich die von der drängenden Gegenwart geforderten Konzessionen an den Föderalismus, abgesehen von unbedeutenden Din-

¹¹ [Carl Bilfinger, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: VVDStRL 1 (1924), S. 35–59, hier S. 58: 1. These].

gen, nicht ohne eine förmliche Änderung der Verfassungsurkunde, also vermutlich nur unter heftigen parlamentarischen Kämpfen werden verwirklichen lassen. Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs in der Bismarckschen Periode besaß eine wunderbare Beweglichkeit, die es erlaubte, ohne sonderliche Schwierigkeiten den wechselnden Bedürfnissen der bundesstaatlichen Politik Rechnung zu tragen, dergestalt, daß sich je nachdem bald eine unitarische, bald eine föderalistische Biegung der staatsrechtlichen Verhältnisse vornehmen ließ. Das hing zusammen einmal mit der in der Praxis ausgebildeten Methode der „stillschweigenden“, d. h. solcher Verfassungsänderungen, die sich durch einfache Gesetze ohne Änderung des Verfassungstexts vollziehen lassen. Zwar mußten solche Gesetze die für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen wahren. Aber die Verfassung kannte für Verfassungsänderungen keine andere Erschwerung, als daß sich im Bundesrate nicht vierzehn Stimmen oder mehr gegen die Änderung erklären durften; eine erhöhte Majorität im Reichstage wurde nicht gefordert. So konnten sich oft fast unvermerkt Verschiebungen in der bundesstaatlichen Struktur des Reichs, sei es in unitarischer Richtung – das war das häufigste –, sei es in föderalistischer vollziehen. Die wichtigsten Erweiterungen der Reichskompetenz und die durchaus unitarisch wirkende Einführung von Stellvertretern des Reichskanzlers sind ebenso, wie die föderalistische Rückbildung der Reichsfinanzverfassung durch die Franckensteinsche Klausel,¹² von einfachen Gesetzen herbeigeführt worden. Dazu kam, für die Gesetzgebung wie für die Verordnungs- und Verwaltungspraxis von Bedeutung, daß die Verbindung des Bundesratssystems mit dem System der preußischen Hegemonie der Verfassung eine ungeheure Elastizität verlieh. Je nachdem die preußische Vormacht es gut fand, sich vor den unitarischen oder vor den föderalistischen Wagen zu spannen, konnte sie ihre beherrschende Stellung im Bundesrate dazu benutzen, diesen in die eine oder andere Richtung zu lenken. Die preußische Hegemonie war weder ein rein unitaristisches Element der Verfassung, wie manche meinen, noch ein föderalistisches, wie andere denken, sondern sie war gerade ein Instrument, vortrefflich geeignet, die beiden Gegensätze in der Verfassung in harmonischen Zusammenklang zu bringen.

Die Weimarer Verfassung ist von solcher Schmiegksamkeit weit entfernt. Das bedeutet keinen Vorwurf. Im Gegenteil, eine auf demokratisch-parlamentarischer Basis aufgebaute Verfassung, welche die Gesetzgebung in die Hände rasch wechselnder Mehrheiten legt, muß eher „starr“, als „biegsam“

12 [Dazu vgl. Andreas Thier, Franckensteinsche Klausel, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, 2. Aufl., Berlin 2008, Bd. I, Sp. 1648–1650].

sein, wenn anders der verfassungsmäßige Zustand vor dauerndem Wechsel gesichert werden soll. So hat der Art. 76 der Reichsverfassung die Änderung der Verfassung an wesentlich schwerere Formen gebunden, als wir früher gewohnt waren. Freilich hat sich das System der „stillschweigenden“ Verfassungsänderungen aus der früheren in die jetzige Praxis herübergeschleppt. Allein nach Lage der Dinge wird damit nicht eine Erleichterung für föderalistische, sondern gerade für unitarische Verfassungsänderungen geboten, dies sogar in so hohem Maße, daß die bayerische Denkschrift an diesem Punkte mit einer besonders energischen und, wie ich glaube, berechtigten Kritik eingesetzt hat¹³.

Angesichts der Schwierigkeiten, die sich einer Befriedigung föderalistischer Wünsche auf dem ordnungsgemäßen Wege der Gesetzgebung entgegenstellen, hat man versucht, auf Umwegen zu helfen.

Man hat bei mehreren Gelegenheiten formliche Verträge zwischen Reich und Ländern geschlossen. Das schien z. B. im Bereich des Post-, Eisenbahn- und Wasserstraßenwesens sogar durch die Verfassung geboten zu sein; denn diese verlangte sowohl hinsichtlich der Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs, als bezüglich der Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen eine „Verständigung“ über die Bedingungen der Übernahme. Dabei hat sich nur leider gezeigt, daß die Zugeständnisse, die das Reich den Selbständigkeitansprüchen der beteiligten Einzelstaaten machte, entweder mager waren und daher nicht befriedigten, oder daß sie, soweit sie Beifall fanden, in der Einräumung höchst bedenklicher, weil dem Sinne der Verfassung zuwiderlaufender Sonderrechte bestanden.

In anderen Fällen hat man geglaubt, durch Regierungs erklä- rungen mindestens eine Beruhigung schaffen zu können. Bekannt sind die ausführlichen Erklärungen, welche die Reichsregierung der bayerischen Regierung gegenüber am 11. und am 23. August 1922 über die Handhabung der Republikschutzgesetze abgegeben hat, und das damit zusammenhängende Schreiben des Reichskanzlers an den bayerischen Ministerpräsidenten vom 23. August 1922, worin unter anderem versprochen wird, es solle von den noch nicht ausgeführten Zuständigkeiten des Reichs

13 Über die Zulässigkeit und Angemessenheit stillschweigender Verfassungsänderungen hat der im September d. J. in Heidelberg tagende deutsche Juristentag Verhandlungen gepflogen und Beschlüsse gefaßt. Diese werden nebst den Referaten des Grafen zu Dohna und des Verfassers dieser Abhandlung demnächst in Drucke erscheinen. [in: Verhandlungen des Dreißigsten Deutschen Juristentags, Berlin und Heidelberg 1925].

nicht ohne Not und, soweit möglich, nicht ohne Zustimmung des Reichsrats Gebrauch gemacht werden. Noch bekannter ist das „Abkommen“ mit der bayerischen Regierung vom Februar 1924, dem ein spöttischer Mund den Namen des „Homburger Friedens“ beigelegt hat. Hier ließ sich die Reichsregierung zu Versprechungen hinsichtlich der Abberufung des Landeskommendanten, der Verwendung „bayerischer“ Truppen außerhalb Bayerns, des Inhalts des Fahnenfeinds herbei. Weniger bekannt, aber nicht weniger wichtig war die den Landesregierungen gemachte Zusage, man werde die in Art. 69 der Verfassung ausgesprochene Verpflichtung, die Gesetzentwürfe vor der Einbringung beim Reichstag zunächst dem Reichsrat vorzulegen, nicht weiterhin durch Provokation von Initiativanträgen aus der Mitte des Reichstags umgehen. Im April 1924 sind Vereinbarungen in Angelegenheiten des Eisenbahnwesens abgeschlossen worden, und der Reichskanzler Marx hat in seiner Rede vom 4. Dezember 1923 geradezu programmatisch den „Weg der Verhandlungen“ als den besten Weg bezeichnet, um das Verhältnis zwischen Reich und Ländern befriedigend zu gestalten.

Über solche vertragsmäßige oder doch vertragsähnliche Abmachungen ließe sich manches sagen. Sie haben einerseits einen nur sehr beschränkten Wert, da sie, sofern sie überhaupt rechtlich bindend sein sollten, doch jedenfalls nur die im Augenblicke am Ruder befindliche, nicht jede künftige Reichsregierung verpflichten. Sie sind auf der anderen Seite politisch bedenklich; es liegt nahe, daß die am Vertrage nicht beteiligten Landesregierungen gegen solche Extratouren recht nachdrücklich Einspruch erheben. Und es besteht die Gefahr, daß die Reichsregierung bei jedem Gesetzentwurf, den sie einbringt, darauf gefasst sein muß, auf früher abgegebene Zusicherungen allgemeinen Inhalts festgenagelt zu werden. Das wichtigste und entscheidendste ist aber, daß sich solche Bindungen mit der Verfassung überhaupt nicht vertragen. An die vertragsmäßigen Rechte der Reichsgewalt kann niemals durch Vertrag, sondern nur durch Verfassungsänderung gerührt, und reichsgesetzlichen Bestimmungen, wie etwa die des Wehrgesetzes, können nur durch Reichsgesetz beseitigt oder geändert werden.

Ein dritter Versuch, föderalistischen Wünschen entgegenzukommen, ist gelegentlich in der heutzutage nicht mehr ungewöhnlichen Form der Ausnahme- oder Notverordnung gemacht worden. Besonders die „Ermächtigungsgesetze“ schienen hierzu zu ermutigen. Als ein bezeichnendes Beispiel darf der merkwürdige § 42 der dritten Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 angeführt werden. Es heißt dort: „Die Aufgaben der Wohlfahrtspflege, des Schul- und Bildungswesens und der Poli-

zei werden den Ländern nach Maßgabe näherer reichsrechtlicher Vorschriften zu selbständiger Regelung und Erfüllung überlassen ... Vor der Überlassung an die Länder werden die reichsrechtlichen Vorschriften, die dem Grundsatz des Satz 1 entgegenstehen, aufgehoben werden.“ Was soll das heißen? Entweder bedeutet die Klausel nichts anderes als ein Programm ohne rechtlich bindende Kraft; dann ist ihre Aufnahme in eine „Verordnung“ wertlos und sinnlos. Oder es soll ein Verzicht des Reichs auf Kompetenzen ausgesprochen werden, die ihm in der Verfassung in bezug auf Wohlfahrtspflege, Polizei, Schul- und Bildungswesen beigelegt worden sind. Dann ist die Klausel verfassungswidrig und nichtig, da das Ermächtigungsgesetz, auf dem die Verordnung beruht, jede Abweichung von den Vorschriften der Verfassung ausdrücklich untersagt hat.

Es zeigt sich also, daß eine Umlenkung der Reichsverfassung selbst in gemäßigt föderalistische Bahnen nur auf geradem Wege bewirkt werden kann. Ohne eine Revision der Reichsverfassung ist hier nichts oder nicht viel auszurichten. In welchem Sinne soll nun diese Revision erfolgen?

V.

Man hat wiederholt gesagt, es werde sich die unitarische Strenge der Weimarer Verfassung mildern und weniger fühlbar machen lassen, wenn man sich entschließe, die jetzt übliche Häufung der Reichsgeschäfte in der Berliner Zentrale durch ein überlegtes System der Dezentralisation zu ersetzen. Namentlich der frühere Reichsminister Koch hat sich wiederholt in energischer und eindrucksvoller Weise für diesen Gedanken eingesetzt. Allein ich meine, daß sich hierdurch die berechtigten Ansprüche eines „veredelten“ Föderalismus nur zur Hälfte befriedigen lassen würden. Der Begriff der Dezentralisation läßt in diesem Zusammenhange mehrere verschiedene Bedeutungen zu. Handelt es sich dabei lediglich darum, Geschäfte der Reichsministerien auf Bezirksinstanzen abzuwälzen, die wie etwa die Landesfinanzämter oder Finanzämter gleichfalls Reichsbehörden sind, so bedeutet dies nur eine Verschiebung der Zuständigkeitsordnung innerhalb des Reichsbehördenorganismus. Eine solche hat für das Verhältnis zwischen Reich und Ländern keine Wirkung, oder wenn doch, vielleicht nicht immer eine günstige. Denn einerseits kann sie da oder dort eine föderalistische Empfindlichkeit, welche die Reichsbeamten nun einmal nicht gern in der Lokalinstanz wirken sieht, in unerfreulicher Weise verletzen. Die Dezentralisation kann andererseits, namentlich wenn sie durch Einrichtung reichsministerieller Delegaturen in größeren Einzelstaat-

ten geschieht, leicht zur Begründung von Sonderrechten führen – die neuste Geschichte des Post- und Eisenbahnwesens zeigt das deutlich – und daher, wie B i l f i n g e r richtig bemerkt hat, dem Partikularismus Vorschub leisten. Anders würde es stehen, wenn man Dezentralisation dadurch vornähme, daß man „Aufgaben des Reichs an die Länder und Gemeinden abgäbe“. Aber auch das wäre in zweierlei Weise möglich. Entweder indem man Landesbehörden und Landesbeamte mit der Vornahme von Geschäften der Reichsverwaltung betraute, dabei aber die Beauftragten der Leitung und Kontrolle einer Reichsinstanz unterstellte. Damit wäre den Einzelstaaten wenig gedient. Denn ein System, das den Ländern keine Verwaltung im eigenen Namen und unter eigener Verantwortlichkeit gibt, sondern ihre Behörden zu „mittelbaren“ Reichsbehörden macht, ein System, das statt einer bloßen „Oberaufsicht“ über die Landeszentralregierungen eine unmittelbare Dienstaufsicht über Landesmittel- und Unterbehörden einführt, ein System, das den Ländern vielleicht sogar ein gutes Teil ihrer Ämterpatronage entzieht, würde ja eher eine unitarische als eine föderalistische Wirkung haben. Ein wirkliches Entgegenkommen gegen den Föderalismus würde also nur in einer solchen „Dezentralisation“ zu finden sein, die eine Abwälzung von Zuständigkeiten des Reichs auf die Länder als s t a a t l i c h e Einheiten enthielte. Damit wäre in der Tat die eine Hälfte des föderalistischen Programms erfüllt. Aber eben nur die eine, und vielleicht nicht die wichtigste. Jeder andere Wunsch, die Einzelstaaten in höherem Grade an den Geschäften des Reichs teilnehmen zu lassen, bliebe unberücksichtigt. Ja, es würde ihm in gewissem Sinne sogar entgegengearbeitet, weil jede Verengerung der Reichskompetenzen naturgemäß auch die Möglichkeiten einer Beteiligung der Länder an Reichsgeschäften verringert.

Es ergibt sich hieraus, daß eine Verfassungsrevision durch Abbau der Reichszuständigkeiten nicht das allerwichtigste Mittel zur Erreichung des gesteckten Ziels sein möchte. Immerhin muß dieser Abbau sehr ernstlich erwogen werden; er läßt sich auch ohne Schaden für die gemeindeutschen Interessen an einer Reihe von Stellen durchführen.

Das gilt zunächst für die Kompetenz zur G e s e t z g e b u n g . Es spricht vieles dafür, daß man von dem, was in den Artikeln 7 bis 10 der Verfassung und in manchen Bestimmungen der Grundrechte dem Reiche überwiesen worden ist, wieder aus der Hand gibt. Armenwesen, Wander- und Jugendfürsorge, Bergbau, Theater- und Lichtspielwesen bedürfen höchstens zum Teil rechtsrechtlicher Regelung; soweit dies der Fall ist, ergibt sich die Zuständigkeit des Reichs nach dem schon oben erwähnten Grundsatze der „Konnexität“ meist aus anderen Klauseln der Verfassung. Eine

Hauptaufgabe scheint mir die glatte Beseitigung des Artikels 9 der Verfassung zu sein, der dem Reiche unter der nichtssagenden und wirkungslosen Voraussetzung des „Bedürfnisses für den Erlaß einheitlicher Vorschriften“ die gesetzgeberische Regelung der gesamten Wohlfahrtspflege und des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstattet. Damit ist der Reichsgesetzgebung ein Gebiet fast ohne, jedenfalls ohne irgendwelche sichere Grenzen erschlossen worden; das Reich kann den Ländern einen großen Teil von Aufgaben entreißen, auf denen sie bisher ungestört und gut gearbeitet haben und wahrscheinlich auch in Zukunft besser arbeiten werden als das Reich. Ebenso verträgt der Artikel 10 mit seiner „Grundsatzgesetzgebung“ eine, wenn auch vorsichtig vorzunehmende, Säuberung. Das Bodenrecht und die Bodenverteilung sollte der Reichszuständigkeit wieder entzogen werden; die bayerische Denkschrift spricht mit Recht von der Gefahr, „daß die mannigfachen natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verschiedenheiten des Bodens und seiner bisherigen Rechts- und Besitzverhältnisse und die mannigfachen kulturellen Eigenheiten, die sich aus diesen Verschiedenheiten ergeben, zugunsten eines öden Einerlei verschwinden“. In bezug auf die Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften, Schulen und Landesbeamten sollte den Ländern die einstige Unabhängigkeit ihrer Gesetzgebung zurückgegeben werden, freilich unbeschadet des Rechts des Reichs, die Freiheit des Einzelnen und den Schutz seiner Rechte zu gewährleisten. Man darf nicht einwenden, daß dem Reiche nach Art. 10 ja nur die Aufstellung von „Grundsätzen“ zustehe. Denn abgesehen davon, daß die Grenze zwischen Grundsätzlichem und Nichtgrundsätzlichem flüssig und dem Ermessen des Gesetzgebers preisgegeben ist, so ist, wie die bayerische Denkschrift wiederum sehr richtig sagt, „gerade das Grundsätzliche das Wesentliche und Wichtige“. Ebensowenig darf man sich und andere mit der Beruhigung trösten, daß das Reich in bezug auf konkurrierende Bedarfs- und Grundsatzgesetzgebung Enthaltsamkeit üben könne und, wie oben gezeigt, durch seine Regierung auch versprochen habe. Allein die Einzelstaaten werden nicht ohne weiteres geneigt sein, sich solchen Sirenenklängen gefangen zu geben. Und es ist doch auch zu bedenken, daß, solange der Katalog der Reichsgesetzgebungskompetenzen ungekürzt in der Verfassung stehenbleibt, die Reichscentralstellen vermöge des Rechts der „selbständigen Reichsaufsicht“ in der Lage bleiben, die Landesverwaltungen auf allen dort aufgezählten Gebieten mit begründeten und unbegründeten Anfragen, Anregungen und Ausstellungen nach Belieben zu behelligen und dadurch Verdrießlichkeiten hervorzurufen, die besser vermieden werden.

Wichtiger noch als die Erwägung, ob eine Wiedereinsetzung der Länder in den Besitz ihrer alten Gesetzgebungsvorbehalte möglich und wünschenswert sei, scheint mir die Frage zu sein, ob die Verwaltungshoheit der Einzelstaaten mehr, als in der Verfassung geschehen, geschont werden müsse. Es handelt sich dabei nicht in erster Linie um eine Verminderung des dem Reiche schon durch die Verfassung zugewiesenen Besitzes an eigener unmittelbarer Verwaltung. Hier wird sich Geschehenes schwerlich rückgängig machen lassen. Höchstens in Nebendingen könnte man hier vorgehen; so wäre vielleicht an eine Revision des Art. 97 in bezug auf die reichseigene Strom- und Schifffahrtspolizei zu denken. Es handelt sich ferner auch nicht darum, ob etwa die Verwaltung der Reichssteuern den Ländern zurückzugeben sei, – übrigens eine technisch schwierige Maßregel, über deren Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit ich mich des Urteils enthalte. Denn die reichseigene Verwaltung ist von der Verfassung nur für Zölle und Verbrauchssteuern, nicht für andere Steuern vorgeschrieben; eine Revision der Verfassung steht also hier nur zum Teil in Frage. Wohl aber muß ernstlich geprüft werden, ob nicht die Klausel des Art. 14 zu streichen sei, die es dem Reiche gestattet, den aus dem alten Rechte übernommenen und tief begründeten Grundsatz, daß die Reichsgesetze durch die Landesbehörden auszuführen sind, nach Gutdünken durch einfache Reichsgesetze zu durchbrechen. Während sich früher das Reich neue Verwaltungskompetenzen immer nur durch eine Verfassungsänderung ad hoc aneignen konnte, ist es jetzt in der Lage, ohne größere Anstrengungen Stück für Stück aus der Verwaltungshoheit der Einzelstaaten herauszubrechen. Diese Klausel wird von den Ländern mit Recht als eine ständige Bedrohung des Restbestandes ihrer Staatlichkeit empfunden und sollte als eine Überschreitung der unitarischen „Bedürfnisgrenze“ beseitigt werden.

Das Kernproblem der ganzen Verfassungsfrage liegt nun aber auf dem organisatorischen Gebiete. Und nach Lage der Sache kann es sich hier zunächst nur darum handeln, ob und inwieweit den föderalistischen Bestrebungen durch eine Verstärkung der Stellung des Reichsrats entgegenzukommen sei. Denn der Reichsrat ist die Stelle, an der der Einfluß der Einzelstaaten auf die Willensbildung des Reichs, die Stelle, an der ihre Mitarbeit am Reiche am meisten und am sichtbarsten zutage tritt.

Die radikalste, übrigens weder von der bayerischen noch von der badischen Denkschrift, sondern nur in dem bekannten Bamberger Programm der Bayerischen Volkspartei vertretene Forderung, dem Reichsrat unverkürzt die Rolle des ehemaligen Bundesrates zuzuweisen, in der Form, wie er sie nach der ursprünglichen Bismarckschen Verfassung zu spielen hatte,

ist unerfüllbar. Wir haben früher gezeigt, daß solche Restitution die Ergebnisse einer schon vor der Revolution fast abgeschlossenen Entwicklung ignorieren würde. Man kann den Reichsrat nicht mehr, wie einst, mit wesentlichen Funktionen der Reichsaufsicht betrauen. Man kann ihn auch nicht wieder zum Hauptträger des Reichsverordnungsrechtes machen. Ob man, wie die bayerische Denkschrift, verlangt, den Abschluß nicht nur von Bündnissen, sondern auch, wie ehemals, von Verträgen, „die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen“, an die Zustimmung des föderativen Reichsorgans binden sollte, darüber läßt sich eher sprechen. Was die in den Bereich der Gesetzgebung einschlagenden Verträge anlangt, wäre die Forderung sogar selbstverständlich, wenn sich die andere und wichtigere durchsetzen sollte, dem Reichsrat ein volles Mitbestimmungsrecht bei der Reichsgesetzgebung einzuräumen.

Denn das ist ja schließlich die Hauptsache von allem. Hier reichen sich die bayerische und die badische Denkschrift, die im übrigen nicht immer die gleichen Wege gehen, brüderlich die Hand. In der Tat, beläßt man dem Reichsrat im Verfahren der Reichsgesetzgebung seine jetzige bescheidene Stellung oder bessert sie hier nur in Kleinigkeiten aus, so bleibt die ganze Verfassungsrevision auch vom Standpunkte eines maßvollen Föderalismus aus betrachtet eine Halbheit, selbst wenn man auf anderen Gebieten allerlei Konzessionen machen wollte. Denn alle Einflußmöglichkeiten und Einflußrechte, wie sie sein mögen oder ausgeklüngelt werden können, bleiben doch im Sande stecken, wenn sie nicht in einer entscheidenden Mitwirkung an der Gesetzgebung ihre Krönung finden. Sowenig sich vor hundert Jahren die Landtage mit der Rolle einer bloß gesetzesberatenden Körperschaft zufrieden gaben, soweinig werden sich heute die Einzelstaaten mit den Initiativ- und Einspruchsrechten abspeisen lassen, die dem zur Vertretung ihrer Interessen geschaffenen Reichsrat von der jetzigen Verfassung vergönnt sind. Will man zur Ruhe kommen, so muß also wohl der Schritt gewagt werden. Dabei genügt es nicht – obschon auch das eine Verbesserung des geltenden Rechtes wäre –, daß man dem Reichsrat ein absolutes Veto gegen Verfassungsänderungen zuerkennt. Man muß ihm bei jedem Reichsgesetze die Ebenbürtigkeit mit dem Reichstage, die Mitwirkung bei der Sanktion der Reichsgesetze gewähren, und zwar ein volles Recht des Mitbeschlusses, nicht überwindbar durch Zweidrittelmehrheiten des Reichstags oder Volksentscheide. Daß man dann dem Reichsrat auch, wie früher dem Bundesrat, bei der Einbringung der Gesetzesvorlagen durch die Reichsregierung die Präzedenz zuerkennen müsste – was die badische und die bayerische Denkschrift verlangen –, wäre keine unbedingte notwendige Folge; es hätte auch heute nicht

denselben Wert wie früher, da die mit dem Reichstage versippte Reichsregierung doch immer in der Lage bliebe, das Vorrecht des Reichsrats durch Provokation von Initiativanträgen zu umgehen.

Der frühere Reichsminister Koch hat ausgeführt, der Reichsrat würde, wenn er die Gleichberechtigung mit dem Reichstage erhielte, die Stellung einer ersten Kammer einnehmen¹⁴. Wenn das zuträfe, so würde es meines Dafürhaltens kein Unglück sein. Das Zweikammersystem ist eine sehr nützliche Einrichtung. Es würde dem Grundcharakter der Weimarer Verfassung nicht widersprechen. Bekanntlich war es in dem von Preuß verfassten ersten Entwurfe vorgesehen. Koch meint, eine erste Kammer pflege die Gleichberechtigung mit der zweiten nur dann zu erlangen, wenn sie auf geschichtlicher Autorität beruhe oder irgendwie ein besonderes Gewicht an Sachkunde oder wirtschaftlichem Einfluß in sich trage, das der anderen Kammer abgehe. Selbst dann noch sei ihre Gleichberechtigung nicht voll aufzurichten, weil ihr gegenüber die Ministerverantwortlichkeit nicht durchgeführt werden könne. Aber wenn sich im Deutschen Reiche eine erste Kammer als Repräsentation der Einzelstaaten einsetzen ließe, so wäre doch wohl in ihr ein Element von recht beträchtlicher „geschichtlicher Autorität“ vertreten, das sich vielleicht später einmal bei einer Zuziehung der jetzt im Reichswirtschaftsrat vertretenen Kreise durch Männer von „Sachkunde und wirtschaftlichem Einflusse“ ergänzen ließe. Und warum soll gegenüber einer ersten Kammer eine Ministerverantwortlichkeit nicht bestehen können? Das französische Beispiel lehrt, daß dies sehr wohl möglich ist. Es stimmt auch nicht, daß der Reichsrat als erste Kammer nur eine Dublette des Reichstags sein würde. Denn obwohl die Landesregierungen, die in ihm vertreten sind, Geschöpfe ihrer Landesparlamente, also mittelbar ebenso von den „Wählermassen“ abhängig sind wie der Reichstag, so ist doch schon die andere Form der Auslese vollauf geeignet, einer so gestalteten Versammlung ein anderes Gesicht zu geben als einer auf unmittelbaren Volkswahlen beruhenden Körperschaft. Wäre dem nicht so, so würde das Zweikammersystem in anderen Bundesstaaten, ja es würde sogar die Institution des Reichsrats in seiner jetzigen Form vollständig sinnlos sein.

Allein es hat keinen Zweck, diese Fragen weiter auszuspinnen. Denn die Sache liegt eben nicht so, daß die Erhebung des Reichsrats zu einem bei der Gesetzgebung dem Reichstage gleichberechtigten Organ die Einführung einer ersten Kammer bedeuten würde. So haben es sich jedenfalls die Länder, die jenes Ziel verfolgen, nicht gedacht. Sie wollen, daß im Reichs-

14 Deutsche Juristenzeitung 1924, Sp. 79.

rate auch künftig die Einzelstaaten als solche mit einem ihrer historischen Vergangenheit entsprechenden Gewichte vertreten seien, daß dort nach wie vor, anders als in einer ersten Kammer, nach Instruktionen gestimmt werde, daß die Einrichtung des Reichsrats den in den Ländern regierenden Autoritäten eine Mitregierung im Reiche ermögliche. Daher der Wunsch, dem Reichsrat die Verordnungsgewalt, die Mitwirkung beim Abschluß von Bündnissen und Staatsverträgen, das Recht auf Auskunft seitens der Reichsregierung über die Führung der Reichsgeschäfte, kurz das Recht zum „Mitwirken und Mitsorgen“, wie es die bayerische Denkschrift ausdrückt, zu verschaffen, überhaupt die „Hebung der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichsrats zu der Stellung des früheren Bundesrats“ zu bewirken. Bekanntlich war aber der Bundesrat keine erste Kammer, sondern das Hauptorgan der Regierung des Reichs. Auch wenn man also die zahlreichen Nummern dieses Programms bis auf die Gewährung des Sanktionsrechts bei der Reichsgesetzgebung zusammenstreicht, so wird doch auch dieses Recht nach der zugrunde liegenden Idee dem Reichsrat als einem regierenden Kolloquium neben dem Reichsparlamente zufallen.

Erst hieraus ergeben sich nun aber verfassungsrechtliche und verfassungstechnische Probleme der schwierigsten Art, deren Bedeutung sich noch steigern würde, wenn etwa die Stellung des Reichsrats nicht nur im Bereich der Gesetzgebung, sondern auch in dem der Verwaltung erhöht werden sollte. Die Probleme liegen so nahe, daß man kaum anzunehmen wagt, sie seien den Verfassern der süddeutschen Denkschriften, die ihrer nicht einmal in Andeutungen Erwägung tun, völlig entgangen. Um so mehr ist es Pflicht, darauf hinzuweisen. Nicht um die föderalistischen Vorschläge durch Hinweis auf ihre Konsequenzen ad absurdum zu führen, sondern um die Fragen, die sich aus ihnen ergeben, nach Möglichkeit bis ans Ende zu durchdenken.

VI.

Wenn die deutschen Einzelstaaten durch eine bedeutende Vermehrung der Rechte des Reichsrats wieder zu einer beherrschenden Stellung im Reiche gelangen, so ist es selbstverständlich, daß sie alle gleichmäßig an dem Gewinne Anteil erhalten müssen. Es wird keiner von ihnen dulden können, daß ihm in der Körperschaft, die auf das Niveau eines Hauptregierungsorgans emporgehoben worden ist, Fesseln angelegt sind, die ihn verhindern, das ihm nach geschichtlicher und gegenwärtiger Bedeutung ge-

bührende Gewicht in die Waagschale zu werfen. Dies geht in erster Linie den Staat Preußen an.

Der preußische Staat hat sich bei der Einrichtung des neuen Reichs und bei der Feststellung des Inhalts der Weimarer Verfassung eine Behandlung gefallen lassen müssen, die man selbst dann nur schwer begreifen kann, wenn man den unitarischen Doktrinarnismus der im Reiche damals maßgeblichen Persönlichkeiten einerseits, die Parteigebundenheit der durch die Revolution in Preußen zur Herrschaft gelangten Kreise andererseits in Rechnung zieht. Viel länger als in den deutschen Mittelstaaten hat es in Preußen gedauert, bis sich das, was wir oben den Lebenswillen des Einzelstaats nannten, in Volksvertretung und Regierung wieder eingefunden hat. Nicht bloß Zuschauer aus nächster Nähe sind erstaunt gewesen, wie zaghaft und bescheiden die preußischen Interessen zur Zeit des Weimarer Staatenausschusses, aber auch noch in den Anfängen des Reichsrats vertreten worden sind. Wie tief in den ersten Monaten nach Erlaß der Reichsverfassung der Wille zur Selbstbehauptung im preußischen Staate gesunken war, zeigt am deutlichsten der selbstmörderische Beschuß, den die preußische Landesversammlung am 17. Dezember 1919 gefaßt hat: Preußen wolle, ehe es sich eine eigene neue Verfassung gebe, den Versuch machen, ob sich nicht schon jetzt die Schaffung eines deutschen Einheitsstaats erreichen lasse; es sei bereit, in einem solchen Einheitsstaate aufzugehen, wenn dieselbe Bereitwilligkeit auch bei den anderen Ländern bestehe. Das damals erwartete Echo aus den übrigen Einzelstaaten hat sich freilich nicht hören lassen! Demungeachtet hat sich Preußen zunächst in seiner Politik der Selbstauflösung nicht irremachen lassen; die programmatischen Artikel über die Autonomie der Provinzen in der Novembrerverfassung von 1920 sind dessen Zeuge.

Diese Politik der Entzag ist ja gewiß zu beträchtlichem Teile inzwischen aufgegeben worden. Aber noch immer läßt sich beobachten, daß Preußen dem Reiche gegenüber die seiner Bedeutung entsprechende Haltung nicht einnimmt. Es wagt nicht energisch aufzutreten und überläßt oft in großen Fragen anderen Staaten die von Rechts wegen ihm zukommende Führung. Solche Politik läßt sich allenfalls fortsetzen, wenn sich eine weitere Entwicklung der Reichsverfassung in unitarischer Richtung ohne Hemmnisse vollziehen würde. Sie wird aber in demselben Augenblicke unmöglich, in dem das Gegenteil eintritt. Sobald sich eine Revision der Reichsverfassung in föderalistischem Sinne durchsetzt, sobald die Einzelstaaten einen im Vergleich zum gegenwärtigen Rechtszustande wesentlich verstärkten Einfluß auf das Reichsregiment gewinnen, wird sich Preußen gezwungen sehen, aus seiner Zurückhaltung herauszutreten und das ihm

nach Umfang, Bevölkerungszahl, politischer und wirtschaftlicher Bedeutung zukommende Gewicht im Reiche zu fordern. Es ist fraglich, ob die bayerische Regierung völlig zufrieden sein wird, wenn sich die von ihr ins Rollen gebrachte Revisionsfrage in dieser Richtung entwickelt!

Preußen wird und muß zunächst verlangen die Beseitigung des für seinen Bestand bedrohlichen Artikels 18 der Reichsverfassung. Dieser Artikel ist in erster Linie als Sturmblock gegen die Existenz des preußischen Großstaats gedacht gewesen; kein anderer Staat wird durch ihn in demselben Maße beunruhigt wie Preußen. Der preußische Staat kann nicht länger dulden, ständig der Gefahr der Zerpulverung ausgesetzt zu sein, wenn andere Länder sich anschicken, die Hand an das Reichsruder zu legen. Dem „entschiedenen Bekenntnis“ zu Artikel 18, das der Antrag der bayerischen Volkspartei verlangt, wird der preußische Staat ein entsprechendes „Non possumus“ entgegensezten müssen.

Preußen wird und muß aber unter der gleichen Voraussetzung weiterhin verlangen die Beseitigung der Verfassungsvorschrift, die dem preußischen Staate gebietet, die Hälfte seiner Reichsratsstimmen durch Vertreter der Provinzialverwaltungen abgeben zu lassen. Diese Vorschrift, die das von Natur und Vernunft dem preußischen Staate zukommende Gewicht im Reichsrat künstlich herabsetzt, es im Ergebnis zuweilen fast auf die Ebene des dem bayerischen Staate zufallenden herabdrückt, – die Vorschrift, welche die erwartete Auflösung des preußischen Einheitsstaates in einer wichtigen Beziehung unzeitig vorausnimmt, ist schon heute schwer erträglich. Ihre praktische Bedeutung und Wirkung lässt sich aus den Berichten über die Abstimmungen des Reichsrats statistisch feststellen. Vom März 1922 bis zum Dezember 1923 konnte man – für absolute Genauigkeit kann ich freilich nicht einstehen – außer einer Reihe von Abstimmungen über Unterfragen nicht weniger als dreiundzwanzig Fälle zählen, in denen bei Hauptabstimmungen über Gesetze, Verordnungen oder Vertagungsanträge den preußischen Regierungsstimmen dissentierende Provinzialstimmen entgegengetreten sind. Dabei fand sich manchmal nur ein kleiner Teil, manchmal die Mehrheit, gelegentlich sogar die Gesamtheit der Provinzialvertreter in der Opposition gegen die Staatsregierung zusammen. Der Erfolg ist nicht immer der gewesen, daß die preußischen Staatsstimmen bei der Gesamtabstimmung in die Minderheit gedrängt worden sind. Aber ihr Gewicht hat häufig gelitten, der Druck einer partikularistischen Fronde ist durch Hinzutritt preußischer Provinzialstimmen verstärkt, das Zustandekommen von Reichsgesetzen, für die sich die preußische Regierung eingesetzt hatte, gefährdet worden, so z. B. wenn die Regierungsstimmen den verfassungsändernden Charakter eines Gesetzes ver-

neinten, die Provinzialstimmen ihn bejahten. In den meisten Fällen handelte es sich um Gesetze oder Verordnungen von großer Bedeutung; über Anpassung des Strafgesetzbuchs an das neue Verfassungsrecht, Mietzinsbildung, Beteiligung der Frauen an der Rechtspflege, Getreideumlage, Republikschutz, Reichskriminalpolizei, das Ermächtigungsgesetz vom Oktober 1923 u. a. m. Diese Paralysierung der preußischen Staatsautorität muß auch von solchen bedauert werden, die in politisch wichtigen Fragen, in denen Staats- und Provinzvertreter auseinandergeingen, den Standpunkt der provinziellen Opposition gebilligt haben. Daher ist es bezeichnend, daß der erste energische Vorstoß gegen die Provinzialstimmen, eingeleitet durch einen Antrag des Abgeordneten von Campe vom 2. Januar 1924 (Drucksachen des preußischen Landtags Nr. 7426), von einer Partei ausgegangen ist, die keineswegs durch dick und dünn mit der jetzigen Regierung zu gehen gewillt ist. Der Inhalt des Antrags würde übrigens, wenn zum Gesetz erhoben, die Frage nicht endgültig lösen. Hier kann nicht durch ein preußisches Gesetz, sondern nur durch eine Änderung der Reichsverfassung geholfen werden¹⁵.

Wird nun nach alledem durch den föderalistischen Angriff auf die Weimarer Verfassung der preußische Staat zu einer kräftigeren Betonung seiner Individualität herausgefordert, so tritt aus dem Hintergrunde wieder das angeblich längst zur Ruhe gelangte „Gespenst“ der preußischen Hegemonie hervor. Ich würde für meinen Teil darin nicht ein Unglück, sondern die Wiederherstellung eines naturgemäßen Zustandes erblicken. Es ist ein Irrtum, wenn man eine Hegemonie Preußens für „unmöglich“ hält, weil sie unvereinbar sei mit den Wandlungen, die sich durch die Revolution vollzogen haben und nicht ohne eine neue Revolution rückgängig zu machen sind. Die preußische Vormachtstellung ist nicht untrennbar mit der monarchischen Staatsform Preußens verbunden. Sie

15 Der Antrag des Abg. von Campe und der übrigen Mitglieder der deutschen Volkspartei will den § 8 Abs. 2 des preußischen Gesetzes vom 8. Juni 1921 beseitigen. Nach dieser Vorschrift steht den Provinzialvertretern in den Vollsitzungen des Reichstags freies Stimmrecht zu; es soll nur vorher zwischen ihnen und den Regierungsvertretern eine Beratung zwecks Herbeiführung einer einheitlichen Stimmabgabe stattfinden. Die Streichung des Satzes würde also bloß das ausdrückliche Bekenntnis zur Abstimmungsfreiheit der Provinzialvertreter beseitigen, aber kein Mittel angeben, wodurch die Einheitlichkeit der preußischen Stimmabgabe bewirkt werden soll. Das letztere ist auch im Hinblick auf die Reichsverfassung m. E. nicht möglich; denn diese setzt den Eintritt einer Divergenz zwischen Regierungs- und Provinzialstimmen geradezu voraus. Darauf geht ja die Tendenz des Art. 63 Satz 2 der RV hinaus. Die ganze Einrichtung hätte sonst gar keinen Sinn gehabt.

bedarf nicht unbedingt der militärischen und der Verkehrsmachtmittel, über die der preußische Staat ehemals verfügte. Es ist nicht richtig, zu sagen, die preußische Hegemonie habe nur auf den preußischen Bajonetten beruht; das sollte am wenigsten von Leuten gepredigt werden, die im übrigen der Meinung sind, daß Staaten in Zukunft nur mit geistigen Waffen zu kämpfen und zu siegen haben. Innerhalb eines Bundesstaates, der aus großen und kleinen Einzelstaaten zusammengewachsen ist, der nur unter willkürlicher Zerreißung seines geschichtlich bedingten Gefüges in abgezirkelt gleiche Kantone zerlegt werden kann, wird die Führung notwendig dem größten Einzelstaate zukommen, zumal wenn seine überragende Größe verbunden ist mit der Größe seiner Leistungen und Verdienste um das Ganze¹⁶. Gewiß ist die Hegemonie in Deutschland heute nicht denkbar in der Form einer Herrschaft des Großen über die Kleinen, einer Ausübung der Staatsgewalt der Vormacht in den Grenzen der anderen Länder. Aber Hegemonie bedeutet nicht notwendig Herrschaft über andere. Hegemonie ist Führung. Hegemonie ist „Inbegriff aller Rechtssätze und Einrichtungen, vermöge deren die führende Macht eines zusammengesetzten Staatswesens dem Leben der Gesamtheit die gewünschte Richtung zu geben und den Stempel des eigenen Geistes aufzudrücken vermag“¹⁷. Die Erfahrung hat uns gezeigt, daß allein die innere Autorität des preußischen Rechtsgeistes und der erprobten preußischen Verwaltung ohne äußere Zwangsmittel imstande war, preußisches Recht und preußische Verwaltungsrichtlinien vielfältigster Art zu gemeindeutschem Besitze zu machen. Führertum und freiwillige Gefolgschaft ist etwas durchaus dem germanischen Rechtsgeiste Entsprungenes und Entsprechendes. Und sein ethischer Wert ist dem „eidenössischen Rechtssinne“¹⁸ der auf der Gleichheit der Einzelstaaten aufgebauten bundesstaatlichen Republiken gewiß ebenbürtig, dem Popanz des Majoritätsprinzips entschieden überlegen. Gibt man dem preußischen

16 Der „echte“ Föderalismus, der sich den wirklich föderalistischen Bundesstaat nur als Zusammensetzung gleichkräftiger Einzelstaaten denken kann, muß natürlich die preußische Hegemonie in jeder Gestalt verdammen. Vgl. insbes. Beyerle, Föderalismus, in der Festschrift der Görres-Gesellschaft für Felix Porsch (1923), S. 138 ff.

17 [Unausgewiesenes Selbstzitat aus Heinrich Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1907, S. 111 f.; dazu auch ders., Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 2. Aufl. 1943, S. 2 Fn.].

18 [Von Triepel wiederholt zitiert: Heinrich v. Treitschke, Das constitutionelle Königthum in Deutschland, in: ders., Historische und politische Aufsätze. Dritter Band: Freiheit und Königthum, 4. Aufl. Leipzig 1871, S. 604].

Staate im Rate der Länder eine Stellung, die ihn vor anderen bevorzugt, ohne die anderen zu erdrücken – ob man die Meiststimmenzahl von zwei Fünfteln noch etwas herabsetzen könnte, darüber wäre zu reden –, so wird der preußische Staat in die Lage gesetzt, seine geschichtliche Mission, die er noch nicht ausgespielt hat, auch in Zukunft zu erfüllen. Der preußische Adler wird zwar nicht mehr in Versuchung kommen, seine Fänge in den Boden anderer Staaten einzuschlagen. Aber den Wappentieren anderer Länder voranzufliegen –, das wird er noch können!

Aber damit ist die Frage nicht erledigt. An sich und zunächst bedeutet Hegemonie nur ein Führerverhältnis gegenüber anderen Staaten. Allein die Hegemoniestellung in einem Bundesstaat verleiht dem führenden Staat auch eine besondere Macht gegenüber der Zentralgewalt. Und so erhebt sich bei der Betrachtung des föderativen Systems in Deutschland der Zweifel: ist die bevorzugte Stellung eines konsolidierten Preußens in einem aufgewerteten Reichsrat mit den Interessen des Reichs als Gesamtheit verträglich? Man sieht, es ist die alte *preußisch-deutsche Frage*, die jetzt von neuem ihr Haupt erhebt. Rein verfassungstechnisch gefaßt, ist sie auf den einfachen Nenner zu bringen: ist mit der Erhöhung des preußischen Einflusses auf die Lenkung des Reichs die Gefahr einer in sich unmöglichen Doppelregierung gegeben? Entsteht hier nicht eine Rivalität, für die es an einem Ausgleiche fehlt? Vom preußischen Standpunkt aus betrachtet: was nützt Preußen die dominierende Stellung in dem auf die Gesetzgebung beschränkten Bundesrat, wenn neben beiden eine völlig unabhängige Reichsregierung steht, die ihren starken Rückhalt im Reichstage findet? Vom Standpunkte des Reichs aus gesehen: wie soll sich eine Reichsregierung durchsetzen, wenn sie sich nicht auf die im Bundesrat dominierende preußische Staatsregierung stützen, wenn sie diese Regierung nicht beeinflussen kann?

Nun handelt es sich aber doch hier um Fragen, die keineswegs von vorgestern sind. Die Schwierigkeiten, die sich aus der Notwendigkeit einer Auseinandersetzung zwischen Reichsgewalt und preußischer Staatsgewalt ergeben, haben ja die ganze Zeit der alten Verfassung hindurch bestanden. Bismarcks genial entworfenes System hatte sie allerdings in hohem Maße zu überwinden verstanden. Die Realunion zwischen preußischem Königtum und deutschem Kaisertum, die Kombination von Bundesrat und kaiserlicher Exekutive, von Reichskanzler und preußischer Ministerstellung brachte Reichs- und preußische Regierung von Haus aus in eine innige Verbindung. Als sich die Reichsregierung mehr und mehr von der preußischen emanzipierte, suchte man durch Nebenbehelfe, wie etwa durch die Ernennung hoher Reichsbeamter zu preußischen Bevollmächtigten im

Bundesrate und durch die Ernennung von Staatssekretären des Reichs zu Mitgliedern des preußischen Staatsministeriums, für ein reibungsloses Neben- und Ineinanderarbeiten der beiden Staatsgewalten zu sorgen. Aber völlig gelungen ist das niemals. Durch die Weimarer Verfassung glaubten manche das preußisch-deutsche Problem aus der Welt geschafft zu haben. Das hat sich sehr bald als ein Irrtum erwiesen. Es war eben, wie später der Minister Koch mit Recht gesagt hat, „eine Fiktion, wenn man Preußen lediglich so behandeln wollte, wie irgendein anderes deutsches Land“. Durch den verschleiernden Nebel der Verfassungsparagraphen trat überall der Riesenleib des alten preußischen Staates hervor, zeigte sich an allen Stellen das feste Gefüge seiner mächtigen Verwaltung. Trotz aller formalen Rechte der Reichsaufsicht kann man es schließlich doch nicht wagen, Reichsgesetze zu machen, wenn man nicht sicher ist, dass sie von der preußischen Verwaltung energisch und sinngemäß ausgeführt werden; das Reich kann keine innere Politik treiben ohne die Gewissheit, daß sich die preußische innere Politik in der gleichen Bahn bewegt. Daher hat es auch seit Weimar trotz der grundsätzlichen Willfähigkeit der preußischen Staatsregierung niemals an Reibungen zwischen dem Reiche und Preußen gefehlt, ja die Schwierigkeiten des Zusammenarbeitens sind – eben weil jene Verbindungsstellen der alten Verfassung fehlten – manchmal sehr viel größer gewesen als früher. Wenn man geglaubt hatte, daß sie sich durch die endlich erreichte Übereinstimmung des parlamentarischen Wahlrechts und die Gleichheit des parlamentarischen Regierungssystems im Reiche und in Preußen würden beseitigen lassen, so war das wiederum ein Irrtum gewesen. Schon die Tatsache, daß die Legislaturperioden im Reiche und Preußen nicht notwendig zusammenfallen, kann bewirken, daß die Parlemente und die Regierungen eine verschiedene Farbe besitzen, und selbst wenn gleichzeitige Neuwahlen im wesentlichen gleichartig ausfallen, so kann doch die bei unseren Parteiverhältnissen unvermeidliche Bildung von Koalitionsregierungen, entweder sofort oder später, in Preußen in dieser, im Reiche in einer anderen Form geschehen. Allerdings gehen die Aussagen über Grad und Häufigkeit von Unstimmigkeiten zwischen Reichs- und preußischer Regierung auseinander. Die einen sprechen von unerträglichen Zuständen; andere meinen, die Sache sei nicht so schlimm, man pflege sich doch gewöhnlich friedlich zu verständigen. Die Wahrheit wird sein, daß die Reibungsflächen je nach der politischen Gesamtlage, den beiderseitigen parlamentarischen Parteikonstellationen, aber auch je nach Charakter und Temperament der beteiligten Ressortminister und Dezernenten verschieden groß sind. Eines aber ist sicher: die Möglichkeit einer gefährlichen Disharmonie zwischen dem Reiche und Preußen wird

sich um ein Bedeutendes steigern, wenn sich die Entwicklung in der vorhin geschilderten Weise vollziehen sollte.

Schon längst ehe die Frage einer föderalistischen Umbiegung der Verfassung akut geworden ist, hat man nach technischen Mitteln gesucht, um den preußisch-deutschen Dualismus erträglich zu gestalten. Und es ist bezeichnend, daß diese Mittel allesamt aus dem Rüsthause der alten Verfassung und der alten Reichspraxis hervorgezogen sind. Sollte das nicht ein Fingerzeig sein für den Weg, der einzuschlagen ist, wenn sich die Verfassung im ganzen wieder mehr den einstigen Formen nähern wird?

Die Praxis der letzten Jahre hat versucht, ein engeres Zusammenarbeiten zwischen Reich und Preußen durch eine gegenseitige Beteiligung an Kabinettsitzungen herbeizuführen. Ein preußischer Staatssekretär pflegt den Sitzungen des Reichskabinetts beizuwohnen, und umgekehrt finden sich Vertreter von Reichsressorts bei preußischen Kabinettsitzungen ein. Gemeinsame Vertretersitzungen laufen daneben her. Koch hat vorgeschlagen,¹⁹ diese Einrichtung auszubauen. Der als Guest im Reichskabinett erscheinende preußische Vertreter solle immer ein Minister sein; dieser Minister solle dann auch Preußen im Reichsrat vertreten; am besten sei es, wenn dort die preußische Vertretung durch einen gemeinsamen Minister ohne Portefeuille stattfände. Der Gedanke ist sicher vortrefflich. Nur ist es zweifelhaft, ob das vorgeschlagene Rezept genügen könnte, wenn sich – was wir ja hier voraussetzen – die preußische Machtstellung im Reiche weit über den jetzigen Stand erheben würde. Muss man da nicht zu drastischeren Mitteln greifen? Solche sind in der Tat auch bereits vorgeschlagen worden, und zwar wiederum, was betont werden muß, längst ehe die föderative Frage in ihr jetziges akutes Stadium getreten ist. Zwei Lösungen kommen in Betracht. Ich will die eine die präsidentielle, die andere die ministerielle nennen.

Die erste besteht darin, daß man verfassungsmäßig eine Verbindung der Stellungen des Reichspräsidenten und eines zu schaffenden preußischen Staatspräsidenten herbeiführt. Der Gedanke ist vor längerer Zeit von Thoma²⁰ vertreten worden. Auf die Gefahr hin, von manchen für ein politisches Kind angesehen zu werden, muß ich erklären, daß ich den Gedanken nicht für innerlich unmöglich halte. Natürlich könnte er nicht in der Form ausgeführt werden, daß der in Preußen ge-

19 [Erich Koch-Weser, Das Verhältnis Preußens zum Reich, in: Deutsche Allgemeine Zeitung Nr. 158 v. 6. April 1921, Beiblatt der Morgen-Ausgabe].

20 [Richard Thoma, Deutsche Verfassungsprobleme, in: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung 6 (1919), S. 409–439, hier: 422].

wählte Staatspräsident zugleich als Reichspräsident gekoren zu betrachten wäre – das würden heute die anderen Einzelstaaten nicht mehr hinnehmen –, sondern so, daß der jeweilige Reichspräsident gleichzeitig die Rolle des preußischen Staatspräsidenten zu spielen hätte. Das preußische Selbstgefühl könnte sich mit einer derartigen Bestimmung des preußischen Staatsoberhaupts deshalb zufrieden geben, weil ja das preußische Volk mit etwa vier Siebtel der Stimmberchtigten an der Präsidentenwahl beteiligt ist. Thoma hat ausgerechnet, daß im allerungünstigsten und unwahrscheinlichsten Falle ein Reichspräsident etwa ein Drittel, für gewöhnlich aber einen sehr viel größeren Bruchteil der preußischen Stimmen auf sich vereinigen würde. Einen Sinn würde das Ganze freilich nur haben, wenn man den Präsidenten sowohl im Reiche als in Preußen von allzu starker parlamentarischer Bindung befreien könnte, wenn man z. B. sein Recht der Parlamentsauflösung von ministerieller Gegenzeichnung befreite. Ob das durchzusetzen wäre, bleibe dahingestellt.

Falls man die präsidentielle Lösung für undurchführbar hält, muß man eine Stufe tiefer steigen und es mit der ministeriellen versuchen. Hier haben wir von verschiedenen Seiten bereits Vorschläge erhalten. Koch wünscht Personalunion zwischen dem Reichskanzler, mindestens dem Vizekanzler und dem preußischen Ministerpräsidenten, dazu noch zwischen dem Reichsminister des Inneren und dem preußischen Innenminister, oder die Angliederung eines gemeinsamen Ministers ohne Portefeuille an beide Kabinette. Anschütz und Bilfinger begnügen sich mit der Personalunion zwischen Reichskanzler und Ministerpräsident; der erstere erachtet es für eventuell angezeigt, daß der Reichspräsident eine Anzahl von Ministern als Anwälte des Reichs mit Stimmrecht ins preußische Staatsministerium abordne. Stremann hält es für denkbar, daß der Reichskanzler eines der preußischen Ministerien bekleidet und daß gleichzeitig der preußische Ministerpräsident einen Sitz im Reichskabinett erhält²¹. Ich muß es mir versagen, auf diese einzelnen Vorschläge, die ich alle für erwägenswert halte, genauer einzugehen. Sicher ist jedenfalls eines: jeder von ihnen kann nur unter der Voraussetzung erfüllt werden, daß der Parlamentarismus, sei es in Preußen, sei es im Reiche, sei es an beiden Stellen, zu großen Opfern bereit ist. Ob sich Reichstag und Landtag freiwillig

21 Vgl. zu all diesem Thoma, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung Bd. 6 S. 422. – Koch, Deutsche Allg. Ztg. Nr. 158 vom 6. April 1921; Deutsche Juristenzeitung 1921 Sp. 292. – Anschütz, Das preußisch-deutsche Problem (1922) S. 21 f. – Bilfinger, Föderalismus a.a.O. S. 57, 59. – Stremann, Sitzg. des Reichstags vom 9. August 1923, StenBer. S. 11776.

dazu bequemen werden, sich Minister von einer ihrem Einflusse entzogenen Stelle aufdrängen und nehmen zu lassen, mit anderen Worten: ob sie geneigt sind, wichtige Ministerien halb und halb zu „entpolitisieren“, das ist eine Frage, die man im gegenwärtigen Augenblicke nicht ohne große Kühnheit mit Ja beantworten kann.

Man sieht, die durch den neuesten föderalistischen Vorstoß teils geschaffenen, teils aufgedeckten Probleme sind verwickelter, als manche wähnen. Es ist heute, wie immer: Jeder Stein, der auf dem glatten Boden des deutschen Verfassungsliebs angestoßen wird, bringt einen zweiten ins Rollen. Und immer wieder ist es schließlich die preußisch-deutsche Frage, die sich als letzte Schwierigkeit auftürmt. Ohne daß sie in irgendeiner Form entschieden wird, ist das föderative Problem als ganzes nicht zu lösen. Aber ist jene Frage überhaupt restlos lösbar? Oder haben wir es nicht vielmehr hier mit einem der unüberbrückbaren inneren Gegensätze zu tun, mit denen wir Deutschen vom Schicksal schwerer belastet sind als andere Nationen, schwerer belastet auch deshalb, weil wir sie tiefer empfinden als andere und zugleich weniger geschaffen sind, ihrer durch radikale Mittel Herr zu werden? Vielleicht müssen wir uns mit dem Worte trösten, das, so banal es klingt, doch ein großes Korn Wahrheit enthält, und das in einem anderen, aber ähnlichem Zusammenhange von Montesquieu ausgesprochen worden ist: daß der Wagen irgendwie laufen wird, weil er laufen muß. In der Tat, da Preußen und das Reich zusammengehen müssen, so werden sie auch zusammengehen. Und es bleibt nur die Aufgabe einer mit technischen Hilfen arbeitenden Gesetzgebung, dies zu befördern, Störendes beiseite zu schieben. Auch solche Gesetzgebung freilich ist nichts Einfaches, und mancher mag zweifeln, ob unsere Zeit den Beruf dazu besitzt. Vor zwei Menschenaltern ward uns der Staatsmann geschenkt, dem der große Wurf gelang. Es ist bitter zu wissen, daß die Gottheit eine solche Gunst einem Volke nicht zweimal in hundert Jahren gewährt.

