

Teil I: Ausgangslage 1918/19

Text 1

Der Völkerbund¹

Der Vorschlag, die Staaten des Erdkreises zu einem dauernden Bunde zusammenzuschließen, der fest genug ist, um den Ausbruch eines Krieges zwischen den Bundesgliedern unmöglich zu machen, ist kein Gedanke von ehegestern. Seit vielen Jahrzehnten ist er von den Anhängern der politischen Richtung, die unter dem Namen „Pazifismus“ bekannt ist, beredt und energisch vertreten worden. Aber er ward schon zu einer Zeit erwogen, als von einer Friedensbewegung in modernem Sinne noch nicht die Rede war. Die Geschichtsschreiber des modernen Pazifismus haben darauf aufmerksam gemacht, daß bereits zu Beginn des 14. Jahrhunderts der französische Kronjurist Pater Dubois den Plan zu einem europäischen Staatenplan entworfen hat, mit einem ständigen Schiedshofe, dessen Einrichtung nicht viel von der Art und Weise dessen abweicht, nach der die Friedenskonferenz von 1899 das Haager Schiedsgericht zu bilden unternahm. Es mag dahingestellt bleiben, ob sich wirklich zwischen jenen mittelalterlichen Ideen und den föderalistischen Bestrebungen der Gegenwart ein Zusammenhang herstellen läßt. Soviel ist jedenfalls gewiß, daß sich mindestens seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts, seit dem berühmten Werke des Abbé de Saint Pierre „Projet pour perpétuer la paix“ (1713) Juristen und Philosophen, Dichter und Geschichtsschreiber, immer wieder mit Plänen einer bundesmäßigen Organisation der Staatenwelt zur Herbeiführung eines dauerhaften Friedens getragen und ihre Gedanken darüber häufig zu umfänglichen Entwürfen verdichtet haben.

Niemanden wird es Wunder nehmen, wenn solche Vorschläge in unseren Tagen von neuem auftauchen und mit gesteigerter Lebhaftigkeit erörtert werden. Das erschütternde Erlebnis eines Krieges von so ungeheurer Ausdehnung und mit so verheerenden Wirkungen wie die des Weltkrieges

1 [In: Daheim. Ein deutsches Familienblatt mit Illustrationen 55 (1918/19), Nr. 2 vom 12. Oktober 1918, S. 8–9; am 12. Oktober 1918 erschienen, kurz vor Kriegsende in den Tagen der Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen. Am 3. Oktober hatte der Reichskanzler den amerikanischen Präsidenten, Wilson, um Frieden ersucht. Dessen Antwort vom 8. Oktober formulierte Vorbedingungen, die Triepel in seinem Artikel abzulehnen scheint, ohne wörtlich darauf zu sprechen zu kommen. Deutschland nahm die Bedingungen aber am 12. Oktober an, am Tag des Erscheinens des Artikels.].

ges, in dem wir stehen, muß auch bei unempfindlicheren Naturen den Wunsch nach einem wirksamen Mittel rege machen, das die Wiederkehr solcher Schrecknisse ein für alle Male vereitelt. Auch der ältere Pazifismus hat in bitteren Kriegserfahrungen die besten Stützen seiner Bestrebungen gefunden. Das Buch des Abbé de St. Pierre erschien in dem Jahr, in dem der spanische Erbfolgekrieg zu Ende ging, und es geschah während des ersten Koalitionskriegs der europäischen Mächte gegen Frankreich, daß Immanuel Kant seine berühmte Schrift „Zum ewigen Frieden“ veröffentlichte, worin er die Begründung eines „Völkerbundes“, eines „Friedensbundes“ forderte, der nicht, wie ein gewöhnlicher Friedensvertrag, bloß einen einzelnen Krieg, sondern alle Kriege auf immer zu endigen trachten soll (1795).

Es ist also ein alter Wein, der in neue Schläuche gegossen wird, wenn sich heute die politische Welt mit Plänen zur Herstellung einer Friedensliga der Nationen beschäftigt. Auch läßt sich nicht sagen, daß in den modernen Entwürfen organisatorische Gedanken von verblüffender Ursprünglichkeit zutage treten. Jetzt wie früher stellt man sich unter der Völkerliga einen Staatenverband vor, nach dessen Verfassung den Mitgliedern verboten ist, sich zu bekriegen, innerhalb dessen jeder Streit zwischen den Bundesgliedern durch ein Vereinstribunal geschlichtet und Widersetzlichkeit gegen Verbandsbeschlüsse und Entscheidungen durch eine Bundesexekution zu Boden geschlagen wird. Daß „Bundesexekution“ nur ein anderer Name, aber keine andere Sache ist als ein Krieg und daß sich auf solche Weise der ewige Friede ganz gewiß nicht erreichen läßt, pflegen die Heutigen ebenso wenig zu begreifen wie ihre Vorläufer. In den neuesten Projekten versucht man freilich auch mit feineren Exekutionsmitteln zu arbeiten: mit Boykottierung des Friedensstörers, mit Absperrung seiner Grenzen, mit Blockade seiner Küste. Daß sich aber ein in seinen Lebensinteressen bedrohter Staat durch die Aussicht auf ein derartiges Bundesdisziplinarverfahren abhalten lassen würde, die Wege zu gehen, die er zu seinen Zielen für erforderlich erachtet, daß ferner ein von jeglichem Verkehr abgeschlossener Staat wahrscheinlich versuchen wird, das ihm über den Kopf geworfene Netz mit Gewalt zu zerreißen, daß also die ganze Maschinerie ein höchst fragwürdiges Mittel sein dürfte, den Weltfrieden zu erhalten, das sind Eindrücke, die von den Pazifisten der Gegenwart genau so leicht genommen werden wie das schon ihren Vorgängern entgegengehaltene grundsätzlich Bedenken, ob denn nicht überhaupt die Idee eines ewigen Friedens mit dem psychologischen Wesen des Staates als solchem in unversöhnlichem Widerspruch stehe.

So wenig originell nun die heutigen Erörterungen über Weltfriede und Völkerbund erscheinen, so unterscheiden sich doch die äußeren Umstände, unter denen sie erfolgen, in einigen bedeutsamen Punkten sehr wesentlich von denen, unter denen die Angelegenheit in früherer Zeit verhandelt worden ist.

Die älteren Vorschläge zu Friedensbündnissen der Kulturstaaen sind in Schriften politischer oder philosophischer Schriftsteller enthalten, die mit keiner anderen Autorität als der ihres wissenschaftlichen Namens aufzutreten vermochten. Sie wurden folglich als literarische Schöpfungen hingenommen, zumeist als Erzeugnisse dichterischer Phantasie gewertet und, wofern sie überhaupt Beachtung fanden, nach einiger Zeit in dieselben Fächer der Bibliotheken eingereiht, in denen sich die „Insel Utopia“ des Thomas More oder Bacons „Neue Atlantis“ und andere Staatsromane befanden. Kaum jemals haben sich Regenten und leitende Staatsmänner mit aufrichtig gemeinten Vorschlägen zu einer „Organisation der Welt“ hervorgewagt: der „große Plan“ Heinrichs IV. von Frankreich und seines Ministers Sully war nicht uneigennützig, die Anregung Napoleons III. nicht bestimmt genug, um auf die Zeitgenossen einen nachhaltigen Eindruck zu machen. Heute aber erleben wir es, daß das Oberhaupt einer mächtigen Republik, der Präsident der Vereinigten Staaten, mit vollem Ernste das Wort von der Friedensliga der Völker in die internationale Debatte wirft, und daß ihm in ebenso ernsthafter Weise von den Staatsmännern der anderen Mächte geantwortet wird. Ja, die Aufnahme, die seine Anregung in Europa gefunden hat, ist bei seinen Kriegsgegnern zunächst fast günstiger gewesen als bei seinen Verbündeten. Damit hat das Problem aufgehört, ein bloß wissenschaftliches zu sein. Es ist ganz augenscheinlich zu einer brennenden Frage der praktischen Politik geworden.

Nun würde man diese Frage in aller Ruhe und mit aller Gründlichkeit behandeln können, wenn sie gestellt worden wäre, nachdem die jetzt im Kriege befindlichen Staaten ihre großen Streitigkeiten durch einen endgültigen Friedensschluß bereinigt haben. Seltsamerweise ist dem aber nicht so, und das ist das Zweite, was der Angelegenheit ein besonderes und, um es gleich zu sagen, für uns Deutsche bedenkliches Gesicht verleiht. Man muß sich vor Augen halten, daß Präsident Wilson, heute der unbestrittene Führer der gegen die Mittelmächte gerichteten Koalition, die Stiftung des Völkerbundes für ein Kriegsziel erklärt hat, das nur in Verbindung mit einer ganzen Reihe anderer Forderungen erreicht werden könne. In seiner Botschaft vom 8. Januar 1918, an der seine späteren Verlautbarungen nichts Wesentliches geändert haben, bildet die „allgemeine Vereinigung der Staaten zur gegenseitigen Verbürgung der politischen Unabhängigkeit

und Unverletzlichkeit der großen wie der kleinen Nationen“ nur einen, und zwar den letzten von vierzehn Programmpunkten. Die Liga kann, so ist die Meinung, erst dann gebildet werden, wenn den anderen Ansprüchen Genüge geschehen ist. Diese enthalten nach Wilsons Ansicht das Mindestmaß dessen, was die allgemeine Gerechtigkeit verlangt. Den gerechten Zustand soll der Friede herbeiführen, ihn für ewig zu sichern, ist der Völkerbund bestimmt. Was fordert nun aber die Gerechtigkeit? Es ist nicht wenig! Nicht nur, daß das ganze ehemals russische Gebiet geräumt, Belgien, Rumänien, Serbien, Montenegro vorbehaltlos wiederhergestellt und Serbien mit einem Zugang zur Adria versehen wird. Sondern auch daß Elsaß-Lothringen an Frankreich herausgegeben und daß ein polnischer Staat errichtet werde, der alle von unzweifelhaft polnischer Bevölkerung bewohnte Länder umfaßt und eine freie Verbindung mit dem Meere besitzt. Weiter, daß den Nationalitäten der österreichisch-ungarischen Monarchie eine „autonome Entwicklung“ ermöglicht, daß die italienischen Grenzen nach dem „nationalen Besitzstande“ berichtigt, daß die unter der Herrschaft der Pforte stehenden nicht-türkischen Völker, also z.B. die Armenier, die Araber, die Ägypter, befreit werden. Die kolonialen Ansprüche sollen nach den „Interessen der betroffenen Bevölkerungen“ geschlichtet werden; das bedeutet natürlich: da Deutschland die Eingeborenen seiner Kolonien stets mißhandelt hatte, so dürfe es seine Schutzgebiete niemals zurückerhalten. Schließlich wird von Wilson eine Beschränkung der Rüstungen auf das niedrigste, „mit der inneren Sicherheit“ der Staaten verträgliche Maß vorgeschlagen; das heißt unter anderem: da für die innere Sicherheit des die Erde umspannenden britischen Reichs eine große Flotte notwendig, für das seiner Kolonien entledigte Deutschland selbst eine kleine überflüssig sei, so darf England seine Flotte behalten, während Deutschland seine Kriegsschiffe als altes Eisen zu verkaufen hat.

Man kann sich nicht vorstellen, daß ein Deutscher diese Friedensbedingungen gelesen habe, ohne daß ihm die helle Röte des Zorns auf die Wangen getreten wäre. Auch Wilson wird nicht im Zweifel darüber sein, daß seine Vorschläge nur von einem vollkommen niedergeworfenen Deutschland angenommen werden könnten. Und dasselbe gilt für dessen Verbündete. Was bedeutet dann aber die Einladung an uns, mit den Amerikanern und ihren Genossen zu einem ewigen Friedensverbände zusammenzutreten? Doch nichts anderes als die Zumutung, daß wir uns zunächst in den Staub treten lassen sollen, um uns dann einem Vereine anzuschließen, dessen Hauptzweck darin besteht, unsere Ohnmacht zu verewigen. Wilson gleicht einem Manne, der einer Frau erklärt: ich wünsche mit dir eine auf

gegenseitiger Neigung beruhende, stets friedfertige Ehe einzugehen; nur bitte ich um die Erlaubnis, vorerst dir die Glieder zu zerbrechen.

Bei dieser Sachlage hat es heute schwerlich Sinn, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, wie der künftige Weltenbund einzurichten sei, mit welchen Organen er ausgestattet werden und in welcher Weise er seine Beschlüsse fassen und vollstrecken solle. Wenn jetzt die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht einen Ausschuß zum Studium dieser Frage einsetzt und wenn ein bekannter Parlamentarier bereits einen vollständigen Verfassungsentwurf für die Völkerliga ausarbeitet,² so dürfte für solche Unternehmungen die Stunde recht unglücklich gewählt sein. Der große Drahtzieher der Entente politik in Washington wird die Kunde von diesen Vorgängen mit grimmigem Lächeln als einen Erfolg buchen und als ein Zeichen annehmen, daß wir bereit seien, uns auch in anderen Dingen unter seinen Willen zu beugen.

Präsident Wilson selbst hat es bisher sorgfältig vermieden, seine Gedanken über die Organisation des Völkerbundes in Worte zu kleiden. Aber es bedarf keiner Kunst, um seine Wünsche in dieser Hinsicht zu erraten. Selbstverständlich soll der Friedensverein so eingerichtet werden, daß in ihm die angelsächsischen Staaten die Führung besitzen, daß dagegen Deutschland und was ihm anhängt, verurteilt ist, für immer eine Minderheitspartei zu bilden. Es gibt ja zwei Wege, auf denen man, wenigstens theoretisch angesehen, die Kriege beseitigen kann. Entweder durch die Unterjochung aller Staaten durch eine übergewaltige Großmacht, die den Unterworfenen nur dem Namen nach eine Selbständigkeit beläßt; in einem Weltreiche, wie etwa in dem Alexanders des Großen oder in dem der Römer, gibt es keine Kriege, sondern höchstens Aufstände unbotmäßiger Vasallen. Der andere Weg ist der des freien Bündnisses zwischen sämtlichen, sich gegenseitig als gleichberechtigt ansehenden Genossen der Staatenwelt. Wilson predigt einen Kreuzzug zur Erreichung des zweiten Zieles, während er in Wirklichkeit das erste im Auge hat. Man sollte endlich einmal bei uns begreifen, daß hinter der von den Vereinigten Staaten ausgehenden Friedensbewegung nichts anderes steckt als die mit echt amerikanischer Heuchelei geschickt maskierte Herrschsucht des beutelüsternen Angelsachsentums!

2 [Dazu vgl. etwa Walther Schücking, *Der Bund der Völker. Studien und Vorträge zum organisatorischen Pazifismus*, Leipzig 1918].

Text 2

Der Zusammenschluß des Deutschen Reichs und des Staates Deutsch-Österreich¹

I.

Die folgende Skizze will sich ausschließlich mit den nächstliegenden rechtlichen Fragen beschäftigen, zu denen die in Aussicht stehende Vereinigung der deutsch-österreichischen Länder mit dem Deutschen Reich Veranlassung gibt. Die politische Seite der Angelegenheit bleibt außer Spiel. Der Verfasser geht davon aus, daß der Zusammenschluß der bisher getrennten deutschen Gebiete für Deutsch-Österreich schlechthin eine Lebensfrage, für das Reich aus außer- wie innerpolitischen Gründen zum mindesten ein dringendes Bedürfnis ist. Er weiß, daß es Leute gibt, die anderer Meinung sind; aber er beabsichtigt nicht, sich an dieser Stelle mit ihnen auseinanderzusetzen. Auch möchte er es vermeiden, von den internationalen Schwierigkeiten zu sprechen, mit denen die Verwirklichung des großdeutschen Programms zu kämpfen hat. Sie sind ohne Zweifel sehr groß. Bei der Lage, in der wir sowohl wie Österreich uns befinden, muß die Wucht des in uns und in Österreich vorhandenen Lebenswillens ersetzen, was uns beiden zurzeit an militärischer Macht abgeht, und eine geschickte Diplomatie muß die Wege erschließen, die sich das Schwert nicht mehr zu öffnen vermag.

Noch in einer anderen Beziehung werden sich die nachfolgenden Ausführungen eine Beschränkung auferlegen. Das Problem, das in der nächs-

1 [In: Großdeutsch oder Kleindeutsch? Reden über den Anschluss Deutsch-Österreichs an die Deutsche Republik, Berlin 1919, S. 32–39; Triepel schrieb seinen Beitrag zur „großdeutschen“ Beteiligung Deutsch-Österreichs an der Weimarer Nationalversammlung offenbar nach dem 12. November und vor dem 29. November 1918. Die Entscheidung für eine Nationalversammlung war damals noch nicht getroffen. Am 29. November beschloss der Rat der Volksbeauftragten, Elsass-Lothringen und Deutsch-Österreich in die Nationalversammlung einzubeziehen. Am 30. November erfolgte eine Verordnung des Rates über die Wahlen zur Nationalversammlung, die am 19. Dezember dann auf den 19. Januar terminiert wurden. Triepel spricht in seinem Beitrag nicht von Elsass-Lothringen, rechnet aber noch mit einem möglichen Einbezug Österreichs, der schon durch ein Veto der Entente-mächte dann verhindert wurde.].

ten Zeit gelöst werden muß, zerfällt in zwei gleichwichtige Fragen. Erstlich: in welcher Form hat sich der Zusammenschluß des Reichs und Deutsch-Österreichs zu vollziehen? Zweitens: Welche Form soll dem künftigen Zusammenleben gegeben, welche Stellung soll Deutsch-Österreich im großdeutschen Gesamtstaate eingeräumt werden? Eine Erörterung der zweiten dieser Fragen soll in diesem Augenblicke nicht erfolgen. Sie schließt in sich wieder eine Fülle der schwierigsten staatsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen, wirtschaftlichen Einzelfragen ein, deren Lösung in befriedigender Weise nicht kurzer Hand, jedenfalls nicht von einem Einzelnen in Angriff genommen werden kann. Nur eines mag gesagt sein: Die Ereignisse der letzten Wochen haben sehr deutlich gezeigt, daß Deutschland, wie bisher, so auch in nächster Zukunft keine radikal unitarische Verfassung vertragen kann. Gewiß muß das kommende deutsche Staatsrecht mit allerlei überlebten Einrichtungen des bisherigen föderalistischen Systems gründlich aufräumen. Aber wer den unitarischen Bogen überspannen wollte, würde angesichts der in Süddeutschland in bedrohlicher Form zutage tretenden separatistischen Neigungen das Gegenteil von dem erzielen, was er erreichen will. Die deutschen Mittelstaaten sind offenbar nicht gesonnen, auf ein staatliches Eigenleben in bestimmten Grenzen zu verzichten, und dem muß eine besonnene Politik einfach Rechnung tragen. Das wird aber auch für die künftige Stellung Deutsch-Österreichs von Bedeutung und den Deutsch-Österreichern, wie man annehmen darf, willkommen sein. Sie werden nicht in einem deutschen Einheitsstaate aufgehen müssen, sondern als Mitglieder eines Bundesstaates gleichberechtigt neben anderen Mitgliedern stehen können. Daß ihnen der Eintritt durch Übergangsvorschriften, namentlich in Bezug auf die Einführung der im Reiche geltenden Gesetze, und durch gerecht abwägende Bestimmungen finanzieller Natur erleichtert werden muß, versteht sich von selbst.

Die andere Frage, in welcher Weise sich der *V o r g a n g* des Zusammenschlusses zu vollziehen habe, erheischt eine sofortige Antwort. Soll sie befriedigend ausfallen, so ist es erforderlich, von dem gegenwärtigen Rechtsverhältnisse zwischen den beiden in Betracht kommenden Faktoren auszugehen.

Deutsch-Österreich hat sich als selbständiger Staat konstituiert. Es hat sich durch den „Beschluß der provisorischen Nationalversammlung über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ vom Oktober 1918 und durch das „Gesetz über die Staats- und Regierungsform“ vom 12. November 1918 (Staatsgesetzbl. Nr. 1 u. 5) eine vorläufige Verfassung gegeben, und diese steht nach allem, was wir wissen, nicht bloß auf dem Papier, sondern ist lebendige Wirklichkeit. An der Entstehung des neuen

Staates ist mithin nicht zu zweifeln. Daß über seine Grenzen noch einige Ungewißheit herrscht, tut dem keinen Eintrag. Die Ereignisse der letzten Jahre haben uns auch an anderen Stellen die Bildung neuer Staaten gezeigt, deren Grenzen sehr viel unsicherer waren, als es bei Deutsch-Österreich der Fall ist. Gewiß gibt es keinen Staat ohne ein Gebiet. Aber es genügt, wenn das Volk, das sich zum Staat entwickelt, überhaupt nur einen gesicherten Raum sein eigen nennt. Ob sich an das Sichere noch ein Gebiet des Unsicheren anschließt, ist gleichgültig.

Der neue Staat Deutsch-Österreich hat nun seinen Anschluß an das Deutsche Reich bereits in ganz formeller Weise erklärt. Artikel 2 des Gesetzes vom 12. November 1918 besagt: „Deutsch-Österreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik. Besondere Gesetze regeln die Teilnahme Deutsch-Österreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der Deutschen Republik, sowie die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Gesetzen und Einrichtungen der Deutschen Republik auf Deutsch-Österreich“. Mit dieser Erklärung hat es aber seine eigene Bewandnis. Sie ist ganz einseitig erfolgt. Das Deutsche Reich, d. h. dessen vorläufige Regierung, hat offiziell noch nicht einmal ausgesprochen, der Anschluß Deutsch-Österreichs sei Deutschland erwünscht, geschweige denn, daß ein reichsdeutsches Gesetz eine der österreichischen entsprechende Kundgebung erlassen und seinerseits erklärt hätte, daß Deutsch-Österreich ein Bestandteil des Deutschen Reiches sei. Bezeichnend für die Lage war es, daß bei der jüngst abgehaltenen Reichskonferenz der Vorsitzende den anwesenden Vertreter der österreichischen Regierung, Dr. Ludo Hartmann, als „Gast“ begrüßte, was dieser mit der Bemerkung quittierte, er betrachte sich bereits als „zugehörig“. Der Beifall, mit dem die Versammlung diese Worte aufnahm, kann natürlich eine formelle Aufnahmeerklärung ebenso wenig ersetzen, wie die gewiß aufrichtig gemeinte, aber immerhin vorsichtige Äußerung des Staatssekretärs Solf, das Auswärtige Amt lasse es sich angelegen sein, die „Anschlußbestrebungen zu fördern, und an der Vereinigung und Verschmelzung der beiden Länder tätig mitzuwirken“ (28. November). Wir können die Gründe für die zögernde Behandlung der Angelegenheit durch die vorläufige Reichsregierung nur vermuten, nicht wissen, enthalten uns deshalb einer Kritik. Jedenfalls haben wir es mit der seltsamen Erscheinung zu tun, daß ein außerhalb des Reichs stehender Staat sich als Bestandteil des Reichs erklärt, ohne daß das Reich zu erkennen gibt, es betrachte seinerseits den anderen als einen Bestandteil seiner selbst.

Die österreichische Anschlußerklärung hat also zunächst nur den Charakter einer platonischen Liebeserklärung. So faßt man die Sache auch in Österreich selber auf. In der Sitzung der Nationalversammlung vom

12. November sagte der Staatskanzler Dr. Renner, der Artikel 2 des Gesetzes sei „einstweilen eine sogenannte *lex imperfecta*“. Ob diese Bezeichnung juristisch ganz korrekt ist, mag dahingestellt bleiben. Der Sinn ist jedenfalls der: die Bestimmung hat fürs erste keine praktische Bedeutung. Und das ist unzweifelhaft richtig. Wäre Deutsch-Österreich bereits ein Bestandteil der deutschen Republik, so müßte es sich von dieser schon jetzt regieren und nach außen vertreten lassen. Ebenso wenig wie das Deutsche Reich das beansprucht, ebenso wenig würden es sich die Deutsch-Österreicher gefallen lassen. Im gegenwärtigen Augenblicke sind also das Reich und Deutsch-Österreich noch zwei getrennte, rechtlich von einander vollkommen unabhängige Staaten. Wie soll der Zusammenschluß der beiden Mächte vollzogen werden?

II.

Es ist vielleicht nützlich, daran zu erinnern, daß ähnliche Probleme wie das vorliegende der deutschen Politik in der Geschichte der letzten zwei Menschenalter schon mehrmals gestellt gewesen sind. Aber freilich, die Art, wie sie gelöst wurden, bietet für die Form des Vorgehens im heutigen Falle nur sehr unsichere Anhaltspunkte.

Die Frage, ob Österreich mit dem übrigen Deutschland in einem einheitlichen Staatswesen zusammengeschlossen sein könne, ist bekanntlich eine der wichtigsten Fragen gewesen, mit denen sich im Jahre 1848 das Frankfurter Parlament zu beschäftigen gehabt hat. Allein damals war die Rechtslage insofern wesentlich anders, als der österreichische Kaiserstaat mit seinen dem alten Reiche angehörig gewesenen Gebietsteilen Mitglied des Deutschen Bundes war und dieser Bund formell noch zu Recht bestand. Die Aufgabe der Paulskirche war es, den Bund in einen Bundesstaat umzuwandeln, und für diesen eine Form zu suchen, bei der es möglich war, daß Österreich im Gesamtstaate *verbleiben* könne. Daraus ergab sich z. B., daß an den Beratungen des Frankfurter Parlaments selbstverständlich auch Mitglieder aus den österreichischen Ländern teilnehmen konnten und mußten – was für die bevorstehende Nationalversammlung nicht von vornherein selbstverständlich ist.

Eine in gewissem Sinne der heutigen Sachlage ähnliche Situation war im Jahre 1870 vorhanden, als sich der Norddeutsche Bund anschickte, die süddeutschen Staaten bei sich aufzunehmen. Aber diese Aufgabe war einfacher als die uns heute beschäftigende. Der Norddeutsche Bund hatte eine fertige Verfassung. Es handelte sich für ihn lediglich darum, mit den süd-

deutschen Staaten die vergleichsweise geringfügigen Änderungen zu vereinbaren, die als Bedingung ihres Eintritts festgesetzt werden mußten. Heute soll sich das Reich mit dem außerhalb des bundesstaatlichen Verbandes stehenden Österreich über den Zusammenschluß einigen und soll sich gleichzeitig eine vollkommen neue Verfassung geben.

In einer bestimmten Beziehung erinnert endlich die heutige Lage an die der Jahre 1866 und 1867. Bekanntlich mußte sich damals die bundesstaatliche Einigung Deutschlands aus internationalen Gründen auf den Norden beschränken, die Ausdehnung des Bundesstaats auf den Süden hinausgeschoben werden. Gleichwohl erachtete jedermann den baldigen Eintritt der süddeutschen Staaten als eine ausgemachte Sache. Als daher der konstituierende Reichstag von 1867 die Bundesverfassung beriet, legte er sich auf Schritt und Tritt die Frage vor, ob die Fassung der einzelnen Artikel auch passen werde, wenn die Brücke über den Main geschlagen worden sei. Nun würde eine reichsdeutsche Nationalversammlung unserer Tage in ganz derselben Weise die auszuarbeitende Reichsverfassung auf den künftigen Eintritt Deutsch-Österreichs zuschneiden müssen. Aber der Unterschied zwischen heute und damals besteht darin, daß im Jahre 1867 Regierungen und Völker von zweiundzwanzig bis dahin souveränen Staaten einen völlig neuen Bundesstaat begründeten, während heute der Bundesstaat, der sich seine neue Verfassung geben will, seit vielen Jahrzehnten besteht und nicht beabsichtigt, sich aufzulösen.

Von dieser Tatsache muß nun aber unter allen Umständen ausgegangen werden. Für uns Reichsdeutsche handelt es sich nicht und darf es sich nicht handeln um die *Neuerichtung* eines Bundesstaates. Wenn wir nicht, für unsere internationale Verhandlungsfähigkeit, für unseren Kredit, für das Funktionieren des Verwaltungsapparats im Inneren, für unsere Kriegs- und Übergangswirtschaft die allerschwersten Gefahren heraufbeschwören wollen, so dürfen wir keinen Augenblick den Gedanken aufkommen lassen, daß unser Reich durch die Revolution untergegangen sei. Trotz der gewaltigen Krisis, die wir durchmachen, und obwohl an Stelle der legitimen Reichsorgane revolutionäre Elemente tatsächlich die Reichsgewalt ausüben, ist doch das Reich als solches nicht tot und steht die Reichsverfassung in Geltung, insbesondere soweit sie die Kompetenzen des Reichs und sein Verhältnis zu den Einzelstaaten regelt. Eine Sezession aus dem Reich wäre heute nicht weniger Hochverrat, wie sie es vor drei Monaten gewesen wäre! Dieser Standpunkt muß aber auch entscheidend sein für die Wahl der Formen, unter denen wir den Anschluss Deutsch-Österreichs vorzubereiten und zu vollziehen haben. Für uns kann es sich nur

handeln um die Aufnahme eines bisher fremden Staates in das bestehende und bestehen bleibende Reich.

Lebten wir in normalen Zeitläufen, so wäre die Form für diesen Vorgang einfach vorgezeichnet. Das Reich und Deutsch-Österreich hätten einen Vertrag miteinander zu schließen, der die Bedingungen der Aufnahme festsetzte. Zu diesen würde in erster Linie eine Änderung der Reichsverfassung gehören. Das Reich würde sie in der von der Verfassung selbst gebotenen Weise vornehmen. Mit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung wäre die Aufnahme vollzogen. Nun hat aber die Revolution den regulären Weg verbaut. Die für eine Änderung der Verfassung zuständigen Organe sind gewaltsam außer Funktion gesetzt. Was ihnen sonst zukommen würde, kann heute nur von der Nationalversammlung besorgt werden. Die Frage der Aufnahme Österreichs ins Reich ist nicht die erste, sondern die zweite der großen Fragen, die von der Reichsversammlung beim Neubau unseres Verfassungsrechts gelöst werden müssen.

Man könnte deshalb daran denken, die Behandlung der beiden Fragen sachlich und zeitlich zu trennen. Die Nationalversammlung würde sich zunächst darauf beschränken, eine für das Reich gültige Verfassung festzustellen, die Verständigung mit Deutsch-Österreich würde sich anschließen. Allein aller Wahrscheinlichkeit nach würde sich eine solche Verständigung doch nur um den Preis einer abermaligen, vielleicht sogar recht einschneidenden Verfassungsänderung erzielen lassen. Ganz abgesehen davon, daß dadurch der Zusammenschluß ernstlich gefährdet werden könnte, würde ein solches Verfahren eine solche Zeit- und Kraftverschwendung bedeuten, die wir uns heute unmöglich leisten können. Es bleibt also nichts übrig, als daß wir die Entscheidung über die neue Reichsverfassung und über die Aufnahme Deutsch-Österreichs in einen Akt zusammenziehen. Die reichsdeutsche Nationalversammlung muß sich gleichzeitig mit der Totalrevision der bisherigen Reichsverfassung und mit der Frage der Aufnahme Deutsch-Österreichs befassen. Ist sie von der Notwendigkeit des Zweiten überzeugt, so wird sie die neue Verfassung sofort für Groß-Deutschland, d. h. für das um Deutsch-Österreich erweiterte Reich verfassen. Und ebenso muß die Einigung mit Deutsch-Österreich, da sie nicht bis zum Abschlusse unseres Verfassungswerkes aufgeschoben werden kann, mit diesem unmittelbar verbunden werden. Das läßt sich, wie ich meine, in folgender Weise bewerkstelligen.

Das Reich hat mit Deutsch-Österreich zunächst eine bindende Vereinbarung über den Zusammenschluß zu treffen. Die Offerte zum Vertrage ist von Deutsch-Österreich bereits gemacht worden. Sie liegt in dem Erlasse

des Artikel 2 des Gesetzes vom 12. November. Von seiten des Reichs genügt ein einfaches Ja, um den Vertrag zustande kommen zu lassen.

Jenes Angebot haben aber die Deutsch-Österreicher selbstverständlich nicht in dem Sinne getan, daß sie sich blindlings unter jede gemeindeutsche Verfassung ohne alle Rücksicht auf ihren Inhalt stellen würden. Sie setzen mit Recht voraus, daß es ihnen möglich sein werde, einen Einfluß auf die Gesamtverfassung auszuüben. Und es ist weiterhin selbstverständlich, daß hierbei nicht ihre provisorische Regierung, sondern das deutsch-österreichische Volk selbst das entscheidende Wort wird sprechen wollen. Da die Verfassung nicht gleichzeitig in einer reichsdeutschen und in einer österreichischen Nationalversammlung beraten und beschlossen werden kann, so muß auch hier eine Zusammenziehung erfolgen. Die reichsdeutsche Nationalversammlung ist durch Abgeordnete aus Deutsch-Österreich zu ergänzen. Diese sind in allen Gebieten zu wählen, in denen sich zurzeit die Herrschaft des deutsch-österreichischen Staates betätigen kann. Natürlich müßte die Wahl in einem Verfahren vollzogen werden, das mit dem für das Reich in Aussicht genommenen übereinstimmt.

III.

Die Maßregeln, die im vorstehenden vorgeschlagen wurden, sind gewiß ungewöhnlich. In außerordentlichen Zeiten kann man sich eben nicht in ausgetretenen Geleisen bewegen. Aber das Verfahren ist doch so, daß sich auch ein empfindliches juristisches Gewissen damit zufrieden geben kann.

Vom Standpunkte des deutschen Reichsrechts ist es durchaus richtig, wenn die Aufnahme Deutsch-Österreichs in den Reichsverband in der Form eines Reichsgesetzes, nämlich durch den Erlaß der neuen Reichsverfassung erfolgt. Die norddeutsche Bundesverfassung enthielt in Art. 79, Abs. 2 folgende Vorschrift: „Der Eintritt (richtiger: die Aufnahme) der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung“. Bei der Redaktion der Reichsverfassung ist die Bestimmung natürlich weggelassen worden. Aber man wird es auch heute als eine im geltenden Verfassungsrechte begründete Norm bezeichnen dürfen, daß ein außerdeutscher Staat „im Wege der Reichsgesetzgebung“ und nur auf diesem Wege ins Reich aufgenommen werden kann. Das Anormale besteht allein darin, daß nicht die verfassungsmäßigen Organe des Reichs, sondern die Nationalversammlung die Aufnahme verfügt.

Vom Standpunkte des Reichsrechts betrachtet, trägt das Aufnahmegesetz den Grund seiner verbindlichen Kraft allein in sich selbst. Dem aufgenommenen Staate freilich und seinen Angehörigen gegenüber würde es als ein Akt reiner Gewalt erscheinen, wenn sich die Aufnahme nicht mit der Einwilligung des in den Kreis der Bundesglieder einbezogenen Staates vollzöge. Aber diese Einwilligung ist schon im voraus durch den Beschluß der provisorischen deutsch-österreichischen Nationalversammlung vom 12. November erklärt worden; der Erlaß der Wahlordnung, die Vornahme der Wahlen und die Beteiligung der österreichischen Abgeordneten an der reichsdeutschen Nationalversammlung würde das bereits Gesagte nur mit aller Deutlichkeit bestätigen.

Gehen wir davon aus, daß das Deutsche Reich als solches fortbesteht, daß folglich die künftige Nationalversammlung ein Organ dieses Reiches ist, so muß es an sich als eine Anomalie erscheinen, wenn sich an dieser Versammlung auch Abgeordnete aus einem bisher noch reichsfremden Staate beteiligen. Aber dieser durch die besonderen Umstände der Zeit bedingte Vorgang trägt formell eben doch seine Rechtfertigung in einem Rechtssatze des Reichs, nämlich in der Bestimmung des die Wahlen anordnenden Gesetzes. Wie der Vorgang juristisch zu „konstruieren“ sei, das kann füglich der Kunst künftiger Jurisprudenz überlassen bleiben. Hält man aber solche Konstruktion jetzt schon für geboten, so würde sich etwa folgendes darüber sagen lassen.

Es ist in der modernen Verfassungsgeschichte häufig vorgekommen, daß bei dem Erlasse einer neuen Staatsverfassung nicht die dem bisherigen Rechte gemäße, sondern diejenige Form gewählt wurde, die dem zukünftigen, in Aussicht genommenen Rechtszustande entsprach. Die Geltung der künftigen Verfassung wurde also gewissermaßen antezipiert. Absolute Staaten, die sich in konstitutionelle verwandeln wollten, bedienten sich bei der Überleitung aus dem alten in das neue Recht schon im voraus der Form konstitutioneller Gesetzgebung. Der Herrscher stellte die Verfassung im Verein mit einer ad hoc berufenen Volksvertretung fest; die Verfassung wurde nicht oktroyiert, sondern paktiert. Auch in unserem Fall handelt es sich um gar nichts anderes, als um eine aus besonderem Anlasse für notwendig erachtete Vorausnahme des dem künftigen Reichsrechte konformen Verfahrens. Denn eine Reichsversammlung, an der sich österreichische Abgeordnete beteiligen, wird das Urbild des späteren deutschen Reichstages, zum mindesten seines Volkshauses, darstellen.

Man mag sich die Sache auch so zurecht legen: das Reich von heute erweitert sich für die eine Aufgabe der Verfassungsänderung schon jetzt um das der deutsch-österreichischen Republik gehörige Gebiet. Wir hätten

es mit einem Gebilde zu tun, das sich etwa mit dem Deutschen Zollverein in den Jahren 1867 bis 1870 vergleichen ließe. Bekanntlich war die Organisation des Zollvereins in engste Anlehnung an die des Norddeutschen Bundes gebracht, dergestalt, daß der Norddeutsche Bundesrat durch Bevollmächtigte, der norddeutsche Reichstag durch Abgeordnete aus den süddeutschen Staaten ergänzt wurden und in dieser Erweiterung als Zollvereinsorgane funktionierten. Man hat den Zollverein von 1867 gelegentlich als einen „Spezial-Bundesstaat“ bezeichnet, d. h. als einen für den besonderen Zweck der Zoll- und Handelsgesetzgebung gebildeten, durch eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes ad hoc geschaffenen Bundesstaat. Etwas Ähnliches würde man heute für den besonderen Zweck der Herstellung einer großdeutschen Verfassung ins Werk setzen. Als selbstverständlich ist dabei angenommen, daß die der Reichsversammlung beitretenden österreichischen Abgeordneten – wie es ja auch wohl nicht anders sein kann – auch nur bei jener einen Aufgabe der Nationalversammlung mitzuwirken haben.

IV.

Nach dem Vorstehenden dürfte, was die provisorische deutsche Regierung zu tun hat, einfach genug vorgezeichnet sein: Verständigung mit der deutsch-österreichischen Regierung, Aufnahme entsprechender Bestimmungen in das Wahlgesetz. Dringend erforderlich ist es, daß man den zahlreichen, bei uns wohnhaften Deutsch-Österreichern die Möglichkeit verschafft, sich an den Wahlen zu beteiligen. Da es aus äußeren Gründen schwierig sein möchte, sie in Deutsch-Österreich an der Wahl teilnehmen zu lassen, so sollte man ihnen das Recht verleihen, bei uns mit den Reichsbürgern zusammenzustimmen. Auch das ist natürlich wieder etwas sehr Außergewöhnliches. Aber im Grunde handelt es sich doch auch hier um nichts anderes als um eine Vorausnahme des künftigen Rechtszustandes von Gesamtdeutschland. Denn kommt das zustande, was wir hoffen und wünschen, so wird es fortan in Groß-Deutschland nur ein „Reichsindigene“ geben. Voraussetzung wäre natürlich, daß man in Deutsch-Österreich den dort wohnhaften Reichsdeutschen das entsprechende Recht gewährleistet. Die Frage, wer als „Deutsch-Österreicher“ zu betrachten sei, mag einige Schwierigkeiten bereiten. Man wird sich dadurch helfen können, daß man das Wahlrecht an den Besitz des Heimatrechts in einer Gemeinde anknüpft, die dem „Rechtsbereiche“ des jetzigen Deutsch-Österreich im Sinne der Staatserklärung vom 22. November 1918 (Staatsgesetzbl. Nr. 4)

angehört. Wenn man so verfährt, wird man schwerlich sehr viele Elemente von der Wahlurne ausschließen, die es verdienen, zugelassen zu werden, und schwerlich viele zulassen, die aus nationalen Gründen ferngehalten werden sollten.

Was nun aber getan werden muß, das möge bald getan werden. Eile tut not! Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, daß die gesamtdeutsche Nationalversammlung gleichzeitig mit oder gar erst nach den Landesversammlungen tagt. Darin läge eine große Gefahr. Die künftige Reichsverfassung wird den Raum abstecken, innerhalb dessen sich das Sonderleben der Einzelstaaten vollziehen darf; und sie wird Bestimmungen enthalten, die für den Inhalt der Landesverfassungen unbedingt maßgeblich sind. Die Aufgabe der Nationalversammlung würde unendlich erschwert sein, wenn ihr die konstituierenden Versammlungen der Gliedstaaten zuvorkämen. Erst das Reich, dann das Land – das muß auch hier die Losung sein!

V. Nachschrift

Nach Fertigstellung des Aufsatzes kommt mir die von der Reichsregierung erlassene Verordnung über die Wahlen zur Nationalversammlung vom 30. November 1918 zur Hand. Hier finden sich in § 25 Bestimmungen, die zum Teil die im Vorstehenden ausgesprochenen Wünsche erfüllen.² Nur freilich läßt die Forderung, meines Erachtens unzweckmäßigerweise, den Eintritt der österreichischen Abgeordneten von einem förmlichen Beschlusse der Nationalversammlung selber abhängen. Will man den Österreichern zumuten, die entsprechenden Wahlen vorzunehmen, auf die Gefahr hin, daß die Nationalversammlung – was doch die Verordnung deutlich als möglich hinstellt – die Aufnahme Deutsch-Österreichs ablehnt? Oder sollen die Österreicher die Wahlen aufschieben, bis die Entscheidung der Nationalversammlung gefallen ist? Offenbar hielt sich die Reichsregierung nicht für befugt, der Entscheidung der Nationalversammlung vorzu-

2 „Beschließt die deutsche Nationalversammlung, daß Deutsch-Österreich seinem Wunsche entsprechend in das Deutsche Reich aufgenommen wird, so treten die deutsch-österreichischen Abgeordneten ihr als gleichberechtigte Mitglieder bei. Voraussetzung für den Beitritt ist, daß die Abgeordneten auf Grund allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahlen unter Beteiligung auch der Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Zahl der Abgeordneten wird auf der Grundlage bestimmt, daß durchschnittlich auf 150 000 Seelen ein Abgeordneter entfällt. Der Wahltag braucht mit dem deutschen Wahltag nicht zusammenzufallen“.

greifen. Aber sie hat bekanntlich auf anderen Gebieten, und zwar solchen, auf denen sie des Einverständnisses der Volksmehrheit längst nicht in gleichem Maße, wie hier, sicher sein konnte, eine sehr viel geringere Zurückhaltung geübt!

Text 3

Das Frankfurter Parlament und die künftige Nationalversammlung¹

In einer an die gegenwärtige Reichsleitung gerichteten Kundgebung haben die Bürger von Frankfurt den Wunsch ausgesprochen, es möge die kommende Nationalversammlung ihre Tagung in den Mauern der einstigen freien Reichsstadt am Main abhalten; die Pforten der Paulskirche würden ihr mit derselben Gastlichkeit wie dem Parlament von 1848 geöffnet werden. Es ist noch nicht an der Zeit, Erwägungen darüber anzustellen, ob es geraten ist, dieser Einladung Folge zu leisten. Denn in dem Augenblicke, da wir dieses niederschreiben, ist der Zusammentritt der verfassungsgebenden Reichsversammlung keineswegs eine bereits sichere Tatsache. Kein Zweifel, daß er von der großen Mehrheit des deutschen Volkes stürmisch verlangt wird. Aber eine Minderheit scheint entschlossen zu sein, sich der Einberufung energisch zu widersetzen, und niemand vermag zu sagen, wer in diesem Kampfe der Sieger bleiben wird. Immerhin haben die wackeren Männer von Frankfurt zur rechten Stunde die Erinnerung an die Tage wachgerufen, in denen zum ersten Male einer aus allgemeinen Wahlen des ganzen deutschen Volkes hervorgegangenen Nationalversammlung die Aufgabe gesetzt gewesen ist, einem geeinigten Deutschland durch eine Reichsverfassung eine vollkommen neue Form staatlichen Lebens zu verschaffen. Äußerlich betrachtet, hat das Frankfurter Parlament diese Aufgabe erfüllt. In langer, mühsamer Arbeit hat es eine umfangreiche, sorgfältig redigierte Verfassung hergestellt; am 28. März 1849 ist sie von Präsident und Schriftführern beurkundet, von fast vierhundert Mitgliedern der Versammlung mitunterzeichnet worden. Aber die Verfassung ist niemals gel-

1 [In: Daheim. Ein deutsches Familienblatt mit Illustrationen 55 (1918/19), Nr. 16 vom 18. Januar 1919, S. 9–10; Triepels Artikel erschien am 18. Januar 1919 einen Tag vor den Wahlen zur Nationalversammlung. Dass diese Nationalversammlung ab dem 6. Februar 1919 dann tatsächlich stattfinden konnte, hält Triepel damals noch nicht für gesichert. Berlin hatte die letzten Wochen bürgerkriegsähnliche Ausschreitungen erlebt, der „Januaraufstand“ der radikalen Linken gegen die Formierung einer „bürgerlichen“ Demokratie war gerade erst niedergeschlagen worden. Liebknecht und Luxemburg wurden in diesen Tagen ermordet. Triepel scheint mit seinem Artikel unter Verweis auf die 1848er-Paulskirchenversammlung noch für Frankfurt als Ort der künftigen Nationalversammlung zu optieren.]

tendes Recht geworden! Wir fragen: Wird unter den jetzigen Verhältnissen einer deutschen Nationalversammlung ein besseres Schicksal beschieden sein? Es ist natürlich heute noch nicht möglich, sich von der Zusammensetzung dieses Volksrates eine genaue Vorstellung zu machen. Allein aller Wahrscheinlichkeit nach wird er ein wesentlich anderes Aussehen besitzen als das deutsche Parlament von 1848. Da man bei den Wahlen den Frauen das Stimmrecht gegeben hat, so konnte man nicht umhin, ihnen auch die Wählbarkeit zu verleihen, und so werden vermutlich, wenn nicht viele, so doch eine Anzahl von weiblichen Mitgliedern auf den Bänken der Abgeordneten sitzen. Die Frankfurter Nationalversammlung war in der Hauptsache eine Vertretung des deutschen Bürgertums. Die gewaltige Umänderung, die unsere Gesellschaft in den letzten zwei Menschenaltern erfahren hat, und der Charakter der Revolution, dem die künftige Nationalversammlung ihr Dasein verdanken wird, muß zur notwendigen Folge haben, daß sich in ihr die arbeitenden Klassen in starkem Maße durch Angehörige ihres Standes vertreten lassen werden. Im Frankfurter Parlament spielte das akademische Element eine sehr große Rolle. Ein ansehnlicher Teil der Abgeordneten entstammte dem höheren Beamtentum und dem Lehrkörper der Universitäten; man hat ja die Versammlung oft als das „Professorenparlament“ bezeichnet. Überhaupt hatten sich die Wähler bemüht, möglichst viele geistig hochstehende, allgemein angesehene Männer zu schicken. Es hat niemals wieder in Deutschland eine Volksvertretung gegeben, in der sich eine solche Menge von politischem und historischem Wissen, von soviel allgemeiner geistiger Bildung zusammengefunden hat. Das gab den Verhandlungen zuzeiten einen gewaltigen Schwung, aber freilich auch vielfach einen stark doktrinären Zug und eine umständliche Breite. Hieran und nicht bloß an der Schwierigkeit des Gegenstandes lag es, daß man mit der Verfassung so langsam vorankam, daß man bis Ende Dezember noch nicht weiter als bis zur Feststellung der „Grundrechte“ des deutschen Volkes gediehen war. Nun wird es sich hoffentlich auch dieses Mal das deutsche Bürgertum angelegen sein lassen, seine besten Köpfe in die verfassungsgebende Versammlung zu senden, und die geistigen Führer der Nation sollten sich dem Rufe nicht entziehen, im Gegenteil, sie sollten sich um die Erlangung eines Mandates bemühen. Wenn es nicht geschieht, stehen die höchsten Güter deutscher Kultur in größter Gefahr! Allein trotzdem werden aller Wahrscheinlichkeit nach in der Versammlung die Männer der Praxis aus allen Schichten des Volkes stärker vertreten sein als die Männer der Theorie, und es kann sein, daß dies dazu beitragen wird, die Verfassung schneller zuwege zu bringen, als es im Jahre 1848 der Fall war. Freilich ist nicht zu übersehen, daß heute gerade bei den radikalen

Parteien der Doktrinarismus in üppiger Blüte steht, und die Redelust ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten gewiß nicht geringer geworden, als sie im Wiegenalter des Parlamentarismus gewesen ist.

Dafür mag ein anderer Umstand dazu beitragen, die Verhandlungen einer kommenden Nationalversammlung geschlossener und straffer zu machen: Als das Frankfurter Parlament zusammentrat, gab es noch keine über ganz Deutschland verbreiteten, einheitlich organisierten Parteien. In weiten Gebieten Deutschlands, vor allem in Preußen, fehlte es ja damals noch an dem konstitutionellen Leben, das die Vorbedingung für eine entwicklungskräftige Parteibildung darstellt. Natürlich waren überall bestimmte politische Richtungen vorhanden, und die Abgeordneten waren auf Grund von Programmen gewählt worden, die jenen Richtungen entsprachen. Aber das war doch ohne äußeren Zusammenhalt und ohne planmäßige Leitung geschehen. Erst im Parlamente selbst und nur allmählich fanden sich die Gleichgesinnten zusammen und vollzog sich eine Gliederung in einigermaßen fest abgegrenzte Parteien. Heute steht es anders. Kommt jetzt eine Nationalversammlung zustande, so werden sich ihre Mitglieder vom ersten Tage an in „Fraktionen“ einordnen, die den großen Parteien im Lande entsprechen. Der Wahlkampf wird ein gewaltiger Kampf organisierter Parteien sein. Diese Parteien werden allerdings mit den bisherigen nur zum Teil übereinstimmen. Wenigstens in den Kreisen des Bürgertums vollzieht sich in diesen Tagen eine große Verschiebung innerhalb der überlieferten Parteibildung, die alten Programme sind heute zum großen Teile unbrauchbar geworden. Ängstlich gehütete Scheidewände stürzen ein, Verschmelzungen bisher scharf getrennter Gruppen kündigen sich an. Wie weit dieser Prozeß gehen wird, steht noch dahin. Aber soviel ist sicher – die Reichsversammlung wird von Anfang an aus Parteien bestehen, und das wird ihre Arbeit erleichtern.

Als Heinrich von Gagern den Vorsitz der Frankfurter Nationalversammlung übernahm, tat er dies mit folgenden Worten: „Wir haben die größte Aufgabe zu erfüllen. Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränität der Nation.“² Das Parlament hat sich der Auffassung, die hierin ausgesprochen war, sofort angeschlossen: das souveräne deutsche Volk gibt sich seine Verfassung selbst. Das war ein stolzer und kühner Gedanke. Allein er stand in vollem Widerspruch nicht nur zu

2 [Franz Wigard, Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, Bd. I, Frankfurt 1848, S. 17; 2. Sitzung v. 19. Mai 1848].

dem geltenden Rechte, sondern auch zu den harten Tatsachen der Wirklichkeit. Gewiß war es eine große Volksbewegung gewesen, der das Parlament seine Entstehung verdankte. Aber diese Bewegung hatte die herrschenden Regierungsgewalten zwar mit sich gerissen, aber nicht fortgespült. Noch stand der Deutsche Bund, die Zusammenfassung der deutschen Einzelstaaten, in anerkannter Wirksamkeit. Die Revolution hatte zwar manche der deutschen Regierungen arg ins Wanken gebracht, aber keine von ihnen, vor allem keine der großen, war zusammengebrochen. Gewiß überließen sie für die Feststellung des Verfassungstextes dem Parlament die Führung. Aber sie hatten den Standpunkt nicht aufgegeben, daß der künftige Rechtszustand Deutschlands nicht einseitig von der Nationalversammlung bestimmt werden könne, vielmehr auf einer Vereinbarung zwischen ihr und den Regierungen beruhen müsse. Und an diesem Zwiespalt ist dann schließlich das Werk gescheitert. Als sich zeigte, daß die deutschen Landesherren nicht gesonnen waren, ihre Souveränität in dem Maße zu opfern, wie es die Frankfurter Verfassung ihnen zumutete, da war es entschieden, daß diese nicht zu geltendem Rechte werden konnte. Sie blieb toter Buchstabe, nicht weil sie an sich schlecht, unklug, lebensunfähig war, sondern weil die rechtmäßigen Regierungsgewalten den Willen und vor allem die Macht besaßen, sie nicht ins Leben treten zu lassen.

Heute liegen die Dinge wesentlich anders. Die Revolution von 1918 hat die legitimen Gewalten völlig außer Wirksamkeit gesetzt, im Reiche ebenso wie in den Einzelstaaten. Die deutschen Landesherren haben abgedankt oder doch auf die Ausübung ihrer Regierungsbefugnisse verzichtet, zum Teil sind sie abgesetzt worden. Die rechtmäßigen obersten Organe des Reichs – Kaiser, Bundesrat, Reichstag – sind außer Wirksamkeit gestellt oder fristen doch, wie der Bundesrat, nur von der Gnade der Revolutionsregierung ein bescheidenes Dasein. Im Reich und Einzelstaat wird die Herrschaft zurzeit ausschließlich von provisorischen Revolutionsregierungen geführt, die bisher unter sich noch nicht einmal in einen größeren Zusammenhang gebracht worden sind. Wenn dieses rechtliche Chaos überhaupt in einen Zustand rechtlicher Ordnung hinübergeführt werden und wenn Deutschland nicht völlig auseinanderfallen soll, so gibt es in der Tat nur einen einzigen Weg: das ist die Schaffung einer neuen einheitlichen Verfassung durch das Volk selbst. Kommt die Nationalversammlung zustande, so wird sie mit besserem Rechte als das Frankfurter Parlament erklären dürfen, daß ihr Beruf und ihre Vollmacht in der Souveränität des Volkes gelegen seien. Wenn die zukünftige Nationalversammlung auf der einen Seite für ihre Arbeit freiere Bahn finden wird als ihre Vorgängerin

von 1848, so ist doch ihre Aufgabe nach verschiedenen Richtungen hin unendlich viel schwieriger als die Aufgabe, die jener gestellt war.

Das Frankfurter Parlament tagte im tiefsten Frieden. Die Kriegsgefahr, die im Frühjahr 1848 von Frankreich herüberzudrohen schien, hatte sich bald verzogen. Die Nationalversammlung von 1919 wird als erstes, hartes und verantwortungsvolles Geschäft den Abschluß des Friedens mit den Mächten des Vierverbandes vorzuschlagen haben. Denn schon heute unterliegt es keinem Zweifel, daß unsere Gegner nur mit einer ordnungsmäßig gebildeten deutschen Regierung einen Friedensvertrag eingehen werden, und nur der Weg über die Nationalversammlung kann zu einer solchen Regierung führen.

Die Nationalversammlung wird ferner über die Grenzen zu bestimmen haben, innerhalb deren sich der deutsche Staat in Zukunft aufbauen soll. Das hängt nur zum Teil mit der Frage des Friedens zusammen. Denn es handelt sich dabei vor allem um die Entschließung darüber, ob und in welcher Form unsere deutschen Brüder in Österreich in den Verband des Deutschen Reiches aufzunehmen seien. Allerdings wird uns auch hierin ein Problem gestellt, mit dem sich bereits das Frankfurter Parlament zu beschäftigen hatte. Aber im Jahre 1848 wurde uns die Entscheidung durch die Donaumonarchie abgenommen. Der österreichische Gesamtstaat war es, der es uns unmöglich machte, seine deutschen Bestandteile uns ein- oder anzugliedern. Heute ist der alte Kaiserstaat aus den Fugen gegangen. Deutsch-Österreich will sich und muß sich aus inneren Gründen uns anschließen. In welcher Weise das geschehen soll, ist nicht einfach zu bestimmen. Indes bei gutem Willen hüben und drüben wird sich ein Weg finden lassen, der beiden Teilen zum Segen gereicht.

Aber es ist noch ein drittes und, wie ich meine, Entscheidendes, was der Tätigkeit einer künftigen Reichsversammlung ihr besonderes Gepräge geben wird. Die treibenden Kräfte der Revolution von 1848 waren rein politischer Natur. Es handelte sich um nationale Einheit und um politische Freiheit. Wirtschaftliche und soziale Probleme standen durchaus im Hintergrunde. Die Revolution von 1818 dagegen ist eine soziale Revolution. Sie ist von einer bestimmten Gesellschaftsschicht um gesellschaftlicher Interessen willen begonnen worden und soll ganz bestimmte soziale Forderungen gewaltsam durchsetzen. Sie richtet sich gegen die herrschenden Gewalten nicht in erster Linie, weil ihre Form den Führern der Revolution mißfällt, sondern weil nur durch ihren Sturz die Erfüllung wirtschaftlicher Ansprüche ermöglicht zu werden scheint. Daher wird in der Nationalversammlung nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster Reihe um die Fragen Einheitsstaat oder Bundesstaat, Monarchie oder Republik gerungen

werden, sondern darum, wie eine Verfassung aussehen muß, die das sozialistische Programm zu erfüllen geeignet ist. Das ist es, was das deutsche Bürgertum in den kommenden Wochen und Monaten recht wohl im Auge behalten möge. Der Kampf geht darum, ob der künftige deutsche Staat ein bürgerlicher oder ein sozialistischer sein wird. Das Bürgertum wird sich gesunden, sozialen Fortschritten nicht widersetzen. Allein es wird nicht die Torheit besitzen, sich dem Sozialismus mit Haut und Haaren zu verschreiben. Will es sich aber von der sozialistischen Flut nicht verschlingen lassen, so muß es sich zusammenschließen. Daß dies so rasch, so eng und so kräftig wie möglich geschehe, ist das dringende Gebot der Stunde.

Text 4

Die Auslieferung des Kaisers¹

Schon in den ersten Monaten des Kriegs wurde in englischen und französischen Zeitungen wiederholt das Verlangen erhoben, man solle nach vollzogener Niederwerfung Deutschlands die für die europäische Katastrophe verantwortlichen Männer, als den Hauptschuldigen aber den Deutschen Kaiser persönlich zur Rechenschaft ziehen. Als der Krieg Jahr für Jahr neue gewaltige Menschenopfer forderte, als in den besetzten Ländern die Leiden der Bevölkerung und in den Kampfgebieten die durch die Heere angerichteten Schäden ins Ungeheure wuchsen, wurde der Ruf nach Bestrafung der „Missetäter“ leidenschaftlicher. In Frankreich, in England, in den Vereinigten Staaten schrie man Rache; man forderte allen Ernstes den Kopf des Kaisers. Wir haben anfänglich solche wilden Ausdrücke des Hasses auf die leichte Achsel genommen. Wir betrachteten sie als hysterische Anfälle, von denen überreizte Chauvinisten geschüttelt wurden, und stellten sie zu den ähnlich gehaltenen Äußerungen ohnmächtiger Wut, in denen die Zertrümmerung und Zerstückelung Deutschlands, die Versklavung des deutschen Volkes, die Zerstörung unserer gewerblichen Anlagen als oberstes Kriegsziel bezeichnet wurde.

Wider alles Erwarten hat nun aber die Angelegenheit mit einem Male ein sehr ernsthaftes Ansehen erhalten. Es sind nicht mehr nur Leute in unverantwortlicher Stellung, die von der Notwendigkeit der Bestrafung des Kaisers reden. Seit einigen Monaten wird in der aus behördlichen Quellen

1 [In: Deutsche Politik. Wochenschrift 4 (1919), S. 299–305; zu Text 4 und 5: Die im kurzen zeitlichen Abstand geschriebenen Texte vom Februar/März 1919, Monate vor dem Versailler Vertrag publiziert, argumentieren thematisch verwandt gegen eine strafrechtliche Kriminalisierung des einstigen Kaisers wie anderer politisch verantwortlicher Akteure. Da sie sowohl eine französische Denkschrift als auch den Entwurf zur Schaffung eines deutschen Staatsgerichtshofs als „Ausnahmegericht“ und „Strafgericht“ scharf ablehnen, scheint Triepel die strafrechtliche Verantwortung politischer Akteure insgesamt zurückzuweisen. Der Versailler Vertrag enthielt mit dem „Kriegsschuldparagraphen“ auch einen Auslieferungsartikel, der bald zu umfangreichen Auslieferungslisten führte. Die deutsche Zusage eigener Strafverfolgung wurde von den Alliierten aber dann akzeptiert und es erfolgte in Deutschland keine scharfe Strafverfolgung von politisch Verantwortlichen oder auch Kriegsverbrechern. Die Niederlande gewährten Wilhelm II. lebenslanges Asyl.].

gespeisten Ententepresse mit Nachdruck gefordert, es solle an die niederländische Regierung der Antrag auf Auslieferung des Kaisers gerichtet und der Ausgelieferte von einem Strafgerichte abgeurteilt werden. Der französische Ministerpräsident Clémenceau hat die Sache in das Fahrwasser amtlicher Behandlung und Verhandlung geleitet. Er hat sich von zwei Pariser Gelehrten, dem Professor des öffentlichen Rechts Larnaude und dem Professor des Völkerrechts de Lapradelle – in den Zeitungen sind die Namen meist verstümmelt wiedergegeben worden – eine Denkschrift ausarbeiten lassen, die seinen Absichten eine juristische Unterlage verschaffen soll, und er hat diese Denkschrift der Konferenz der „alliierten und associierten“ Regierungen vorgelegt. Die Konferenz hat einen Ausschuß mit der Feststellung der „Verantwortlichkeiten“ im Weltkriege beauftragt, zu dessen Vorsitzenden der amerikanische Staatssekretär Lansing, und zu dessen Generalsekretär Professor de Lapradelle bestellt worden sind. Man sieht also deutlich, wohin die Fahrt gehen soll.

Die deutsche Regierung und das deutsche Volk haben allen Anlaß, sich mit der Frage, die von den Staatsmännern und Juristen der Entente aufgeworfen ist, sehr gründlich zu beschäftigen. Die Frage ist keineswegs allein zwischen den Mächten des Vielverbandes und den Niederlanden auszutragen. Sie berührt auch uns in unmittelbarster Weise. Sie betrifft unsere nationale Würde und Ehre, nicht minder aber unser Recht. Wir müssen sie von diesem Standpunkte aus behandeln, ganz gleichgültig, wie wir uns zur Persönlichkeit und zur Politik Kaiser Wilhelms II. stellen mögen. Denn der Kaiser ist, obwohl er der Krone entsagt hat, ein Deutscher geblieben. Jeder Deutsche aber hat kraft ausdrücklicher Vorschrift unserer Reichsverfassung (Art. 3) dem Auslande gegenüber Anspruch auf den Schutz des Reiches. Verfassungsmäßige Pflichten des Reichs hat jede Reichsregierung zu erfüllen, mag sie aus dieser oder jener Partei hervorgegangen sein. Auch ohne förmliches Anrufen des Berechtigten hat die Regierung von Amts wegen darauf zu achten, daß dem im Auslande weilenden Deutschen von einer fremden Regierung keine Unbill angetan wird.

Nun ist es an sich ohne Zweifel das souveräne Recht jeden Staates, über die Erfüllung eines von einem anderen Staate an ihn gerichteten Auslieferungsbegehrens selbständig zu entscheiden. Auch dann, wenn die Person, deren Auslieferung verlangt wird, einem dritten Staate angehört. Der ersuchte Staat braucht den dritten nicht um seine Zustimmung anzugehen. Im Gegenteil. Hat sich ein Staat durch einen allgemeinen Auslieferungsvertrag zur Auslieferung flüchtiger Verbrecher verpflichtet, so würde er seiner Vertragspflicht untreu werden, wenn er – falls es ihm nicht durch den Vertrag gestattet ist – im Einzelfalle die Auslieferung von der Einwilli-

gung des dritten Staates abhängig machen wollte. Denn der Dritte könnte zumeist diese Einwilligung gar nicht geben. Zum Exempel wäre im vorliegenden Falle die deutsche Regierung schlechterdings außerstande, ohne Bruch des Reichsrechts ihre Zustimmung zur Auslieferung des Kaisers zu erteilen. Unser Strafgesetzbuch (§ 9) erklärt, daß ein Deutscher niemals einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden dürfe. Offenbar kommt es aber auf eins hinaus, ob man einen Staatsangehörigen dem Auslande unmittelbar überliefert, oder ob man einem anderen Staate gestattet, ihn dem Auslande zu überantworten. Die niederländische Regierung ist viel zu korrekt, als daß sie, um sich aus einer unbequemen Lage zu befreien, versuchen sollte, die Entscheidung durch eine Anfrage in Berlin auf uns abzuwälzen. Würde sie dies aber tun, so könnte ihr, wenn bei uns nach Recht und Gesetz verfahren wird, nur ein unbedingtes Nein zur Antwort gegeben werden.

Das niederländische Kabinett muß also die Entscheidung allein treffen. Dabei befindet es sich indes in einer besonderen Lage. Während nämlich andere Regierungen einen Fremden ausliefern können, auch wenn sie vertragsmäßig nicht dazu verpflichtet sind, ist – nach belgischem Vorbilde – von der niederländischen Verfassung und dem ihr entsprechenden Auslieferungsgesetze jede Auslieferung verboten, deren Vornahme nicht kraft eines generellen Auslieferungsvertrags gefordert werden kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Auslieferung eines Niederländers oder die des Angehörigen eines fremden Staats in Frage steht. In beiden Fällen würde sich die Regierung, die eine nicht konventionsmäßige Auslieferung vollziehen wollte, einer schweren Verletzung des Landesgesetzes schuldig machen. Das hat nun auch für unser Verhältnis zu den Niederlanden Bedeutung. Denn vermöge des uns nach anerkanntem Völkerrechte zustehenden Schutzrechts können wir verlangen, daß jene Gesetzesbestimmung nicht zu ungunsten eines Deutschen durchbrochen werde. Gewiß können wir nicht beanspruchen, daß ein auswärtiger Staat seine Auslieferungsgesetzgebung in jeder Hinsicht auf Einheimische und Fremde gleichmäßig zuschneidet. Wir können z. B. nicht verlangen, daß der staatsrechtliche Grundsatz, der die Auslieferung eigener Untertanen unter allen Umständen verbietet, auf fremde Staatsangehörige ausgedehnt werde. Aber wenn das Auslieferungsgesetz eines auswärtigen Staats eine Norm enthält, die nach Wortlaut und Sinn allen Fremden zugute kommen soll, die in seinem Gebiete ein Asyl gesucht haben, so können wir uns in der Tat dagegen wehren, daß die Norm zum Schaden eines unserer Staatsangehörigen mißachtet wird. Erst recht freilich würden wir Einspruch erheben dürfen, wenn die Auslieferungsprozedur, ihrem innersten Zwecke zuwider,

mißbraucht werden sollte, um unseren Kriegsgegnern lediglich die Befriedigung ihrer Rachegeleüste zu ermöglichen. Die ausländische Regierung haftet uns dafür, daß das Verfahren gegen unsere Staatsgenossen „im Wege Rechtsens vor sich gehe und nicht Deckmantel eines Gewaltstreiches sei“.²

Für das völkerrechtliche Verhältnis zwischen uns und den Niederlanden, für die Rechtsbeziehung zwischen den Niederlanden und der Entente und schließlich für die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der niederländischen Regierung ihrem eigenen Parlamente gegenüber kommt also alles darauf an, ob sich die Ententemächte bei einem Gesuche um Auslieferung des Kaisers mit Grund auf ihre mit den Niederlanden abgeschlossenen Auslieferungsverträge zu berufen vermögen. Daß davon nicht die Rede sein kann, haben objektiv denkende englische und amerikanische Juristen offen ausgesprochen, so der hervorragende Völkerrechtslehrer Sir Thomas Barclay und der amerikanische Generalstaatsanwalt George Wickersham. Es ist den Pariser Professoren vorbehalten geblieben, sich auf einen anderen Standpunkt zu stellen – wie wir glauben, nicht zum Nutzen ihres wissenschaftlichen Rufes. Die Denkschrift, die sie verfaßt haben, liegt uns allerdings nicht im Wortlaute vor. Aber französische und englische Zeitungen haben so ausführliche Auszüge daraus gebracht, daß wir uns von ihren Hauptargumenten ein genügendes Bild machen können.

Alle mit Holland abgeschlossenen Auslieferungsverträge, die hier in Betracht kommen könnten, zählen die strafbaren Handlungen, wegen deren eine Auslieferung beantragt werden kann, in Form von Katalogen genau und erschöpfend auf. Von allen den dort genannten Verbrechen: Mord, Münzfälschung, Bigamie, Einbruchsdiebstahl, Notzucht und anderem, kann natürlich dem Kaiser kein einziges zur Last gelegt werden. Aber die Franzosen sagen, man könne ihn für alle Verbrechen haftbar machen, die von Angehörigen der deutschen Wehrmacht in Feindesland oder auf der See begangen worden seien. Eine höchst seltsame Anschauung! Wenn deutsche Soldaten während des Kriegs echte Verbrechen gegen Angehörige der feindlichen Armee oder des feindlichen Landes begangen haben, so haben sie sich strafbar gemacht und sollten bestraft werden. Man möge uns die Fälle nennen, und wir werden sie untersuchen. Wir werden allerdings unsere Gegenrechnung aufmachen, und es steht zu erwarten, daß sie nicht kürzer ausfallen wird als die uns vorgelegte. Allein für Verbrechen einzelner Soldaten das Staatsoberhaupt strafrechtlich verantwortlich zu machen, ist eine rechtliche Ungeheuerlichkeit. Die Franzosen unterstellen mit einer Kühnheit ohnvergleich, daß solche Verbrechen vom Kaiser ge-

2 v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Bd. I, 1888, S. 353.

wollt oder gar befohlen und ihm daher zuzurechnen seien. Sie berufen sich auf einen an Kaiser Franz Josef gerichteten Brief, worin Kaiser Wilhelm in starken Ausdrücken eine grausame Kriegsführung gegen Frankreich als unerlässlich bezeichnet habe. Aber selbst wenn dieser Brief echt sein sollte, so würde kein vernünftiger Richter in der ganzen Welt auf den Gedanken kommen, daß damit die Mitschuld des Kaisers an irgendwelchen Verbrechen von Heeresangehörigen bewiesen werden könne. Ebenso merkwürdig ist es, daß sich die beiden Pariser Herren auf die Ausführungen des deutschen Staatsrechtslehrers Laband über das Wesen der kaiserlichen Kommandogewalt beziehen; diese sei eine aus der übrigen Reichsgewalt ausgeschiedene, dem Kaiser zu ganz selbständiger Ausübung zugewiesene, besondere Gewalt. Aber Labands Konstruktion ist von den Gutachtern infolge ihrer mangelhaften Kenntnis unseres Staatsrechts vollkommen mißverstanden worden. Sie bezieht sich lediglich auf die Frage, ob Akte der Kommandogewalt einer Gegenzeichnung bedürftig seien oder nicht, hat mit unserer Frage nicht das geringste zu schaffen, und ist im übrigen vom Verfasser in der neusten Auflage seines Werks gestrichen worden! Die deutsche Kommandogewalt als solche ist keine andere, als die französische oder englische, und mit demselben Rechte, mit dem man den Oberbefehlshaber des deutschen Heeres für Verbrechen seiner Soldaten haftbar machen will, könnte man den französischen Generalissimus für jede Untat eines uniformierten Senegalnegers und den König von England für den Baralongmord zur Rechenschaft ziehen.

Am erstaunlichsten aber ist, daß die französischen Juristen die Behauptung aufstellen, der Kaiser könne und müsse auch für den Krieg als solchen und für die von Deutschland befolgten Methoden der Kriegsführung, also für die Kriegserklärungen, für den Einmarsch der deutschen Truppen in Belgien, für den Tauchbootkrieg usw. vom Strafrichter verantwortlich gemacht werden. Man greift sich an den Kopf. Gibt es eine Bestimmung des französischen, belgischen, englischen, amerikanischen Strafrechts, wonach eine von einem fremden Staatsoberhaupte ausgegangene Kriegserklärung oder die Verletzung garantierter Neutralität oder die durch fremde Souveräne verübte Verletzung völkerrechtlicher Kriegsregeln oder Kriegsbräuche mit Strafe bedroht ist? Gibt es einen Auslieferungsvertrag, der solche Handlungen in den Katalog der Auslieferungsdelikte aufgenommen hat? Ein ganz unmöglicher Gedanke. Gesetzt den Fall, der deutsche Einmarsch in Belgien oder die von uns angewendete Form des Unterseekriegs seien rechtswidrig gewesen – wir bestreiten es, wollen uns aber darüber

nicht noch einmal³ auslassen –, so würde es sich dabei in aller Regel⁴ nicht um die Verletzung einer staatlichen Norm und um eine nach irgendeinem Landesrechte strafbare Handlung, sondern um ein Delikt gegen das Völkerrecht gehandelt haben. Völkerrechtliche Delikte werden aber vom Staate begangen, nicht von einem Einzelnen, und nur der Staat als solcher haftet für sie. Natürlich handelt jeder Staat durch Organe; anders kann er ja gar nicht handeln. Aber eben deshalb sind die Handlungen seiner Organe seine Handlungen, ihre Delikte seine Delikte. Der Staat haftet völkerrechtlich für seine Organe, nicht die Organe für den Staat.

Die französischen Gutachter haben sich eine eigene Theorie zurecht gemacht. Nach strafrechtlichen Grundsätzen, sagen sie, sei eine Strafe gegen eine Aktiengesellschaft ausgeschlossen; ihren Direktor aber könne man vor den Strafrichter ziehen. Ebenso sei es beim Staate. Den Staat als Ganzes könne man nicht bestrafen, darum müsse man den Souverän, jedenfalls den abgedankten, zur Rechenschaft ziehen dürfen. Aber das ist eine handgreifliche Verdrehung. Man straft den Direktor einer Aktiengesellschaft für seine eigenen Verbrechen, nicht für die der Korporation. Und es hängt ganz von den Anschauungen des Strafgesetzgebers über die Delikts- und Straffähigkeit juristischer Personen ab, ob er sie staatlichen Strafen, z. B. Geldstrafen, unterstellen will oder nicht. Über souveräne Staaten gibt es aber überhaupt keine Strafgerichtsbarkeit. Es ist ein eigenartiges juristisches Kunststück, das Völkerrecht, das die Bestrafung eines Staates nicht kennt und nicht kennen kann, dadurch zu korrigieren, daß man die staatlichen Repräsentanten für Delikte der Staaten strafrechtlich haftbar macht. Daß übrigens die Kriegserklärung als solche, gleichviel, ob sie mit oder ohne zureichenden Grund erfolgt ist, auch nicht einmal als völkerrechtliches Delikt betrachtet werden kann, sei nur nebenher angemerkt.

Die beiden französischen Gelehrten haben sich, nach Angabe der Zeitungen, Mühe gegeben, in der völkerrechtlichen Literatur einen Gewährsmann für ihre Ansicht zu finden. Das war offenbar nicht leicht. Sie haben bis ins 18. Jahrhundert zurückgehen müssen, also bis in die Zeit, in der Kriege Kabinettskriege waren und in der man zwischen Staat und Fürst noch nicht so scharf unterschied wie heute. In dem Schweizer Emmerich von Vattel haben sie einen Kronzeugen aufgetrieben. Dabei scheint ihnen

3 [Dazu etwa Heinrich Triepel, Der Luisitania-Fall im Urteile von deutschen Gelehrten, in: Zeitschrift für Völkerrecht 9 (1916), S. 231–236; ders., Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluss, Berlin 1917; Konterbande, Blockade und Seesperre, Berlin 1918].

4 [im Originaldruck: „in alle Wege“].

aber ein arges Mißgeschick begegnet zu sein. Allerdings sagt Vattel, es sei in der Ordnung, einen Fürsten, der einen „ungerechten“ Krieg begonnen habe, zum Schadensersatz anzuhalten und ihn sogar, wenn es zur Sicherheit des Angegriffenen und der menschlichen Gesellschaft erforderlich sei, zu bestrafen (III, § 185). Aber wenige Seiten später fügt er hinzu, das sei nur eine Forderung des Naturrechts; im positiven Völkerrechte (*droit volontaire*) sei sie nicht anerkannt und könne sie nicht anerkannt werden, da es an einem Richter über den Staaten fehle, der über Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit von Kriegen unparteiisch zu urteilen vermöge. Daher müsse ein in gehöriger Form eröffneter Krieg hüben und drüben immer als ein gerechter Krieg betrachtet werden. Beginne ein Fürst einen ungerechten Krieg, so handele er vom Standpunkte des Naturrechts aus unrechtmäßig; aber das positive Völkerrecht gewähre ihm jedenfalls „l'impunité parmi les hommes“ (III, §§ 188–192)! Wir müssen mit unserem Urteil zurückhalten, bis wir in die Lage kommen, den Wortlaut des Gutachtens vor Augen zu haben. Würde aber richtig sein, was die Zeitungen mitteilen, so wäre nur zweierlei möglich: Entweder haben die Pariser Herrn im Vattel nur die erste, nicht die zweite Stelle gelesen. Dann haben sie unerhört leichtfertig gehandelt. Oder sie glaubten darauf rechnen zu können, daß ihre Auftraggeber ihr Zitat nicht nachprüfen würden. Das wäre dann allerdings bei Männern der Wissenschaft ein Verfahren, das zu brandmarken kein Wort einer lebenden Sprache stark genug sein könnte.

Nach alledem muß jedes Gesuch um Auslieferung, das die Entente-mächte an die Niederlande stellen, schon an der einen Tatsache scheitern, daß dem Kaiser kein nach irgendeinem Strafgesetze der verbündeten Staaten strafbares Vergehen zur Last gelegt werden kann. Wir brauchen deshalb gar nicht erst auf die anderen Hindernisse hinzuweisen, die der Erfüllung eines Auslieferungsantrages entgegenstehen würden. Nach geltenden Grundsätzen muß z. B. die Handlung, wegen deren die Auslieferung begehrt wird, nach dem Rechte ebensowohl des ersuchten wie des ersuchenden Staates strafbar sein. Im vorliegenden Falle möchte sich das schwerlich beweisen lassen. Eine Auslieferung kann ferner niemals wegen politischer Delikte verlangt werden. Sollte es überhaupt möglich sein, dem Kaiser aus Akten der deutschen Kriegsführung strafrechtlich einen Strick zu drehen, so wäre es ganz selbstverständlich, daß jede der in Betracht kommenden Handlungen als ein Delikt von politischem Charakter betrachtet werden müßte. Der Auslieferungsantrag setzt endlich voraus, daß von einem Strafgerichte des ersuchenden Staats eine Untersuchung eröffnet oder ein Straferkenntnis gefällt worden ist. Davon ist hier wiederum nicht die Rede und kann es nicht sein. Die französischen Gelehrten haben das auch einge-

sehen. Sie wollen daher den Kaiser vor einen erst zu diesem Zwecke zu schaffenden, außerordentlichen, internationalen Gerichtshof gestellt sehen, der ein Organ der künftigen „société des nations“ darstellen, aber natürlich nur mit Richtern aus den alliierten Staaten besetzt sein solle – eine in der Geschichte des modernen Rechts ganz unerhörte Prozedur!

Die strafrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen liegen in bezug auf die Möglichkeit der Auslieferung Kaiser Wilhelms so ungemein einfach, daß es nur leidenschaftlicher Haß und ungezügelter Rachegier fertigbringen konnten, sie zu verwickeln. Ob die auf der Friedenskonferenz gegen uns verbündeten Staaten geneigt sein werden, sie nach den Grundsätzen des Rechts zu entscheiden, steht noch dahin. Die nächsten Wochen werden darüber Klarheit bringen. Zu anderen Zeiten bemühten sich kriegführende Staaten, in ihren Friedensschlüssen durch weitgegriffene Amnestieklauseln die im Kriege begangenen wirklichen Verbrechen straflos zu machen. Jetzt soll die Welt das empörende Schauspiel erleben, daß eine „Friedenskonferenz“ etwas strafbar macht, was kein Verbrechen war. Dagegen müssen wir uns auflehnen mit allen Mitteln, die uns zu Gebote stehen. Es ist Sache unserer Regierung, sich rechtzeitig gegen den Anschlag zu wappnen. Sie wird erfolgreich sein, wenn sie entschlossen ist. Von der niederländischen Regierung, deren völkerrechtliche Loyalität sich in diesem Kriege mehr als einmal erprobt hat, dürfen wir erwarten, daß sie nicht die Hand dazu bietet, daß unter dem Scheine eines rechtlichen Verfahrens rechtlose Grausamkeit gegenüber einem Unglücklichen verübt wird. Auch die holländische Regierung wird unbezwinglich sein, wenn sie ihr gutes Recht mit Festigkeit verteidigt.

Text 5

Der Entwurf des Reichsgesetzes über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs¹

Das Deutsche Reich hat vor kurzem den feindlichen Mächten den Vorschlag unterbreitet, die Vorgänge, die zum Ausbruche des Weltkriegs geführt haben, durch eine internationale Untersuchungskommission unparteiisch prüfen und feststellen zu lassen. Am Widerspruche Englands ist der Vorschlag sofort gescheitert. Die deutsche Regierung hätte sich nun damit begnügen können, vor aller Welt diese Ablehnung als das festzunageln, was sie ist: als die offene Bekundung eines schlechten Gewissens. Aber bei einer solchen Erklärung glaubte sie es nicht bewenden lassen zu dürfen. Das Volk, meinte sie, habe ein Recht, „Aufklärung“ zu verlangen. Die Regierung müsse also von sich aus alles tun, was an ihr liege, um „die Wahrheit ans Licht zu bringen“. Der Weg, den sie hierzu als geeignet ansah, ist in dem Gesetzentwurfe über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs angegeben, der nach der Mitteilung einer offiziösen Zeitung soeben der Nationalversammlung vorgelegt worden ist.

Die Ziele freilich, die sich dieser Entw. gesteckt hat, sind nicht mehr dieselben wie die, denen man bei dem mißglückten Antrage an die Entente-Regierungen zustrebte. Denn was man durch die vorgeschlagene internationale Untersuchungskommission beantwortet wissen wollte, war die Frage, ob wir oder ob die anderen Schuld an der Katastrophe tragen, von der die Welt durch einen vierjährigen Krieg von riesenhafter Ausdehnung heimgesucht worden ist. Der Entw. aber will eine Feststellung darüber herbeiführen, wer das deutsche Volk, indem er den Krieg herbeiführte oder indem er ihn verlorengehen ließ, ins Unglück gestürzt hat. Die Untersuchung, die der Entw. verlangt, soll sich darauf beziehen, welche Vorgänge (§ 1) und Personen (§ 2) „zum Ausbruch, zur Verlängerung oder zum Verlust des Krieges beigetragen haben“. Und die „Schuldigen“ werden von den Urhebern des Entw. ausschließlich im eigenen Lande gesucht. Denn das in Aussicht genommene Verfahren vor dem Staatsgerichtshofe richtet sich gegen „Deutsche“, gegen Personen, die „vermöge ihrer Stellung im öffentlichen Leben in der Lage waren, Einfluß auf die Politik des Reiches zu nehmen“

1 [In: Deutsche Juristen-Zeitung 24 (1919), Sp. 366–374].

(§ 2). Es wird also nicht mehr danach gefragt, welches Maß von Verantwortung an dem allgemeinen Unheil die einzelnen am Kriege beteiligten Staaten tragen, sondern es wird nach den Männern gefahndet, die in Deutschland für das dem Vaterlande widerfahrene Unglück verantwortlich sind.

Man braucht sich nur über diese Verschiebung des thema probandum ins klare gekommen zu sein, um sofort zu erkennen, welch ungeheurer politischer Fehler schon mit der Einbringung des Entw. begangen worden ist. Bis zu einem gewissen Grade läßt sich ja verstehen, daß ein Volk nach einem unglücklichen Kriege, der ihm gewaltige Opfer zugemutet hat, die Männer haftbar gemacht haben will, denen es die Schuld an seiner Niederlage zuschreibt. Das ist in der Welt immer so gewesen. Man hat Monarchen vom Throne gestürzt, wenn sie Kriege verloren hatten, und hat Feldherren, denen der erhoffte Sieg versagt geblieben, den Kopf vor die Füße gelegt. Die Athener belegten Miltiades nach dem unglücklichen Unternehmen gegen Paros mit unerschwinglicher Geldbuße, die Italiener bestraften den Admiral Persano für die Niederlage bei Lissa mit Verlust von Amt und Rang, und Bazaine büßte die Kapitulation von Metz mit kriegsgerichtlicher Verurteilung zu Tod und Degradation. Es wäre freilich ein Zeichen der Reife gewesen, wenn sich unser Volk zu der Erkenntnis durchgerungen hätte, daß die Schuld für die Heimsuchung, die uns betroffen, nicht allein bei einzelnen Staatsmännern und Heerführern, sondern zum Teil in Umständen, die außerhalb unserer Einwirkung lagen, zum anderen Teile in unser aller, in des ganzen Volkes eigenen Sünden zu finden sei. Immerhin, die Suche nach Einzelpersonlichkeiten, die für unsere Niederlage verantwortlich sind, läßt sich wenigstens menschlich begreifen. Allein der Entw. geht weit darüber hinaus. Er brandmarkt nicht nur jeden Deutschen, der zu dem unglücklichen Ausgange, sondern auch den, der zum „Ausbruche“ des Kriegs schuldhaft beigetragen hat, von vornherein mit dem Stempel des Verbrechertums. Da nun der Krieg, wie unzweifelhaft feststeht, durch die von Deutschland an Rußland erfolgte Kriegserklärung „ausgebrochen“ ist, so stellt der Entwurf – anders ist er beim besten Willen nicht zu verstehen – die Eröffnung des Krieges selber vor aller Welt als ein Verbrechen hin, ohne Rücksicht auf die Umstände, die uns im Jahre 1914 das Schwert in die Hand gezwungen haben. Gewiß, nur als ein Verbrechen am deutschen Volke! Aber das Ausland wird die Sache auf seine Weise ansehen. Es wird sagen: da die Deutschen unmöglich die Narretei begehen können, einen Verteidigungskrieg als ein Verbrechen am Vaterlande zu bezeichnen, so gestehen sie nun offen zu, daß sie und nur sie die Schuld am Weltkriege tragen. So sind wir Deutschen wieder einmal im Begriffe, in selbstmörderischer Weise unsern Feinden eine Waffe in die Hand zu

drücken, deren sie sich ohne Zweifel mit bekanntem Geschick in dem literarischen Verleumdungsfeldzuge bedienen werden, der dem Kampfe der Heere und Flotten vorausgegangen ist, der ihn fortdauernd begleitet hat und der ihn jahrelang überdauern wird. Und wir werden diesen Streit für unsere Gegner noch dadurch erleichtern, daß wir, ohne irgendwelche Hoffnung auf Gegenseitigkeit hegen zu können, das gesamte Material unserer Archive in aller Ruhe vor ihren Augen ausschütten. Nach dem Entwürfe soll der Staatsgerichtshof auf Grund öffentlicher und mündlicher Verhandlung entscheiden (§ 10). Die Reichsregierung hat ihm alle Akten und Urkunden, die er verlangt, vorzulegen (§ 5). Der ganze Vorgang ist in der Geschichte der Staatenwelt ohne jedes Beispiel. Selbst der Prozeß gegen den russischen Kriegsminister Suchomlinow,² der die meisten Analogien zu zeigen scheint, war in anderer Weise aufgezümt; die „Schuld am Kriege“ spielte in ihm nur die Rolle eines Inzidentpunktes.

Viel härter aber noch als das politische, muß das juristische Urteil über den Gesetzentwurf ausfallen. Er stellt sich zu den grundlegendsten Gedanken unserer bisherigen Rechtsordnung in Widerspruch, und er leidet an formellen Gebrechen so stark, wie nur je ein hastig und ab irato ausgearbeitetes Werk der Gesetzgebung gelitten hat.

Der Entw. verlangt zunächst, daß die Nationalversammlung aus ihrer Mitte einen Ausschuß von fünfzehn Mitgliedern bilde zur Untersuchung der Vorgänge in der politischen und militärpolitischen Leitung des Reichs, die zum Ausbruche, zur Verlängerung oder zum Verlust des Krieges beigetragen haben (§ 1). Die Verhandlungen des Ausschusses sind nicht öffentlich. Sieht man von der Frage ab, ob ein parlamentarischer, also nach parteipolitischen Rücksichten zusammengesetzter Ausschuß das richtige Organ für eine solche Aufgabe sei, so könnte man sich zur Not mit einem Verfahren, wie es der § 1 in Aussicht nimmt, befreunden. Man könnte es verstehen, wenn das Gesetz eine Kommission zur Feststellung von Tatsachen einsetzte, um, soweit es die Unvollständigkeit des Materials und die Unvollkommenheit der menschlichen Einsicht gestatten, dem lebenden Geschlechte ein Urteil zu ermöglichen über die Ereignisse beim Ausbruche, bei der Führung und bei der Beendigung des Krieges, auch über den Anteil an den Kriegsbegebenheiten, der den von vielen Seiten als „schuldig“ bezeichneten Personen zuzuschreiben ist. Ja, man kann sagen,

2 [Wladimir A. Suchomlinow (1848–1926) war seit 1909 russischer Kriegsminister. 1916 bereits inhaftiert, wurde er im September 1917 zu lebenslanger Haft verurteilt, am 1. Mai 1918 dann von den Bolschewiki amnestiert. Er emigrierte nach Deutschland und verstarb in Berlin.].

daß manche der in Parlament und Presse so viel geschmähten Männer ein wohlbegründetes Interesse an solcher Feststellung besitzen. Die Einrichtung einer Untersuchungskommission würde eine staatsrechtliche Analogie zu dem Institute der internationalen Untersuchungskommissionen bilden, die, im Art. 9 ff des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907 vorgesehen, zu unparteiischer und gewissenhafter Prüfung von Tatfragen, zur „Feststellung von Tatsachen“ bestimmt sind, wobei den Parteien volle Freiheit in Ansehung der Folge gelassen wird, die dieser Feststellung zu geben ist. Aber leider bricht der Entw. gerade an der Stelle ab, an der er etwas Nützliches hätte schaffen können. Denn der von ihm vorgesehene Prüfungsausschuß soll zwar untersuchen, aber er soll gerade nichts feststellen. Er hat ein eigenes Urteil überhaupt nicht abzugeben. Das würde ihm auch gar nicht möglich sein. Denn seiner Prüfung unterliegen nur Urkunden und Akten, die ihm die Reichsregierung auf seinen Wunsch zur Verfügung zu stellen hat; Zeugen, Sachverständige oder „Beschuldigte“ darf er nicht vernehmen.

Der Ausschuß hat nur das Recht, allerdings auch die Pflicht, gegen Personen, die er für „verdächtig“ hält, zu dem Ausbruche, der Verlängerung oder zum Verluste des Krieges schuldhaft beigetragen zu haben, das Verfahren vor dem Staatsgerichtshofe zu eröffnen. Auch kann jeder Deutsche bei ihm die Eröffnung des Verfahrens gegen sich selbst beantragen (§ 2); dem Antrage muß aber offenbar nur dann stattgegeben werden, wenn der Ausschuß selber genügende Verdachtsmomente als vorliegend ansieht. Der Ausschuß erhält also, wie es die Begr. ausdrückt, die Rolle eines politischen (?) *Anklägers* zugewiesen. Das tritt dann noch besonders dadurch in Erscheinung, daß der Ausschuß „zur Wahrung seines Standpunktes“ einen Beauftragten bestimmt – ob aus seiner Mitte oder nicht, wird nicht gesagt –, der allen Beweisaufnahmen und Verhandlungen des Staatsgerichtshofs beiwohnen kann (§ 8).

Der Staatsgerichtshof verhandelt nun ganz in der Weise eines Strafgerichts. Sein Verfahren erfolgt nach Vorschriften, die denen der StrPO. nachgebildet oder an sie angelehnt sind (§§ 5–14). Der „Verdächtige“ oder „Beschuldigte“ wird durchaus als Angeklagter behandelt. Wenn er auf geschehene Ladung zur mündlichen Verhandlung ausbleibt, kann seine Vorführung verfügt werden. Wird er für schuldig erklärt, so darf man ihm die baren Auslagen des Verfahrens ganz oder teilweise auferlegen. Der Spruch des Staatsgerichtshofs hat festzustellen, ob die zur Verantwortung gezogene Person ein Verschulden trifft, ob ein solches Verschulden nicht erwiesen oder ob die Nichtschuld erwiesen ist. Und wenn der Gerichtshof

ein Verschulden feststellt, so „kann“ er den Schuldigen für dauernd unfähig erklären, öffentliche Ämter zu bekleiden und in öffentliche Körperschaften gewählt zu werden. Das bedeutet die Verurteilung zu einer Kriminalstrafe, und zwar zu einer Strafe von außerordentlicher Schwere. Sie stellt den Verurteilten auf die Stufe eines Zuchthäuslers (StGB § 31).³ An dem Strafcharakter der Maßregel wird auch dadurch nichts geändert, daß der Gerichtshof zu ihrer Verfügung nur berechtigt, nicht verpflichtet ist. Freilich zeigt sich darin deutlich die klägliche innere Unsicherheit, an der die Verfasser des Entw. leiden. Wären sie überzeugt gewesen, daß es sich um eine Sühne für wirkliche Verbrechen handele, so hätten sie die Zuerkennung der Strafe nicht bloß in das Ermessen des Richters stellen dürfen. Zumal dem geltenden deutschen Strafrechte dergleichen völlig fremd ist; unser Strafgesetzbuch überläßt wohl die Verurteilung zu gewissen Nebenstrafen der richterlichen Freiheit, aber die Auferlegung der Hauptstrafe ist grundsätzlich richterliche Pflicht. Der Entwurf bürdet hiernach dem Gerichtshof eine kaum erträgliche Last auf, die um so schwerer wiegt, als zu erwarten steht, daß der Richter seinen Spruch unter dem „Kreuzige!“ einer schreienden Menge zu fällen haben wird.

Daß die Verfasser des Entwurfs dem Gesetze die Form eines Strafgesetzes gegeben haben, gehört zu den vielen Ungeheuerlichkeiten, die uns die gesetzgeberische Arbeit der Revolutionsmonate beschert hat. Der Satz des geltenden Strafgesetzbuchs: „Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn diese Strafe gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde“ (§ 2 StrGB.), ist einer der Grund- und Ecksteine unseres ganzen Strafrechts. Nulla poena sine lege praevia. Die Kritik mag an der Starrheit dieses Satzes manches mit Recht getadelt haben. Aber sein Inhalt ist doch nun einmal seit unendlich langer Zeit in unser Rechtsbewußtsein eingedrungen. Zum mindesten enthält er eine Forderung, die kein gerecht Denkender auch nur im entferntesten bestreiten wird: daß es unzulässig sei, jemanden wegen Zuwiderhandlung gegen eine Rechtsnorm zu bestrafen, die noch nicht bestand, als er seine Tat beging. Eben das aber will der Entwurf geschehen wissen. Wer in Deutschland überhaupt noch einen Sinn für die Würde des Rechts besitzt, muß das als einen Schlag ins Gesicht empfinden. Die amerikanische Demokratie hat vor mehr als hundertdreißig Jahren den Grundrechten der Unionsverfassung das Verbot der *ex post factolaws*, d. h. der Strafgesetze mit rückwirkender Kraft, einver-

3 In den Augen radikaler Politiker ist allerdings die in Aussicht genommene Strafe noch viel zu gering. E. Kettner, Vorwärts Nr. 188 vom 12. April 1919, fordert Verbannung!

leibt. Die französische Revolution schrieb in die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte den Satz: Niemand kann auf Grund eines Gesetzes bestraft werden, das erst nach seiner Tat aufgestellt und verkündet worden ist. Und die Jakobinerverfassung von 1793 gebraucht die starken Worte: Ein Gesetz, das ein vor Erlaß des Gesetzes begangenes Delikt mit Strafe bedroht, ist ein Akt der Tyrannei. Es scheint der deutschen Revolution von 1918 vorbehalten zu sein, eine Einrichtung zu schaffen, die von ihren Vorgängerinnen mit Ausdrücken des lebhaftesten Abscheus bezeichnet worden ist.

Nun sehe man sich aber weiterhin die Formulierung an, die der Verf. des Entw. den Tatbeständen gegeben hat, die er unter Strafe gestellt sehen will.

Als Täter kommt in Betracht, wer vermöge seiner Stellung im öffentlichen Leben in der Lage war, Einfluß auf die Politik des Reichs zu nehmen. So viel Worte, so viel Unklarheiten. Welche Personen hat der Entwurf im Auge? Natürlich in erster Linie Staatsmänner des Reichs, die Reichskanzler, Staatssekretäre, Reichsgesandten, andere Beamte in hohen Stellungen, Generalstäbler, Heerführer. Aber der Wortlaut greift sehr viel weiter. Er deckt selbstverständlich auch Mitglieder des Bundesrats und Minister der Einzelstaaten, er deckt auch sämtliche Mitglieder des Reichstags. Nehmen wir einmal vorläufig an, daß in der Bewilligung von Kriegskrediten im dritten oder vierten Kriegsjahre ein vorsätzliches, also schuldhaftes Beitragen zu einer „Verlängerung“ des Kriegs zu finden sei – ich wüßte in der Tat nicht, was sich dagegen sagen ließe –, so hätten sich sämtliche Reichstagsabgeordneten, die dabei mitgewirkt, der strafbaren Handlung schuldig gemacht. Ihre Immunität nach RV. Art. 30 würde sie zwar für ihre Abstimmung, nicht aber für das, was sie „außerhalb des Hauses“ zu jenem Anschlusse beigetragen, dem Verdikte des Staatsgerichtshofs entziehen! Allein außer Beamten, Offizieren und Parlamentariern gibt es noch Scharen von anderen Leuten, die nach § 2 des Entwurfs als Täter in Betracht kommen können: die Männer der Presse in erster Linie,⁴ ferner politische Schriftsteller von Ansehen, dazu Hunderte von Führern und Mitgliedern einflußreicher politischer und wirtschaftlicher Vereinigungen. Es steht zu fürchten, daß es keinen Saal in Deutschland gibt, der imstande wäre, die zahllosen Angeklagten zu fassen, die nach der Ansicht des Entw. vor der Barre des Gerichtshofs zu erscheinen haben. Auf der anderen Seite aber –

4 Der erwähnte Vorwärtsartikel hat schon darauf hingewiesen und hat sich beeilt, den „kriegshetzerischen“ Journalisten zu nennen, auf den er es in erster Reihe abgesehen hat.

warum beschränkt sich der Entw. auf Personen, die bei Kriegsausbruch oder während des Krieges „im öffentlichen Leben“ gestanden haben? Ist es denn ausgeschlossen, daß Freunde oder Vertraute der Staatsoberhäupter, Adjutanten, Geistliche, wissenschaftliche Gutachter – alles Leute, für die das Prädikat des Entw. nicht zutrifft – auf folgenschwere Entschließungen einen ebenso großen Einfluß ausgeübt haben wie Männer in verantwortlichen Stellungen?

Die Tat besteht nach dem Entw. in dem schuldhaften, also offenbar sowohl fahrlässigen wie vorsätzlichen Beitragen zum Ausbruche, zur Verlängerung und zum Verluste des Kriegs. Nach § 12 hat allerdings der verurteilende Spruch des Staatsgerichtshofs nur das „Verschulden“, nicht das schuldhafte Beitragen festzustellen; aber das ist wohl nur eine der mancherlei Liederlichkeiten, an denen der Entwurf leidet. Schlimmer ist die Formulierung des Tatbestandes selbst. Zunächst: der Ausbruch des „Krieges“ Welches Krieges? Der Weltkrieg ist eröffnet worden durch die deutsche Kriegserklärung an Rußland. Die Kriegserklärung an Frankreich ist gefolgt. Aber England hat den Krieg an uns erklärt. Gehört das mit zum „Ausbruch des Krieges“? Und wie steht es mit dem Ausbruche der Feindseligkeiten zwischen uns und den vielen anderen Staaten, die sich auf die Seite unserer Hauptgegner geschlagen haben? Nach der Ansicht des Entw. sollen doch gewiß auch die getroffen werden, die den Krieg mit Italien, Rumänien, vor allem mit den Ver. Staaten verschuldet haben. Oder gehört das zur „Verlängerung“ des Krieges? Das mag in Bezug auf den Krieg mit den Ver. Staaten zutreffen. Aber auch für den mit Italien und Rumänien? Das dürfte doch sehr zweifelhaft sein! Was wichtiger als das ist – wer und was alles zum Ausbruch des Kriegs „beigetragen“ hat, das läßt sich überhaupt durch keinen richterlichen Spruch, mag er so gewissenhaft und so eingehend sein, wie nur denkbar, sicher und vollständig feststellen. Zum Ausbruche des Kriegs hat nicht nur beigetragen, wer auf unsere Kriegserklärungen oder auf eine der politischen oder militärischen Maßregeln hingewirkt hat, die unsern Gegnern den formalen Kriegsgrund geboten haben. Beigetragen zum Kriege hat alles, mag es gut oder schlecht begründet, wohl erwogen oder leichtherzig beschlossen gewesen sein, was uns im Auslande Feindschaft oder Neid erweckt, was uns Freunde oder gar Verbündete gekostet hat. Hätten wir keine Kolonial- und keine Flottenpolitik getrieben, so wäre uns der Krieg mit England und mit Japan ganz sicher erspart geblieben. Will man die Forderung des Entwurfs erfüllen, so muß man bis auf das Krügerelegramm, auf die Beteiligung an der europäischen Demarche gegenüber Japan am Schlusse des japanisch-chinesischen Krieges, auf die Kündigung des deutsch-russischen Rückversicherungsvertrags,

ja im Grunde bis auf den Frankfurter Frieden und die Gründung des Deutschen Reichs zurückgehen. Aber selbst wenn man sich auf das beschränkt, was dem Ausbruche des Kriegs unmittelbar vorausgegangen ist, und was sich seither ereignet hat, so mutet man dem Richter eine schlechthin unlösbare Aufgabe zu, wenn man von ihm verlangt, er solle sich über den Kausalzusammenhang zwischen den Handlungen oder Unterlassungen deutscher Staatsmänner und dem Ausbruche und der Fortsetzung des Krieges aussprechen. Welcher gewissenhafte Richter wird z. B. den Mut haben, als erwiesen anzusehen, daß uns ohne den Einmarsch in Belgien England den Krieg nicht erklärt hätte, oder daß ohne den verschärften Unterseebootskrieg die Vereinigten Staaten dem Kriege ferngeblieben wären? Mit Recht sagt die Begr., es sei letzten Endes die Aufgabe der *Geschichtsschreibung*, die Frage, durch wessen Schuld der Krieg verursacht worden, erschöpfend zu beantworten. Da ist es doch ein vollendeter Widerspruch, wenn man dieselbe Aufgabe jetzt einem Strafrichter zuweist. Oder soll dieser die Frage etwa nicht „erschöpfend“ erledigen? Aber es wäre eine schreiende Ungerechtigkeit, einzelne Männer, die irgendein Stück in die unendlich lange und unendlich verwickelte Kausalkette gefügt haben, um die es sich hier handelt, für den Krieg als solchen verantwortlich zu machen.

Was für den Ausbruch des Krieges gilt, das trifft auch auf seinen für uns so unglücklichen Ausgang zu. Es hat einen guten Sinn, wenn man nach dem Verluste eines Krieges militärische Führer, die ihre Pflichten gröblich verletzt haben, vor ein Kriegsgericht stellt und hart bestraft. Mit Recht sind im Jahre 1806 die Kommandanten der preußischen Festungen, die nach der Schlacht von Jena in schimpflicher Weise kapituliert hatten, strenger Strafe zugeführt worden. Dabei handelt es sich um ganz bestimmte, in Verlauf und Folgen genau nachweisbare Einzelvorgänge, und die militärischen Strafgesetze pflegen hierfür im voraus die erforderlichen Vorschriften zu erlassen (MilStrGB. § 63). Aber wer will sich vermessen, aus der ungeheuer großen Zahl aller derer, denen im Jahre 1918 eine Schuld an dem völligen Zusammenbruche von Heer und Heimat zuzuschreiben ist – die Schuldigen sind vielleicht die Tausende von Namenlosen, deren man niemals habhaft werden kann! – einige wenige herauszugreifen? Über den Begriff der „Verlängerung“ des Krieges schließlich könnte man, wenn die Sache nicht so verzweifelt ernst wäre, nur eine Schale bittersten Spottes ausgießen. Der Staatsgerichtshof mag die Herren, die den Entwurf ausgearbeitet haben, um eine authentische Erklärung ersuchen, wie lange der Krieg nach ihrer Ansicht im höchsten Falle hätte dauern dürfen.

Der Staatsgerichtshof soll beim Reichsgerichte gebildet werden und sich aus 15 Mitgliedern zusammensetzen. Fünf davon sollen beamtete Richter sein: die Präsidenten des Reichsgerichts, des Reichsmilitärgerichts, des Preuß. Oberverwaltungsgerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Oberlandesgerichts Hamburg. Daß nach geltendem Rechte der Präsident des Reichsmilitärgerichts ein General oder Admiral ist, der an der Rechtsprechung niemals teilnehmen darf (§ 73 MilStrGO.), scheinen die Verf. des Entwurfs nicht gewußt zu haben. Die anderen Richter sollen je zur Hälfte von der Nationalversammlung und vom Staatenausschusse gewählt werden. Jeder Deutsche ist wählbar; nur darf er keiner der beiden wählenden Körperschaften angehören. Man mag billig bezweifeln, ob diese Art der Richterernennung eine Gewähr für die volle Unbefangenheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs bietet. Die Nat.-Vers. kann bei einer derartigen Wahl der Natur der Sache nach von Parteirücksichten nicht absehen; es ist ihr daraus nicht einmal ein Vorwurf zu machen. Der Staatenausschuß repräsentiert Regierungen, die auch aus politischen Parteien hervorgegangen sind, und seine Wahl hängt von Instruktionen ab, die seine Mitglieder von jenen Regierungen empfangen. Wie heikel die Angelegenheit ist, kann man aus dem Artikel des „Vorwärts“ erkennen, der allen Ernstes verlangt, daß im Staatsgerichtshof keine „Gesinnungsgenossen der Angeklagten“ sitzen dürfen, und dem „angesichts der bekannten reaktionären Gesinnung der hohen Beamten des alten Systems“ schon die fünf Gerichtspräsidenten als viel zu viel erscheinen. Man sieht daraus, auf welche abschüssige Bahn man sich begibt, wenn man ein Ausnahmegericht schafft, folglich wiederum – wie mit der Mißachtung des Grundsatzes: *nulla poena sine lege* – einen der festesten Steine aus dem Gebäude der überlieferten Rechts- und Staatsordnung (GVG. § 16) herausbricht.

Wenn das englische Parlament in der Zeit des Kampfes gegen die Stuarts seine Rache an einem politischen Feinde auslassen wollte, dem mit den Mitteln des gemeinen Rechts nichts anzuhaben war, so drückte es eine Bill of attainder durch, ein Gesetz, das für einen bestimmten Einzelfall, „pro re nata“, die Strafe des Hochverrats verhängt. Auf solche Weise machte sich das Parlament durch einen einzigen Akt zum Strafgesetzgeber, Ankläger und Richter. Den Grafen von Strafford und manche andere hat es durch dieses Verfahren dem Beile des Henkers überliefert. Das Gesetz, dessen Erlaß man in unsern Tagen der Nat.-Vers. von Weimar vorschlägt, unterscheidet sich von einer Bill of attainder allein dadurch, daß es die Erhebung der Anklage auf einen parlamentarischen Ausschuß, den Urteilspruch auf einen nur teilweise vom Parlamente besetzten Gerichtshof abschiebt. Bei Lichte besehen sind das indes nur kümmerliche Verkleidun-

gen. Trotz seiner generalisierenden Fassung richtet sich das Gesetz im Grunde doch gegen eine Anzahl ganz bestimmter Personen; ihre Namen sind in aller Munde. Dafür, daß der Gerichtshof sie verurteilen wird, läßt sich durch die Auswahl der Richter und durch den Druck der „öffentlichen Meinung“ sorgen. Als sich die amerikanischen Kolonien ihre Unabhängigkeit von England erkämpft hatten, machten sie das Verbot der Bill of attainder zu einem Fundamentalsatze ihrer jungen Verfassung. Auch in diesem Punkte scheint die deutsche Demokratie im Begriffe zu stehen, die guten Lehren in den Wind zu schlagen, die ihr die amerikanische gegeben hat.

Wir hoffen, daß sich in der Nat.-Vers. eine Mehrheit finden wird, die Festigkeit genug besitzt, um sich gegen die ungesunden Gedanken des ihr vorgelegten Entw. zu wehren. Möchte es uns erspart bleiben, daß man der-einst dem Strafverfahren gegen unsere Staatsmänner und Heerführer etwas Ähnliches nachsagt wie dem verfassungswidrigen Verfahren, das die Athen-er nach der Seeschlacht bei den Arginusen gegen ihre Feldherrn anstell-ten: daß es durchgesetzt worden sei von „oligarchischer Bosheit im Bunde mit ochlokratischer Meisterlosigkeit“. Sollte der Entw. zum Gesetze wer-den, so wird der Tag, an dem dies geschieht, für alle Zeiten als ein schwar-zer Tag in der Geschichte des deutschen Rechts zu verzeichnen sein.

Text 6

Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung¹

Inhaltsverzeichnis: I. Der Preußische Entwurf und der Entwurf des Staaten-ausschusses. Private Entwürfe. – II. Die Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers. Der Staatenbestand des Rechts. Die Maßstäbe der Kritik. Die Grundrechte. – III. Das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten. Unitarismus und Föderalismus. Die Vorschläge des Preußischen Entwurfs über die Zuständigkeitsverteilung. Die Reichsräte. Das Staatenhaus – IV. Die föderalistische Umbiegung des Entwurfs durch den Staatenausschuß. Die Reservatrechte. Die Kompetenzregulierung. Der Reichsrat. – V. Reichstag und Reichspräsident.

I.

In der schönen Vorrede, die Friedrich Christoph Dahlmann dem Verfassungsentwürfe der siebenzehn Vertrauensmänner vom April 1848 voranstellte, findet sich der Satz: „Dieses Deutschland, welches die vielhundert-jährigen Strafen seiner Entzweiung getragen hat, muß seine Volks- und Staatseinheit jetzt erreichen, unverzüglich, bevor noch das zweite Jahrhundert seit jenem Frieden abläuft, welcher seine Schwäche heilig spricht. Niemand in der Welt ist so mächtig, ein Volk von 40 Millionen, welches den Vorsatz gefaßt hat, sich selbst fortan anzugehören, daran zu verhindern,

1 [In: Schmollers Jahrbuch 43 (1919), S. 459–510; Abschluss des Textes auf Ende Februar 1919 datiert. Abdruck der Verfassungsentwürfe bei Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl. Tübingen 1926, S. 6 ff.; die ersten beiden Entwürfe zur Reichsverfassung wurden im Januar 1919 ausgearbeitet. Michael Dreyer (Hugo Preuß. Biografie eines Demokraten, Stuttgart 2018, S. 355) schreibt zum ersten Entwurf: „Alles in allem trägt er eindeutig die klare Handschrift von Preuß. [...] Nur dieser Entwurf I entspricht wirklich den Vorstellungen von Hugo Preuß.“ Triepel beruft sich gegen Preuß im Text immer wieder auf den konkurrierenden Entwurf eines „Vereins Recht und Wirtschaft“, an dem Triepel selbst beteiligt war: Dazu Heinrich Triepel / Erich Kaufmann / Franz Lusensky, Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, hrsg. vom Verfassungsausschuss des Vereins Recht und Wirtschaft, Berlin 1919].

niemand auch dürfte nur wünschen, es zu sein.“² Wer vermöchte diese Worte in unseren Tagen anders als in tiefer Bewegung und mit Gefühlen heißer Scham zu lesen! Die Volks- und Staatseinheit, um die unsere Väter noch „mit treulich fortgesetztem Bemühen“ zu kämpfen hatten, ist uns ein halbes Jahrhundert lang ein kostbarer Besitz und die Grundlage unvergleichlichen Aufstiegs gewesen. Heute aber liegt die Verfassung, durch die sie verbürgt wurde, zerbrochen vor unseren Füßen. Wenn wir jetzt in aller Eile daran gehen, ein neues Reichsgrundgesetz herzustellen, so ist diesmal die Forderung des „unverzüglich“ aus weit härterer Not geboren als im Jahre 1848. Wir wissen, daß jede Woche der Saumseligkeit landesverräterische Bestrebungen ermuntert, die unsere Staatseinheit von innen auszuhöhlen trachten. Und wir wissen, daß es energischer Bekundung nationalen Eigenwillens und entschlossener staatsbildender Taten bedarf, wenn wir äußere Mächte daran hindern wollen, uns, einem Volk von nunmehr bald 70 Millionen, einen zweiten Westfälischen Frieden aufzuzwingen, der zum anderen Male unsere Schwäche auf Jahrhunderte heilig sprechen würde.

Die Erkenntnis der Dringlichkeit unserer Aufgabe hat seit dem November vorigen Jahres viele Federn in Bewegung gesetzt. In zahlreichen Aufsätzen der Tageszeitungen und Wochenschriften sind Pläne für den Neubau des Reichsverfassungsrechts entwickelt worden, auch an formulierten Verfassungsentwürfen fehlte es nicht. Was uns geboten wurde, war freilich sehr ungleich an Wert. Neben viel Unreifem fand sich manches Wohlerwogene und Gutdurchdachte. Sehr verschieden waren auch die Beweggründe, von denen sich die Verfasser leiten ließen. Bei manchen trat recht unverhüllt die Neigung zutage, das, was sie die „Errungenschaften“ der Revolution zu nennen beliebten, zum Nutzen bestimmter Parteigruppen rasch und sicher in die Scheuern zu bringen. Bei anderen zeigt sich das edlere Bestreben, starke Gedenken einer bewegten neuen Zeit für die organisatorische Ausgestaltung des Staates fruchtbar zu machen. Wieder andere versuchen, von dem Erbgute des alten Staatswesens zu retten, was des Erhaltens wert und bedürftig erscheint, und mit ihm in vorsichtiger Auswahl Neues zu verknüpfen, was von einer drängenden Gegenwart gefordert wird. Über alle diese von unbeamteter Seite stammenden Vorschläge soll

2 [Entwurf zum deutschen Reichsgrundgesetze. Der Hohen deutschen Bundesversammlung als Gutachten der siebenzehn Männer des öffentlichen Vertrauens überreicht am 26. April 1848, Frankfurt 1848, Vorwort, S. 3–8, hier: 4].

aber im folgenden nicht gesprochen werden³. Nur einer von ihnen, der Entwurf, den der vom Vereine „Recht und Wirtschaft“ gebildete Verfassungsausschuß ausgearbeitet hat, wird gelegentlich Erwähnung finden⁴. Da der Verfasser dieser Abhandlung an ihm mitgewirkt hat, wird man es ihm nicht verargen, wenn er sich dann und wann zur Verdeutlichung seiner Ansichten auf ihn beruft. Im allgemeinen soll sich jedoch die folgende Untersuchung nur mit den amtlichen Entwürfen beschäftigen, die von der vorläufigen Reichsregierung ausgegangen sind. Es sind nicht weniger als drei. Der erste ist im vormaligen Reichsamte des Inneren entstanden und veröffentlicht worden⁵. Der zweite ist aus Verhandlungen mit den Landesregierungen hervorgegangen, formell aber gleichfalls als ein Entwurf der Reichsregierung dem Staatenausschusse in Weimar vorgelegt worden⁶. In die Öffentlichkeit ist er nicht in seinem vollen Wortlaute gelangt, doch sind die Zeitungen in der Lage gewesen, über seinen Inhalt Mitteilungen zu bringen. Der dritte Entwurf ist die der Nationalversammlung gemachte Vorlage⁷.

Der im Reichsamte des Inneren ausgearbeitete Verfassungsentwurf ist das Werk des Staatssekretärs, jetzigen Reichsministers des Inneren Dr. Hugo Preuß. Die Denkschrift, die dem Texte vorangeht, ist von ihm unter-

-
- 3 Von formulierten Verfassungsentwürfen sind mir folgende bekannt geworden: Die neue Reichsverfassung. Ein Vorschlag von Hermann Weck. Berlin 1919. – Entwurf einer deutschen Verfassung. Von Dr. Kurt Löwenstein und Dr. Fritz Stern. Königsberg i. Pr. (o. J.). – Entwurf für die Verfassung des neuen Deutschen Reiches. Sonderheft der Zeitschrift „Die deutsche Nation“. Dezember 1918. – Heinrich Horst, Über Staatsformen, nebst einem Verfassungsentwurf für eine demokratisch-parlamentarische deutsche Republik. Berlin-Schöneberg 1918. – Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung von Dr. Fritz Stier-Somlo. Tübingen 1919. – Entwurf einer Reichsverfassung. Herausg. von Dr. J. V. Bredt. Berlin 1919. – Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Von Dr. A. Roth. Mannheim 1919.
 - 4 Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Herausg. vom Verfassungsausschuß des Vereins Recht und Wirtschaft, e.V. in Berlin. Berlin 1919. Das Vorwort nennt die Namen der Mitwirkenden [Erich Kaufmann, Franz Lusensky, Heinrich Triepel]. Es fügt hinzu, daß nicht jeder von ihnen in der Lage ist, für alle Einzelheiten des Entwurfs einzustehen. Das trifft auch auf den Verfasser dieses Aufsatzes zu. – Eine kurze Begründung des Entwurfs hat E. Kaufmann [Der Verfassungsentwurf des Vereins ‚Recht und Wirtschaft‘] in der Zeitschrift „Recht und Wirtschaft“ [8 (1919)], S. 46 [-51], eine kritische Würdigung Binding, das. S. 61 ff. gegeben.
 - 5 Deutscher Reichsanzeiger Nr. 15 vom 20. Januar 1919. – Der Entwurf ist auch im Buchhandel, bei Reimar Hobbig in Berlin, erschienen.
 - 6 Drucksachen des Staatenausschusses, Tagung 1919, Nr. 4.
 - 7 Drucksachen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Nr. 59.

zeichnet worden. Aber auch ohne dies würde jeder, der die staats- und verwaltungsrechtlichen Arbeiten des Berliner Gelehrten gelesen hat, den Verfasser sofort erkannt haben. An der Eigenart der Schreibweise, die von dem herkömmlichen Stile amtlicher Gesetzesbegründungen – nicht durchweg in erfreulicher Weise – sehr kräftig abweicht, vor allem an den vorgetragenen Gedanken, an den Urteilen, die über den „Obrigkeitsstaat“ und über die Bismarcksche Reichsverfassung, ihren Charakter, ihre Leistungen, ihren geschichtlichen Untergrund ausgesprochen werden. Obwohl sich Denkschrift und Verfassungstext auffälligerweise nicht an jeder Stelle decken – es finden sich sogar sehr seltsame Widersprüche, die vermuten lassen, daß die letzte Redaktion des Textes erst nach Ausarbeitung der Denkschrift stattgefunden hat –, so ist doch der Inhalt der Verfassung offenbar in allem Wesentlichen auf die Initiative des Staatssekretärs zurückzuführen. Der staatsrechtliche Theoretiker sowohl wie der Kommunalpolitiker Preuß haben die Gelegenheit wahrgenommen, Lieblingsdoktrinen und Lieblingsforderungen in die Tat umzusetzen. An einigen Stellen des Entwurfs ist allerdings auch der Einfluß Max Webers zu bemerken, und der seltsame Absatz 3 des Artikel 2: „Das Reich erkennt das geltende Völkerrecht als bindenden Bestandteil seines eigenen Rechtes an“, scheint aus der Feder eines Völkerrechtslehrers geflossen zu sein, der es für angebracht hielt, bei dieser Gelegenheit ausländische Vorurteile hinsichtlich der Völkerrechtsfreundlichkeit des Deutschen Reichs zu zerstreuen. Über die Klausel, die einen Lehrsatz der englischen und anglo-amerikanischen Jurisprudenz in mißverständlicher Form dem deutschen Rechte einverleiben will, lohnte es sich, ein besonderes Kapitel zu schreiben; an dieser Stelle mag die Angelegenheit einstweilen auf sich beruhen⁸. Auch sonst wird der Staatssekretär für die Formulierung des Verfassungstextes nicht überall persönlich die Verantwortung übernehmen wollen. Manche Sätze sind vortrefflich redigiert. Aber neben ihnen finden sich andere, die durchaus unklar oder in ihrer Tragweite ungenügend erwogen sind.

Der Preußische Entwurf hat keine gute „Presse“ gehabt⁹. Sein Verfasser hat sich, wie er bei mehreren Gelegenheiten erklärte, damit getröstet, daß

8 Bei der Umarbeitung des Entwurfs hat der Absatz die Fassung erhalten: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts“ (Art. 8). Das ist eine Verbesserung, aber es ist immer noch nicht verständlich genug.

9 Von ausführlichen Besprechungen sind zu nennen: Gmelin, Warum ist der Reichsverfassungs-Entwurf für uns Süddeutsche unannehmbar? Gießen (o. J.). – Rothenbücher, Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung (S.-A. aus der Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern). München u. Berlin 1919. – Thoma, Annalen für soziale

die Verfassungsentwürfe seiner bedeutenden Vorgänger, des Freiherrn vom Stein, Dahlmanns und Bismarcks, noch viel heftiger angegriffen worden seien als der seinige. Es war nicht sehr vorsichtig von ihm, die drei großen Schatten zu beschwören; denn das forderte zu Vergleichen heraus, die schwerlich zu seinen Gunsten ausgefallen wären. Aber wir widerstehen der Versuchung, Parallelen zu ziehen. Tatsache ist jedenfalls, daß keiner von den früheren Entwürfen zu einer deutschen Reichsverfassung so rasch und so gründlich in der Versenkung verschwunden ist wie der Preußische. Sofort nach seinem Erscheinen zeigte sich, daß er bei allen Parteien, in wesentlichen Punkten auch bei der Partei, der sein Verfasser angehörte, starken Widerspruch fand. Von der regierenden Sozialdemokratie wurde der Versuch gemacht, ihn als „Privatarbeit“ hinzustellen, was offensichtlich der Wahrheit widersprach. Vor allem erregte der Entwurf das starke Mißfallen der einzelstaatlichen Regierungen, die zu den Vorarbeiten nicht zugezogen worden waren. Am 25. Januar begann im Rechtsamte des Inneren eine Besprechung, an der zahlreiche Kommissare der obersten Reichsbehörden, der preußischen Ministerien und Delegierte der anderen Landesregierungen teilnahmen. Nach sehr lebhaften Debatten, über deren Gang die Öffentlichkeit nur mangelhaft unterrichtet worden ist, wurde die Einsetzung einer Kommission beschlossen, die zunächst über den Entwurf eines provisorischen Grundgesetzes beraten, in zweiter Linie sich mit dem Preußischen Entwurf beschäftigen sollte. Die Verhandlungen der Kommission haben in Berlin begonnen und sind in Weimar fortgesetzt worden.

Der weitere Gang des Verfahrens wurde durch das am 10. Februar 1919 von der Nationalversammlung beschlossene Gesetz über die vorläufige Reichsverfassung (RGBl. S. 169) bestimmt. Die Notverfassung setzte nämlich einen aus Vertretern der Einzelstaaten bestehenden Staatsenausschuß ein, eine Körperschaft, die für den von der Revolution beseitigten Bundesrat, ohne ihm in jeder Beziehung zu gleichen, Ersatz schaffen sollte. Die Notverfassung verordnete weiter, daß die Reichsregierung alle Vorlagen, die sie an die Nationalversammlung bringen wolle, dem Staatsenausschusse zur Zustimmung vorzulegen habe. Komme eine Übereinstimmung zwischen Regierung und Staatsenausschuß nicht zustande, so dürfe jeder Teil

Politik und Gesetzgebung 6 (1919), S. 409 ff., – Anschütz, Deutsche Juristenzeitung 24 (1919), Sp. 199 ff. – Binding, Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches. Leipzig (o. J.), S. 35 ff. – E. Kaufmann, Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. Berlin 1919. – Bredt, Hoetzsch, Flügge, Rang. Das Werk des Herrn Preuß oder wie eine Reichsverfassung nicht aussehen soll. Berlin 1919.

seinen Entwurf der Nationalversammlung unterbreiten. Am 17. Februar brachte das inzwischen geschaffene „Reichsministerium“ des Inneren den von der Kommission umgearbeiteten Entwurf beim Staatenausschusse ein. Da die Kommission im Grunde von Anfang an eine Kommission des Staatenausschusses gewesen war, dauerte die Beratung nur kurze Zeit. Der Staatenausschuß nahm den Entwurf im großen und ganzen unverändert an. Immerhin wurden an einigen Stellen nicht unwichtige Zusätze gemacht oder Abstriche vorgenommen und manches in der Fassung verbessert; ein Artikel über den Amtseid des Reichspräsidenten wurde eingeschoben, die Vorschriften über das Eisenbahnwesen wurden erweitert und modifiziert, ein neuer Abschnitt mit Schlußbestimmungen wurde hinzugefügt. Aus den 73 Paragraphen des Preußischen Entwurfs, der sich auf den „allgemeinen Teil“ beschränkt und die besonderen Abschnitte über Verkehrs-, Zoll- und Handelswesen, Reichsfinanzen und Rechtspflege noch vorbehalten hatte, sind im zweiten Entwurfe 109, in der Schlußredaktion 118 Artikel geworden¹⁰. Nur mit drei von diesen Artikeln hat sich der Staatenausschuß nicht einverstanden erklärt¹¹. Unter dem 21. Februar 1919 legte der Reichsminister des Innern der Nationalversammlung den Entwurf zur Beschlußfassung vor. Soweit Regierung und Staatenausschuß sich nicht geeinigt hatten, wurde der Regierungsvorschlag im Texte, der Vorschlag des Staatenausschusses in Anmerkungen mitgeteilt¹².

10 Der Entwurf gliedert sich jetzt in acht Abschnitte: 1. Das Reich und seine Gliedstaaten. – 2. Die Grundrechte des deutschen Volkes. – 3. Der Reichstag. – 4. Der Reichspräsident und die Reichsregierung. – 5. Das Finanz- und Handelswesen. – 6. Das Verkehrswesen. – 7. Die Rechtspflege. – 8. Schlußbestimmungen. – Die systematische Anordnung ist nicht überall gut. So gehört zum Beispiel der größere Teil der Artikel über die Rechtspflege in die Grundrechte hinein, die Bestimmungen über den Reichsrat würden besser in einem besonderen Abschnitte zusammengefaßt, während sie jetzt mit den Kompetenzbestimmungen in dem Abschnitte „Reich und Gliedstaaten“ untergebracht sind u.f.f.

11 Es handelt sich um Art. 15 (Zusammenschluß der Einzelstaaten), Art. 19 (Stimmenverteilung im Reichsrate), Art. 40 (fremdsprachliche Volksteile des Reichs).

12 Da sich der dem Staatenausschusse und der der Nationalversammlung vorgelegte Entwurf nur in einigen Punkten unterscheiden, so können sie im allgemeinen zusammen besprochen werden. Ist daher im folgenden vom „zweiten“ Entwurf die Rede, so wird darunter, wenn nichts anderes gesagt ist, die Vorlage an die Nationalversammlung mitverstanden.

II.

Die Aufgabe, die eine Staatsverfassung zu erfüllen hat, besteht in zweierlei. Die Verfassung hat sich erstlich über die Organisation der staatlichen Gewalt, zum mindesten in ihrer obersten Spitze, auszusprechen, d. h. sie hat die Bildung der obersten Staatsorgane, ihre Zuständigkeit und ihre gegenseitigen Beziehungen zu regeln. Sie hat zweitens das Verhältnis zwischen Staat und Untertan, oder, wenn man diesen Ausdruck nicht mehr liebt, zwischen Staat und Staatsgenossen, zum wenigsten in den grundsätzlichen Beziehungen zu bestimmen. Im System der modernen Verfassungsurkunden pflegt diese Zwiefältigkeit der Aufgabe dadurch zum Ausdruck zu kommen, daß ein „Plan of Government“ und eine „Bill of rights“, d. h. organisatorische Rechtssätze auf der einen, Erklärungen der Bürger- oder Grundrechte auf der anderen Seite nebeneinandergestellt werden. Für eine bundesstaatliche Verfassung ergibt sich eine dritte Aufgabe aus der Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen der Zentralgewalt und den Einzelstaaten zu normieren. Dem deutschen Verfassungsgesetzgeber ist die Lösung dieser dritten Aufgabe schwieriger gemacht als anderen, weil die große Ungleichheit der Gliedstaaten an territorialem Umfang, an Bevölkerungszahl, an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung die Angelegenheit ungemein verwickelt. Vor allem ist die Tatsache, daß sich bei uns innerhalb eines bundesstaatlichen Rahmens der Großstaat Preußen mit einer Mehrzahl von Mittel- und einer großen Menge von Kleinstaaten zusammenfindet, seit Jahrzehnten die Quelle staatsrechtlicher und politischer Schwierigkeiten gewesen. Die Ereignisse der jüngsten Gegenwart haben die hierin gelegenen Probleme von neuem akut werden lassen. Über die zweckmäßige Regelung des Staatenbestandes innerhalb des Reichs, insbesondere über die Frage, ob die Erhaltung des preußischen Staates mit den Interessen der Reichsgesamtheit verträglich sei, ist erbitterter Streit entstanden.

So groß und weittragend die Bedeutung dieser letzten Angelegenheit für die Zukunft des deutschen Verfassungslebens ist, so soll sie doch, um den Umfang der Darstellung nicht allzusehr anschwellen zu lassen, hier nicht ausführlicher erörtert werden. Dazu bedürfte es einer Abhandlung für sich. Der bisherige Verlauf der Berliner und Weimarer Verhandlungen hat den Kreis der strittigen Fragen auch bereits einigermaßen eingeengt. Bei der Konferenz der Regierungen vom 25. Januar zeigte sich schon am ersten Tage, daß der für den Bestand des preußischen Staates so ungemein bedrohliche § 11 des Preußischen Entwurfs – wie einer der Delegierten es ausdrückte – eine „Leiche“ geworden war. Der § 11 gab nämlich der Bevölkerung jedes „Landesteiles“ das Recht, ihre Loslösung aus dem bisherigen

Staatsverbände, sei es zum Zwecke der Vereinigung mit anderen Staaten, sei es in der Absicht völliger Emanzipation, anzuregen. Über die Anregung sollte eine von der Reichsregierung anzuordnende Volksabstimmung entscheiden. Der neue Entwurf hat dies schonungslos gestrichen. Von der Möglichkeit der „Zerschlagung“ großer Einzelstaaten ist in ihm überhaupt nicht die Rede. Er beschränkt sich darauf, den Gliedstaaten das Recht zu geben, sich zum Zwecke der Bildung größerer leistungsfähiger Staatsgebilde im ganzen oder in Teilen zusammenzuschließen, und stellt hierfür einige „grundsätzliche“ Richtlinien auf, mit denen man sich im Wesentlichen einverstanden erklären kann (Art. 15). Kommt die Vereinigung bei den Verhandlungen der Nächstbeteiligten nicht zustande, so darf die „Vermittlung“ der Reichsregierung angerufen werden. Allerdings klappt an dieser Stelle noch jetzt zwischen der Auffassung der jetzigen Reichsregierung und der des Staatenausschusses ein tiefer Riß. Die Reichsregierung wünscht, daß wenn die Vermittlung erfolglos bleibt, die Angelegenheit auf Antrag eines der Beteiligten durch verfassungsänderndes Reichsgesetz geregelt werden könne¹³. Diesen Vorschlag des Entwurfs hat der Staatenausschuß nicht angenommen. Die Nationalversammlung wird also zu wählen haben. Allein sie hat für die Lösung der Frage in gewissem Sinne schon ein Präjudiz geschaffen, indem sie in den § 4 der Notverfassung die ihre Souveränität einschränkende Bestimmung einfügte: „Die künftige Reichsverfassung wird von der Nationalversammlung verabschiedet. Es kann jedoch der Gebietsbestand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden.“ Damit sind allerdings noch nicht alle Gefahren beschworen. Der Souverän kann seinen Willen ändern. Aber es steht doch zu hoffen, daß die Konstituante den Lockungen eines ungeschichtlichen Radikalismus nicht völlig nachgeben wird. Gewiß ist es ein vernünftiger Gedanke, leistungsunfähige Zwergstaaten zu beseitigen und wirtschaftlich oder politisch unleidlich gewordene Grenzzüge zu verschieben. Aber ein Mißgedanke ist es, ein leistungsfähiges Staatsgebilde, wie Preußen, in fünf oder mehr leistungsunfähige Mittelstaaten zu zerschneiden. Warum will man das alte Unglück unserer Geschichte, die Kleinstaaterei, von neuem heraufbeschwören, warum will man das einzige deutsche Land, das die Nation zu großstaatlichem Empfinden erzogen hat, gewaltsam vernichten, warum will man einen Samen ausstreuen, aus dem mit Naturnotwendigkeit ein öder Kantönligeist emporsprießen muß? Würde man Preußen heute zerstückeln, so würden sich wahrscheinlich morgen die Teilstücke wie-

13 Das ist im Grunde eine ganz überflüssige Bestimmung. Denn schließlich kann in Zukunft durch eine Reichsverfassungsänderung alles beschlossen werden!

der zu Zweckverbänden zusammenschließen müssen, weil sie die Zerrei-ßung ihres durch gemeinsame Verwaltung und Wirtschaft gegebenen Zusammenhangs einfach nicht ertragen könnten. Die Gründe, die man gegen den Fortbestand Preußens bisher allenfalls ins Feld führen konnte, werden mit der Zerstörung der Hauptstützen der preußischen Hegemonie, des Kaisertums und des Bundesrats, und mit dem bevorstehenden Übergange der preußischen Eisenbahnen auf das Reich, aber auch mit der zu erwartenden Einengung der einzelstaatlichen Kompetenzen überhaupt, sehr bald weggefallen sein. Und die kulturelle Hegemonie, die ein großes Preußen auch unter den veränderten Verhältnissen in Deutschland zu üben vermag, wird der Nation gewiß nicht zum Nachteile, sondern zum Segen gereichen.

Aber, wie gesagt, diese Fragen sollen im folgenden nicht näher erörtert werden. Unsere Besprechung wird sich auf die grundrechtlichen, die organisatorischen und auf die Abschnitte der Verfassungsentwürfe beschränken, die es mit der Verteilung der Kompetenzen zwischen Reich und Einzelstaaten zu tun haben. Die Darstellung kann und will übrigens auch hierin nicht erschöpfend sein. Auf Einzelheiten wird sie nur insoweit eingehen, als es erforderlich ist, um das Urteil über den Grundcharakter der Entwürfe zu begründen. Sie begnügt sich damit, diese nach ihrem wichtigsten Inhalte zu analysieren und kritisch zu würdigen.

Über den Maßstab, an den sich die Kritik zu halten hat, wird man sich ohne Schwierigkeiten verständigen. Es ist selbstverständlich, daß wir heute an den Entwurf einer neuen Reichsverfassung nicht mit denselben Voraussetzungen herantreten können, wie wir es vor einem oder gar vor vier Jahren getan hätten. Damals würden es wohl die meisten von uns für schlechterdings unmöglich erklärt haben, daß uns in naher Zukunft Verfassungsvorschläge nach Art der jetzigen gemacht würden. Nun wäre es gewiß verächtlich, wenn wir festbegründete politische Überzeugungen unter dem Eindrucke der jüngsten Ereignisse wegwerfen wollten wie ein abgetragenes Kleid. Aber wir können doch auch nicht die Augen vor der Tatsache schließen, daß zwischen einst und heute die Revolution des 9. November liegt. Die Versicherung, man wolle sich „auf den Boden der gegebenen Tatsachen stellen“, ist bereits so abgegriffen und ist so oft zum Deckmantel der Feigheit und Gedankenlosigkeit benutzt worden, daß man sich scheut, sie nachzusprechen. Indes eine Erklärung ähnlichen Inhalts muß schließlich jeder abgeben, der bei politischer Rede und Gegenrede ernst genommen sein will. Unter den Bedingungen nun, die von der allgemeinen politischen Lage geschaffen worden sind, unterliegt es nicht dem geringsten Zweifel, daß die künftige Verfassung Deutschlands nur auf einer de-

demokratischen Grundlage ruhen, und daß sie – was nicht dasselbe ist – vorerst keine andere als die republikanische Staatsform schaffen kann. Ebenso unzweifelhaft ist nach den Erfahrungen der jüngsten Monate, daß das Deutsche Reich nach wie vor als Bundesstaat eingerichtet werden muß. Setzt man dies alles als feststehend voraus, so kann die Frage nur lauten: Ist die Verfassung, die man uns jetzt vorschlägt, geeignet, einem großen, gebildeten, arbeitsfrohen Volke Bürgschaften für seine Selbstbehauptung neben anderen Völkern und für die Stetigkeit seiner inneren Entwicklung zu geben? Schafft sie den rechten Ausgleich für die vielen gegensätzlichen Kräfte, die landsmannschaftlich und politisch, sozial und wirtschaftlich unser nationales Leben durchziehen? Gibt sie Gewähr für äußere und innere Sicherheit, für Ordnung und Stetigkeit, für eine starke Regierung, für eine dem Stande unserer Kultur entsprechende Rechtsbildung? Und ist sie in der Lage, die Freiheit des Bürgers gegenüber der Obrigkeit – auch im demokratischen Staate gibt es eine Obrigkeit! – genügend zu wahren?

Die letzte dieser Fragen wird heute von vielen für müßig erklärt. Man meint, daß mit dem demokratischen Staate die bürgerliche Freiheit von selbst gegeben sei. Allein das ist ein gefährlicher Irrglaube. Demokratie bedeutet an sich nichts anderes als umfassende Beteiligung des Volks an der staatlichen Herrschaft. Sie gewährt die Freiheit zur Mitbestimmung im Staate, aber sie sichert nicht die Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staate. Das demokratische Naturrecht, in der schärfsten Zuspitzung Rousseaus *Contrat social*, hat die Lehre gepredigt, in der Demokratie gehorche jeder sich selbst, sei also frei, weil in dem von allen gebildeten Gemeinwillen der Wille des Einzelnen enthalten sei. Indes das ist nur zur Hälfte wahr. Denn niemals kann der Gemeinwille des demokratischen Staates anders als durch Mehrheitsbeschlüsse zustande kommen. So ist in jedem Falle die Minderheit an einen Willen gebunden, der nicht ihr eigener Wille ist. Je folgerichtiger also der Staat das demokratische Prinzip durchführt, um so näher liegt die Möglichkeit, daß die Minderheit durch die ihre Macht rücksichtslos ausübende Mehrheit vergewaltigt wird. Die konstitutionelle Monarchie mit ihrer gesunden Mischung monarchischer und demokratischer Elemente, mit der Teilung der Gewalten und dem verfassungsmäßigen Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive, bietet der Freiheit einen Schutz, wie ihn die reine Demokratie niemals gewähren kann. Wie die Geschichte lehrt, vermag demokratischer Absolutismus entsetzlicher zu sein als monarchischer Despotismus. Nachdem nun die Revolution die konstitutionelle Monarchie zerschlagen und dadurch wertvolle Schutzmittel für die Freiheit vernichtet hat, ist es eine besondere Aufgabe,

in der künftigen Verfassung Gegengewichte gegen den drohenden demokratischen Absolutismus anzubringen. Das wird um so notwendiger sein, als die sozialistische Gedankenwelt, die im künftigen Staate in großem Umfange zur Verwirklichung kommen wird, einer starken Ausdehnung der staatlichen Gewalt geneigt ist. Mehr als früher wird deshalb das Bedürfnis bestehen, die Freiheit des Bürgers vom Staate zu betonen.

Von diesem Standpunkte aus betrachtet, gewinnen manche Dinge, auf die wir im bisherigen Staate weniger zu achten pflegten, ein ganz neues Gesicht.

Das gilt in besonderer Weise für die Frage, ob und in welchem Umfange die Rechtsverfassung Grundrechte des deutschen Volkes aufzustellen habe. Unser bisheriges Reichsgrundgesetz hat das bekanntlich unterlassen. Und obwohl seine Urheber darob von inländischen wie von ausländischen Beurteilern häufig hart getadelt worden sind, so waren sie doch nicht im Unrechte. Denn als die Reichsverfassung entstand, befanden sich die Einzelstaaten fast ausnahmslos im Besitze von Verfassungsurkunden, die über die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger umfängliche Bestimmungen enthielten. Die Verfassung des Reiches änderte nichts an ihnen; sie hätte dazu auch keine Veranlassung gehabt, da sich viele der Grundrechte auf Sachgebiete bezogen, die nach dem Willen der Reichsverfassung außerhalb der Zuständigkeit des Reiches bleiben sollten. Zudem hatte die Erfahrung gezeigt, daß sich die Kataloge der Grundrechte in den modernen Verfassungsurkunden vielfach in nichtssagenden Deklamationen ergingen, daß sie sich auf Verheißungen beschränkten, die erst durch Sondergesetze ihre Erfüllung und ihre notwendige Umgrenzung erhalten konnten. Bis zu gewissem Grade ist ja ein solches Bedenken auch heute nicht von der Hand zu weisen. Und doch liegt es jetzt anders als 1867 und 1870. Die Zuständigkeit des Reichs wird ohne jeden Zweifel auf viele Gebiete ausgedehnt werden, die ihr bisher entzogen waren. Die alten Landesverfassungen sind zerbrochen. Nach welchen Grundsätzen die neuen gestaltet werden, ist nicht mit Bestimmtheit vorauszusehen. Aber mit einer an Gewißheit grenzenden Wahrscheinlichkeit ist schon heute vorauszusehen, daß das Reich wie die Gliedstaaten rein demokratische Gemeinwesen sein werden. Ihre gesetzgebenden Körperschaften werden nach dem Einkammersystem eingerichtet sein, sie werden auf einem radikalen Wahlrechte ruhen, von den Stimmungen der Massen abhängen. Wenn, wie zu erwarten steht, in Reich und Einzelstaaten die sogenannte parlamentarische Regierungsweise rechtens wird, so ist die Trennung der Gewalten im wesentlichen beseitigt, die Exekutive von der Legislativen aufgesogen, eine wirkliche Ministerverantwortlichkeit illusorisch gemacht. Trifft dies aber

zu, so ist es dringend geboten, daß die Freiheitsrechte der Bürger in der Reichsverfassung genau und umfassend festgestellt werden und hierdurch einen Schutz nicht nur gegenüber der Exekutive, sondern vor allem gegenüber der Gesetzgebung des Reichs und der Einzelstaaten empfangen. Seine Ergänzung muß dies dann dadurch erhalten, daß den Gerichten ein freies Prüfungsrecht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze eingeräumt wird.

In der Reihe der von den Entwürfen aufgezählten Grundrechte finden sich manche alte Bekannte, die selbstverständlich nicht fehlen durften: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, Freiheit der Presse, Petitions- und Beschwerderecht, Unverletzlichkeit des Postgeheimnisses und anderes. Aber allerlei ist doch neu, und unter dem Neuen findet sich manches, was um seiner weitgreifenden Fassung willen Bedenken erregt. Wenn zum Beispiel der § 22 (Art. 33) allen Deutschen das unbeschränkte Recht verleiht, sich ohne besondere Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln und Vereine zu bilden, so geht das beträchtlich über das geltende Recht hinaus. Das Vereinsgesetz gibt bekanntlich Vereins- und Versammlungsfreiheit nur zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, und es macht öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel von polizeilicher Genehmigung abhängig. In einer Zeit, in der die Politik zu großem Teile auf der Straße gemacht wird, glaubt man offenbar von solcher Beschränkung absehen zu müssen! Wenn nach § 24 und § 25 des ersten Entwurfs das Eindringen in die Wohnung und Haussuchungen nur nach Maßgabe eines Reichsgesetzes gestattet waren, und eine Verhaftung nur auf Grund eines richterlichen Haftbefehls für zulässig erklärt wurde, so waren dadurch zahlreiche, ganz unentbehrliche Bestimmungen des Landespolizeirechts, zum Beispiel des preußischen Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850, ohne weiteres außer Kraft gesetzt. Der Entwurf letzter Fassung hat das eingesehen; nach ihm können behördliche Eingriffe in Freiheit und Hausfrieden durch „Gesetz“, also auch durch Landesgesetz erlaubt werden. Besonders unglücklich war im Preußischen Entwurfe die von der Gleichberechtigung der Deutschen handelnde Vorschrift gefaßt (§ 18). Sie wollte nicht nur die Vorrechte des „Standes“ in dem bisher gebräuchlichen Sinne des Wortes, sondern auch alle „Vorrechte und rechtlichen Nachteile der Geburt, des Berufs oder Glaubens“ abschaffen. Damit würde zum Beispiel nicht nur das Kommunalsteuerprivileg der Beamten und das Militärdienstprivileg der katholischen Studierenden der Theologie, sondern auch jede Abweichung in der Rechtsstellung der unehelichen Kinder gegenüber der der ehelichen mit einem Schlage beseitigt gewesen sein. So berechtigt die Bestrebungen sind,

die Stellung der unehelichen Kinder zu verbessern, so würde doch eine derartige Aufhebung jedes Unterschieds zwischen ehelich und unehelich Geborenen eine schwere Gefahr für die Sittlichkeit bedeutet haben. Ja, die Bestimmung hätte sogar jeden rechtlichen Unterschied zwischen Mann und Frau aus der Welt geschafft, eine Folge, deren sich die Verfasser schwerlich bewußt gewesen sind. Der zweite Entwurf hat hier eine wesentliche Verbesserung gebracht. Er verwirft nur die Vorrechte und Nachteile der Geburt und des Standes, und auch nur solche von öffentlich-rechtlichem Charakter. Auch beseitigt er sie nicht, wie der Entwurf Preuß, mit einem Schläge, sondern verlangt nur, daß sie aufgehoben werden (Art. 28). Wäre es bei der ersten Fassung geblieben, so würde namentlich in den Rechtsverhältnissen des Hochadels eine heillose Verwirrung eingetreten sein. Weniger glücklich formuliert ist eine Vorschrift, die der zweite Entwurf in die Grundrechte eingefügt hat: „Die Arbeitskraft als höchstes nationales Gut steht unter dem besonderen Schutze des Reichs“ (Art. 34). Das klingt sehr schön; aber man kann sich schlechterdings nichts Bestimmtes, jedenfalls nichts von rechtlicher Bedeutung dabei denken. Auch die Anordnungen über die Rechte der fremdsprachlichen Volksteile des Reichs geben zu starken Bedenken Anlaß. Wir wollen indes diese besondere Frage, die einer sehr ausführlichen Behandlung bedürftig ist, im Augenblicke nicht weiter verfolgen.

Wenn die Entwürfe die Sphäre der individuellen Freiheit auf der einen Seite weiter abstecken, als erforderlich und gut ist, so haben sie dafür an anderer Stelle entschieden zu wenig getan. Daß die Freizügigkeit, die Gewerbefreiheit, das Verbot einer Strafverhängung ohne vorhergehende Strafandrohung und einer Strafandrohung ohne gesetzliche Grundlage nicht verfassungsmäßig gesichert werden, mag allenfalls angehen. Man wird geglaubt haben, daß das geltende Recht hierin überall ausreichenden Schutz gewähre, und daß kein Gesetzgeber der Zukunft auf den Gedanken kommen werde, Verschlechterungen einzuführen, – eine Erwägung, die freilich in bezug auf die Preßfreiheit und anderes ebenfalls hätte angestellt werden können. Eine andere Unterlassungssünde des Preußischen Entwurfs ist inzwischen gut gemacht worden. Dieser erklärte zwar das Eigentum für unverletzlich und verlangte für Enteignungen eine gesetzliche Grundlage (§ 26). Aber er erwähnte bezeichnenderweise nichts von einer Entschädigung! Der zweite Entwurf hat das zum Glück eingefügt (Art. 37). Völlig ungenügend ist aber die Art, in der beide Entwürfe die religiösen Grundrechte geregelt haben. Sie legen den Nachdruck auf die individuelle Gewissens- und Bekenntnisfreiheit, also auf die Freiheit, die der Einzelne in religiöser Beziehung gegenüber staatlichen oder

kirchlichen Gewalten genießen soll. Aber sie unterlassen es, die Rechte der Religionsgesellschaften, insbesondere die der historischen Kirchen, dem Staate gegenüber sicherzustellen und dem religiösen Leben als solchem den Schutz zu verheißen, auf den es Anspruch erheben darf. Im Gegenteil, der Preußische Entwurf versuchte es, für die Lösung des Problems: Trennung von Staat und Kirche, ein der Sache und der Form nach höchst bedenkliches Präjudiz zu schaffen. Keine Religionsgesellschaft, so bestimmte er, solle vor anderen Vorrechte durch den Staat genießen, und über die „Auseinandersetzung“ zwischen Staat und Kirche solle ein Reichsgesetz Grundsätze aufstellen, deren Durchführung Sache der deutschen Freistaaten sei (§ 19). Damit wäre mit einem Federzuge die Stellung der Kirchen als öffentlich-rechtlicher Korporationen beseitigt, ihre finanzielle Dotierung durch den Staat unmöglich gemacht, jede staatliche Unterstützung bei der Einziehung kirchlicher Umlagen verboten worden. Und die „Auseinandersetzung“, d. h. also doch wohl die Trennung von Staat und Kirche, wäre reichsverfassungsmäßig zum Programm erhoben gewesen, ohne daß die Verfassung dem Reichsgesetzgeber, dem sie die Aufstellung der „Grundsätze“ zuschob, in irgendeiner Form eine Schranke gezogen hätte. Hier hat nun freilich der zweite Entwurf eine andere Haltung eingenommen. Er geht davon aus, daß die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche in der Hauptsache Landessache bleiben müsse. Er beschränkt sich deshalb darauf, die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen und die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften zu gewährleisten (Art. 30). Aber sagte der Preußische Entwurf zu viel, so sagt der zweite Entwurf zu wenig. Denn indem er in der Frage des Verhältnisses der bestehenden Kirchen zum Staate die Souveränität der Einzelstaaten völlig unangestastet läßt, liefert er Kirche und religiöses Leben vollkommen der Willkür der Landesparlamente aus. Man braucht nicht erst auseinanderzusetzen, welche Gefahr darin für die Kirche gelegen ist.

Auch in bezug auf das Unterrichtswesen lassen die Grundrechte der beiden Entwürfe zu wünschen übrig. Der Preußische Entwurf beschränkte sich auf eine kurze, dafür vieldeutige Bestimmung: „Der Unterricht soll allen Deutschen gleichmäßig nach Maßgabe der Befähigung zugänglich sein“ (§ 20). Der zweite Entwurf ist weniger wortkarg. Er legt jedoch das ganze Gewicht auf gewisse Forderungen, die hinsichtlich der Einrichtung des öffentlichen Unterrichts an die Einzelstaaten zu stellen sind: vor allem Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts, Aufbau des Unterrichts in mittleren und höheren Bildungsanstalten auf die Volksschulbildung, staatliche Aufsicht über das öffentliche Unterrichtswesen (Art. 31). Aber in einer Verfassung, die dem deutschen Volke seine Grundrechte schaffen

will, sollte doch auch ein Wort über die Unterrichtsfreiheit zu finden sein. Dafür liegt unter den jetzigen politischen Verhältnissen ein dringendes Bedürfnis vor. Es ist bezeichnend, daß eine kürzlich erlassene sächsische Verordnung bereits verfügt hat, die Genehmigung der Errichtung von Privatschulen solle in Zukunft nur noch ausnahmsweise erteilt werden¹⁴. In einem parlamentarisch, d. h. nach Parteirücksichten regierten Staate muß aber den Eltern die Möglichkeit gegeben sein, ihre Kinder in Schulen unterrichten zu lassen, deren Erziehungsgrundsätze in nationaler und religiöser Hinsicht sich mit ihren, der Eltern, Anschauungen decken, auch wenn sich diese von den Anschauungen der jeweilig regierenden Parteigruppen entfernen. Der Staat hat kein Recht, dies unmöglich zu machen. Es genügt, wenn er die Befugnis, Erziehungs- und Unterrichtsanstalten zu gründen und zu leiten, von der Erfüllung gesetzlicher Anforderungen in sittlicher Hinsicht abhängig macht und solche Anstalten in bezug auf die wissenschaftliche Eignung, das Gehalt und die Disziplin der Lehrer sowie in bezug auf die Gesundheitspflege seiner Gesetzgebung und Aufsicht unterwirft¹⁵.

Nach alledem wird die Nationalversammlung allen Anlaß haben, den Abschnitt über die Grundrechte recht sorgsam zu prüfen. Sie möge aber auch darauf bestehen, daß die Grundrechte die durchaus erforderliche Sicherung erhalten, indem den Gerichten ausdrücklich das Recht zugestanden wird, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen. Der Preußische Entwurf sprach hiervon mit keiner Silbe. Der zweite Entwurf bestimmt: „Streitigkeiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrechte vereinbar ist, entscheidet auf Grund eines Reichsgesetzes ein oberster Gerichtshof des Reiches“ (Art. 11). Dadurch wird allerdings die Möglichkeit geschaffen, daß Landesgesetze, die sich mit den grundrechtlichen Vorschriften der Reichsverfassung in Widerspruch befinden, durch eine reichsrichterliche Entscheidung außer Geltung gesetzt werden. Aber da die Regelung des hierbei zu beobachtenden Verfahrens in vollem Umfange einem künftigen Reichsgesetze überlassen wird, so ist noch ganz ungewiß, ob dieses Reichsgesetz dem Bürger selbst oder etwa nur der Reichsgewalt das Recht geben wird, die Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes zur gerichtlichen Feststellung zu bringen. Vor allem aber zeigt der Entwurf keinen Weg, auf dem die deutsche Freiheit vor verfassungswidrigen Attentaten des Reichsgesetzgebers geschützt werden kann. Wir müssen darauf dringen, um der Freiheit willen darauf

14 Verordnung v. 12. Dez. 1918 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 392), § 2 Abs. 4.

15 Vgl. die Vorschläge im Entwurfe des Vereins Recht und Wirtschaft, Art. 69 ff.

dringen, daß die Verfassung die Gerichte schlechthin berechtigt und verpflichtet, zu prüfen, ob sich die von ihnen anzuwendenden Reichs- und Landesgesetze inhaltlich mit der Reichsverfassung im Einklage befinden¹⁶. Die Bürger der Vereinigten Staaten betrachten das richterliche Prüfungsrecht als ein Palladium ihrer Freiheit. Die Deutschen werden gut daran tun, nach einem gleichen Schutzmittel zu rufen.

III.

Das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten zu regeln, bietet dem Verfassungsgesetzgeber der Gegenwart Schwierigkeiten, die größer sind als die, mit denen die Schöpfer der bisher geltenden Verfassung zu kämpfen hatten. Als Bismarck bei der Gründung des Norddeutschen Bundes die „deutsche Frage“ in der von ihm für richtig erachteten Form zu lösen unternahm, konnte er sich den Regierungen gegenüber auf die Kräfte des siegreichen preußischen Staates stützen; im verfassungsvereinbarenden Reichstage stand ihm eine mittelparteiliche Mehrheit zu Diensten, die zwar in bezug auf die konstitutionelle Frage Schwierigkeiten machte, die ihm aber in bezug auf das bundesstaatliche Problem unbedingte Gefolgschaft leistete. Im Jahre 1870 mußte freilich der Eintritt der süddeutschen Staaten mit föderalistischen Konzessionen erkaufte werden. Allein sie waren doch keineswegs bedeutend genug, um an den bereits feststehenden Grundlagen der deutschen bundesstaatlichen Verfassung etwas Wesentliches zu ändern. Auf welche Schultern sollen sich nun aber heute die Staatsmänner stützen, die genötigt sind, die Verteilung der staatlichen Kräfte zwischen dem Gesamtstaate und seinen Gliedern von neuem vorzunehmen? Die Revolution hat den preußischen Staat seiner führenden Stellung beraubt. Überall im Reiche kämpfen unfertige, unter sich uneinige Regierungen um ihr Dasein. Und im Parlamente gibt es keine Partei, auf die in der Grundfrage unbedingt gerechnet werden könnte. Denn der Gegensatz zwischen Unitarismus und Föderalismus hat sich weder in der bisherigen Entwicklung der deutschen Parteien, noch bei ihrer Umwandlung aus Anlaß der Revolution als ein selbständiges parteienbildendes, richtiger parteienscheidendes Prinzip erwiesen. In der bundesstaatlichen Frage geht der Riß mitten durch die Parteien hindurch.

Dabei sind die Gegensätze, die miteinander kämpfen, stärker als je zuvor. Noch in den ersten Jahren des Kriegs konnte man erwarten, daß das

16 Vgl. Art. 147 des Entwurfs des Vereins Recht und Wirtschaft.

Bewußtsein der Reichseinheit nach beendigtem Kampfe so tief wie nie vor- dem empfunden, der Reichsgedanke so stark wie nie zuvor gedacht werden würde. Zum ersten Male seit Jahrhunderten hatte wieder ein deutscher Kaiser ein deutsches Heer ins Feld gerufen; das Reich führte den Krieg, und Deutschland kämpfte für sein Reich und für seine Einheit. Es schien den meisten von uns selbstverständlich zu sein, daß das verfassungs- rechtliche Ergebnis des Kriegs in einer bedeutenden Erweiterung der unitarischen Elemente bestehen werde. Aber die Hoffnung, daß sich diese Entwicklung kampflos vollziehen werde, hat uns getrogen. Eine unglaublich ungeschickte Politik hat während der zweiten Hälfte des Kriegs eine starke Reichsverdrossenheit entstehen lassen. Zahllose Mißgriffe in der Verwaltung, namentlich in Ernährungsangelegenheiten, haben eine üble Verstimmung zwischen Ost und West, vor allem zwischen Nord und Süd hervorgerufen. Das hätte sich vermutlich ausgleichen lassen, wenn der Krieg mit einem Siege geendet hätte. Nun ist leider Gottes das Gegenteil eingetreten, und die Revolution mit ihren bekannten Folgeerscheinungen hat das Ihrige dazu getan, um die schon klaffenden Risse zu erweitern. So erleben wir jetzt ein unheimliches Erstarken nicht nur des Föderalismus, sondern eines ganz rohen Partikularismus, der da und dort sogar zu bedrohlichen separatistischen Neigungen geführt hat. Es gibt süddeutsche Politiker, die geradezu auf dem Standpunkte stehen, das Reich sei durch die Revolution schlechthin aufgelöst worden; eine vollkommene Neu- gründung sei erforderlich, wenn es wieder zusammengefügt werden solle. Ob sich wohl diese Leute überlegt haben, was ihre Behauptung, falls sie wahr wäre, für den finanziellen Kredit, für die internationale Verhand- lungsfähigkeit des Reichs, für die Liquidierung des Kriegs und für den Gang der Verwaltung in Reich und Einzelstaaten bedeuten würde? Und ob sie sich eine Vorstellung darüber gemacht haben, in welcher Weise unter den heutigen Umständen fünfundzwanzig wieder vollkommen souverän gewordene deutsche Staaten die „Neugründung“ eines Reichs bewerkstelligen sollen?

Die Verfassungsentwürfe stellen sich verständigerweise nicht auf diesen Boden. Für sie handelt es sich nicht um die Herstellung eines neuen, sondern um die Fortsetzung des bestehenden Reichs. Daher keine Präambel in der Form, wie sie die bisherige Verfassung besaß, kein Abschluß eines „ewigen Bundes“ zwischen den Staaten. Vielmehr sagt der Eingang des zweiten Entwurfs – der Preußische hatte überhaupt keine Einleitung vorge- sehen –, das deutsche V o l k wolle „sein Reich“ auf der Grundlage der Freiheit und Gerechtigkeit „erneuern und festigen“. Aber freilich, nicht die Organe, die von der bisher geltenden Verfassung dazu bestimmt gewe-

sen wären, sondern das durch die Revolution zur Souveränität gelangte deutsche Volk selber ist es, das die neue Verfassung ausrichtet.

Bei diesem Volke liegt die gesamte Staatsgewalt. Und zwar beim deutschen Volke in seiner ungeschiedenen Einheit. Nur daß dieses Volk zur Ausübung seiner Gewalt eine zweifache Organisation herstellt, getrennt nach Reichs- und Landesangelegenheiten. In den ersteren wird die Staatsgewalt von den auf Grund der Reichsverfassung bestehenden Organen ausgeübt, in den letzteren durch die Organe der deutschen Gliedstaaten (Art. 2). Allerdings handeln die Organe der Einzelstaaten „nach Maßgabe der Landesverfassungen“. Aber da die Quelle aller Staatsgewalt beim deutschen Volke ruht, so ist es im letzten Grunde eben doch dieses, von dem die einzelstaatlichen Organe ihre Gewalt ableiten¹⁷. So erscheinen auch die Gliedstaaten als Delegatare der gemeindeutschen Nationalsouveränität. Es ist eine eigene Bundesstaatstheorie, die im Artikel 2 ausgesprochen wird, und auf sie läßt sich wohl in erster Linie die Einseitigkeit und Schroffheit zurückführen, mit der der Preußische Entwurf das föderative Problem behandelte.

Denn dieser Entwurf trug den partikularistischen Strömungen, die sich seit der Revolution so kräftig bemerkbar gemacht hatten, ebensowenig Rechnung wie der Tatsache, daß der Eintritt Deutsch-Österreichs in den Reichsverband ohne föderalistische Konzessionen kaum möglich sein wird. Der Entwurf war unitarisch angelegt bis ins Extrem. Er führte zwar der Form nach noch nicht bis zum Einheitsstaate. Aber in der Sache ließ er von der Staatlichkeit der deutschen Territorien nur geringe Reste übrig.

Das zeigte sich zunächst in der Art, in der die Kompetenzen zwischen Reich und Gliedstaaten verteilt wurden.

Im Vergleich mit dem bisher geltenden Rechte war die ausschließliche Zuständigkeit des Reichs in Gesetzgebung und Verwaltung gewaltig erweitert. Sie umfaßte die Beziehungen zum Auslande ohne jede Ausnahme; den Einzelstaaten sollte also nicht nur jedes aktive und passive Gesandtschafts- und Konsularrecht, sondern auch jede Möglichkeit zum Abschlusse selbst unbedeutender Verträge mit fremden Staaten genommen werden. Nicht nur Zollwesen, Post und Telegraphie, sondern auch das Eisenbahnwesen, soweit es sich um Staatsbahnen handelt, die Binnenschifffahrt auf den mehreren deutschen Staaten gemeinsamen Was-

17 Der zweite Entwurf hat den Satz: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke“ abgekürzt. Es sagt: „Die Staatsgewalt liegt beim Volke.“ Eine Änderung der Auffassung liegt dem wohl nicht zugrunde. Denn kurz vorher wird vom „deutschen Volke“ gesprochen.

serstraßen und das ganze Militärwesen wurde ausschließlich zur Reichssache erklärt. Sogar der „Handel“, einschließlich des Bank- und Börsenwesens, das Münz-, Maß- und Gewichtswesen, der gesamte Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande und in der Luft wurde nicht allein der Gesetzgebung, sondern der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs unterstellt (§ 3). Danach würde zum Beispiel die Aufsicht über die Börsen nicht mehr von Landesbehörden, sondern allein von Reichsbehörden zu führen gewesen sein. Ja, der Marktverkehr und der Verkehr mit Automobildroschken hätte fortan durch Reichspolizeiorgane geregelt und überwacht werden müssen! Man darf vermuten, daß sich der Verfasser des Entwurfs kaum darüber klar geworden ist, welche Aufgaben er hiermit dem Reiche nicht geschenkt, sondern aufgeladen hätte. Dagegen war es wohl nicht bloß auf ein Versehen zurückzuführen, daß das Kolonialwesen in diesem Entwurfe mit keiner Silbe erwähnt worden war.

Auch soweit der Preußische Entwurf dem Reiche eine sogenannte fakultative, richtiger: eine mit der entsprechenden Landeskompetenz konkurrierende Zuständigkeit zur Gesetzgebung verlieh (§ 4), gaben seine Bestimmungen zu manchen Bedenken Anlaß. Auf der einen Seite zeigte der Entwurf seltsame Lücken. Zum Beispiel war vom Wohnwesen nicht die Rede. Das Privateisenbahnwesen war nicht erwähnt. Nur die für das Reich zu erhebenden Steuern und Abgaben sollten der Gesetzgebung des Reichs unterliegen, während doch niemand im Zweifel sein kann, daß das Reich in Zukunft um der Planmäßigkeit und Einheitlichkeit des deutschen Finanzsystems willen die Möglichkeit erhalten muß, auch für das Landessteuerwesen mindestens Normativbestimmungen aufzustellen. Auf der anderen Seite zog der Entwurf die Grenzen der Reichskompetenz außerordentlich weit. Außer den Gegenständen, die bereits nach Art. 4 der bis jetzt geltenden Verfassung der Reichsgesetzgebung unterliegen, wollte er ihr auch das gesamte Armenwesen und in großem Maßstabe die Bodengesetzgebung zuweisen. Vor allem – Kirche und Schule. Freilich „im Rahmen der §§ 19 und 20“, d. h. im Rahmen der für Kirche und Schule erlassenen Bestimmungen der Grundrechte. Aber damit war doch im Grunde die ganze Materie dem Zugriff der Reichsgesetzgebung ausgeliefert; denn die in Bezug genommenen grundrechtlichen Klauseln waren so weich und dehnbar, daß sich mit ihnen alles hätte anfangen lassen. Die Methode, die der Entwurf an dieser Stelle verfolgte, zeugte von einer völligen Verkennung der Aufgaben, die eine bundesstaatliche Verfassung in Ansehung der Grundrechte zu erfüllen hat. Denn soweit die Grundrechte das Verhältnis der Bürger zur Einzelstaatsgewalt betreffen, sollen sie nichts anderes sein als Richtschnur und Schranke für die Betätigung der Staatsgewalt der Ein-

zelstaaten selber. Wenn der Gesamtstaat in den Sätzen über die Grundrechte Direktiven für die Gesetzgebung der Einzelstaaten gibt, nimmt er nicht für sich selbst das Recht in Anspruch, auf den fraglichen Gebieten Gesetze zu erteilen, sondern er wahrt sich nur die Befugnis, seine Beaufsichtigung darauf zu richten, daß die Einzelstaaten in Gemäßheit jener Direktiven verfahren. So ist die Sache von den Verfassungen der Vereinigten Staaten und der Schweizer Eidgenossenschaft, aber auch von der deutschen Reichsverfassung von 1849 aufgefaßt worden. Es war ein Mißgriff, daß man sich jetzt der Grundrechte als Sprungbrett bedienen wollte, um eine starke Ausdehnung der Reichskompetenz in das Vorbehaltsgebiet der Einzelstaaten hinein zu ermöglichen.

Dieses Vorbehaltsgebiet der Gliedstaaten war ohnehin nach der Tendenz des Preußischen Entwurfs in ganz enge Grenzen gebannt. Außer dem Landessteuerwesen verblieb der ausschließlichen Gesetzgebung und Verwaltung der Einzelstaaten im Grunde nur einiges aus dem Bereiche der Sicherheitspolizei, die Bau- und Sittenpolizei, das Wasserrecht, das Wegewesen, die Urproduktionen, auch das alles mit Abzügen. Gerade das aber, was die Gliedstaaten bisher am ängstlichen gehütet hatten, die Selbständigkeit in der Regelung ihrer Verfassungsverhältnisse und ihres Kommunalwesens, sollte ihnen genommen werden. Wiederum waren es die Grundrechte, die zu diesem Einbruch in die Landeskompetenz benutzt wurden (§ 12). Hier wurden nämlich den Einzelstaaten über den Inhalt ihrer Verfassungen so genaue Vorschriften gegeben, daß ihnen für eine eigene Regelung in den wichtigsten Dingen kaum noch ein Spielraum übrig blieb: Einkammersystem, allgemeines, gleiches, direktes, geheimes Wahlrecht, Frauenstimmrecht, Verhältniswahl, parlamentarisches Regierungssystem wurden ihnen vorgeschrieben; sogar das Enqueterrecht der Parlamente war nicht vergessen worden. Dazu traten dann genaue Anordnungen über die Gemeindeverfassung, insbesondere über das kommunale Wahlrecht und die Bestellung der Gemeindevorstände, über die – natürlich eng begrenzte – Staatsaufsicht, über die Beseitigung der Gutsbezirke; es wurde verlangt, daß die Ortspolizei in den Händen der Gemeinden oder der Gemeindeverbände liegen müsse. Auch die Bestimmung, daß die Angehörigen jedes deutschen Staats in dem anderen deutschen Staate die gleichen Rechte und Pflichten wie die eigenen Staatsangehörigen haben sollten, gehört in diesen Zusammenhang (§ 17). Denn sie würde die Einzelstaaten genötigt haben, das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu Landes- und Gemeindevertretungen allen landesfremden Deutschen, die in ihrem Gebiete wohnen, zuteil werden zu lassen.

Die ohnehin sehr stark unitarisierenden Vorschriften über die Reichsgesetzgebung wurden nun noch ergänzt und verschärft durch weittragende Sätze über die *Reichsaufsicht*. Schon früher hatte sich Preuß des öfteren darüber beschwert, daß nach dem geltenden Rechte die Reichsaufsicht gegenüber der Landesverwaltung auch innerhalb der Reichskompetenz fast ohnmächtig sei¹⁸. In der Denkschrift wiederholte er dieses harte Urteil. Er glaubte die Zeit gekommen für eine „klare und schärfere Gestaltung“ des Aufsichtsrechts der Reichszentralbehörden über die einzelstaatlichen Verwaltungsämter. Zu diesem Zwecke wollte er der Reichsregierung das Recht geben, die Überwachung der Ausführung von Reichsgesetzen durch Beauftragte vornehmen zu lassen, die „in die deutschen Freistaaten“ entsendet und denen jede gewünschte Auskunft erteilt und die Akteneinsicht verstattet werden sollten. Dadurch wurden also die sämtlichen Landesbehörden, bis in die untersten Stellen hinein, der unmittelbaren Kontrolle der Reichszentrale unterstellt. Und nicht genug damit, es wurde der Reichsregierung die Befugnis eingeräumt, zur Berichtigung einzelstaatlicher Verwaltungsakte alle mit der Ausführung von Reichsgesetzen betrauten Landesbehörden über den Kopf der Landesregierungen hinweg mit „Anweisungen“ zu versehen. Ja, es wurde den „schuldigen Landesbeamten“ ein Vorgehen „auf Grund der für die Reichsbeamten geltenden Disziplinarvorschriften“, also eine Disziplinierung durch die Reichsbehörden selbst, in Aussicht gestellt (§ 8). Mit alledem war das für das Verhältnis zwischen Zentral- und Landesgewalt kritische Problem des Bundesstaatsrechts im Sinne einer vollkommenen Unitarisierung gelöst worden. Denn überall, wo die Aufsicht des Gesamtstaats über den Einzelstaat die Linie der „Oberaufsicht“ überschreitet, d. h. wo sie nicht nur die Regierung, sondern auch die Mittel- und Unterorgane des Gliedstaats unmittelbar der Einwirkung des Kontrollierenden unterwirft, wird die Grenze zwischen Aufsicht und Eigenverwaltung verwischt. Jede „unmittelbare“ Aufsicht wird, praktisch gesehen, zur eigenen und unmittelbaren Verwaltung. Nun war ja schon dem bisherigen Reichsrechte solche unmittelbare Reichsaufsicht keineswegs fremd. Sie war im Militärwesen, im Eisenbahnwesen, zum Teil im Zollwesen von der Verfassung anerkannt; viele Einzelgesetze hatten sie auch auf anderen Gebieten eingeführt. Aber doch immer nur für besondere Fälle, niemals generell. Der Preußische Entwurf wollte zur Regel machen, was bis jetzt die Ausnahme gewesen war. Die „Selbstverwaltung“,

18 Wieweit die Klage berechtigt war, wieweit nicht, habe ich in meinem Buche über die Reichsaufsicht[. Studien zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin] (1917), S. 685 ff. geprüft.

die er den Einzelstaaten auf den reichsgesetzlich geregelten Gebieten beließ, war eitel Schein. Die Gliedstaaten behielten hier in Wahrheit überhaupt keine Verwaltung mehr, das Reich nahm sie in eigene Hand.

Die Haltung, die der Entwurf dem Problem der Reichsaufsicht gegenüber einnahm, stand in augenfälligem Widerspruche zu den Grundsätzen, zu denen sich Preuß in seinen bekannten kommunalpolitischen Schriften immer bekannt hatte. Auch mit den organisatorischen Grundgedanken, nach denen er nach Angabe der Denkschrift das Reich aufgebaut wissen wollte, ließ sich seine Stellungnahme nicht in Einklang bringen. Niemand hat so energisch wie Preuß die Forderung verfochten, daß die Aufsicht des Staats über die *Gemeinden* in den engsten Grenzen gehalten werden müsse. Der Entwurf zur Reichsverfassung versuchte ja, dieser Forderung endgültig zum Siege zu verhelfen (§ 12 Abs. 3). Nun soll sich nach der von Preuß schon früher, mit besonderer Wärme aber auch in der Denkschrift vertretenen „organischen“ Auffassung das Reich „von unten nach oben“ aufbauen, es soll „mit seiner ganzen inneren Lebenstätigkeit auf dem organischen Unterbau seiner kommunalen und einzelstaatlichen Glieder“ ruhen. Nach dieser Anschauung sind die Einzelstaaten in der Tat nichts anderes als große Selbstverwaltungskörper des Reichs, die ganze Kompetenzregulierung ist darauf angelegt, sie auf das Niveau von Großkommunen herabzudrücken. Von diesem Standpunkte aus ist es aber schwer begreiflich, daß in bezug auf das Beaufsichtigungsrecht den großen Selbstverwaltungskörpern versagt bleiben soll, was den Gemeinden zugesprochen wird. Erklärlich wird es allein, wenn man das Problem, wie Preuß es tut (Denkschrift S. 10 f.), ganz einseitig vom Standpunkte des parlamentarischen Regierungssystems aus betrachtet. Die Verantwortlichkeit der Regierung für die sinngemäße Ausführung der Reichsgesetze, soweit diese der Landesverwaltung obliegt, bleibt, wie er meint, eine inhaltlose Form, wenn die Reichsregierung nicht in der Lage ist, die Landesverwaltung auf's stärkste zu beeinflussen. Dafür ist eine bloße Oberaufsicht ungenügend. Es bedarf der unmittelbaren Berührung der Reichszentrale mit den Mittel- und Unterorganen der Einzelstaaten. Allein das ist eine sehr anfechtbare Deduktion. Nicht die Ministerverantwortlichkeit entscheidet über das Maß des den Einzelstaaten aufzulegenden aufsichtsrechtlichen Druckes, sondern es hängt umgekehrt von dem Umfange der Aufsichtsgewalt ab, ob, wann und wofür die Minister verantwortlich gemacht werden können. Im Grunde soll die im Entwurfe vorgeschlagene Lösung der Aufsichtsfrage nur dazu dienen, den parlamentarischen Machthunger zu befriedigen. Dem Reichsparlamente soll die Möglichkeit gegeben werden, durch das Medium der Ministerverantwortlichkeit die einzelstaatliche Verwaltung

unter scharfe eigene Kontrolle zu stellen. Die Gefahr, die darin für das Eigenleben der Einzelstaaten liegt, könnte allein dadurch gemildert werden, daß die Betätigung der Reichsaufsicht noch mehr, als es im bisherigen Rechte schon geschehen ist, in die Form einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gekleidet wird¹⁹. Daß das in der Absicht des Preußischen Entwurfs gelegen war, konnte vielleicht, aber keinesfalls mit Sicherheit, aus einer Andeutung (§ 9) entnommen werden.

Wenn eine bundesstaatliche Verfassung die Selbständigkeit der Einzelstaaten durch eine zentralisierende Regelung der Zuständigkeiten stark beschneidet, so kann sie das ausgleichen, indem sie den Gliedstaaten in dem Rechte, an der Bildung des gesamtstaatlichen Willens in entscheidender Weise teilzunehmen, einen Ersatz verschafft. Bekanntlich ist Bismarck in dieser Weise vorgegangen. Als Gegengabe für die Landesregierungen zugemutete Aufopferung wichtigster Souveränitätsrechte bot er ihnen den Bundesrat, in dem sie durch instruierte Vertreter an der Herstellung des Reichswillens mitzuwirken in der Lage waren. Da der Bundesrat das uneingeschränkte Recht zur Sanktion der Reichsgesetze erhielt, und da er außerdem mit umfassenden Kompetenzen der Regierung und der Verwaltung (insbesondere auch auf dem Gebiete der Reichsaufsicht) ausgestattet wurde, war die Gegenleistung nicht gering zu bewerten. Dieses föderalistische Reichsorgan aber hatte der Preußische Entwurf gestrichen, und er hatte damit eines der stärksten Gegengewichte gegen die unitarischen Elemente der Reichsverfassung beseitigt.

Als Entgelt bot er den Einzelstaaten zweierlei an.

Er gewährte den Regierungen der deutschen Freistaaten das Recht, zur Reichsregierung „Vertreter“ zu entsenden. Diese sollten befugt sein – ähnlich wie die Bundesratsbevollmächtigten nach Artikel 9 der jetzigen Reichsverfassung –, im Reichstage den Standpunkt ihrer Regierungen gegenüber jedem Gegenstande der Verhandlung zur Geltung zu bringen; auf Verlangen sollte ihnen während der Beratung jederzeit das Wort erteilt werden. Vor allem sollten aus diesen Vertretern bei den einzelnen Reichsministerien nach Bedarf *Reichsräte* gebildet werden, Kollegien, die offenbar als Analoga der vormaligen Bundesratsausschüsse gedacht waren. Das war an sich gewiß ein glücklicher Gedanke²⁰. Nur freilich war den Reichsräten ein sehr magerer Anteil an den Geschäften der Reichsregie-

19 Vgl. darüber meine Reichsaufsicht S. 310 f., 326 f., 698 ff.

20 Der Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft ist unabhängig von Preuß zu demselben Vorschlage gekommen (Art. 106), nur daß er seinen „Reichsausschüssen“ weiter greifende Befugnisse zugestanden sehen will.

rung zgedacht. Sie sollten lediglich mit ihren „Gutachten“ vor der Einbringung von Gesetzesvorlagen beim Reichstage und vor dem Erlasse der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften gehört werden (§§ 14–16).

Als zweiter Ersatz für den Verlust des Bundesrats war den Einzelstaaten der Einfluß auf die Besetzung des *Staatenhauses* zugestanden, das mit dem Volkshause zusammen den Reichstag zu bilden bestimmt war (§ 30 ff.). Während das Volkshaus aus den vom „einheitlichen deutschen Volke“ unmittelbar in allgemeiner Abstimmung zu wählenden Abgeordneten besteht, soll sich das Staatenhaus aus „Abgeordneten der deutschen Freistaaten“ zusammensetzen; die Landtage wählen die Abgeordneten aus der Mitte der Staatsangehörigen nach Maßgabe des Landesrechts. Da bei der Bildung des Staatenhauses grundsätzlich auf eine Million Landeseinwohner ein Abgeordneter entfallen sollte, so würde das Haus ein Kollegium von annähernd 70 Mitgliedern geworden sein. Indessen war, um Preußen nicht allzu stark hervortreten zu lassen, die Bestimmung hinzugefügt, daß kein Einzelstaat durch mehr als ein Drittel aller Abgeordneten vertreten sein dürfe. Dieses Staatenhaus wurde also in der Tat durch die Einzelstaaten als solche, nämlich durch ihre Hauptorgane, die Landtage, besetzt. Aber es war natürlich etwas ganz anderes als der einstige Bundesrat. Es war, wie der Senat in den Vereinigten Staaten und der Ständerat in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, als das Oberhaus eines Parlaments gedacht. Die Abgeordneten sollten, ungeachtet ihres partikularen Ursprungs, Vertreter des ganzen deutschen Volks, sie sollten, anders als die Bundesratsbevollmächtigten, an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sein, sie sollten ihre Stimmen nach ihrer eigenen freien Überzeugung abgeben. Es versteht sich von selbst, daß in einem solchen Staatenhause zwar die Interessen der Einzelstaaten zu Worte kommen können, daß aber die Einzelstaaten selber als staatliche Individualitäten in ihm nicht vertreten sind. Vor allem wenn, wie der Entwurf festsetzte, für das Staatenhaus ebenso wie für das Volkshaus die Legislaturperiode drei Jahre dauern soll (§ 37). Auch wenn sich also während der Dauer der Legislaturperiode die Zusammensetzung eines Landtags, der die Wahlen zum Staatenhause vollzogen hat, durchaus veränderte, so würde dies auf den Bestand seiner „Abgeordneten“ zum Staatenhause nicht den geringsten Einfluß haben. Endlich sah der Entwurf eine Auflösung des Staatenhauses durch den Reichspräsidenten vor, und zwar sollte die Möglichkeit bestehen, das Staatenhaus ohne gleichzeitige Auflösung des Volkshauses aufzulösen (§§ 40, 44). Vermöge des parlamentarischen Systems würde also das Volkshaus in der Lage ge-

wesen sein, die Auflösung eines ihm unbequemen Staatenhauses zu erzwingen!

IV.

Man braucht dem Preußischen Entwurfe die unitarische Richtung, die er mit unerbittlicher Konsequenz einhielt, nicht unbedingt zum Vorwurfe zu machen. Die Entwicklung, die unser bundesstaatliche Leben schon vor dem Kriege genommen hatte, zeigte dem aufmerksamen Beobachter schon längst eine starke Neigung nach der Seite des Einheitsstaates²¹. Und es ist durchaus unbegründet, wenn man diese Entwicklung an sich selbst für eine unglückliche erklärt. Mag man im Übrigen darüber denken, wie man will, so viel ist doch gewiß, daß die gewaltigen Aufgaben, die das Reich in Zukunft auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiete zu erfüllen haben wird, mit innerer Notwendigkeit zu einer starken Zentralisation drängen werden. Aber es wäre richtiger gewesen, die Verfassung so elastisch zu gestalten, daß sie der Entwicklung freie Bahn ließ, statt diese Entwicklung mit rauher Faust von vornherein in bestimmte Richtung zu drängen.

Vor allem war der Fehler, den der Verfasser des Entwurfs beging, ein taktischer. Er schätzte die partikularen Widerstände, auf die er nach den Erfahrungen der letzten Monate rechnen mußte, allzu niedrig ein. Er übersah, daß in den deutschen Einzelstaaten noch immer ein zäher Wille zu staatlichem Eigenleben vorhanden ist. Er befand sich in einem schweren Irrtum, wenn er glaubte, daß das Staatsbewußtsein der Territorien durch die Beseitigung ihrer Dynastien geschwächt worden sei. Unsere Staaten sind freilich vor Zeiten durch die Arbeit ihrer Fürsten geschaffen worden. Aber der innere Zusammenhalt, den ihnen eine jahrhundertelange Verwaltung, nicht zuletzt aber die konstitutionelle Verfassung und das parlamentarische Leben gegeben, ist viel zu groß, als daß er durch den Sturz der Dynastien hätte aus den Fugen gehen können. Das Gefühl dieses Zusammenhalts lebt nicht etwa nur bei der einzelstaatlichen Bureaukratie, die die Revolution überdauert hat, sondern mindestens ebenso stark bei den Bevölkerungen. Daß der Krieg und die Revolution das Ihrige getan hatten, um in Mittel- und Süddeutschland eine entschiedene Feindschaft gegen

21 Vgl. meine Schrift „Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche[.Eine staatsrechtliche und politische Studie, Berlin] (1907), dazu den Aufsatz: Bismarck und die Reichsverfassung, in der Zeitschrift „Das Neue Deutschland“ 3 [1914/15], S. 185[-191].

zentralistische Bestrebungen zu erzeugen, haben wir schon gesehen. Diesen Stimmungen muß aber zurzeit einfach Rechnung getragen werden. Weder die Reichsregierung noch die Nationalversammlung darf mit einer nachlässigen Gebärde an ihnen vorübergehen. Man mag die Lage, in die wir geraten sind, beklagen. Aber es würde ein Schlag ins Wasser sein, wenn die Nationalversammlung eine unitarische Verfassung nach dem Rezept des Preußischen Entwurfs verabschieden wollte.

Die Nationalversammlung von Weimar kann gewiß mit besserem Rechte als einst das Frankfurter Parlament erklären, daß ihr Beruf und ihre Vollmacht, eine deutsche Verfassung zu schaffen, auf der Souveränität des ganzen deutschen Volkes beruhe. Aber ihre Souveränität ist doch im Grunde nur eine solche der Form, nicht der Sache. Bei der Beratung am 25. Januar hat ein mittelstaatlicher Delegierter geäußert: „Was würde geschehen, wenn die Nationalversammlung sich für souverän erklären würde? Damit wäre die Sache nicht zu Ende gebracht, da die Nationalversammlung eine Exekutive nicht besitzt. Ohne Zustimmung der Einzelstaaten kann die Reichsverfassung nicht zustande kommen.“ Damit wird die heutige Situation blitzartig scharf erleuchtet. Mag die Verfassung, die in Weimar zustande kommt, ein Gesicht tragen, wie sie will, noch immer sind die Einzelstaaten mächtig genug, um ihr den Lebensfaden abzuschneiden, wenn sie mit ihr innerlich nicht zufrieden sind. Die Nationalversammlung in Weimar befindet sich in einer ganz ähnlichen Lage wie zur Zeit der ersten deutschen Revolution das Parlament von Frankfurt. Sie ist wie dieses zur Ohnmacht verurteilt, wenn sie sich nicht mit den Einzelstaaten zu verständigen weiß. Damals waren es die Kronen, an deren Widerstand das Verfassungswerk gescheitert ist. Heute sind es die revolutionären Regierungen der Gliedstaaten, die gewillt und gerüstet sind, jedem Unternehmen entgegenzutreten, das die Reichsverfassung über ihre Köpfe hinweg zustande bringen will. Nur daß im Jahre 1849 die preußische Krone, wenn sie die nötige Energie besessen hätte, in der Lage gewesen wäre, Deutschland in die Bahn bundesstaatlicher Einigung zu reißen. Jetzt hat man das preußische Königtum, den preußischen Staat, die preußische Armee zerbrochen und damit die stärksten Kräfte zerstört, die Auseinanderstrebendes zum Zusammenhalten, das Reich selbst in neuen Bahnen hätten zwingen können.

Die Verhältnisse haben nun auch schon die vorläufige Reichsregierung genötigt, der föderalistischen Strömung der Gegenwart bedeutende Zugeständnisse zu machen. Der neue Entwurf der Reichsverfassung, den sie mit dem Staatenausschusse vereinbart hat, trägt ein ganz anderes Gesicht als der Preußische Entwurf. In den unitarischen Wein ist viel föderalistisches

Wasser gegossen worden. So viel, daß man sogar ernstlich fragen muß, ob dabei nicht des Guten zu viel geschehen sei. Bei unbefangener Prüfung scheint es, daß der zweite Entwurf die „Bedürfnisgrenze“ in föderalistischer Richtung ebenso stark überschreitet, wie es sein Vorläufer in der unitarischen Richtung getan hatte. Sowohl die neue Art der Kompetenzregulierung wie die jetzt vorgeschlagene Organisation der Reichsgewalt gibt zu lebhaften Bedenken Anlaß.

Als ein argers Schönheitsfehler im Bilde der Verfassung erscheinen zunächst die *Reservatrechte* der süddeutschen Staaten; ein großer Teil von ihnen soll aus der alten in die neue Verfassung hinübergenommen werden. So zunächst im Militärwesen. Allerdings erklärt der Entwurf, es solle auf diesem Gebiete sowohl die Gesetzgebung ausschließlich dem Reiche zustehen, als auch die Verwaltung durch den Reichswehrminister geführt werden (Art. 5). Beschränkte er sich auf diese Vorschrift, so würde er alles Lob verdienen. Die Erfahrungen der Friedens-, namentlich aber der Kriegszeit lassen es dringend geboten erscheinen, daß beim Landheere mit dem hergebrachten Kontingentsystem aufgeräumt wird. Und wie sehr die Verhältnisse der Gegenwart dazu drängen, dem Reiche ein zentralistisches eigenes Heer zur Verfügung zu stellen, wurde schon vorhin angedeutet. Aber der Entwurf durchbricht den Grundsatz schon dadurch, daß er dem künftigen Wehrgesetze die Aufgabe stellt, den obersten Kommandostellen in den einzelnen „Landesteilen“ selbständige Verwaltungsbefugnisse einzuräumen, die sich auf die Pflege „der besonderen Stammestüchtigkeit (!) und landsmannschaftlichen Eigenart“ richten sollen – eine Bestimmung, die einer für die Einheitlichkeit des Heeres außerordentlich gefährlichen Dezentralisation Tür und Tor öffnet. Darüber hinaus sollen aber die Staaten, in denen nach den bisherigen Verfassungsgrundlagen selbständige Militärverwaltungen bestanden haben – also Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg –, in ihren sich „hieraus ergebenden“ Sonderrechten ohne ihre Zustimmung nicht beschränkt werden dürfen²². Soweit Bayern nach dem Novembervertrage von 1870 noch weitergehende Sonderrechte genießt,

22 Der Satz ist überaus unklar. Aus dem Besitze selbständiger Militärverwaltung folgt an sich kein „Sonderrecht“. Die Sonderrechte ergeben sich aus der Verfassung und den von ihr in Bezug genommenen Verträgen, und der Besitz eigener Militärverwaltung war nach der Verfassung gerade kein Vorrecht einzelner, sondern stand grundsätzlich allen Bundesstaaten zu. Ob Sachsen auf Grund der in ihrer Gültigkeit stark angefochtenen Militärkonvention „Sonderrechte“ besaß, war zweifelhaft. Preußen hatte überhaupt keine militärischen „Sonderrechte“. Seine Stellung war durch die Bestimmungen der Verfassung über Verfassungsänderungen tatsächlich geschützt.

sollen sie ihm gleichfalls nur mit seiner Zustimmung verkürzt werden (Art. 5)²³. Ferner wird das Postreservatrecht Bayerns und Württembergs aufrechterhalten. Allerdings „kann“ das Reich das Post- und Telegraphenwesen dieser Staaten gegen Entschädigung in eigene Verwaltung übernehmen, aber nur im Wege des „Vertrages“. Bis das geschehen ist, bleiben die bisherigen Vorrechte in Kraft. Nur wird der Post- und Telegraphenverkehr mit den an Bayern und Württemberg angrenzenden nichtdeutschen Staaten fortan ausschließlich vom Reiche geregelt, und die Postwertzeichen sollen für das ganze Reich gemeinsam sein (Art. 87, 88). Auch in bezug auf die Bierbesteuerung bleibt es bei der Reservatstellung der drei süddeutschen Staaten, und das ihnen im Reichsgesetze über das Branntweinmonopol vom 26. Juli 1918 zuerkannte Sonderrecht wird ungeschmälert erhalten. Sogar das bayerische Reservatrecht in Sachen des Immobilienversicherungswesens ist nicht vergessen worden (Art. 116–118). In dem Eisenbahnwesen ist der Entwurf mit der Austeilung von Reservatrechten so freigebig, daß er noch beträchtlich über das hinausgeht, was die bisherige Reichsverfassung zugestand. Bis jetzt genoß auf diesem Gebiete nur Bayern eine Ausnahmestellung, und zwar im wesentlichen nur gegenüber der Verwaltungs- und Aufsichtsgewalt des Reiches. Jetzt erklärt der Entwurf: es sei zwar die „Aufgabe“ des Reichs, alle dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen gegen Entschädigung in eigene Verwaltung zu übernehmen; aber die Übernahme solle nur im Wege des *V e r t r a g s* erfolgen dürfen. Das Entsprechende wird für die dem allgemeinen Verkehre dienenden Binnenwasserstraßen und die nach den großen Häfen der Ost- und Nordsee führenden Seewasserstraßen angeordnet (Art. 102, 103). Diese Vorschriften sind insofern besser als die des Preußischen Entwurfs, als dem Reiche nicht mit einem Schlage die uneingeschränkte eigene Verwaltung im ganzen Umkreise des Verkehrswesens überwiesen wird. Aber sie sind höchst bedenklich, insofern sie allen Einzelstaaten, die sich im Besitze von Staatsbahnen und Wasserstraßen befinden, ein Reservatrecht schenken, das ihnen bisher nicht zustand. Nun mag es gewiß nicht leicht sein, die süddeutschen Staaten zur Aufgabe ihrer Vorzugsstellung zu bewegen. Aber welcher Rückschritt liegt darin, daß man den Umfang der Reservatrechte noch erweitert! Es ist zu wünschen, daß die Nationalversammlung noch einmal den Versuch unternimmt, hier zu bremsen, oder daß sie we-

23 Nur wird Bayern die Verpflichtung auferlegt, in Zukunft die Verwendung der Mittel, die für sein Kontingent bekanntlich im Reichsetat in einer Summe ausgeworfen werden, dem Reiche gegenüber nachzuweisen.

nigstens die ärgsten jener föderalistischen Anachronismen aus dem deutschen Verfassungsrechte entfernt.

Größeren Beifall als die Schonung partikularer Sonderrechte verdient die Haltung, die der neue Entwurf in bezug auf die der ausschließlichen Gesetzgebung und der eigenen Verwaltung des Reichs anheimfallenden Angelegenheiten einnimmt. Von den Eisenbahnen und Wasserstraßen war eben schon die Rede. Mit Recht hat ferner der Entwurf die Regelung des Handelsverkehrs, des Bank- und Börsenwesens, des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen der fakultativen Gesetzgebungskompetenz des Reiches zugewiesen, und er hat vor allem auf diesen Gebieten die Verwaltung, die Preuß dem Reiche zugedacht, den Gliedstaaten überlassen (Art. 9, 103). Die Erhebung der Zölle und Verbrauchssteuern wird – mit Recht – grundsätzlich dem Reiche übertragen (Art. 7 Abs. 3); daß für Sachsen, die vier süddeutschen Staaten, Bremen und Hamburg eine Ausnahme gemacht wird (Art. 115), ist wieder weniger zu billigen. Die Erhebung und Verwaltung der übrigen Reichsabgaben wird von vornherein den Einzelstaaten belassen. Doch kann die Reichsgesetzgebung bezüglich indirekter Reichsabgaben, die nicht Verbrauchssteuern sind, den Übergang der Erhebung und Verwaltung auf das Reich vornehmen; dasselbe kann bezüglich der anderen Reichs- aber auch der Landesabgaben auf Antrag eines Gliedstaates geschehen (Art. 7, Abs. 3–5). Im Bereiche der auswärtigen Angelegenheiten gesteht der Entwurf den Einzelstaaten das Recht zu, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, soweit sich diese auf Gegenstände beziehen, die ihrer Gesetzgebung unterstehen; nur bedürfen solche Verträge der Zustimmung des Reichs (Art. 4). Das ist zu billigen. Dringend erforderlich möchte es aber sein, dem Reiche die ihm heute leider fehlende Befugnis einzuräumen, Fremden den Aufenthalt im Reichsgebiete oder in einzelnen Teilen des Reichsgebiets zu untersagen. Es ist ein unwürdiger Zustand, wenn die Reichsregierung die Ausweisung reichsschädlicher Ausländer von den Einzelstaaten als eine Gefälligkeit erbitten muß. Daß der Staatenausschuß das Kolonialwesen wieder ausdrücklich erwähnt hat (Art. 6), entspricht einem Gebote der nationalen Würde.

Besser als der erste Entwurf hat der jetzige den Kreis der Angelegenheiten umgrenzt, die der – konkurrierenden – Gesetzgebung des Reichs, der Verwaltung der Einzelstaaten unterliegen sollen (Art 9). Hier ist manche Lücke geschlossen worden, die der Preußische Entwurf offen gelassen hatte. Die zwischenstaatliche Rechts- und Verwaltungshilfe, das Wohnungswesen sind eingefügt, der Bergbau wird ausdrücklich erwähnt, die Zuständigkeit des Reichs zur Regelung des Enteignungswesens in vollem Umfange anerkannt. Die Kompetenz des Reichs in

Sachen der Landessteuern ist erweitert. Nicht nur in bezug auf Zulässigkeit und Erhebungsart solcher Landesabgaben, die sich im Rahmen des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 bewegen, und zur Verhütung von Doppelbesteuerungen, sondern auch insofern, als dem Reiche das Recht der Gesetzgebung über alle Abgaben und Einnahmen verliehen wird, die ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden (Art. 7, Abs. 2). Die von Preuß unvollständig geregelte Kompetenz zur Gesetzgebung im Eisenbahnwesen ist in einer der bisherigen Verfassung entsprechenden Weise normiert worden (Art. 89). Eingefügt ist eine Bestimmung, die „den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die öffentliche Wohlfahrtspflege, soweit ein Bedürfnis für den Erlass gleichmäßiger Vorschriften vorhanden ist“, der Reichsgesetzgebung zuweist (Art. 9, Z. 11), – eine sehr elastische Klausel, die vermutlich in der Zukunft eine recht große Rolle spielen wird. Dasselbe gilt für die Vorschrift, daß dem Reiche die „Regelung der Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter für die deutsche Gemeinwirtschaft“ zustehen solle (Art. 9, Z. 15). Auffällig ist, daß, wie bei Preuß, das gesamte Armenwesen unter die Reichszuständigkeit gestellt worden ist (Art. 9, Z. 1), obwohl doch diese Materie mit dem Kommunalwesen in engstem Zusammenhange steht. Dagegen hat man die Kompetenz des Reichs zur Bodengesetzgebung durch eine schärfere Formulierung eingeengt (Art. 9, Z. 14). Auf der anderen Seite ist der Schutz und Pflege der schulentlassenen Jugend der Reichsgesetzgebung zugewiesen worden (Art. 4, Z. 16). Es wäre richtiger gewesen, diese Angelegenheit den Einzelstaaten zu überlassen. Um so mehr, als man im übrigen verständigerweise das Schulwesen – von den grundrechtlichen Bestimmungen abgesehen – der Landesgesetzgebung ebenso vorbehalten hat wie die Beziehungen zwischen Staat und Kirche.

Es ergibt sich aus alledem, daß das Vorbehaltsgebiet der Einzelstaaten in dem neuen Entwurfe nicht wesentlich weiter abgesteckt worden ist als im Entwurfe des Staatssekretärs Preuß. Aber doch mit einer sehr wichtigen Ausnahme: die von Preuß vorgeschlagenen tiefen Eingriffe in das Kommunalrecht hat man kategorisch zurückgewiesen, und ebenso hat man von den Normativbestimmungen über den Inhalt der Landesverfassungen das meiste mit einem energischen Federstriche beseitigt. Nur die Vorschrift, daß die Landesverfassung republikanisch, die Volksvertretung nach einem dem Reichstagswahlrechte entsprechenden Verfahren zusammengesetzt und das Regierungssystem parlamentarisch sein müsse, ist stehen geblieben (Art. 16). Beachtlich ist auch, daß der neue Indigenatsartikel (Art. 29) verständigerweise den Einzelstaaten die Entscheidung überläßt,

ob sie Angehörige anderer deutscher Staaten an der Ausübung politischer Rechte teilnehmen lassen wollen oder nicht.

Weniger befriedigend als die Regelung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Reichs ist dem neuen Entwurfe die Gestaltung der *Reichsaufsicht* gelungen (Art. 14). Allerdings bedeutet es eine Verbesserung, daß die extremen Preußischen Vorschläge – die generelle Ersetzung der Oberaufsicht durch eine unmittelbare Aufsicht – nicht angenommen worden sind. Aber in der Verwerfung der unmittelbaren Aufsicht scheint doch der neue Entwurf über das erforderliche Maß hinausgegangen zu sein. Er ermächtigt die Reichsregierung grundsätzlich nur, an die Landeszentralbehörden Beauftragte zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu entsenden, und er verpflichtet lediglich die Landesregierungen, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen. Eine Ausnahme gilt allein im Bereiche des Eisenbahnwesens (Art. 96). Nun ist aber schon das bisherige Reichsrecht an vielen Stellen über die Linie der bloßen Oberaufsicht hinausgegangen. Sollen etwa die zahlreichen reichsgesetzlichen Bestimmungen im Zoll- und Steuerwesen, in den Seuchengesetzen, im Auswanderungs-, Münz-, Eichwesen und anderem, die der Aufsichtsgewalt des Reichs eine unmittelbare Berührung mit Mittel- und Unterbehörden der Einzelstaaten gestatten, durch die neue Verfassung aufgehoben sein? Das wäre ein unleugbarer Rückschritt. Der Entwurf gibt bloß in dem Abschnitte über das Finanz- und Handelswesen eine Handhabe, die „Befugnisse der Reichsaufsichtsbehörden“ durch Reichsgesetz über die vom Art. 14 gesteckte enge Grenze auszudehnen (Art. 81). Es wäre erwünscht, dies in deutlicherer Form durch eine für alle Gebiete der Reichskompetenz geltende Klausel zu tun²⁴. Und noch in einer anderen Beziehung geht der Entwurf – wie übrigens auch schon der Preußische – in der bedenklichsten Weise hinter das heute geltende Recht zurück. Er beschränkt die Reichsaufsicht auf diejenigen Angelegenheiten, die durch Reichsgesetzgebung geregelt sind. Er versagt also dem Reiche die sogenannte „selbständige Aufsicht“, d. h. die Befugnis, zum Schutze von Reichs- und anderen allgemeinen Interessen die Einzelstaaten auch dann schon zu beaufsichtigen, wenn das Reich von seiner Zuständigkeit zum Erlasse eines Reichsgesetzes noch

24 Vgl. den Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft Art. 9, Abs. 2: „Auf den Gebieten, auf denen das Reich das Recht zur Gesetzgebung besitzt, können ihm durch Reichsgesetz Befugnisse eigener Verwaltung und Gerichtsbarkeit sowie das Recht übertragen werden, Landesverwaltungsbehörden unmittelbar mit Anweisungen zu versehen.“

keinen Gebrauch gemacht hat. Der Besitz dieses selbständigen Aufsichtsrechts ist nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte der heutigen Reichsverfassung (Art. 4) dem Reiche schlechterdings nicht abzustreiten. Die Praxis hat sich seiner ständig bedient, zum Beispiel im Auswanderungs-, Gesundheits-, Wasserstraßenwesen oder in Bezug auf die Kontrolle der Seeschiffahrtszeichen. Wenn sich die Reichsregierung gelegentlich auf einen anderen Standpunkt stellte, wie etwa hinsichtlich der Aufsicht über die einzelstaatliche Fremdenpolizei, hat sich der Reichstag immer energisch für die Anerkennung der selbständigen Reichsaufsicht eingesetzt²⁵. Diese ist in der Tat für das Reich ganz unentbehrlich, aus internationalen, militärischen, wirtschaftlichen und anderen Gründen, und der Entwurf muß hier entschieden ergänzt werden²⁶.

Auf der anderen Seite ist der Entwurf berechtigten Wünschen entgegengekommen, indem er die föderative Organisation der Reichsaufsicht, die der bisherigen Verfassung eigentümlich war, so gut wie ganz in unitarischer Weise ausgestaltet hat. Anders als der frühere Bundesrat soll der künftige Reichsrat das Recht der „Mängelabhilfe“ nicht besitzen. Nur im Eisenbahnwesen ist eine Ausnahme gemacht worden (Art. 96), über deren Berechtigung man wird streiten können²⁷. Im übrigen liegt die Ausübung der Reichsaufsicht ausschließlich in der Hand der Reichsregierung, und der Austrag von Streitigkeiten zwischen Reich und Einzelstaaten auf diesem Gebiete soll nunmehr auf gerichtlichem Wege, in erster Linie durch den in Aussicht genommenen Staatsgerichtshof, erfolgen (Art. 11, 14 Abs. 3, 17). Es wird sich von selbst verstehen, daß auch die dem Reichspräsidenten übertragene Reichsexekution (Art. 67) nur auf Grund eines Erkenntnisses des Staatsgerichtshofs erfolgen kann. Daß die Mängelabhilfe im Verfahren der Reichsaufsicht in letzter Instanz der Entscheidung eines unparteiischen Richters anvertraut wird, ist zu begrüßen. Aber freilich nur

25 Vgl. meine Reichsaufsicht S. 411 ff.

26 Vgl. den Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft Art. 12, Abs. 2: „Solange das Reich auf den seiner Gesetzgebung zugänglichen Gebieten gesetzliche Anordnungen nicht getroffen hat, wacht es darüber, daß die Bundesstaaten die dem Schutze des Reichs anvertrauten Interessen wahren.“

27 Die Aufsicht über die Eisenbahnen soll durch den Ausschuß des Reichsrates für das Eisenbahnwesen geführt werden. Das Reichseisenbahnamt hat lediglich die Geschäfte des Ausschusses vorzubereiten. Allerdings kann der Ausschuß dem Reichseisenbahnamt seine Kompetenz teilweise delegieren. Diese Regelung geht wiederum, wie ich glaube, noch hinter das jetzige Recht zurück; denn dieses hat den Bundesrat bereits wesentlich zugunsten des Reichseisenbahnamtes deponiert. Vgl. meine Reichsaufsicht S. 576 ff.

für solche „Aufsichtskonflikte“, bei denen sich die Reichskontrolle auf die formelle Legalität des einzelstaatlichen Verfahrens bezieht. Es gibt sehr viele Fälle, in denen die Reichsaufsicht nicht in reicher „Rechtskontrolle“ besteht, in denen sie vielmehr mit Erwägungen des Nützlichen und Notwendigen zu arbeiten hat. Und zur Entscheidung von Aufsichtskonflikten, bei denen politische, finanzielle, technische Gesichtspunkte in Frage kommen, ist ein Staatsgerichtshof nicht das geeignete Organ²⁸. Will man unter allen Umständen auch in solchen Fällen die Kompetenz des Staatsgerichtshofs festlegen, so sollte zum mindesten in dem künftigen Ausführungsgesetze dafür gesorgt werden, daß das Gericht in Fragen des politischen Ermessens an die Entscheidung der Reichsregierung gebunden ist.

Überblickt man die Reihe der vom neuen Entwurfe getroffenen Kompetenzbestimmungen, so zeigt sich, genau wie beim Preußischen Entwurfe, ein starker Mangel an Elastizität. Nur daß Preuß die Reichskompetenz zu einseitig nach der unitarischen Seite festgelegt hatte, während der jetzige Entwurf das föderalistische Prinzip allzu schroff betont. Das hat seine großen Bedenken, weil in Zukunft die Verfassungsänderungen im Vergleiche mit dem bisherigen Rechtszustande sehr erschwert sein sollen. Sie können vom Reichstage nur beschlossen werden, wenn wenigstens zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstags anwesend sind und mindestens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen (Art. 54); auch im Reichsrate ist die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit erforderlich (Art. 23 Abs. 4). Nun sagt der Entwurf zum Beispiel in Art. 9 Abs. 2, daß die Ausführung der Reichsgesetze „grundsätzlich“ durch die Landesbehörden zu erfolgen habe. Das ist sehr vernünftig; bisher galt derselbe „Grundsatz“. Aber die Reichsgesetzgebung hat ihn bereits an zahlreichen Stellen durchbrochen, indem sie dem Reiche mannigfache Rechte eigener Gerichtsbarkeit und eigener Verwaltung einräumte – man denke nur an das Versicherungswesen, an das Patentwesen, an die Reichsgerichtsbarkeit. Eine solche Ausdehnung der Reichszuständigkeit ließ sich in den meisten Fällen ohne jede Schwierigkeit bewirken. Es genügte, daß sich im Bundesrate weniger als vierzehn Stimmen gegen die Neuerung aussprachen; im Reichstage bedurfte es für Verfassungsänderungen überhaupt keiner höheren Majorität als bei einfachen Gesetzen. Erhob sich also gegen eine Erweiterung der Verwaltungskompetenzen des Reichs im Reichstage Widerspruch, so war er leicht zum Schweigen zu bringen, wenn man sich darauf berufen konnte, daß sich der Bundesrat mit der für Verfassungsänderun-

28 Vgl meine Reichsaufsicht S. 702, 704 ff.

gen nötigen Mehrheit der Stimmen einverstanden erklärt habe. In Zukunft wird jedesmal der dornenvolle Weg der formellen Verfassungsänderung eingeschlagen werden müssen, wenn von dem „Grundsatz“ des Art. 9 selbst bei verhältnismäßig geringfügigem Anlasse abgewichen werden soll. Ja, es erhebt sich der Zweifel, ob nicht durch diesen „Grundsatz“ alle bestehenden Einrichtungen, die ihm zuwiderlaufen, wie Patentamt, Reichsversicherungsamt oder gar das Reichsgericht, aus den Angeln gehoben sind! Es möchte sich empfehlen, dem allen dadurch vorzubeugen, daß in der Verfassung eine Ermächtigung für die einfache Reichsgesetzgebung ausgesprochen und eine salvatorische Klausel in die Schlußbestimmungen eingefügt wird²⁹.

Es handelt sich aber nicht allein darum, dem Reiche eine Erweiterung seiner Zuständigkeit zu erleichtern. Es muß ihm auch durch möglichst weitgreifende Bestimmungen die Möglichkeit geboten werden, von den ihm verfassungsmäßig zustehenden Kompetenzen einen allseitigen und wirksamen Gebrauch zu machen. Das gilt in erster Linie für das Recht zur Gesetzgebung selbst. Das Reich könnte häufig eine seiner Regelung unterstellte Angelegenheit nicht sachgemäß, nicht erschöpfend, nicht einheitlich regeln, es könnte oft die Wirksamkeit seiner Anordnungen nicht genügend gegen Beeinträchtigung schützen, wenn es nicht dabei auch in das an sich den Einzelstaaten vorbehaltene Gebiet hinübergriffe. Es kann, um nur ein Beispiel zu geben, die Vorschriften über die Entschädigung der Reichstagsabgeordneten nicht vor Durchkreuzung bewahren, wenn es nicht auch Bestimmungen über die Landtagsdiäten der Doppelmandatäre erläßt – wozu es an und für sich natürlich nicht befugt sein würde. Man wird sagen, das sei selbstverständlich, es habe auch bisher schon gegolten und sei stets so gehandhabt worden. Das ist richtig³⁰. Aber so selbstverständlich war es doch nicht, daß es nicht zuzeiten innerhalb des Reichstags bestritten worden wäre; bei der Beratung des Diätengesetzes hat bekanntlich ein recht harter Kampf darüber stattgefunden. Bisher konnte man in solchen Fällen die Opponenten leicht zur Ruhe bringen, indem man ihnen erklärte, daß sich im Bundesrate keine oder doch nur weniger als vierzehn Stimmen gegen den Vorschlag ausgesprochen hätten, daß also die

29 Vgl. oben S. 86, Anm. 1 – Man könnte ja vielleicht das Wort „grundsätzlich“ im Art. 9, Abs. 2 so verstehen wollen, daß Ausnahmen im Wege der einfachen Gesetzgebung beschlossen werden können. Wenn das gemeint sein sollte, müßte es aber viel deutlicher ausgedrückt werden.

30 Vgl. meine Abhandlung: Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung[, in: Staatsrechtliche Abhandlungen.] Festgabe für [Paul] Laband [zum 50. Jahrestag der Doktor-Promotion, Bd. II, Tübingen] 1908, S. 249[-335].

Form gewahrt sei, selbst wenn es sich um eine Erweiterung der Reichskompetenz handeln sollte. Das wird nun, wie wir sahen, in Zukunft anders sein. Es muß deshalb in der Verfassung ausdrücklich bestimmt werden, daß sich die Gesetzgebung des Reichs, soweit es zur wirksamen Regelung einer ihr durch die Verfassung zugewiesenen Angelegenheit erforderlich ist, auf andere Gebiete erstrecken dürfe³¹. Auch im übrigen wäre es gut, wenn man Zuständigkeitsregeln, die man sonst nur durch Schlußfolgerung aus den geschriebenen Verfassungsklauseln ableiten könnte, mit Worten in die Verfassungsurkunde einfügte. Man muß zum Beispiel jeden Zweifel darüber ausschließen, daß das Reich über die Ausübung der ihm zugewiesenen Regierungs- und Verwaltungskompetenzen, etwa über Reichsaufsicht, Reichsexekution oder Beamtenanstellung, Gesetze erlassen kann; und so empfiehlt sich die Einstellung eines der amerikanischen „sweeping clause“ entsprechenden Artikels: „Das Reich kann alle Gesetze erlassen, die zur Durchführung seiner verfassungsmäßigen Obliegenheiten erforderlich sind“³².

Weit deutlicher noch als bei der Regelung der Kompetenzfragen ist der neue Entwurf von den Preußischen Vorschlägen bei der Ausgestaltung der obersten Reichsorgane abgerückt. Er hat mit einer energischen Geste das Staatenhaus beseitigt, an seine Stelle einen außerhalb des Reichstags stehenden Reichsrat geschaffen und damit das vielbehandelte Problem: Bundesrat oder Staatenhaus, von neuem zur Diskussion gestellt.

In seinem äußeren Aufbau ist der Reichsrat das Abbild des bisherigen Bundesrates. Er ist ein Kollegium, das den deutschen Einzelstaaten eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs ermöglichen soll (Art. 18), und er besteht deshalb aus Mitgliedern der einzelstaatlichen „Regierungen“ (Art. 21). Über die Art der Stimmenverteilung sind sich die vorläufige Reichsregierung und der Staatenausschuß nicht ganz einig geworden. Der von beiden angenommene Grundsatz (Art. 19) besteht darin, daß das Stimmgewicht der Einzelstaaten von der Zahl ihrer Einwohner nach der jeweilig letzten Volkszählung abhängen soll. Die Stimmenzahlen werden also mit der Zunahme und der Abnahme der Bevölkerung automatisch steigen und fallen. Im allgemeinen soll auf eine Million Ein-

31 Vgl. Art. 6, Abs. 2 des Entwurfs des Vereins Recht und Wirtschaft.

32 Vgl. Art. 50 des Entwurfs des Vereins Recht und Wirtschaft. Ähnlich schon die Frankfurter Reichsverfassung § 62 – Angebracht wäre auch eine ausdrückliche Ermächtigung für das Reich, Akte der vollziehenden Gewalt vorzunehmen, insbesondere Einrichtungen zu treffen und Anstalten zu errichten, die der Durchführung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zu dienen bestimmt sind. So Art. 10 des Entwurfs des Vereins Recht und Wirtschaft.

wohner eine Stimme entfallen; ein Überschuß von mehr als einer halben wird einer vollen Million gleichgerechnet. Um auf die Kleinstaaten einen Druck zum Zusammenschlusse auszuüben, wird vorgeschrieben, daß Gliedstaaten von weniger als einer Million Einwohner nur dann eine Stimme führen dürfen, wenn durch Reichsgesetz anerkannt wird, daß überwiegende wirtschaftliche Gründe eine besondere Vertretung erfordern. (Hier weicht der Staatenausschuß ab; er will, daß das Minimum auf eine halbe Million herabgesetzt werde, und er verlangt außerdem, daß Staaten mit mehr als einer Million Einwohner ebenfalls nicht weniger Stimmen erhalten, als ihnen nach der früheren Reichsverfassung zustehen würden.) Um zu verhüten, daß Preußen, seiner überragenden Größe entsprechend, die absolute Mehrheit im Reichsrat gewinne, ist vorgesehen, daß kein Einzelstaat mehr als ein Drittel der sämtlichen Stimmen bekommen dürfe; nimmt man also zum Beispiel die Gesamtstimmenzahl mit 60 an, so würden auf Preußen nur 20 Stimmen entfallen. Umgekehrt mußte dafür gesorgt werden, daß Preußen nicht zu kurz kommt, wenn sich durch Wegfall von Stimmen das Verhältnis verschiebt. Es könnte sich ja ereignen, daß sich norddeutsche Kleinstaaten mit Preußen vereinigen; dadurch würde die Gesamtstimmenzahl und mit ihr das für Preußen festgesetzte Maximum heruntergehen, Preußen würde also Stimmen einbüßen, obwohl sich seine Bevölkerung um Millionen vermehrte. Daher wird bestimmt, daß, falls die Stimmenzahl Preußens unter achtzehn sinkt (d. h. unter die von ihm jetzt geführten siebzehn zuzüglich der mitverwalteten Waldeckschen Stimme), das Stimmenverhältnis im Wege der Verfassungsänderung neu geregelt werden solle. Alles das soll freilich erst nach drei Jahren vom Inkrafttreten der Verfassung an in Wirksamkeit treten. Bis dahin ist eine vorläufige Ordnung vorgesehen, auf deren Einzelheiten wir nicht eingehen wollen.

Ist hiernach der in Aussicht genommene Reichsrat zunächst im großen und ganzen nach dem Muster des ehemaligen Bundesrats gebildet, so hat er im übrigen in Beziehung auf Organisation und Kompetenzen eine Gestalt empfangen, die von der seines Vorläufers ganz wesentlich abweicht. Der Entwurf macht den eigenartigen Versuch, dem Reichsrat eine Mittelstellung zwischen Regierungskollegium und parlamentarischem Oberhause anzuweisen, sucht also zwischen den beiden gegensätzlichen Konstruktionen, Bundesrat und Staatenhaus, einen Kompromiß zu schließen. Der Versuch scheint mir nicht geglückt zu sein.

Der Entwurf bestimmt zunächst überraschender Weise, daß die Mitglieder des Reichsrats, also die Delegierten der einzelstaatlichen Regierungen, anders als die Bevollmächtigten zum einstigen Bundesrat, an Weisungen

nicht gebunden sein, daß sie also ihre Stimmen nach eigener freier Überzeugung abgeben sollen (Art. 21). Allein das ist doch offenbar nur eine Maske, die der neuen Einrichtung gewissen populären Anschauungen zuliebe vorgebunden wird. Denn die Regierungen haben es in der Hand, die ihnen nicht willfährigen Vertreter nach Gefallen abzurufen; es kann also mit der Abstimmungsfreiheit der Delegierten von vornherein nicht weit her sein. Außerdem werden im Reichsrat zum einen Teile leitende Regierungsmänner der Einzelstaaten, also Führer der herrschenden parlamentarischen Parteien, zum anderen Teile, wie bisher, hohe Regierungsbeamte sitzen, und es versteht sich von selbst, daß jene auf die Wünsche ihrer Parteien, diese auf die Wünsche der Ressorts, denen sie entstammen, eingeschworen sind. Vor allem aber sagt der Entwurf, daß, genau wie im Bundesrat der alten Verfassung, die Stimmen des Gliedstaats nur einheitlich abgegeben werden dürfen; in den Ausschüssen führt ohnehin „jeder stimmberechtigte Gliedstaat“ nur eine Stimme. Damit ist aber das Verbot des imperativen Mandats zu völliger Wirkungslosigkeit verurteilt. Man fragt sich vergebens, wie es achtzehn preußische Delegierte – denn jeder Staat darf so viele Vertreter entsenden, wie er Stimmen besitzt – fertig bringen sollen, nach eigener Überzeugung zu stimmen, wenn die Stimmen nur einheitlich abgegeben werden können! Auch ein anderes Zugeständnis an populäre Forderungen wird sich als eine papierene Dekoration erweisen: die Vorschrift, daß die Vollsitzungen des Reichsrats, von Ausnahmefällen abgesehen, öffentlich sein sollen (Art. 23). Da die Hauptarbeit des Reichsrats, wie die des Bundesrats, in den Ausschüssen geleistet werden wird, da sich die Plenarversammlungen auf Abstimmungen und auf kurze Begründungen der Stimmenabgabe beschränken werden, so wird die Öffentlichkeit der Verhandlungen dem Publikum nicht eben viel nützen. Dieses wird von der Tätigkeit der Körperschaft und ihrer Mitglieder schließlich nicht mehr erfahren, als ihm auch ohnedies durch Zeitungsberichte und durch Regierungserklärungen in den Landtagen zu Ohren kommen würde.

Das Unternehmen, den Reichsrat auf der einen Seite zu einer Repräsentation der Landesregierungen zu machen, ihm auf der anderen Seite das Aussehen einer frei beschließenden und öffentlich verhandelnden parlamentarischen Körperschaft zu geben, mußte also von Anfang an zu einer Halbheit führen. Das Geschöpf ist nicht recht Fisch und nicht recht Fleisch geworden. Dies ungünstige Urteil wird aber noch verstärkt, wenn man die Zuständigkeiten betrachtet, die für den Reichsrat in Aussicht genommen sind.

In erster Linie ist dem Reichsräte ein gemessener Anteil an der Reichsverwaltung zugedacht. Das ist zu begrüßen. Wie bisher, so soll auch in Zukunft die Geschäftskunde und die Geschicklichkeit des Landesbeamtentums in den Dienst des Reichs gestellt und damit der Mangel ausgeglichen werden, der einer Reichsbureaukratie immer anhaften muß, daß sie nämlich außer Fühlung steht mit der Verwaltung der Einzelstaaten, namentlich mit der der mittleren und unteren Instanzen. Aber freilich, die zentrale Stellung, die der ehemalige Bundesrat in der Reichsverwaltung einnahm, wird dem Reichsräte vom Entwurfe nicht eingeräumt. Aus dem Verfahren der Reichsaufsicht ist er, vom Eisenbahnwesen abgesehen (s. oben), entfernt worden. Mit Recht: denn die Erfahrungen, die man hierin mit dem Bundesrat gemacht hat, locken nicht zur Nachahmung. Die richterlichen Befugnisse des Bundesrats sollen nicht auf den Reichsrat übergehen. Wiederum mit Recht; denn für die richterliche Tätigkeit ist ein Kollegium von Regierungsdelegierten, die in der Hauptsache nach Instruktionen stimmen und außerdem bei der Entscheidung mit verschiedenem Stimmgewichte mitwirken, so ungeeignet wie möglich. Selbständige Verwaltungsbefugnisse sind dem Reichsräte nur im Bereiche des Eisenbahnwesens zugewiesen; er soll zum Beispiel über die Errichtung von Eisenbahnbeiräten „Anordnungen“ treffen (Art. 93) und durch seinen Eisenbahnausschuß die Notstandstarife festsetzen lassen (Art. 99). Im übrigen aber ist er auf Rechte der Zustimmung, der Beratung, der Auskunftseinholung beschränkt. Die Ausführungsverordnungen zu Reichsgesetzen, also auch die Verwaltungsvorschriften, erläßt nicht der Reichsrat, sondern mit seiner Zustimmung die Reichsregierung (Art. 27, Abs. 1). Das gleiche gilt für sämtliche Verordnungen im Gebiete des Post- und Telegraphenwesens (Art. 86) und für die Verordnungen, die den Bau, Betrieb und Verkehr der Eisenbahnen regeln (Art. 89). Über die Führung der Reichsgeschäfte ist der Reichsrat von den Reichsministerien „auf dem Laufenden zu halten“; seine Ausschüsse sollen zu „Beratungen“ über „wichtige“ Gegenstände zugezogen werden (Art. 27, Abs. 2). Nur im Gebiete des Etatwesens ist seine Stellung gehobener. Beschließt der Reichstag Ausgaben, die im Entwurfe des Haushaltsplans nicht vorgesehen sind, oder Erhöhungen dort vorgesehener Ausgaben, so können diese vom Reichsräte „endgültig“ wieder abgesetzt werden. Auch ist nicht nur dem Reichstage, sondern auch dem Reichsräte vom Reichsfinanzminister über die Verwendung der Einnahmen des Reiches Rechnung zu legen (Art. 82, Abs. 4; 84).

Auch im Verfahren der Reichsgesetzgebung ist der Reichsrat beträchtlich unter die Stellung gedrückt worden, die der einstige Bundesrat eingenommen hatte. Die Gesetzesinitiative (Art. 24) ist grundsätzlich in

die Hand der Reichsregierung gelegt. Allerdings bedarf diese, sagt der Entwurf, der Zustimmung des Reichsrats, ehe sie dem Reichstage eine Gesetzesvorlage macht. Aber wenn sie diese Zustimmung nicht erlangt, so darf sie ihre Vorlage gleichwohl an den Reichstag bringen, nur muß sie dabei die abweichende Auffassung des Reichsrats darlegen. Das heißt auf deutsch: sie bedarf der Zustimmung des Reichsrates nicht. Auch der Reichsrat kann eine Gesetzesvorlage beschließen, und die Regierung muß sie, auch wenn sie ihr nicht zustimmen vermag, beim Reichstage einbringen, kann dabei indes ihren abweichenden Standpunkt darlegen. Allein da die Regierung dem Reichsrat nicht verantwortlich ist, so ist die Vorschrift eine *lex imperfecta*; auch werden der Natur der Dinge nach Originalentwürfe nur ganz selten aus dem Schoße des Reichsrats entspringen.

Die Hauptsache ist, daß der Reichsrat das wichtigste Recht des Bundesrats, die *Sanktion* der Reichsgesetze, nicht besitzen soll. Er ist darauf beschränkt, gegen die vom Reichstage beschlossenen Gesetze unter Angabe der Gründe *Einspruch* zu erheben (Art. 26). Dazu steht ihm die reichlich knapp bemessene Frist von zwei Wochen zur Verfügung. Die Folge des Einspruchs ist, daß das Gesetz dem Reichstage zur nochmaligen Beratung vorgelegt wird. Bequemt sich der Reichstag dem Standpunkte des Reichsrats an, so ist die Sache in Ordnung. Im entgegengesetzten Falle stellt die Verfassung ausdrücklich zwei Wege zur Verfügung: Entweder kann der Reichspräsident über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit eine Volksabstimmung herbeiführen. Oder aber er kann das Gesetz in der vom Reichstage beschlossenen Fassung verkünden; das hat aber zur Voraussetzung, daß das Gesetz im Reichstage die für Verfassungsänderungen vorgesehene Mehrheit gefunden hat³³. Der dritte Weg, daß nämlich der Reichspräsident, weil er den Einspruch für beachtenswert hält, die

33 Aus dem Entwurfe geht nicht mit voller Klarheit hervor, daß das alles auch für Verfassungsänderungen gelten soll. Von Haus aus ist dies natürlich anzunehmen. Denn Verfassungsänderungen sind „vom Reichstage beschlossene Gesetze“. Aber in Art. 23, Abs. 4 heißt es, bei Verfassungsänderungen sei im Reichsrat die „Zustimmung“ von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Das könnte so ausgelegt werden, daß der Reichsrat bei Verfassungsänderungen nicht bloß das Recht des Einspruchs, sondern das Recht der Zustimmung besitze. Indes scheint dies nicht die Meinung zu sein. Dann besagt also Art. 23, Abs. 4: wenn der Reichsrat über eine vom Reichstage beschlossene Verfassungsänderung berät, so ist eine Mehrheit von zwei Dritteln für den Beschluß erforderlich, keinen Einspruch zu erheben. Anders ausgedrückt: es genügt zu einem Einspruchsbeschlusse die Erklärung von mehr als einem Drittel der Stimmen. – Da der Reichstag in solchem Falle bei seinem ersten Beschlusse ohnehin nur mit der für Verfassungsänderungen vorgesehenen Majorität stehen bleiben kann, so ist der Reichspräsi-

Vorlage unter den Tisch fallen läßt, ist im Entwurfe nicht erwähnt, muß jedoch nach der Fassung als zulässig angesehen werden. Tatsächlich wird dieser Weg wahrscheinlich nur bei Gesetzen von geringerer Tragweite betreten werden, bei denen man sich scheut, den großen Apparat der Volksabstimmung in Bewegung zu setzen. Im übrigen aber wird der vermög des parlamentarischen Systems vom Reichstage abhängige Reichspräsident kein Ministerium finden, das die Verantwortung dafür übernimmt, daß der in entschiedener Form vom Reichstage ausgesprochene Wille unbeachtet bleibt.

Nach alledem ist die dem Reichsräte zugedachte Rolle gewiß nicht glänzend. Von der großen autoritativen, entscheidenden Stellung, die der Bundesrat im Verfassungsleben des Reiches einnahm, ist nur ein schwacher Schatten übriggeblieben. Der Reichsrat wird wesentlich „negative“ Funktionen erfüllen; er wird nur der Hemmschuh am Reichswagen sein, um deswillen vermutlich noch geringere Popularität genießen als der vormalige Bundesrat. Auf dem Theater der großen Reichspolitik wird er nur als Nebenfigur erscheinen. Daß seine Mitglieder im Reichstage den Standpunkt ihrer Regierungen zu dem Gegenstande der Verhandlung vertreten dürfen und deshalb auf Verlangen jederzeit gehört werden müssen (Art. 25), und daß er selber die Berufung des Reichstags verlangen kann (Art. 45, Abs. 2), ändert daran nicht viel. Es kann kein Zweifel sein, daß die Einzelstaaten mit dem „Staatenhause“ weit besser fahren würden als mit dem Reichsräte in der vom Entwurfe gewählten Form. Und dies, obwohl, ja gerade weil ein solches Staatenhaus die erste Kammer eines Parlamentes bilden müßte. Gewiß können in dieser die „Vertreter“ der Einzelstaaten niemals mit Anweisungen versehen werden. Aber sie sind doch berufen und in der Lage, die Interessen des Partikularstaats, aus dem sie kommen, mit nicht geringerer Wucht zur Geltung zu bringen als instruierte Bevollmächtigte, zumal wenn das in den Einzelstaaten herrschende parlamentarische System dazu führt, daß die Landtage Führer und Mitglieder der großen Landesparteien in das Staatenhaus entsenden. Das Gewicht der partikularen Interessen kommt im Staatenhause viel besser als in einem Reichsräte zur Anerkennung, weil das Staatenhaus als ein mit dem Volkshause gleichberechtigtes Glied des Gesamtparlaments in vollem Maße an dessen Souveränität Anteil nimmt. Nur müßte freilich das Staatenhaus besser, als es der Preußische Entwurf getan hatte, in Zusammenhang mit

dent nach Art. 26, Abs. 3 berechtigt, die Verfassungsänderung ohne Volksabstimmung zu verkünden. Man sollte jedoch meinen, daß hier eine Volksabstimmung unter allen Umständen vorgenommen werden müßte.

der politischen Struktur der Einzelstaaten gebracht und unabhängiger von der Exekutive gestellt werden als das Volkshaus. Man müßte es von den Landtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl wählen und die Wahlen bei jeder Erneuerung der Landtage wiederholen lassen; die Legislaturperiode des Volkshauses dürfte also nicht auch für das Staatenhaus Geltung erhalten. Auch sollte das Staatenhaus der Auflösungsbefugnis des Reichspräsidenten nicht unterworfen sein³⁴. Den partikularen Interessen könnte daneben noch dadurch Rechnung getragen werden, daß man die Zustimmung des Staatenhauses zu solchen Verwaltungsverordnungen der Reichsregierung forderte, die sich an die Landesbehörden richten, und daß man ihm das Recht der Zustimmung oder gar des Vorschlags bei der Ernennung solcher Reichsbeamten einräumte, die im Gebiete der Einzelstaaten Funktionen ausüben³⁵. Auch würde nichts im Wege stehen, den Einzelstaaten unmittelbar ein Initiativrecht bei der Gesetzgebung und wenigstens bei Verfassungsänderungen die Möglichkeit zu gewähren, Einspruch zu erheben und dadurch eine Volksabstimmung zu provozieren³⁶; des Umwegs über einen Reichsrat bedarf es hierfür nicht. Als Ersatz für diesen würden die von den Landesregierungen gebildeten „Reichsausschüsse“ bei den Reichsministerien vollauf genügen (siehe oben).

Die Einrichtung des Reichsrats, wie ihn der Entwurf in Auge gefaßt hat, kommt also in mancher Hinsicht den unitarischen Tendenzen weiter entgegen als den föderalistischen. Und dennoch wird sie, wie wir glauben, auf der anderen Seite wieder die partikularistischen Strömungen im Reiche in sehr unerwünschter Weise verstärken. Weit mehr, als es der frühere Bundesrat getan hat. Denn dieser Bundesrat war doch keineswegs bloß ein Instrument des deutschen Föderalismus. Er war vor allem eines der Mittel, mit dem die preußische Hegemonie zu arbeiten in der Lage war, und diese Hegemonie war im Grunde eines der unitarischen Elemente im Reiche³⁷. Im künftigen Reiche ist es damit vorbei; im Reichsrat wird es an einem Staate fehlen, der vermöge seines politischen Schwergewichts den Mittel-

34 Vgl. den Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft, Art. 115, 102. – Um die Landtage der großen Einzelstaaten nicht zu sehr zu bevorzugen, wird hier vorgeschlagen, daß kein Landtag mehr als ein Viertel der Mitglieder des Staatenhauses sollte wählen dürfen. Die übrigen, die nach dem Schlüssel (ein Abgeordneter für je 500 000 Einwohner, mindestens aber zwei Abgeordnete) auf den Staat entfallen, sollen von den Vertretungen der Provinzen oder Länder (Österreich) gewählt werden. Das hätte mannigfache Vorteile.

35 Vgl. ebenda Art. 105, 107.

36 Vgl. ebenda Art. 103, 148.

37 Siehe meinen Unitarismus und Föderalismus, S. 111 ff.

punkt für eine feste und dauernde Mehrheitsbildung abgeben kann. Dazu kommt, daß in den Einzelstaaten bisher keine parlamentarische Regierungsweise herrschte. Die Regierungen waren von ihren Landtagen verhältnismäßig unabhängig; sie konnten daher mit Leichtigkeit im Bundesrate Kompromisse eingehen, ohne sich groß fürchten zu müssen, daß ihre Landtage sie dafür zur Rechenschaft ziehen würden. In Zukunft werden die Mitglieder des Reichsrats die Knechte ihrer heimatlichen Landtage sein. Die Neigung zu Vergleichen innerhalb des Reichsrats wird dadurch auf ein höchst geringes Maß herabgedrückt werden, um so mehr als mit dem Sturze der Dynastien und dem Aufbau des Reichs auf der Volkssouveränität das ausgleichende Moment der fürstlichen „Vertragstreue“ geschwunden ist. Während im Bundesrate Majoritätsbeschlüsse zu den Seltenheiten gehörten, werden im Reichsrate fast immer Majorisierungen stattfinden. Und das wird aller Wahrscheinlichkeit nach zu Koalitionen zwischen Einzelstaaten führen, in denen man einen Ersatz für den mit der preußischen Hegemonie verschwundenen „Kristallisationspunkt“ der Mehrheitsbildung wird suchen wollen³⁸. Es eröffnen sich damit sehr unerfreuliche Aussichten auf die Wiederkehr von Erscheinungen, an denen Deutschland zu den Zeiten des alten Deutschen Reichs und des Deutschen Bundes aufs schwerste gekrankt hat. So wirkt das Reichsratssystem doch schließlich nur dem Scheine nach unitarischer als das Staatenhaussystem. In Wirklichkeit öffnet es dem übelsten Partikularismus Tür und Tor. Die Aussicht, daß der Partikularismus durch einen sich entwickelnden „eidgenössischen Rechtssinn“³⁹, wie Treitschke das nannte, überwunden werden wird, ist in Deutschland zurzeit betrüblicherweise sehr gering.

Was die Einrichtung des Reichsrats noch weiter bedenklich erscheinen läßt, ist der Umstand, daß er die politische Stellung des Reichspräsidenten zu erschweren geeignet ist. Das führt uns aber bereits in ein anderes Kapitel hinüber.

38 Diese Dinge sind sehr einleuchtend auseinandergesetzt von E. Kaufmann im „Roten Tag“, Nr. 49 und 50 vom 9. und 11. März 1919.

39 [Heinrich v. Treitschke, Das constitutionelle Königthum in Deutschland, in: Historische und politische Aufsätze. Dritter Band: Freiheit und Königthum, 4. Aufl. Leipzig 1871, S. 604: „Seitdem hatte jener Unsinn der Kleinstaaterei sich bis zum höchsten Grade des Aberwitzes gesteigert, und weil die kleinen Höfe dies im Stillen selber fühlten, darum konnte die sittliche Grundlage des bündischen Lebens, der eidgenössische Rechtssinn, im Norddeutschen Bund nicht gedeihen. Solcher Rechtssinn lebte allerdings in der Krone Preußens.“].

V.

In das Zentrum der Reichsorganisation stellen die Entwürfe, der demokratischen Anlage der Verfassung entsprechend, den Reichstag als die Vertretung des souveränen Volkes. Über seine Zusammensetzung, die Gestaltung seiner inneren Ordnung, die Stellung seiner Mitglieder soll, um den Umfang dieses Aufsatzes nicht allzusehr anschwellen zu lassen, nicht ausführlich gesprochen werden. Der Erwähnung wert ist vielleicht, daß die Entwürfe die Prüfung der Wahlen und die Entscheidung über den Verlust der Reichstagsmitgliedschaft einem Wahlprüfungsgerichte anvertrauen, das sich aus Mitgliedern des Reichstags und des Reichsverwaltungsgerichts, bis zu dessen Errichtung aus Mitgliedern des Reichsgerichts, zusammensetzt. Das Gericht soll in der Besetzung von drei Abgeordneten und zwei richterlichen Mitgliedern entscheiden (Art. 51). So sehr es aus bekannten Gründen zu begrüßen ist, daß dem Reichstage als solchem die Entscheidung über die Legitimation seiner Mitglieder aus der Hand genommen wird, so bedauerlich ist es, daß man nicht ganze Arbeit getan und das Wahlprüfungsgericht ausschließlich aus Richtern gebildet hat, die dem Reichstag nicht angehören.

Von entscheidender Bedeutung für das künftige Verfassungsleben des Reichs wird es sein, in welcher Weise die Exekutive ausgestaltet und wie ihre Beziehungen zum Träger der gesetzgebenden Gewalt, zum Reichstage, geordnet werden.

Eine ganz folgerichtig vorgehende Demokratie wird an sich immer dazu gelangen, die Leitung der vollziehenden Gewalt einem kollegialen Direktorium zu übertragen, das periodisch auf möglichst kurze Zeit von der Volksvertretung gewählt wird. Die Direktorialverfassung zur Zeit der ersten französischen Republik, die Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft liefern die bekanntesten Vorbilder. Die Preußische Denkschrift erklärt mit Recht, daß dieses System für einen Großstaat und namentlich für Deutschland unbrauchbar sei. Es biete gewiß außer anderem den Vorteil, daß es eine einseitige Parteiherrschaft vermeiden lasse; denn die größeren Parteien seien in der Lage, sich über eine Verteilung der Sitze im Regierungskollegium nach dem Verhältnisse ihrer Stärke zu einigen. Aber dieser Vorzug werde leicht zum Nachteile, wenn es sich um einen Großstaat handle, da dieser „eine durch politische Homogenität in sich geschlossene und also tatkräftigere Regierung brauche.“ Ebenso richtig ist es, daß gerade bei uns die Vielheit der Parteien, aber auch landsmannschaftliche und konfessionelle Rücksichten die Bildung eines regierenden Direktoriums durch Wahl des Reichstags außerordentlich erschweren würden. Preuß hat

daher vorgeschlagen, nach amerikanischem und französischem Muster an die Spitze der Republik einen R e i c h s p r ä s i d e n t e n zu stellen, der seinerseits die „Regierung“ ernenne, und die anderen Entwürfe sind ihm darin gefolgt. Da sich diese in bezug auf die Stellung des Präsidenten dem Reichstage gegenüber nur in vergleichsweise geringfügigen Einzelheiten von dem Preußischen Entwurfe unterscheiden, so soll im folgenden nur auf den Entwurf letzter Fassung Rücksicht genommen werden.

Nach dem Vorbilde der Verfassung der Vereinigten Staaten soll der Präsident aus einer Volkswahl hervorgehen, und zwar soll er – hierin nach französischem Muster – auf sieben Jahre gewählt werden (Art. 61, 72). Für die Wählbarkeit wird die Vollendung des 35. Lebensjahres und deutsche Staatsangehörigkeit seit mindestens zehn Jahren verlangt. Gewählt ist, wer die absolute Mehrheit aller im Reiche abgegebenen Stimmen erlangt hat; kommt eine solche im ersten Wahlgange nicht zustande, so findet Stichwahl statt. Wiederwahl ist unbeschränkt zulässig; es ist zu erwarten, daß in dieser Beziehung politisches Taktgefühl und Praxis eine Grenze ziehen werden. Einen Vizepräsidenten im eigentlichen Sinne kennt der Entwurf nicht. Im Falle vorübergehender Verhinderung soll der Präsident durch den Reichskanzler vertreten, bei längerer Verhinderung die Vertretung durch Reichsgesetz geregelt werden; das Entsprechende soll, wenn der Präsidentenposten vorzeitig erledigt wird, bis zur Durchführung der Neuwahl gelten (Art. 71). Der Preußische Entwurf hatte vorgeschlagen, daß der Präsident bei einer Verhinderung, die nicht länger als drei Monate dauere, durch den Präsidenten des Staatenhauses vertreten werden solle (§ 66). Das war kein glücklicher Gedanke. Denn der Mann, den das Staatenhaus zu seinem Vorsitzenden bestimmt, wird nach ganz anderen Rücksichten ausgesucht als nach seiner Eignung für die Stellung eines Reichspräsidenten. Offenbar schwebte Preuß das amerikanische Recht vor. Aber in den Vereinigten Staaten wird der Vizepräsident vom Volke gewählt und ist kraft seiner Vizepräsidentenstellung der Vorsitzende des Senats; er ist nicht Senator, hat im Senate keine Stimme. Die Dinge liegen dort also ganz anders, und so ist die Lösung, die der neue Entwurf vorschlägt, entschieden die bessere.

Es ist zu begrüßen, daß der Entwurf die Wahl des Präsidenten in die Hand des Volks, nicht in die des Reichstags gelegt hat. Gewiß hat die Volkswahl ihre Nachteile. Bei der unseren Verhältnissen eigentümlichen Zersplitterung der Parteien wird man vermutlich sehr häufig, wenn nicht immer, zu Stichwahlen kommen, und das ist von Übel. Die Präsidentenwahlen werden ungeheure Kosten verursachen, und das birgt Gefahren in sich. Man braucht deshalb nicht gerade zu fürchten, daß das amerikani-

sche „Beutesystem“ bei uns Eingang finden werde; schon die Tatsache, daß die Verwaltungsämter in der Mehrzahl auch in Zukunft Landesämter sein werden, aber auch die parlamentarische Kontrolle der Stellenbesetzung würde das hindern. Allein es steht doch nun einmal so, daß für politische Zwecke große Summen in der Regel nur von Leuten gestiftet werden, die darauf zählen, bei Gelegenheit ihre Rechnung präsentieren zu können; die Folgen kann man sich leicht ausmalen. Trotz alledem sprechen ganz überwiegende Gründe dafür, den Reichspräsidenten aus einer Wahl des Volkes hervorgehen zu lassen. Will man den Präsidenten nicht zu einem Schatten-dasein verurteilen, will man ihm neben dem Parlamente die Möglichkeit einer wirklichen Regierung verschaffen, so muß man ihn zum Vertrauensmanne des Volkes machen. Das wird er aber selbst dann noch sein, wenn er seine Stellung nur einer Stichwahl zu verdanken hat.

Wenn nun der Entwurf durch die Einführung der „plebiszitären Reichspitze“ den Zweck verfolgt, dem Präsidenten „die ebenbürtige Stellung neben der vom Volke unmittelbar gewählten Volksvertretung“ zu verschaffen, so hat er die Erreichung dieses Zieles durch andere Mittel unmöglich gemacht, zum mindesten aufs höchste erschwert.

Das geschieht zunächst durch die im Art. 72 enthaltene Vorschrift, daß der Präsident auf Antrag des Reichstags durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden kann, – durch ein „Abberufungsreferendum“, wie es Max Weber⁴⁰ genannt hat. Die Notwendigkeit, während seiner Amtsführung dauernd mit dieser Möglichkeit zu rechnen, bringt den Präsidenten von vornherein in fühlbare Abhängigkeit von der Körperschaft, von der der Absetzungsantrag auszugehen hat; daß der Antrag mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit beschlossen werden muß, ändert daran etwas, aber nicht viel. Der Präsident steht also ständig unter parlamentarischem Drucke, und wird außerdem, um auf alle Eventualitäten gefaßt zu sein, von Anfang an zu einer unwürdigen Popularitätshascherei neigen. Nötig ist das Absetzungsreferendum schwerlich. Sollte sich der Reichspräsident einer Verfassungsverletzung schuldig machen, so kann ihn der Reichstag vor dem Staatsgerichtshofe anklagen, – selbstverständlich zu dem Zwecke, seine Amtsenthebung herbeizuführen (Art. 79)⁴¹. An Stelle der Entscheidung durch den unparteiischen Gerichtshof einen Os-

40 [Max Weber, Deutschlands künftige Staatsform, 1918, in: ders., Gesammelte Politische Schriften, hrsg. Johannes Winckelmann, 4. Aufl. Tübingen 1980, S. 470].

41 Der Entwurf sieht sogar die Möglichkeit einer Anklage wegen Verletzung einfacher Gesetze vor. Das ist bedenklich. Wie leicht läßt sich behaupten, daß von der Regierung ein Gesetz „verletzt“ worden sei!

trazismus zu setzen, wäre in höchstem Grade anstößig. Macht sich etwa einmal die Entfernung des Präsidenten wegen unwürdiger Lebensführung notwendig, so gibt es Mittel genug, um ihn zur Abdankung zu veranlassen. Aber für alle diese Fälle ist das Abberufungsreferendum auch gar nicht in Aussicht genommen. Es ist gedacht als ein Mittel, um für politische Differenzen zwischen dem Präsidenten und dem Parlamente oder dessen Vertrauensmännern, den Ministern, einen Ausgleich zu schaffen. In Fällen eines schweren Konflikts soll die Volksabstimmung zeigen, ob der Reichspräsident oder ob der Reichstag der Stärkere ist. Entscheidet sich das Volk für den Präsidenten, so gilt das als Neuwahl⁴² und zieht, wie der Entwurf des Staatenausschusses folgerichtig hinzugesetzt hat, die Auflösung des Reichstags von Rechts wegen nach sich. Es steht indes zu vermuten, daß es der Präsident in den meisten Fällen auf die Volksabstimmung nicht wird ankommen lassen, sondern daß ihn schon die Drohung mit einer solchen veranlassen wird, sich dem Reichstage gefügig zu zeigen. Die ganze Einrichtung ist also nicht geeignet, die „Ebenbürtigkeit“ zwischen Präsident und Parlament zu sichern. Man wird einwenden, das Recht des Reichstags, das Absetzungsreferendum zu beantragen, entspreche dem Rechte des Präsidenten, durch die Auflösung des Reichstags an das Volk zu appellieren. Allein der wesentliche Unterschied besteht darin, daß der Präsident die Auflösung des Reichstags nur unter Gegenzeichnung des Ministeriums, also überhaupt nicht vornehmen kann, solange das Ministerium der Mehrheit des Reichstags entnommen ist, während das Parlament bei seinem Antrage auf Absetzung an keine anderen als an formale Erfordernisse gebunden ist.

Das hängt ja nun alles damit zusammen, daß der Entwurf das System der parlamentarischen Regierung in voller Schärfe durchgeführt hat. Alle „zivilen und militärischen“ Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder einen Reichsminister, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (Art. 70). Allerdings ist es nicht notwendig, daß das Ministerium durchweg aus Mitgliedern des Reichstags besteht. Aber der Reichskanzler und sämtliche Reichsminister bedürfen zu ihrer

42 Also wieder auf sieben Jahre. Das verwickelt die Angelegenheit ganz merkwürdig. Das Referendum verhilft vielleicht einem Präsidenten, der sonst nicht wiedergewählt worden wäre, zu einem second oder third term. Es nötigt ihn unter Umständen zur Agitation für eine Wiederwahl, die er sonst gar nicht angestrebt hätte. In jedem Falle verquickt es bei dem der Volksabstimmung vorangehenden Kämpfe zwei Gesichtspunkte, die gar nichts miteinander zu tun haben sollten.

Amtsführung des Vertrauens des Reichstags und müssen zurücktreten, wenn ihnen dieser sein Vertrauen durch einen ausdrücklichen Beschluß entzieht (Art. 76). Und zwar trägt der Reichskanzler die Verantwortung nur für die Richtlinien der Reichspolitik, jeder Ressortminister „selbständig“ die Verantwortung für die Leitung seines Geschäftszweigs (Art. 77). Es gibt folglich keine solidarische Verantwortlichkeit des Kabinetts; weder der Reichskanzler noch der ganze Ministerrat sind zum Rücktritte genötigt, wenn das Parlament seine Unzufriedenheit mit einem einzelnen Minister bekundet. Aber gerade indem die besondere Verantwortlichkeit jedes Einzelministers in dieser Weise betont wird, erhält der Einfluß des Reichstags auf den Gang der Verwaltung eine besondere Stärke.

Die Stellung des Reichspräsidenten ist bei diesem System eine durchaus magere. Er ist auf Schritt und Tritt an die jeweilige Reichstagsmehrheit gefesselt. Alle Kompetenzen der Exekutive, die ihm die Verfassung zuweist – völkerrechtliche Vertretung, militärischer Oberbefehl, Reichsexekution, Beamtenernennung, Begnadigung – können nur unter schärfster Parlamentskontrolle ausgeübt werden. Auf großen und wichtigen Gebieten wird der Einfluß des Reichstags ohnehin dadurch gesichert, daß Akte der vollziehenden Gewalt entweder an seine Genehmigung gebunden sind (Abschluß von Staatsverträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, Maßregeln zur Herstellung der gefährdeten Sicherheit und Ordnung, insbesondere Erklärung des Ausnahmezustandes), oder daß sie sogar in der Form des Gesetzes erfolgen müssen, wie Kriegserklärung und Friedensschluß oder der Erlaß von Amnestien (Art. 63, 65–69). Bei der Gesetzgebung hat der Präsident nicht einmal der Form nach das Recht der Initiative; denn die Gesetze werden beim Reichstage von der „Reichsregierung“ eingebracht (Art. 24), und diese besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern (Art. 74). Gegenüber den vom Reichstage beschlossenen Gesetzen hat der Präsident kein Veto, auch kein suspensives, nicht einmal das Recht der Beanstandung⁴³. Vielmehr ist er verpflichtet, die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist zu verkündigen (Art. 64). Die Prärogative der Einberufung des Reichstags wird durch das diesem zugestandene Selbstversammlungsrecht (Art. 45) auf außergewöhnliche Fälle beschränkt. Die Befugnis, den Reichstag aufzulösen, ist dem Reichspräsidenten eingeräumt, aber er kann davon nur einmal aus dem gleichen Anlasse Gebrauch machen (Art. 47), und da

43 Ursprünglich scheint die Absicht bestanden zu haben, ihm ein solches Recht einzuräumen. Die Preußische Denkschrift behauptete, es stehe im Entwurfe drin (S. 14). Dort findet sich aber kein Wort davon.

die Auflösungsorder die Gegenzeichnung des Reichskanzlers tragen muß, so wird das Recht nur ausnahmsweise und jedenfalls nur in dem Falle praktisch werden, in dem ein in die Minderheit gedrängtes Parteiministerium den Versuch wagen will, die Karte der Volksabstimmung gegen die Parlamentsmehrheit auszuspielen⁴⁴. Die Dinge werden sich also bei uns genau so entwickeln wie in Frankreich; dort hat es der Präsident seit dem Jahre 1877 noch niemals gewagt, die Deputiertenkammer aufzulösen.

In dem Streit über die Vorzüge und Fehler des parlamentarischen Regierungssystems sind die Akten noch längst nicht geschlossen. In ausführlicher Weise zu der Frage Stellung zu nehmen, ist hier nicht möglich; das würde eine Abhandlung für sich erfordern. Der Verfasser dieses Aufsatzes hat sich niemals davon überzeugen können, daß das System innerlich begründet oder gar notwendig sei, und er kann auch die Darlegungen der Preußischen Denkschrift über die Nachteile der amerikanischen Einrichtungen, die bekanntlich nichts von Parlaments- und Kabinettsregierung kennen, keineswegs überzeugend finden. Daß das deutsche Parteiwesen mit seiner kaum sehr bald zu beseitigenden Zersplitterung dem parlamentarischen System die größten Schwierigkeiten bereiten wird, kann im Ernste nicht geleugnet werden. Mit einem sozialistischem Staatswesen und mit großen Monopolverwaltungen, die einen von parlamentarischen Machtverschiebungen abhängigen Wechsel der Verwaltungsgrundsätze schlechterdings nicht vertragen, ist die Einrichtung besonders schwer in Einklang zu setzen. Es ist bezeichnend, daß sich kürzlich die Sozialistische Korrespondenz sehr deutlich dagegen ausgesprochen und die Einführung des amerikanischen Systems empfohlen hat. Die Demokratie als solche braucht sich jedenfalls, wie das transatlantische Beispiel zeigt, nicht notwendig auf die parlamentarische Regierung einzuschwören. Der Freiheit des Bürgers kommt es zugute, wenn zwischen Legislative und Exekutive deutliche Trennstriche gezogen sind; Konflikte zwischen beiden können teils durch das über beiden stehende souveräne Volk, teils durch die richterliche Gewalt geschlichtet werden. Wie sich freilich die Verhältnisse bei uns schon vor der Revolution entwickelt haben, ist zu vermuten, daß die Gegner der parlamentarischen Regierung tauben Ohren predigen. Über

44 Nach dem Preußischen Entwurfe war ein Appell an das Volk außerdem noch möglich, wenn zwischen Staatenhaus und Volkshaus über eine Gesetzesvorlage keine Übereinstimmung zu erzielen war (vgl. § 60, Abs. 2. – Die weitergehende Behauptung der Denkschrift war wiederum falsch). Aber auch das wäre natürlich nur praktisch, wenn der Widerstand beim Staatenhause liegt; einem obstruierenden Volkshause gegenüber würde der Präsident das Ministerium im Regelfalle nicht dazu bringen, den Aufruf ans Volk gegenzuzeichnen.

eins aber muß sich jeder klar sein: daß mit der Einführung der Parlamentsregierung für den „starken Präsidenten“, den sich heute auch demokratische Kreise des Volkes wünschen, der Weg verschlossen ist. Will man den Präsidenten zu mehr machen als zu einem repräsentativen Dekorationsstück, so muß man ihm zum mindesten das Recht geben, Gesetzesbeschlüsse des Parlaments zu beanstanden, und muß diese Beanstandung von dem Erfordernisse der ministeriellen Gegenzeichnung befreien. Unter allen Umständen muß aber dem Reichspräsidenten die Auflösung des Reichstags ohne ministerielle Kontrasignatur ermöglicht werden⁴⁵. Der Präsident soll nicht nur der Vertrauensmann des Volkes sein, er soll auch die Möglichkeit haben, sich auf das Volk, das ihn gewählt hat, zu stützen. Diese Möglichkeit hat er aber nur dann, wenn ihm bei einem Konflikt mit dem Parlamente der Weg zur Befragung des Volkes unversperrt bleibt.

Denn auf welche Elemente wird sich der Präsident im übrigen stützen können? Auf den Reichsrat doch gewiß nicht. Die Reichsregierung hat zwar im Reichsrat den Vorsitz, sie hat das Recht, an seinen Beratungen teilzunehmen, kann Anträge in ihm stellen (Artikel 22, 23). Aber ein wirk-samer Einfluß auf ihn steht ihr nicht zu Gebote. Sie wird Kompromisse mit ihm zu schließen suchen, aber sie besitzt keine Möglichkeit, einen Druck auf ihn auszuüben. Umgekehrt ist der Reichsrat in der Lage, der Regierung durch Versagung der Zustimmung zu Verordnungen, zur Einbringung von Gesetzesentwürfen und durch Einspruch gegen Reichstagsbeschlüsse fort und fort Steine in den Weg zu werfen. Wird dem Präsidenten nicht die weiteste Möglichkeit geboten, in großen Fragen des politischen Lebens die letzte Entscheidung in die Hand des Volkes zu legen, so wird er bei jener Sachlage ohne weiteres dazu gedrängt, seine ganze Stütze im Reichstage zu suchen. Und damit ist seine Abhängigkeit von diesem besie-gelt.

Der Nationalversammlung ist mit der Aufgabe, dem Reiche eine neue Verfassung zu geben, eine Last von Riesenschwere aufgebürdet. Möchte es ihr beschieden sein, die schwierigen Fragen, die sich ihr dabei auf Schritt und Tritt entgegenstellen, so zu lösen, daß dem deutschen Volke Segen daraus erwächst. Möchte sie sich bewußt bleiben, daß sie nicht nur für die Freiheit der Deutschen, sondern auch für die Macht des Reichs zu sorgen verpflichtet ist. In der Stunde, da wir diesen Aufsatz abschließen, ist die

45 Beides schlägt der Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft vor (Art. 99, Abs. 3). Dort wird auch die Anordnung einer Volksabstimmung bei Differenzen zwischen Staaten- und Volkshaus über Gesetzesvorlagen als nicht kontrasignaturbe-dürftig bezeichnet.

Nationalversammlung von Gefahren bedroht, die uns die angstvolle Frage aufdrängen, ob es ihr wirklich gelingen wird, das Werk, das sie begonnen, zum Abschlusse zu bringen. Wir geben die Hoffnung nicht auf. Aber freilich, die Wirrnisse, in denen sich Reich und Volk in dieser wilden Zeit befinden, bestätigen den alten Erfahrungssatz, daß mit geschriebenen Artikeln einer Verfassungsurkunde noch nicht viel getan ist. Eine Verfassung wird erst dann lebendig, wenn sie sich stützt auf die Kräfte einer staatsstreuen, pflichtbewußten und energischen Verwaltung und auf den Rechtssinn des Volkes. Was wir von beidem in der jüngsten Vergangenheit zu unserm Unglück verloren haben, – möchte es uns eine nicht zu ferne Zukunft wiederbringen!

B e r l i n, Ende Februar 1919.