

Vom Werden und Wesen der Weimarer Verfassung

Autor(en): **Liermann, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur**

Band (Jahr): **8 (1928-1929)**

Heft 12

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-156766>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Eigenschaften zu verleihen. So werden sie zu Selbstverwaltungskörpern, in denen die Rechtsbildung, die Rechtsgesinnung, einen die Beteiligten erfüllenden, zum Erlebnis werdenden Sinn bekommen. Die einzelne Persönlichkeit geht darin nicht unter, ihre Funktion erfüllt sich in der Kollektivität. Das Privatrecht im hergebrachten Sinne wird zum sozialen Recht. Ein wahrhaft demokratischer Gedanke gewinnt Gestalt. Es ist nicht mehr die formale politische Demokratie, die den Einzelnen nur mehr ungenügend in ihren Bannkreis zu ziehen vermag, welche hier neue Werte und Beziehungen schafft, es ist vielmehr in diesem Gedanken etwas von dem, was mit der Wirtschaftsdemokratie schlagwortartig als Ziel auch von den Angestellten verfochten wird. Wir ersehen aus diesem beispieldmäßigen Hinweis, daß die Angestellten nicht alles vom Staate und durch ihn erwarten. Der Wille zur produktiven, wertschaffenden Selbsthilfe ist vielmehr bei ihnen ausgeprägt vorhanden. Ihm Verwirklichungsmöglichkeiten zu geben, dazu soll nunmehr der Staat die erforderlichen Voraussetzungen schaffen. Wege zur Neugestaltung einer sozialen Ordnung des gesellschaftlichen Lebens sind damit angedeutet. Das Staatsganze verliert durch die weitere Begehung dieser Wege nichts an seiner Autorität, im Gegenteil, es wird eine Stärkung erfahren, weil der Sinn für das Staatsganze in den Beteiligten wieder mehr Form und Inhalt erhält.

Vom Werden und Wesen der Weimarer Verfassung.

Von Hans Viermann, Freiburg i. B.

Wer heute zurückblickend die letzten zehn Jahre deutscher Geschichte an sich vorüberziehen läßt, muß zugestehen — ganz gleich, wie er im übrigen über Deutschland denkt —, daß der „Wiederaufbau“, von dem Optimisten schon im November 1918 zu sprechen wagten, kein leeres Gerede geblieben, sondern zur Tat geworden ist. Meist wird dabei nur an das Wirtschaftlich-Technische, an Rentenmark, Industrie und Handelsflotte gedacht. Aber es darf nicht übersehen werden, daß diese zunächst ins Auge fallende wirtschaftliche Erholung auf die Dauer nur in einem geordneten Staatswesen möglich war. Deswegen ist und bleibt — man mag im übrigen zu ihr eingestellt sein, wie man will — die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 ein wichtiger Baustein, ja sogar ein Grundstein für das neue Deutschland nach dem Kriege.

Freilich fehlt es, gerade auch in Deutschland selbst, nicht an Stimmen, die der neuen Verfassung jedes Verdienst um den deutschen Wiederaufbau absprechen wollen. Es wird vielfach behauptet, wenn Deutschland sich im letzten Jahrzehnt wieder langsam emporgearbeitet habe, so sei das nicht wegen, sondern trotz Weimar geschehen, so wie ja auch trotz Versailles

das deutsche Volk seinen Willen und seine Kraft zum Leben nicht verloren habe. Jedoch ein solches Urteil erscheint ungerecht und allzu einseitig. Gewiß wird sich kein Einsichtiger der Tatsache verschließen, daß manches verbesserungsbedürftig ist. Die Bestrebungen um eine Reform der Verfassung haben ja auch, wie man sagen kann, von ihrer Geburtsstunde an eingesezt und sind gerade zur Zeit wieder in ein akutes Stadium getreten. Das soll alles zugegeben, dabei aber nach mehrjähriger Gewöhnung an immer zunehmende Ordnung und Stabilisierung der inneren Verhältnisse nicht vergessen werden, daß es in der Zeit, die zwischen der Staatsumwälzung und der Unterzeichnung des Versailler Diktats liegt, keineswegs selbstverständlich war, daß überhaupt eine Verfassung, unter der sich leben und arbeiten ließ, zustande gebracht wurde.

So ist schon das bloße Dasein der Verfassung, einer irgendwie lebensfähigen Verfassung, für Deutschland von höchstem Wert gewesen. Aber man darf darüber hinaus sogar die Behauptung aufstellen, daß damals im Jahre 1919 die Neuorganisation des Reichs, wenn sie überhaupt durchgeführt werden sollte, im Wesentlichen gar nicht viel anders ausfallen konnte, als wie sie schließlich in der Weimarer Verfassung Gestalt gewonnen hat.¹⁾ Das neue deutsche Staatsgrundgesetz ist eben ein Produkt seiner Zeit, aber nicht nur seiner Zeit, sondern auch der deutschen Geschichte vor 1918. Die Weimarer Nationalversammlung fand einen gegebenen Stoff und eine gegebene Lage vor. Nach beiden mußte sie sich bei ihrer Arbeit richten. Sie war zwar „souverän“, aber die Souveränität hatte ihre Grenze im Möglichen. Nicht nur das, was die politischen Parteien wollten, sondern auch das, was sie wollen konnten, muß daher bei einer Kritik der Verfassung im Auge behalten werden. Der Weg, der begangen werden mußte, war vorgeschrieben.

Zunächst gilt das von der Frage der Staatsform. Man bezeichnet die Staatsumwälzung in Deutschland oft als einen Zusammenbruch. Nicht mit Unrecht, denn es wurden vielfach frühere Einrichtungen nicht durch neue verdrängt, sondern sie machten einfach Platz, indem sie versagten und verschwanden. Das läßt sich, allerdings nur teilweise, auch von der Monarchie sagen. Man muß da zwischen Kaisertum und den Monarchien in den Ländern unterscheiden. Die letzteren waren in jahrhundertelanger Entwicklung fest im Volksbewußtsein verwurzelt, und man kann ihnen im allgemeinen nicht vorwerfen, daß sie bei der ihnen nach der Reichsverfassung von 1871 zugefallenen Aufgabe, ihre Länder im Rahmen des Reichs zu verwalten und zu regieren, versagt hätten. Wo schwere Fehler gemacht wurden, wie in Preußen durch die Beibehaltung des Dreiklassenwahlrechts, war die Monarchie nicht allein schuld. Sicherlich hätte es ohne die Revolution im Reich in vielen Einzelstaaten keine Revolution gegeben.

Anders ist es mit dem Kaisertum. Hier hat die Verfassung von 1871 die Belastungsprobe nicht bestanden. Sie war innerlich unwahr. An sich waren Kaiser und Reich, geboren aus den Volksbewegungen und Volks-

¹⁾ Abgesehen natürlich von technischen Einzelheiten, von denen später noch zu sprechen sein wird.

erhebungen von 1813, 1848 und 1870/71, etwas ungeheurer Volkstümliches, im Grunde viel volkstümlicher als die „Dynastien“ in den Einzelstaaten. Aber die Verfassung von 1871 schuf kein Volkskaisertum, sondern ein Staatskaisertum. Außerlich betrachtet war der Kaiser an verfassungsmäßigen Rechten sehr arm. So waren z. B. seine Befugnisse in der Exekutive in mancher Hinsicht geringer als diejenigen des Präsidenten der Vereinigten Staaten. Im Spiel der politischen Kräfte lenkte der Kaiser aber schließlich doch das Reich, nur nicht als deutscher Kaiser, sondern als König von Preußen. Denn die vom preussischen König abhängigen, geschlossen nach Instruktion votierenden 17 preussischen Stimmen im Bundesrat, dem wichtigsten Organ des Reichs, in dem die Vertreter der „verbündeten Regierungen“ saßen, beeinflussten maßgebend die gesamte Reichspolitik. So wurde der Kaiser immer mehr, wie einmal gesagt worden ist, zum „Deutschland regierenden König von Preußen“, das Kaisertum aber verlor seine Wurzeln im deutschen Gesamtvolke und brach, so wie es die Verfassung von 1871 konstruiert hatte, ein künstliches Gebilde, fußend nicht auf Demokratie, sondern auf Hegemonie, in den Stürmen des Weltkrieges zusammen.

Auf diese Weise war die neue Staatsform zunächst negativ bestimmt. Die Monarchie schied aus dem Bereich des Möglichen aus. Das neue Reich mußte Republik werden. Aber auch positiv war hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der jungen Republik keine andere Wahl vorhanden als eine Organisation auf demokratischer Grundlage. Ebensowenig wie die Monarchie kam eine aristokratische Republik in Betracht. Das Reich von 1871 ist manchmal als eine aristokratische Republik bezeichnet worden, weil sein souveränes Organ, der Bundesrat, ein Kollegium der Vertreter der Bundesfürsten darstellte. Nachdem die deutschen Fürsten im November 1918 zu Privatleuten geworden waren, kam diese Form der Aristokratie nicht mehr in Frage. Welche andere Aristokratie aber hätte an ihre Stelle treten können? Andererseits hatten die Anhänger des Rätegedankens in den blutigen Kämpfen im Berliner Zeitungsviertel in den Weihnachtstagen des Jahres 1918 ihre Marneeschlacht verloren, so daß schlechterdings für das Reich nichts anderes übrig blieb als Demokratie in irgend einer Form. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, daß damals allein das Wort „Demokratie“ wie ein Zauber auf die Massen wirkte, denn es war das Feldgeschrei der Sieger im Weltkrieg.

Aber auch hier darf nicht übersehen werden, daß die Demokratie in der Reichsverfassung von 1871 bereits vorbereitet war. Das Reich war von 1871 bis 1918 ein eigentümliches kunstvolles, vielleicht zu kunstvolles, Mischgebilde aus monarchischen, aristokratischen und demokratischen Elementen gewesen, monarchisch das Kaisertum, aristokratisch der Bundesrat, demokratisch der Reichstag auf der Grundlage eines allgemeinen, gleichen, geheimen Wahlrechts, das bereits seit der Reichsgründung bestand. Nachdem das Kaisertum beseitigt, der Bundesrat mit dem Sturz der Fürsten aus dem souveränen Organ des Reichs alsbald durch die Ereignisse zu einer Bürokratie mit sehr beschränkten Machtbefugnissen geworden war, blieb als drittes Element nur das demokratische, der

Reichstag. Er war bezeichnenderweise auch das einzige Reichsorgan, das nach dem Umsturz wenigstens den Versuch wagen konnte, in der alten Weise weiter zu fungieren. Bekanntlich ist durch seinen damaligen Präsidenten Fehrenbach an seine Einberufung nach dem 9. November 1918 ernstlich gedacht worden. Es kam zwar nicht so weit, aber der alte Reichstag fand seine unmittelbare Nachfolgerin in der Nationalversammlung von 1919, die sogar zu einem ganz erheblichen Teil aus denselben Personen zusammengesetzt war wie das frühere Reichsparlament, dessen Erbe sie antrat. Es zeigt sich auch hier wieder die klare Linie der Entwicklung des seit den Freiheitskriegen und dem Jahre 1848 aus demokratischen Ideen hervorgegangenen Reichs zur reinen Demokratie.

Auch in einer anderen grundsätzlichen Frage war den Verfassungsgebern von 1919 der Weg, den sie zu gehen hatten, mehr oder minder vorgegeschrieben. Sie konnten das Problem: „Bundesstaat oder Einheitsstaat“ nicht radikal nach der einen oder anderen Seite hin lösen, sondern mußten jene mittlere Linie einschlagen, die heute noch, weil sie eben keine wirkliche „Lösung“ ist, die innere Politik Deutschlands fortwährend vor schwierige Aufgaben stellt und in der Wissenschaft vom deutschen Staatsrecht die wenig fruchtbare Streitfrage nicht zur Ruhe kommen läßt, ob das Reich ein Bundesstaat oder Einheitsstaat sei.

Un sich war die Zeit nach dem 9. November 1918 dem Einheitsstaat nicht ungünstig. Seit seiner Gründung hatte das Reich langsam, aber sicher Fortschritte zum Unitarismus hin gemacht, insbesondere war auf dem Gebiet der Gesetzgebung eine Materie nach der anderen reichsrechtlicher Regelung anheimgefallen. Schon rein äußerlich bezeugen die dickleibigen Bände des Reichsgesetzblattes von 1871 bis 1918 eine immer mehr zunehmende Bedeutung und Tätigkeit der Zentralinstanz. Dazu kam, daß föderalistische Versuche, die Gewalt des Reiches zu schwächen, in ihr Gegenteil umschlugen und die Einzelstaaten erst recht vom Reich abhängig machten. Das gilt vor allem von dem trüben Kapitel der Finanzpolitik. Hartnäckig wurden dem Reich die Einnahmen aus direkten Steuern verschlossen und die Finanzierung seiner Kasse aus sogenannten Matrikularbeiträgen der Bundesstaaten beibehalten. Man hoffte, dadurch die finanzielle Gebundenheit des Reiches an seine Glieder zu verewigen, übersah aber, daß im Verhältnis von Staaten untereinander nicht das Geldgeben oder Geldnehmen den Ausschlag gibt, sondern die Macht. So kam es, daß das Reich im Laufe der Zeit immer mehr brauchte und verbrauchte, die Einzelstaaten aber mit ihren Matrikularbeiträgen den erhöhten Bedarf nicht decken konnten, was auf der einen Seite Schuldenwirtschaft des Reichs, auf der anderen Seite „Stundung“ der Matrikularbeiträge und damit eine immer größer werdende Gebundenheit der in die Reichsfinanzmisere mitverstrickten Staaten zur Folge hatte. Es war eine zentripetale Kraft am Werke, von der es schien, als ob sie trotz aller Widerstände endlich sämtliche Gliedstaaten in dem immer stärker werdenden Gesamtstaate aufgehen lassen werde.

Und so hatte es zuerst auch den Anschein, als ob die Staatsumwälzung den letzten Schritt zum Einheitsstaat bringen würde. Un-

erhörter Druck von außen hatte aus allen deutschen Staaten eine auf Gedeih und Verderb verbundene Schicksalsgemeinschaft gemacht. Die zur Macht im Staate gelangte Sozialdemokratie war ihrem Programm nach unitarisch eingestellt. Die Fürstenhäuser, von denen man fälschlich annahm, daß sie das alleinige Einigungsband zusammengeheirateter, =ererbter und =eroberter Länder gewesen seien, waren gestürzt. Endlich darf nicht vergessen werden, daß in dem Augenblick, wo sich im Reich das souveräne Volk an die Stelle des souveränen Bundesrates setzte, nicht nur die Bundesfürsten, sondern auch die Bundesstaaten, mochte man es wollen oder nicht, ihrer bisherigen Machtfülle beraubt wurden.

Wenn trotzdem damals aus Deutschland kein Einheitsstaat geworden ist, so hat man den Grund wiederum in dem Aufbau des alten Reichs zu suchen. Die überall verschleiert oder unverhüllt zu Tage tretende preußische Hegemonie, der wir schon bei der eigentümlichen Doppelstellung des Kaisers begegnet sind, war wohl zur Zeit der Reichsgründung, so wie das Reich entstanden ist, eine geschichtliche Notwendigkeit, in dem immer fester sich fügenden Reich der folgenden Jahrzehnte aber blieb die ungelöste preußisch-deutsche Frage, so wie auch heute noch, das schwerste Hindernis für die völlige Einheit. Denn das Reich unter preußischer Führung war im Grunde nicht nur ein deutsches, sondern zugleich auch ein preußisches Reich. Das war durchaus möglich und auch für den nichtpreußischen Deutschen tragbar, solange durch die Idee eines deutschen Kaisertums diese preußische Hegemonie ihre Rechtfertigung erhielt und, wie wir gesehen haben, bis zu einem gewissen Grade verschleiert werden konnte. Mit dem Sturz des Kaisertums trat die Unmöglichkeit einer ferneren Führerstellung Preußens sofort klar zu Tage. Die Monarchie ertrug ein preußisch-deutsches Herrscherhaus, aber es gab in der Demokratie keinen Platz für ein preußisch-deutsches Herrschervolk.

Das alles führte nach der Staatsumwälzung zunächst zu einem scheinbar planlosen Hin und Her. Der Generalangriff auf Preußen begann von zwei Seiten. Prinzipielle Unitarier, wie z. B. Preuß, der Verfasser des ersten Entwurfs der neuen Reichsverfassung, sahen den Weg zur Einheit nur über die Zerschlagung Preußens. Andererseits glaubten anfänglich manche Partikularisten, ohne die inzwischen eingetretene Verschiebung zu bemerken, daß eine Schwächung Preußens gleichbedeutend mit einer Schwächung der Zentralgewalt des Reichs zugunsten der übrigen Länder sei. Aber hier machte sich bald eine nüchterne Beurteilung der Lage bemerkbar. Man sah, daß im Augenblick der Revolution ein preußischer Partikularismus geboren worden war, der im Verein mit den übrigen Ländern dafür sorgen konnte, daß die Bäume der Unitaristen nicht in den Himmel wuchsen. Und so bildete sich alsbald eine neue föderalistische Front mit Preußen. Dem unitarischen ersten Entwurf trat ein Entwurf der Landesregierungen entgegen. Das Endergebnis aber war keine endgültige Lösung im Sinne des Unitarismus, sondern eine Verewigung des Kampfes zwischen einem stets angriffslustigen Unitarismus des Reichs und einem immer in mißtrauischer

Abwehrstellung befindlichen Föderalismus der Länder. Die Situation findet ihren typischen Ausdruck im Reichsrat, der, wie der alte Bundesrat, aus Vertretern der Landesregierungen zusammengesetzt ist, jedoch kein vollwertiges Organ der Gesetzgebung mehr darstellt, sondern sich gegebenenfalls mit einem „Einspruch“ gegen ihm nicht zusagende Gesetzesbeschlüsse des Reichstages begnügen muß. Dieser Einspruch bedeutet jedoch kein unabänderliches Veto, denn er kann durch Zusammenwirken der übrigen an der Gesetzgebung beteiligten Organe, Reichspräsident, Reichstag und Reichsvolk, illusorisch gemacht werden (Art. 74 R.-V.). Der einst in Deutschland allmächtige Gesandtenkongreß des Deutschen Bundes, der im Bundesrat des alten Reichs seinen Nachfolger fand, klingt im Reichsrat aus. Der Föderalismus ist stark geschwächt, aber tot ist er noch nicht. Die Lage ist auch hier so, wie sie die Weimarer Verfassung wiedergibt oder vielmehr wiedergeben muß, weil sie der politischen Kräfteverteilung entspricht und ein langer historischer Entwicklungsprozeß an diesem Punkte angelangt ist.

Die neue Reichsverfassung zerfällt äußerlich in zwei „Hauptteile“. Der erste Hauptteil mit der Überschrift „Aufbau und Aufgaben des Reichs“ ist der eigentlich organisatorische. Er formt das Reich zur demokratischen Republik und setzt sich, indem er die Gliederung des Reichs in Länder behandelt, mit den Grundfragen des Unitarismus und Föderalismus auseinander. Er tritt damit, wie wir gesehen haben, das Erbe der Reichsverfassung von 1871 an. Aber die Weimarer Verfassung besitzt auch noch Erbgut aus früherer Zeit. Ihr zweiter Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ geht unmittelbar auf die Frankfurter Reichsverfassung der Paulskirche vom 28. März 1849 zurück, die einen besondern Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ enthielt. Die Bedeutung dieser Grundrechte ist oft unterschätzt worden. Man schalt sie unnötig, unjuristisch, leere Deklamationen und eine unzeitgemäße äußerliche Nachäffung der Demokratie von 1848. Wie die Reichsverfassung von 1871 keine Grundrechte gekannt hatte, so glaubte man auch jetzt ohne sie auszukommen. Es ist bezeichnend, daß der erste Entwurf von Preuß ursprünglich keine Grundrechte enthielt, daß er dann, offenbar ohne Liebe zur Sache, einige allgemein gangbare grundrechtliche Sätze auf Anregung von dritter Seite hinzufügte, daß aber schließlich im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen die Grundrechte und Grundpflichten auf 57 Artikel anschwollen.

Auch das entsprach einer inneren Notwendigkeit. Die Nationalversammlung in Weimar war nicht so gedankenarm, wie es häufig hingestellt wird. Zwar war ihr in der Organisation des Reichs ihr Weg durch die politische Lage und die historische Entwicklung vorgeschrieben. Aber sie war doch auch das Parlament eines denkenden Volkes in einer gärenden Zeit, die, besonders auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, ständig Neues hervorbrachte. Wir beginnen erst jetzt allmählich einzusehen, wie sehr sich seit 1918 alles geändert hat. Für dieses Neue und Eigene der Zeit mußte ein Ventil geschaffen werden. Das Staatsgrundgesetz mußte irgendwie den neuen Ideen Ausdruck geben, denn sie waren

da und verlangten nach gesetzlicher Formung. So griff man zu den alten liberalen Grundrechten, gab ihnen aber einen neuen sozialen Inhalt. Aus den Grundrechten von 1848/49 wurden die Grundrechte und Grundpflichten von 1919. In sie wurde hineingebracht, was in der Zeit lag, von dem bezeichnenden Satz „Eigentum verpflichtet“ (Art. 153 R.=V.) bis zu dem Versuch, den wirtschaftlichen Kräften, deren Einfluß auf das öffentliche Leben nicht mehr unbeachtet bleiben konnte, in einer neuartigen ständischen Vertretung die Möglichkeit legaler politischer Betätigung zu schaffen (Art. 165 R.=V.).

Die Folgezeit hat denjenigen Recht gegeben, welche sich für einen breiten Ausbau der Grundrechte und Grundpflichten eingesetzt hatten. Im öffentlichen Leben Deutschlands spielen die Grundrechte und das Recht, welches sich um sie herum gebildet hat, eine bedeutende Rolle. Man braucht nur einen neueren Kommentar zur Reichsverfassung aufzuschlagen, um diese Tatsache durch zahlreiche Entscheidungen und ausführende Gesetze belegt zu finden. So bilden z. B. die Grundrechte auch die Plattform, auf der wichtige kulturpolitische Fragen wie die Regelung des Schulwesens oder des Verhältnisses von Staat und Kirche ausgetragen werden. Als Richtschnur und Schranke für den Reichsgesetzgeber, aber auch als richtunggebendes Moment in der Tagespolitik können sie in ihrer Bedeutung nicht leicht überschätzt werden. Es mag manches in diesen Grundrechten unklar formuliert oder als verfassungsmäßige Bindung im Einzelfall unbequem sein. Ihrer Hauptaufgabe, in unruhigen Zeiten bei wiederholtem Wechsel der regierenden Parteien der inneren Politik des Reichs eine gewisse Stetigkeit zu verleihen, sind sie aber im großen und ganzen gerecht geworden. Auf diesen „unjuristisch“ gescholtenen Sähen basiert zu einem guten Teil die Rechtsentwicklung in Deutschland seit 1919.

So sind Demokratie, ein allmählich in den Einheitsstaat hinübergleitender, aber noch nicht lebensunfähiger Föderalismus und der Übergang von der liberalen zur sozialen Rechtsordnung die drei Grundelemente der Weimarer Verfassung. Sie entsprechen dem heutigen deutschen Staat und könnten ohne schwere Erschütterung aus dem Grundgesetz nicht entfernt werden. Alles andere ist mehr oder minder technischer Natur, womit natürlich nicht gesagt sein soll, daß sich nicht auch diese Fragen zu höchster staatspolitischer Bedeutung auswachsen könnten. Hier wird der fernere Ausbau des deutschen Staatsrechts vor allem einzusetzen haben.

Im allgemeinen brachte die Reichsverfassung im technischen Aufbau ihrer Demokratie keine eigenen Gedanken und führte so zu einem System, das auf dem Papier zunächst ganz gut aussah, aber in der Praxis bald seine Mängel zeigte. Man übernahm in konsequenter Durchführung der demokratischen Idee einerseits die Verhältniswahl mit ihren notwendig zur Parteizersplitterung führenden Auswirkungen und man ließ andererseits ein rein parlamentarisches System der Regierungsbildung zu, bei dem nur ein vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragenes Kabinett aktionsfähig ist. Nun sind aber Parteizersplitterung und Parlamentaris-

mus zwei Dinge, die nie recht zueinander passen, und dort, wo sie künstlich zusammengebracht werden, in gegenseitiger Wechselwirkung eine ständige Quelle aufeinanderfolgender offener oder schleichender Krisen bilden müssen. Der Parlamentarismus hat sich nur voll in seinem Mutterlande England bewährt, wo er in jahrhundertlangem Gegenspiel zweier großer Parteien, die sich in Regierung und Opposition abwechselten, das politische Leben der Nation auf eine viel bewunderte und viel beneidete Höhe führte. Bei mehreren oder gar vielen Parteien aber muß er entweder die nach so und so vielen Seiten gebundene und daher nicht immer voll aktionsfähige Regierung einer „breiten Koalition“ bringen oder sogar eine Regierung, die sich auf eine Minderheit stützt und nur deswegen bleibt, weil sich andere Parteien zunächst mehr oder minder wohlwollend neutral verhalten und den Augenblick, in dem sie durch Entziehung des Vertrauens die Regierung stürzen wollen, noch nicht für gekommen erachten. Die junge deutsche Demokratie hat unter dem unseligen Zusammentreffen von Parteizersplitterung und parlamentarischen System schon viel leiden müssen. Endlose Koalitionsverhandlungen und nur halb im Sattel sitzende Regierungen, die anstatt arbeiten zu können balancieren mußten, sind ihr nicht erspart geblieben. Verhältnismahl und Parlamentarismus rauben, wenn sie zusammentreffen und nicht andere glückliche Umstände einen Ausgleich schaffen, der Politik eines Staates jene Stetigkeit, deren sie dringend bedarf. Denn die ständige kaleidoskopartige Verschiebung, welche das Spiel der Kräfte unter den politischen Parteien mit sich bringt, zieht leicht auch die Regierung mehr als zuträglich in die kleinen und kleinsten innerpolitischen Bewegungen hinein und nimmt ihr unnötig Kraft und festen Boden unter den Füßen.

Deswegen ist es von größter Bedeutung für das staatliche Leben Deutschlands gewesen, daß die Verfassung in der Flucht der Erscheinungen wenigstens einen ruhenden Pol kennt: die Reichspräsidentenschaft. Sie ist wohl die am besten gelungene Institution, welche die Weimarer Versammlung geschaffen hat. Sie ist aber zugleich auch keine Nachahmung ausländischer Präsidentschaften, sondern ein auf deutsche Verhältnisse zugeschnittener eigener Typ, der „deutsche Typ“, wie ihn die Staatsrechtswissenschaft bezeichnet. Er hält zwischen der bloßen Repräsentationspräsidentschaft Frankreichs und dem mit voller Exekutivgewalt regierenden amerikanischen Präsidenten eine weise Mitte. Der Reichstag und die politischen Parteien finden im Reichspräsidenten einen Gegenspieler oder können ihn wenigstens finden, wenn der Präsident eine Persönlichkeit ist. Denn mehr als anderwärts macht hier nicht das Amt den Mann, sondern der Mann das Amt. Außerlich betrachtet sind nämlich die Befugnisse des Präsidenten gering. Er ernennt und entläßt zwar die Regierung (Art. 53 R.-V.), kann aber wegen des parlamentarischen Systems dem Reichstag keine ihm nicht genehme Regierung aufdrängen. Er kann auch den Reichstag auflösen (Art. 25), was bekanntlich gegenüber jedem Parlament die wirksamste Waffe bedeutet, aber er ist dabei, wie bei allen seinen amtlichen Handlungen, an die Gegenzeichnung des vom Reichstag abhängigen Reichskanzlers oder zuständigen Reichs-

ministers gebunden (Art. 50 R.=B.). Trotzdem ist die Mitwirkung eines über Parlament und Parteien stehenden, unabhängigen höchsten Staatsorgans bei wichtigen politischen Akten hochbedeutungsvoll. Denn sie enthält die Möglichkeit, im gegebenen Augenblick auch einmal mit der eigenen Meinung hervorzutreten und sie durchzusetzen. Dabei wird das Gewicht dieser eigenen Meinung um so größer sein, wenn sie nicht in einem ständigen Hineinregieren in die Tagespolitik zum Ausdruck kommt, sondern nur dann hervortritt, wenn eine schwierige Lage nach der Lösung verlangt und die Parteien versagen. Hier hat sich, dank den beiden Männern, die in Deutschland bisher die Präsidentschaft bei aller Verschiedenheit ihrer politischen Einstellung im gleichen Streben nach überparteilichkeit führten, schon eine Tradition gebildet. Zugleich hat aber der richtige Gebrauch der verfassungsmäßigen Befugnisse Stellung und Ansehen der ganzen Einrichtung sehr gehoben und eine Entwicklung geschaffen, deren Verlauf durch eine Verfassungsänderung zur „Hebung der Stellung des Präsidenten“, wie sie zur Zeit vielfach angestrebt wird, eher gefährdet als gefördert werden kann.

Es ist überhaupt sehr die Frage, wie weit die Weimarer Verfassung, deren Stärke, wie sich immer mehr herausstellt, in den mancherlei Entwicklungsmöglichkeiten liegt, ein noch so gut gemeintes Verbessern, das da und dort Hand anlegt, vertragen kann. Ein neues staatsrechtliches System balanciert sich mit der Zeit von selbst aus. Bei gesunder Entwicklung nehmen die Organe und Einrichtungen, die wichtig und notwendig sind, von selbst allmählich die Stellung ein, welche ihnen zukommt, während die andern verkümmern. Das zeigt sich z. B. deutlich bei Volksbegehren und Volksentscheid, die in der Schweiz wirklich lebendige Institutionen sind. Im Gegensatz dazu wurde in Deutschland das Volk als Schiedsrichter zwischen den mit der Gesetzgebung betrauten Organen Reichstag, Reichspräsident und Reichsrat, wie es die Verfassung in Art. 73 und 74 vorsieht, noch nie zur Urne gerufen und hat bisher nur ein einziges Mal mit negativem Erfolg für die Anrufer auf Initiative abgestimmt. Dagegen sind mehrere versuchte Initiativen wegen mangelnder Beteiligung noch nicht einmal zur allgemeinen Abstimmung gelangt. Es sähe heute in Deutschland nicht anders aus, wenn in der Verfassung kein Wort von Volksentscheid und Volksbegehren enthalten wäre. Damit soll natürlich über den Wert der Einrichtungen als solcher kein Urteil abgegeben, sondern nur gezeigt werden, daß es auch bei der deutschen Verfassung nicht allein darauf ankommt, was in den einzelnen Artikeln steht, sondern in erster Linie auf das, was aus der Verfassung gemacht wird.

Man hat die Weimarer Verfassung einen „Notbau“ genannt. Die Berechtigung zu einer solchen Bezeichnung soll nicht bestritten werden, denn sie ist in tiefster Not geschaffen worden. Aber der Notbau steht jetzt zehn Jahre und man hat sich, so gut es ging, darin häuslich eingerichtet. Man kann es auch verstehen, daß jetzt versucht wird, am Bau zu flicken und ihn noch wohnlicher zu machen. Dabei sollte aber nie vergessen werden, daß es mit neuen Verfassungsartikeln allein nicht ge-

tan ist, und daß jede einschneidende Verfassungsänderung nicht nur den toten Buchstaben, sondern auch das lebendige Leben der Nation berührt.

Zur Lösung der Römischen Frage.

Von Eduard His.

Die ersten dürftigen Bekanntmachungen über eine Lösung der sog. Römischen Frage durch die Verträge vom 11. Februar 1929 zwischen der päpstlichen Kurie und dem Königreich Italien kommen nicht ganz unerwartet; denn seit dem Weltkriege wurden stets Lösungsversuche diskutiert. Daß eine formell einwandfreie juristische Verständigung der Parteien erwünscht sei, wurde zu einer stets allgemeiner anerkannten Überzeugung. Denn der Form nach war der Kriegszustand zwischen Italien und dem Kirchenstaat 1870 nicht durch einen Friedensschluß, sondern bloß tatsächlich beendet worden. Es tauchte daher schon während des Weltkrieges der Vorschlag auf, es solle dem Papste, als Rest des entzerrnen Kirchenstaates, der Vatikan mit etwas Umgelände als Staatsgebiet überlassen werden, unter Wahrung im übrigen der Integrität Italiens; dieser neue „Kirchenstaat“ solle auch die völkerrechtliche Anerkennung weiterer christlicher Mächte erlangen. Für eine solche Lösung schienen die Verhältnisse im Königreich nicht ungünstig, da sich eine starke klerikale Volkspartei entwickelt hatte, die ebenfalls mächtigen Sozialisten sich nicht als Gegner der Verständigung erwiesen, und somit nur ein traditionelles Widerstreben der Liberalen und des savoyischen Königshauses zu überwinden war.

An internationaler Achtung hatte es der Kurie zwar längst nicht mehr gefehlt. Bismarck hatte 1886 den Papst als Schiedsrichter gewonnen im internationalen Konflikt mit Spanien über die Karolineninseln; er hatte damit zu verstehen gegeben, daß der Papst eine den weltlichen Souveränen ebenbürtige Rangstellung einnehme. Aber der „Kriegszustand“ zwischen Papst und Königshaus führte doch zu allerlei grotesken Verhältnissen. Vor allem war es den katholischen Monarchen (bis 1921) benommen, beim König in Rom Besuche abzustatten, weil dadurch der Papst verletzt worden wäre; nichtkatholische Herrscher dagegen brachen das Eis und besuchten, nach dem König, auch den Papst, so Eduard VII. in einer bessern Mietskutsche, Wilhelm II. dagegen in eigens mitgeschlepptem Galawagen und umringt von einem Trupp strammer Potsdamer Garde du corps (1903). Dennoch waren die Gegensätze zwischen dem savoyischen Königshaus und der Kurie nicht leicht zu überbrücken. Noch unter Leo XIII. — von Pio nono nicht zu reden — galten die Savoyer als „Usurpatoren“; ein Bierwagen der Firma Peroni in Rom, auf dem der savoyische Adler aufgemalt war, wurde bei der Einfahrt zum Vatikan angehalten und mußte das verhasste Emblem mit Lumpen verhüllen! Unter Pius X. dagegen wurde jede weitere Zu-