

## Dokumentation

### ZUR FRAGE DER STAATSFÜHRUNG IN DER WEIMARER REPUBLIK

#### *Vorbemerkung*

Der Text der hier wiedergegebenen Rede des Soziologen Alexander Rüstow vor der Deutschen Hochschule für Politik am 5. Juli 1929 und die sich hier anschließenden Diskussionsbeiträge<sup>1</sup> von Hermann Heller<sup>2</sup>, Josef Wünsch<sup>3</sup> und Theodor Heuss folgt dem Stenogramm. Geringfügige orthographische und grammatikalische Fehler sind verbessert worden, ohne stilistisch oder gar inhaltlich etwas zu verändern. Einige Verbesserungen am überlieferten Text sind bereits seinerzeit durch die Autoren erfolgt, wo offensichtlich Mißverständnisse und Hörfehler des Stenographen vorlagen. Die Autoren haben im Zusammenhang mit der jetzigen Drucklegung den Text einer erneuten Durchsicht unterzogen, um sprachliche Unebenheiten, insbesondere solche rhetorischer Art, zu glätten.

Das Thema, das mit der Dokumentation angeschnitten wird, ist zeitgeschichtlich in einem besonderen Sinne. Das Problem der Festigung und Sicherung der Staatsautorität in einem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen ist nicht nur für die Weimarer Republik von entscheidender Bedeutung gewesen. Ob starke Parteien und Verbände einen starken Staat ermöglichen und dulden werden, ob er sich gründen kann auf die freie Bewegung der Massen, ist, so wird man wohl sagen dürfen, zu einer politischen Kernfrage des technischen Zeitalters geworden. Die Bonner Republik hat bei ihrer Entstehung, unter dem Eindruck des Scheiterns der Weimarer Republik, bewußt – „Bonn ist anders wie Weimar“ – Lehren aus der Vergangenheit gezogen. Manchem scheint in der Ära Adenauer abgeholfen, was 1929 institutionell und personell beklagt wurde. Es sei nur erinnert an die Entwicklungstendenz zum Zweiparteiensystem, an die starke institutionelle und parteipolitische Stellung des Bundeskanzlers, an den plebiszitären und personalen Charakter der Wahlentscheidungen. Was Rüstow 1929 Diktatur mit Bewährungsfrist oder Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie nannte, ist zweifellos heute, wenn auch nicht *de iure* so doch *de facto* gegeben. Was die Schwäche Weimars war, kann als Stärke Bonns gelten, wobei sich freilich neue Probleme und Risiken eingestellt haben.

<sup>1</sup> Die Veranstaltung fand als letzte im Rahmen einer Reihe von „Ausspracheabenden“ über „Probleme der Koalitions-Politik“ statt. Am 21. Juni 1929 hatte Wolfgang Schwarz über „Regieren durch Parteien-Koalition im deutschen Parlamentarismus“ gesprochen. Ihm folgten am 28. Juni 1929 Carl Schmitt mit dem Thema „Der Mangel eines *pouvoir neutre* im neuen Deutschland“ und am 2. Juli 1929 Hermann Heller mit „Demokratische und autoritäre Formen der Staatswillensbildung“.

<sup>2</sup> Geb. 1891. Seit 1928 a. o. Prof. der Rechtswissenschaft an der Universität Berlin. Gest. 1934 in der Emigration.

<sup>3</sup> Geb. 1897. Wirtschaftsredakteur der „Kölnischen Zeitung“ bis 1929. Leitete dann als Journalist in Berlin ein eigenes Büro.

Doch neben solch allgemeinen Aspekten der Dokumentation ist sie auch Quelle für eine ganz bestimmte geschichtliche Situation. Schon im März 1930 ist eingetroffen, was Rüstow wenige Monate zuvor sorgenvoll hatte kommen sehen. Aus der latenten, an der Sanierung der Finanzen akut werdenden „Krise des Parteienstaates“ drängte die neue Form des Präsidialstaates hervor. Der „Zündstoff“ in den „unsichtbaren Kellergewölben“ der politischen Verhältnisse Deutschlands fing an sich zu entladen. Das von Rüstow skizzierte System der Neutralisierungen eigentlich politischer Entscheidungen, das System der durch den Koalitions-„Kuhhandel“ geförderten „Flucht aus der politischen Verantwortung“ erhielt seine Quittung. Die auf Artikel 48 der Reichsverfassung gestützte Notverordnungsgewalt des Reichspräsidenten unternahm es, auf ihre Weise genau dem Ziel zu dienen, das in der Dokumentation als Stärkung der Staatsgewalt bezeichnet ist.

Die geschichtliche Entwicklung folgte damit einer Linie, die in der Dokumentation mannigfach berührt wird (so in Rüstows Auseinandersetzung mit dem Antrag des Stahlhelms vom September 1928, ein Volksbegehren zur Änderung der Reichsverfassung einzuleiten und in seinen Bemerkungen zu Carl Schmitts Thesen über den „Hüter der Verfassung“). Die Forderung nach einem starken Reichspräsidenten ist schon 1918/19 von Max Weber und Friedrich Meinecke erhoben worden. Auch bei ihnen klingt der Gedanke der Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie an. „So ist recht eigentlich“, so schrieb Meinecke schon 1910 (Politische Schriften und Reden, S. 51), „die temporäre Vertrauensdiktatur die spezifisch moderne Verwaltungs- und Regierungsform.“ In solcher Tradition eines staatlich denkenden Liberalismus bekennt sich hier auch Theodor Heuss zum starken Reichspräsidenten.

Rüstows Vorschläge zielten freilich anderswohin. Nicht der überparteiliche Reichspräsident, sondern der politische Reichskanzler sollte gestärkt werden. Nur diese Lösung schien ihm innerhalb der Grenzen der Demokratie Weimarer Prägung zu bleiben. Rüstow riskierte dabei, was Hermann Heller in der Diskussion die Vermischung zweier einander fremder Strukturprinzipien nannte. Der Jurist Heller schloß aus dem logischen Paradox von Demokratie und autoritärem Staat auf das Unzulässige des Vorschlags. Doch Rüstows projektierte Lösung, die der weiteren Minderung staatlicher Substanz entgegenwirken sollte, nahm sich fremdartig nur auf dem Hintergrund der deutschen politischen Tradition aus. Es war nur folgerichtig, wenn Rüstow auch eine Neuorientierung des deutschen Staatsdenkens forderte. Sie wollte in Übereinstimmung mit Smend den Staat sehen lehren als Integration gesellschaftlicher Kräfte im Gegensatz zu der, wie Rüstow sich ausdrückte „mechanistischen, äußerlichen Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts“. Deshalb sollte der gesuchte starke Führer auch nicht „oben“ stehen und handeln über den Massen. Die „Gestalt der Masse, die Gestalt, in der sie sich zum Führer hin befindet“, solle vielmehr „entscheidend für seine Führereigenschaft und für seine Führerstellung“ sein. Damit ist der traditionelle Obrigkeitsstaat als Weg zu einer starken Staatsführung abgewiesen. Eben auf ihn ist in der Ära Brüning aber schließlich der Rückgriff erfolgt. Die folgende Dokumentation erhält deshalb ge-

rade dadurch ihre geschichtliche Bedeutsamkeit, daß sie dartut, daß 1929/30 nicht nur der Präsidialstaat als Alternative zum Parteienstaat sich anbot.

W. Besson

*Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie*

Alexander Rüstow:

Die Vortragsreihe, an deren Ende wir heute abend stehen, hat schon mehrmals darunter gelitten, daß Themenformulierungen zu Mißverständnissen Anlaß gegeben haben. Durch diese Erfahrung gewitzigt, habe ich mir überlegt, ob man mein Thema nicht auch mißverstehen könnte. Man kann es in der Tat. Und so möchte ich diesem Mißverständnis gleich von vornherein vorbeugen.

Wenn man nämlich die Worte meines Themas juristisch nehmen würde, so könnte man darunter verstehen, einerseits, auf die heutigen deutschen Verfassungsverhältnisse angewandt, „Diktatur im Rahmen der Demokratie“, „Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie“, jene diktatorischen Maßnahmen auf Grund des Artikels 48. Davon will ich aber nicht reden. Ebenso will ich auch nicht von den schon weiteren und sich schon näher mit meinen Gedankengängen berührenden Fragen reden, ob nicht die Diktatur, die heute in einer Reihe von Staaten herrscht, ihrerseits nicht nur in dem auf der Hand liegenden und allgemein bewußten großen Gegensatz zur Demokratie besteht, sondern ob sie nicht in sich gewisse demokratische Elemente dennoch enthält. Aber auch über diese Frage wollte ich eigentlich nicht reden.

Ich hatte die beiden Worte, „Demokratie“ sowohl wie „Diktatur“, in dem ganz trivialen, ganz populären Sinne gemeint, in jenem Sinne, der nicht, wie der Jurist, die Begriffe abgrenzt, sondern der nur gefühlsmäßig auf das Zentrum der Begriffe losgeht, der sich also unter Diktatur das vorstellt, wie sie heute in Italien und Spanien usw. ist, und unter Demokratie das, wie sie bei uns und in Frankreich und sonstwo ist, und wo nun die heutige politische Atmosphäre Europas bis in große Tiefen hinein sich gekennzeichnet findet durch eine gefühlsmäßige Antinomie. Es steht nämlich so, daß sich quer durch die europäische Atmosphäre der Widerstreit der gefühlsmäßigen Einstellung, der Bejahung und Verneinung zu diesen beiden Polaritäten, zieht, und zwar ist es ganz besonders so, daß in den Staaten, die heute noch demokratische Verfassungen haben, es nicht wenige gibt, die mehr oder weniger überwiegend, mehr oder weniger bewußt, mehr oder weniger sich eingestehend oder nicht, irgendeine Sehnsucht nach Diktatur in irgendeinem Grade und in irgendeiner Form empfinden, und daß umgekehrt gerade in den diktatorisch regierten Staaten eine starke Sehnsucht nach Demokratie in irgendeiner Form verschwiegen oder geäußert da ist, wenn auch diejenigen, die diese Sehnsucht nach Demokratie am stärksten empfinden, sich im allgemeinen mehr oder weniger unfreiwilliger Weise außerhalb ihrer Vaterländer zur Zeit befinden, was ja auch ein Charakteristikum des bestehenden Zustandes ist.

Jedenfalls scheint dieser Gefühlskonflikt doch zu beweisen, daß so, wie die Dinge heute liegen, beide Zustände, beide Verfassungszustände, nicht als voll befriedigend empfunden werden, daß man an beiden Positives und Negatives sieht, daß diejenigen, denen das Negative der einen Seite besonders nahe auf der Haut brennt, das Positive der anderen besonders stark sehen, und umgekehrt. Und daraus resultiert ganz von selber die Frage, ob das nicht änderbar ist, ob das unvermeidlich ist, ob eben nicht, wie das so mit irdischen Dingen steht, jede der beiden Formen ihre Vor- und Nachteile hat, die notwendig mit ihr verbunden sind, oder ob es nicht vielleicht eine Möglichkeit gibt, das Positive auf der einen und das Positive auf der anderen Seite in

irgendeiner Weise und in irgendeiner Form miteinander zu vereinigen. Und das eben – und weiter nichts – wollte die Formulierung meines Themas sagen, denn, wie Ihnen mein Freund Wolfers<sup>1</sup> eben schon andeutete, glaube ich allerdings, einen Weg, auf dem so etwas möglich ist, zu sehen.

Wenn ich sagte, daß in den demokratischen Staaten, also auch bei uns, eine sehr weitgehende Unzufriedenheit mit den gegenwärtigen politischen Verhältnissen vorhanden sei, so muß ich allerdings sagen, daß wir hier gerade das Glück hatten, einen der so sehr seltenen Vertreter einer fast völligen Zufriedenheit, mit den Dingen, wie sie augenblicklich sind, zu Gehör zu bekommen; das war Herr Wolfgang Schwarz. Gerade weil er das Messen des heutigen Zustandes an irgendwelchen außerhalb gelegenen Idealen grundsätzlich ablehnte und damit die mit solchem Messen – selbst wenn es negativ ist – doch irgendwie verbundene Idealisierung vermieden hat, weil er die Dinge wirklich so sah, wie sie sind, kam in seiner Schilderung der bestehenden Verhältnisse ein Bild heraus, das für unser Gefühl eine erschreckende Portrait-Ähnlichkeit hatte. Trotzdem war das Bild noch keineswegs vollständig, und es lassen sich noch einige Züge nachtragen, die allerdings unserem Gefühl nach wohl das Bild nicht liebenswürdiger machen werden.

Schwarz sagte kürzlich in einer Diskussion: wenn man dem gegenwärtigen Regierungssystem seine verantwortungsscheue Schlappeheit usw. vorwerfe, so gäbe es doch auch Ausnahmen, und zu diesen Ausnahmen gehöre z. B. der Reichsaußenminister Stresemann. Nun ist in der Tat zuzugeben, daß er sich relativ in dieser Richtung von anderen unterscheidet, und daß er vielleicht in dieser Beziehung noch das höchste Niveau hält, wenigstens unter der gegenwärtigen Besetzung. Trotzdem glaube ich, daß, wenn ihm – darauf bezog sich ja Schwarz – von deutschnationaler Seite diktatorische Amtsführung vorgeworfen worden ist, dieser Vorwurf ein unverdientes Lob enthält. Und ich möchte, um eine Einzelheit zu nennen, nur darauf hinweisen, in welcher eigentlich doch erstaunlichem Grade er sich die Führung in einem der wichtigsten Probleme seines Ressorts, nämlich in dem Reparationsproblem, durch andere, verfassungsmäßig dafür nicht zuständige Stellen hat aus der Hand nehmen lassen. Ich meine sowohl den Reichsbankpräsidenten als auch jetzt zuletzt die Pariser Sachverständigen, wobei gerade das letzte beweist, daß es sich hier um keinen persönlichen Vorwurf handelt, sondern sogar um eine gar nicht intern deutsche, sondern internationale Erscheinung. Es ist ja auch sonst so, daß diese deutschen Dinge nicht isoliert stehen, wenn sie auch vielleicht anderwärts noch nicht zu dem Grade entwickelt sind.

Ich kann auch noch an ein paar Dinge erinnern, die alle in der gleichen Richtung liegen, nämlich in der Richtung auf eine Entziehung von Zuständigkeiten, auf eine Eskamotierung von Zuständigkeiten, auf alle diese Dinge, auf die jeder verantwortungsfreudige Politiker stark reagieren würde – daß man alle diese Dinge geschehen läßt, ja vielleicht sogar froh darüber ist, Verantwortung los zu sein. Beispielsweise zwei so wichtige Instrumente in der Hand des Reiches, wie es die Reichsbank und die Reichsbahn waren, sind seinerzeit durch den Dawes-Plan und das Londoner Abkommen dem Reiche entfremdet worden. Nun sollte man meinen, daß jetzt, wo die Gründe, die damals dafür sprachen, weggefallen sind, und der vom Ausland auf uns ausgeübte Druck im Lockern begriffen ist, allgemein die nationale Forderung aufgestellt würde, diese uns aufgezwungenen Abschreibungen von der Zuständigkeit des Reiches wieder rückgängig zu machen. Sie wissen alle, daß kaum an irgendeiner Stelle diese Forderung erhoben wird, daß man als ganz selbstverständlich zu betrachten scheint, daß das so bleibt – sehr charakteristisch!

<sup>1</sup> Dr. jur., Dr. phil. Geb. 1892. Privatdozent an der Universität Berlin, Studienleiter an der Deutschen Hochschule für Politik, seit Sommer 1930 deren Direktor.

Erfahrungen derselben Art gibt es in Fülle. Ich erinnere von der anderen Seite her – nicht nur bezüglich des Reparationsproblems – an die dauernden Zuständigkeitserweiterungen des Reichsbankpräsidenten gegenüber den zuständigen Ressorts der Reichsregierung, die alle fast unwiderrprochen hingenommen wurden. Ich erinnere an die den Zuständigkeitserweiterungen auf dem Fuße folgenden Zuständigkeitsüberschreitungen des Reparationsagenten, die ebenso hingenommen wurden. Ich erinnere sogar an die ja bekannte Reaktion gewisser nicht einflußloser Kreise in Deutschland hierauf, die aus allerlei Gründen das sogar begrüßt haben. Jedenfalls, eine positive nationale, staatliche Reaktion auf diese Entfernung wichtiger und zentraler Verantwortung von der zentralen Stelle weg blieb aus.

Der sehr krasse Fall, daß die Entscheidungen über den Etat, und zwar über einen Etat, der in anderer Form, in der verfassungsmäßigen Weise, schon eingebracht gewesen war, durch ein verfassungsmäßig gar nicht vorgesehenes Organ, im apokryphen Finanzsachverständigen-Ausschuß der Fraktionen gefällt wurde – dieser Fall wurde schon erwähnt. Es hat sich aber dann in den letzten Wochen ein ganz ähnlicher Fall ereignet, der nur durch den Zufall des Ausgangs nicht zu positiven gesetzlichen Maßnahmen geführt hat, wenigstens nicht unmittelbar, nämlich jener Ausschuß des Getreidemonopols, der genau so in keiner irgendwie verfassungsmäßig vorgesehenen Form zusammengesetzt war, außerdem ganz einseitig schon zusammengesetzt war aus Leuten, die mehr oder weniger bereits den Plan, über den eigentlich erst vorbereitend beraten werden sollte, vertraten, und bei dem es gar kein Zweifel gewesen wäre, daß, wenn innerhalb dieses Ausschusses eine Einigung zustande gekommen wäre, damit die Entscheidung der verfassungsmäßigen Instanz inhaltlich präjudiziert gewesen wäre.

Das führt nun zu gewissen allgemeinen Linien, die allen diesen Erscheinungen mehr oder weniger gemeinsam sind. Man kann geradezu sagen, daß sich heute ein System entwickelt hat, ein stillschweigendes System der Verantwortungsflucht, der Neutralisierung der politischen Verantwortung, und man kann geradezu den Versuch machen, gewisse Grundlinien, gewisse Grundsätze für dieses System nebeneinander zu stellen. Da ist einmal eine Erscheinung, die gerade kürzlich Carl Schmitt behandelt hat, nämlich die Juridifizierung, die justiz- und gerichtsförmige Erledigung von eigentlich politischen Dingen, die ja im Grunde nichts anderes ist als eine Form der Verantwortungsflucht. Da es sich nämlich um politische Entscheidungen handelt, so wird dadurch, daß man sie einem scheinbar richterlichen oder formell richterlichen Gremium überträgt, das ja nicht zu entscheiden, sondern nur zu subsumieren hat, die eigentliche politische Verantwortung eskamotiert. Auch dieses richterliche Gremium kann nicht viel anderes als seine Subsumtion auftragsgemäß vollziehen. Nachher ist die Entscheidung da, und niemand hat die Verantwortung, wie es in der Absicht der Beteiligten liegt. Das ist z. B. weitgehend bei der Schlichtungsordnung der Fall, wo Dinge, die politische und wirtschaftliche Entscheidungen sind, in Form einer Gerichtsentscheidung gefaßt werden. Das ist z. B. der Fall gewesen bei der Art, wie beim Ruhrkonflikt die sachlichen, inhaltlichen Entscheidungen auf Entscheidungen der Arbeitsgerichte hinübergeschoben wurden. Der Hergang war in diesem Falle vollkommen begreiflich und hatte auch manches Positive. Aber er fällt auch unter diese Kategorie. Es ist endlich ganz grundsätzlich beim Kartellgericht der Fall, wo es sich auch eigentlich dauernd um politische, wirtschaftspolitische Entscheidungen handelt, und diese Entscheidungen immer wieder in der Form von Gerichtsurteilen, von Subsumtionsurteilen ergehen.

Eine zweite Form, in der diese Neutralisierung der Verantwortung heute ganz allgemein stattfindet, ist die Form der Präjudizierung, so nämlich, daß man die inhaltliche und die formelle Entscheidung auseinanderzieht, daß die inhaltliche Entscheidung vorher von einem nicht dazu formell befugten Gremium getroffen wird, das

aber durch seine Autorität, durch die Stellung, die man ihm von seiten der formellen Zuständigkeitsinstanzen konzedierte hat, ein solches Gewicht hat, daß man mit diesem Gremium, das formell verantwortungslos ist, den verantwortlichen Instanzen die Hände gebunden hat, die dazu ja sagen müssen, so daß man nicht mehr weiß, wo die eigentliche politische volle Verantwortung liegt.

Das ist z. B. bei Handelsvertragsverhandlungen mehrfach in den letzten Jahren der Fall gewesen. Es ist so gewesen, daß teils direkt Verträge, private internationale Verträge, den Handelsvertragsverhandlungen vorhergegangen sind, wo dann zwar der Staat, der abzuschließen hatte, formell die Möglichkeit hatte, sie zu ignorieren, faktisch sie aber nicht ignorieren konnte. Es ist auch so, daß der Inhalt der staatlichen Handelsverträge zum großen Teil durch private Verhandlungen zwischen den beiderseitigen Interessenten in der gleichen Weise präjudiziert wird. Gegen unverbindliche Fühlungnahme und sachliche Klärung der Materie auf diesem Wege ist selbstverständlich nichts zu sagen. Aber wenn das eben zu einem Präjudiz und zu einer Abschiebung der Verantwortung vom Staate führt, der formell Handelsverträge abschließt, so ist das, wie Herr Direktor Lange es ja neulich öffentlich bezeichnet hat, eine bedenkliche Erweichung der staatlichen Autorität.

Übrigens ein sehr wichtiger Fall, der wohl im allgemeinen nicht unter dem Gesichtspunkt einer Präjudizierung gesehen wird, liegt ja an einer äußerst grundsätzlichen Stelle vor, nämlich bei unserem Wahlrecht. Bei unserem Wahlrecht ist es so, daß durch die von den Parteien, also verfassungsmäßig nicht irgendwelchen verantwortlichen Stellen, eingereichten gebundenen Listen die Entscheidung des souveränen Volkes, die verfassungsmäßige und demokratisch grundlegende Entscheidung, in der gleichen Weise präjudiziert wird. Zwar fällt die formelle Entscheidung bei der Wahl, sie ist aber durch die Listen, so wie unser Wahlrecht heute ist, gebunden.

Die allerhäufigste und beliebteste Form der Präjudizierung der Verantwortung ist aber heute die Abschiebung der materiellen Verantwortung auf Sachverständigen-Gremien. Das liegt ja heute in der Luft und gehört ja heute zu den allerbeliebtesten Dingen, die von vielen Menschen als durchaus legitim und sogar als sachlicher Fortschritt angesehen werden. An die Pariser Konferenz habe ich schon erinnert. Es ist aber auch bei den Gesetzesvorschlägen, die zur Zeit zur Diskussion stehen, ebenso. Man hat beispielsweise in einem bezeichnenden Parallelismus sowohl in dem Entwurf für die Erneuerung des Kartellrechts wie in dem Entwurf für die Erneuerung des Schlichtungsrechts, vielleicht ohne sich dessen bewußt zu sein, ganz parallel zwar einerseits die Tendenz gehabt, die wirtschaftspolitische Entscheidung der dafür verfassungsmäßig zustehenden Stelle, nämlich dem Kabinett, zuzuschieben, aber dann doch wieder nicht den Mut gehabt, das klar so zu konstruieren, sondern man hat vor das Kabinett in jedem der beiden Fälle eine Sachverständigenkammer eingeschaltet, die wiederum zwar keine formelle Verantwortung hat – das Kabinett kann, wenn es will, gegen das Votum der Kammer entscheiden –, aber die Stellung der Kammer ist so und soll so sein und hat selbstverständlich solches Gewicht aus tausend Gründen, auf die ich nicht einzugehen brauche, daß es in der Regel nicht geschehen wird, sondern daß in der Regel die Sache mit dem Spruch der unverantwortlichen Kammer für die verantwortliche Regierung entschieden ist, so daß die Regierung wieder ihre Hände in Unschuld waschen und sagen kann: ja, die zuständigen Sachverständigen haben so entschieden.

Endlich gibt es noch eine andere, sehr beliebte Form der Eskamotierung der Verantwortung, das ist nämlich die, die sozusagen von selber entsteht, wenn man nur lange genug die Entscheidung hinausschiebt, nämlich daß man sich in die Zwangslage kommen läßt, daß man es so weit kommen läßt, bis man in einer Zwangslage ist und nicht mehr anders kann, und wo dann die Verantwortung dadurch abgenommen

wird, daß man das einzige tut, was einem noch übrig bleibt, und wo jeder schlechterdings zugeben muß, es war nicht mehr anders möglich, es blieb keine Wahl.

Das sind so etwa die hauptsächlichsten *arcana dominationis* des heutigen Systems. Und allen gemeinsam ist nun diese Einstellung zur politischen Verantwortung, diese höchst seltsame und paradoxe Einstellung, daß politische Verantwortung heute das ist, was der Politiker flieht, was er zu vermeiden hat, das, was man seinem ärgsten Feinde wünscht und seinem ärgsten politischen Feinde zuzuschieben sich bemüht. Es ist ein Triumph, man hat das Gefühl, er ist hineingefallen, wenn man es so gedeichselt hat, daß er die Verantwortung hat auf sich nehmen müssen. Ich erinnere an die berühmte Sache, die in allen Wahlreden noch lange eine Rolle spielen wird, mit der Dawes-Abstimmung der Deutschenationalen. Man hat sie hineingelegt, denn sie haben die Verantwortung, Mitverantwortung wenigstens, übernehmen müssen. Das ist mit unserer Politik in dieser Hinsicht einigermaßen gleich jenem bekannten Gesellschaftsspiel, „Schwarzer Peter“ heißt es, glaube ich (Heiterkeit), wo ein Taschentuch jemandem zugeschoben wird. Das Taschentuch ist die politische Verantwortung. Keiner will es haben; wer es doch hat, ist hereingefallen.

Das ist ja nun nicht zufällig und entspricht nicht nur einer psychologischen Krankheitserscheinung, irgendeiner Erweichung der einzelnen Subjekte, sondern unsere heutige Verfassungslage ist so, daß sie derartige Zustände geradezu züchtet, die Koalitionsregierung, so, wie sie sich heute ja abzuspielen pflegt. Inwieweit sie so sein muß und nicht anders sein könnte, darauf wird noch zu kommen sein. – Die Koalitionsregierung beruht ja auf dem Prinzip des Kuhhandels. Das, was heute politisch geschieht, hat in der Regel niemand so gewollt; und das, was irgendeiner der Beteiligten gewollt hat, geschieht in aller Regel nicht (Heiterkeit). Es geschieht etwas Drittes. Es geschieht eben der Kompromiß. Es geschieht etwas, für das mit Recht und bona fide alle die Verantwortung ablehnen können. Jede Partei kann sagen: wenn ihr das getan hättet, was ich gewollt habe, dann wäre es ganz anders und natürlich viel besser geworden, leider war ich in der Koalitionsregierung, und leider habe ich Konzessionen machen müssen. Die Konzessionen haben alles verdorben, oder umgekehrt: ihr wißt gar nicht, wie sehr wir euch vor den finsternen Plänen der anderen gerettet haben, die haben nämlich etwas ganz anderes gewollt, etwas viel Weitergehendes, wir haben, Gott sei Dank, das verhindert, und nur dadurch ist es nicht so schlimm geworden, wie es hätte werden können. Das sind die beiden Einstellungen, die im heutigen System absolut begründet sind, gegen die sich eigentlich gar nicht viel sagen läßt. Und was dabei herauskommt, ist das politische System der *exceptio plurium* (Heiterkeit), niemand will es gewesen sein, und niemand ist es im Grunde auch gewesen.

Dadurch kommt es ferner, was die Stellung der Parteien und die innere Konstitution der Parteien betrifft, so, daß es eigentlich überhaupt nur noch Oppositionsparteien gibt. Der heilsame Wechsel von Opposition und Regierungspartei, die Notwendigkeit, auch einmal die Regierung selber übernehmen, die Verantwortung tragen zu müssen – in diese Notwendigkeit kommt gar keine Partei mehr. Parteien können immer Opposition machen aus dem eben schon gesagten Grunde heraus: Parteien sind nie verantwortlich. Und was nun das Schlimme und das Desorganisierende ist, ist: die Parteien können sich von vornherein auf diese Lage einstellen. Sie brauchen bei ihren Versprechungen, und bei ihrer ganzen Taktik dem Wähler gegenüber, mit der unangenehmen Möglichkeit, auch einmal geradestehen zu müssen für das, was sie gesagt haben, überhaupt gar nicht zu rechnen. Es ist von vornherein klar, daß es nie so kommen kann. Und da der Prozentanteil bei allen Kompromissen, der auf den einen oder anderen Komponenten kommt, sich nie klar berechnen läßt, so kann man dann immer leugnen, daß auf den eigenen Anteil irgendeine Wirkung kommt.

Ich glaube, daß bei dieser Schilderung und ebenso auch schon bei den ja positiv gemeinten Schilderungen, die Herr Schwarz hier gab, die weit überwiegende Mehrzahl

von uns allen unmittelbar das Gefühl hat, daß das Verhältnisse sind, die so nicht erträglich sind. Aber wenn Schwarz mir gegenüber im Gespräch sagte: wieso denn nicht?, vielleicht sei das doch ein Irrtum, vielleicht sei das ein Vorurteil, vielleicht sei das ein Hängen an alten unberechtigten Gewohnheiten, dann hat er damit ja insoweit recht, als man natürlich ein derartiges Gefühl begründen muß, als es nicht einfach geht, negativ gefühlsmäßig zu reagieren und es nun dabei bewenden zu lassen. Ich glaube aber, daß sich dieses Gefühl sehr leicht und sehr gut begründen läßt.

Was wir nämlich hier vor uns haben, das ist ja nichts anderes als eine ständig fortschreitende politische Desintegrierung, das ist ja nichts anderes als eine Auflösung, eine dauernde Auflösung derjenigen Kräfte, die im Kern den Staat zusammenhalten, ja die den Staat eigentlich erst zum Staate machen, die den Staat konstituieren. Wir dürfen uns in der Richtung nicht täuschen lassen durch einen Umstand, auf den Herr Professor Bonn neulich hinwies, daß nämlich gar nicht zu bestreiten ist, daß die Verhältnisse sich, im großen gesehen, innerhalb der letzten fünf Jahre konsolidiert haben und offenbar auch noch in weiterer Konsolidierung begriffen sind. Diese Konsolidierung beruht auf ganz anderen Dingen. Das ist ein teils wirtschaftlicher, teils psychologischer Vorgang, ein Vorgang der Beruhigung, nach dem hohen Wellengang des Krieges und der Nachkriegszeit. Das renkt sich irgendwie wieder ein. Das tägliche Leben aller Beteiligten kommt irgendwie wieder in ruhige und sichere Bahnen, und die Summe aller dieser Beruhigungen, aller dieser Veralltäglichungen usw., diese überwältigende Summe aller dieser Vorgänge im kleinen, macht sich dann im großen als Konsolidierung, als Festigung der Verhältnisse geltend. Es wäre aber höchst verhängnisvoll, wenn man diese Festigung etwa als eine spezifisch politische, als eine staatliche Festigung, als eine Festigung des Staates ansehen wollte, sondern – so sehr diese Beruhigung dem Staate insofern zugute kommt, als die außerordentlich starke Beanspruchung der staatlichen Kräfte durch von außen kommende, durch aus dieser Desorganisation kommende Einwirkungen nach dem Kriege, zwar heute aufgehört hat, d. h. die Ansprüche, die an den Staat gestellt werden, sind insofern geringer geworden, als die Erschütterungen, denen er ausgesetzt wird, geringer geworden sind. Aber seine eigene Konsistenz, seine eigene Widerstandsfähigkeit gegen etwaige Erschütterungen, wird *pari passu* damit immer kleiner und nimmt von Tag zu Tag ab. Wir leben tatsächlich heute von der Substanz, wir leben vom Erbgutverbrauch, und auch von dem Erbgut an staatlicher Integrierung, das auf gemeinsamen Erlebnissen der erschütternden Ereignisse der letzten Jahrzehnte beruht, wird dauernd gezehrt, auch das wird dauernd verbraucht.

Wenn Smend, der im Anschluß an Theodor Litt die einzige adäquate Auffassung des Staates als einer lebendigen Gestalt erneuert hat, sagt, der Staat ist nur, weil und insofern er sich dauernd integriert, in und aus dem Einzelnen aufbaut im Sinne einer immer neuen Herstellung der Staatsgemeinschaft als Willensverband – in diesem Sinne ist das, was heute vor sich geht, genau entgegengesetzt gerichtet, es ist ein Abbau des Staates, es ist eine Auflösung der Zusammenhaltkräfte des Staates. Und wenn Renan mit dem bekannten Wort gesagt hat, das Innerste des Staates sei im Grunde ein täglich sich erneuerndes stummes Plebiszit, das „plebiscite de tous les jours“, dann ist nicht zu verkennen, daß dieses Plebiszit, das auch heute täglich und ohne daß wir es unmittelbar merken, stattfindet, daß es überwiegend gegen den Staat ausfällt, daß es sich um eine negative Akklamation handelt, daß der Gang der Staatsgeschäfte sich unter einem ständigen Murren des Staatsvolkes vollzieht. Unsere Politiker scheinen sich an dieses Begleitgeräusch ihrer Tätigkeit bereits weitgehend gewöhnt zu haben (Heiterkeit).

Eine der Folgen ist natürlich, daß man das Gefühl für die Notwendigkeit einer aus innerer Überzeugung erfolgenden Akklamation zu staatlichen Akten überhaupt schon verloren hat und bestenfalls an Stelle der Akklamation der Applaus getreten ist,



und daß an Stelle der Führung eben die Demagogie sich gesetzt hat, die statt auf Akklamation auf Applaus rechnet, denn so könnte man ja direkt den Unterschied definieren.

Politik und Staat werden uns durch das heutige System planmäßig vereckelt. Ich bin überzeugt, wenn heute einerseits die Steuerlasten nicht so drückend wären, daß dadurch jeder einzelne, der in der Wirtschaft steht, immer wieder gezwungen wird, sich mit dem Staate auseinanderzusetzen und sich um den Staat zu kümmern, und wenn auf der anderen Seite nicht so viele Wirtschaftssubjekte mit oder ohne Erfolg auf Staatssubvention rechneten oder sich auf Staatssubvention Hoffnung machten – daß, wenn diese beiden, gewiß nicht sehr hoch stehenden Verbindungen des Einzelnen mit dem Staate und der Staatsidee heute nicht in dem Maße bestünden, sich das allgemeine Desinteressement am Staate, das wir ja leider vor dem Kriege in großem Umfange hatten, wieder allgemein etabliert haben würde.

Wenn der Staat „panem et circenses“ den Untertanen zu liefern hat, dann muß man schon sagen, daß unser Staat heute diese beiden Verpflichtungen außerordentlich schlecht ausführt. Er liefert das Brot in Mengen, von denen bei der Verteilung viel zu viel hängen bleibt – ich meine jetzt natürlich, in übertragenem Sinne –, und das Schauspiel, das er liefert, kann, glaube ich, niemand als erhebend ansehen.

Das erste ist im übrigen das, was sich vielleicht am wenigsten, auch von einem Standpunkte wie dem, auf dem Schwarz steht, bestreiten läßt. Es ist eben so, daß heute ganz objektiv die Dinge, die geschehen müssen, und die auch tatsächlich geschehen, dieses Minimum, das eben an Staatstätigkeit unentbehrlich ist – daß diese ganz objektiven Dinge wirtschaftspolitischer und anderer Art, all die Verwaltungstätigkeiten, die sich täglich vollziehen sollen – daß alle diese Dinge schlecht geschehen, daß alle diese Dinge mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand und mit einem verhältnismäßig geringen Nutzeffekt geschehen, daß alle diese Dinge höchst unrationell und unproduktiv geschehen und daß – denn das ist ja die Folge davon – alle Impulse, diese Dinge grundlegend zu ändern und in sie einzugreifen, fehlen, – daß dieser Impuls zur Rationalisierung bei den heutigen Verhältnissen stecken bleibt und daß niemand da ist, der die Verantwortung übernehmen will, hier einzugreifen und das, was notwendig ist, zu tun.

Es ist gesagt worden, und zwar als Einwand gegen diese Gedankengänge, unsere heutige Lage sei ja doch weitgehend zwangsläufig, sie sei außenpolitisch zwangsläufig, und aus der außenpolitischen Zwangsläufigkeit folge eine ganze Menge innerpolitischer Zwangsläufigkeiten. Ja, wie ist es denn aber? Ist es nicht gerade so, daß dieser Zwangsläufigkeit nicht einmal entsprochen wird, daß nicht einmal das, was zwangsläufig unbedingt geschehen müßte, was unausweichlich ist, von dem niemand daran zweifeln kann und auch tatsächlich niemand daran zweifelt, daß es geschehen muß – daß selbst das nicht geschieht?

Ich brauche ja an die einzelnen Dinge, um die es sich da handelt, nicht weiter zu erinnern. Beispielsweise die Reichsreform. Ich glaube, es gibt sehr wenige Leute in Deutschland, die nicht das Gefühl haben – ich meine den ganzen Komplex aller Dinge einschließlich des Finanzausgleichs, all der Dinge, die da hineingreifen –, die nicht der Überzeugung sind, daß die geändert werden müssen. Aber es geschieht nichts. Es ist bis jetzt nichts geschehen, und ich bezweifle, daß etwas geschehen wird. Auf einem Teilgebiete, bei der Schlichtungsreform, waren lange Zeit hindurch alle überzeugt, daß geändert werden müßte. Es bestand sogar zwischen den entgegengesetzten Parteien Einigkeit darüber, in welcher Richtung. Man hat es aber so lange vertrödelt, die Konsequenz daraus mit Verantwortung zu ziehen, bis jetzt die Dinge allmählich mehr an den Bezirk des Kuhhandels herankamen und diese Einigkeit in die Brüche ging, bis gegenüber den grundsätzlichen Einstellungen die rein taktischen und parteimäßigen Einstellungen die Oberhand gewonnen haben. Denn, wie es sich

an dem Beispiel zeigt, ist es selbstverständlich so, daß ein derartiges Verhalten der Leitung auf die Geleiteten demoralisierend wirkt und daß natürlich auf die Dauer die interessierten Kreise nicht einsehen, warum sie verantwortungsbewußter sein sollten als ihre politischen Führer.

Ganz ähnlich, wie dieses Argument der Zwangsläufigkeit der Verhältnisse nicht zieht, zieht auch das Argument nicht, das als Entschuldigung angeführt wird, das Gleichgewicht der innerpolitischen Kräfte. Erstens einmal ist es mit dem Gleichgewicht, im einzelnen betrachtet, nicht immer so weit her, ganz abgesehen davon, daß es ein absolutes Gleichgewicht gar nicht gibt. Und zweitens ist es so, daß ja in vielen Dingen das Gleichgewicht der antagonistischen Kräfte den Freiheitsgrad des Führers, wenn er ihn benutzen will und der Kerl dazu ist, es zu tun, sogar erhöht, denn wenn eine Partei oder ein Klasse innerpolitisch das absolute Übergewicht hat, dann kann der Führer nur dieses Übergewicht exekutieren. Aber wenn die Parteien sich wechselseitig das Gleichgewicht halten, so wird dadurch für den führenden Politiker der Freiheitsgrad und die Möglichkeit der verantwortlichen politischen Entscheidung nicht kleiner, sondern größer, und wenn er trotzdem sie nicht ausnutzt, so ist das keine Entschuldigung, sondern dann ist der Vorwurf nur noch schwerer.

Nun verkenne ich nicht, daß man, so schwer man die Unerträglichkeit dieser Zustände empfinden mag, darauf nicht etwa kurzfristige Prophezeiungen gründen darf. Es ist ja für Deutschland charakteristisch, daß hier die Dinge unendlich langsam gehen. Man bekommt manchmal wirklich das Gefühl, als sei Deutschland das Land der unbegrenzten politischen Unmöglichkeiten (Heiterkeit). Es werden sich also auch diese Dinge wahrscheinlich noch länger hinziehen können, als es uns allen lieb ist. Aber wir dürfen uns dadurch nicht in Sicherheit wiegen lassen. Steter Tropfen höhlt den Stein. Und da der Staat ja nicht, wie wohl im 19. Jahrhundert die sehr grobe materialistische Vorstellung war, etwas ist, was irgendwo auf sich selber steht und da ist und schon für sich selber sorgt, und das übrige Leben vollzieht sich darunter oder unabhängig davon, sondern da der Staat ja tatsächlich aus gar nichts anderem besteht als aus dem politischen Leben des Staatsvolkes, so ist der Komplex aller dieser Erscheinungen etwas, was auf dieses politische Leben dauernd und in den Folgeerscheinungen mittelbar auf den Staat zersetzend wirkt – das heißt nichts anderes als den Staat zersetzen, was sich da vollzieht.

Es ist gar nicht zu verkennen, daß in den unsichtbaren Kellergewölben unserer politischen Verhältnisse sich dauernd, von Tag zu Tag, mehr Zündstoff anhäuft. Nun ist dieser Zündstoff ja – man kann fast sagen: zu unserem Glück – schon einmal, schon ein paar Mal vorzeitig zur Explosion gebracht worden von Leuten, die nicht warten konnten. Dadurch hat er sich wieder etwas abreagiert. Man hat mit der Anhäufung wieder von neuem beginnen müssen. Auch hier aber stehen doch Leute mit brennender Lunte. Da es scheint, daß diese Leute aus den Erfahrungen von damals gelernt haben, daß sie Geduld gelernt haben, desto gefährlicher ist die Situation. Ich bin ganz der Überzeugung, wie Hermann Heller neulich ausgesprochen hat, daß vielleicht langsam, vielleicht nach ein paar Jahren, wenn die Verhältnisse so weitergehen, wie sie jetzt in der Entwicklung sind, ohne allen Zweifel der Moment kommen wird, wo die Situation für eine Diktatur reif ist. Und ich glaube, daß, wenn dann dieser politische Zündstoff, der angehäuft ist, in die Luft fliegt, dann, wenn nicht überhaupt das ganze Haus gesprengt wird, in dem wir wohnen, jedenfalls es so schwere Schäden geben wird, daß unabsehbares Unheil daraus entstehen würde. Denn es ist bis jetzt in keinem Lande die Diktatur ins Werk gesetzt worden, das auch nur annähernd so komplizierte Verhältnisse hätte wie Deutschland; und das, was anderwärts, unter anderen Umständen, gegangen ist und da vielleicht noch erträgliche Folgen gehabt hat, braucht sie deshalb in einem Lande von der Struktur Deutschlands keineswegs zu haben.

Diese Lage zwingt uns doch sehr ernstlich dazu, zu überlegen, ob es denn im normalen Ablauf der Dinge und mit den Mitteln, die uns verfassungsmäßig, die uns gesetzlich zur Verfügung stehen, keine Abhilfe gibt, Abhilfe etwa in Form von Verfassungsänderungen. Wir können bei dieser Überlegung ausgehen von jener vorbildlich klaren Einteilung der in der Weimarer Reichsverfassung angelegten vier Möglichkeiten der Führung, wie sie Carl Schmitt unterschieden hat, nämlich Führung durch den Reichspräsidenten, Führung durch den Reichskanzler, Führung durch das Kabinett und Führung durch den Reichstag, die Reichstagsmehrheit. Ich glaube nun allerdings nicht, daß diese vier Möglichkeiten, wie es an manchen Stellen der Darstellungen von Carl Schmitt erscheinen könnte, in der Reichsverfassung zum beliebigen Gebrauch und gleichmäßig zur Auswahl nebeneinander liegen. Es ist vielmehr ganz unverkennbar und geht aus anderen Stellen der gleichen Darstellung auch hervor, daß die Reichsverfassung diese vier Elemente in einer ganz bestimmten Dosierung, in einer ganz bestimmten Abstufung, in einem ganz bestimmten gegenseitigen Verhältnis enthält und eine ganz bestimmte Vorstellung von der Über-, Unter- und Nebenordnung dieser Elemente zueinander zugrunde gelegt hat, daß also die hundertprozentige Anwendung einer dieser Formen allein gegen die Verfassung, gegen den Wortlaut wie gegen den Sinn der Verfassung wäre, also legal nur durch Verfassungsänderung möglich.

Was zunächst die Möglichkeit der Führung durch den Reichspräsidenten betrifft, so wissen Sie ja, daß die Parole der Deutschnationalen: mehr Macht dem Reichspräsidenten! und der Antrag des Stahlhelms in dieser Richtung gehen. Dieser Versuch, dieser Gedanke, den Reichspräsidenten zum eigentlichen politischen Führer, zum aktiven, tätigen politischen Führer zu machen, geht nun aber nicht nur gegen den jetzigen Wortlaut der Reichsverfassung – der wäre ja durch ein verfassungsänderndes Gesetz zu ändern –, sondern er geht gegen den ganzen Sinn und die ganze Struktur, die diese Stelle in der Reichsverfassung überhaupt hat. Er würde der Grundstruktur der Reichsverfassung vollkommen zuwider sein, und zwar zuwider sein gerade in dem Sinne und in der Funktion, die die Stellung des Reichspräsidenten in der Verfassung hat. Wenn der Reichspräsident nach jenem ausgezeichneten Aufsatz von Carl Schmitt der Hüter der Verfassung ist, so kann er nicht gleichzeitig ihr tagtäglich Geschäftsführer sein, sondern er ist eben der, der diese Geschäftsführung im Hintergrunde beaufsichtigt und der im Notfall einspringt. Wenn Carl Schmitt sagt, die Bestimmung, daß der Reichspräsident vom ganzen Volke gewählt werden müsse, daß also diese unmittelbarste demokratische Willensäußerungsform des Plebiszits hinter ihm steht – sei doch nicht deshalb getroffen, damit er dann irgendwie neutral und unpolitisch eine unbeachtete Stellung einnehme, so ist das ja auch keineswegs der Fall. Die Stellung als Hüter der Verfassung, jene Stellung im Hintergrund der Dinge, die der Reichspräsident verfassungsmäßig einnimmt und aus der er im Notfall, dann aber höchst wirksam, in den Vordergrund tritt – diese Stellung ist ja eine höchst politische Stellung, eine grundlegende wichtige Stellung, eine Stellung, zu der er durchaus dieser feierlichen Form des Vertrauens des Volkes bedarf, aber eine ganz andere Stellung als die des aktiven politischen Führers im Alltag. Wenn man das Ideal des politischen Führers etwa als das des *pater patriae* bezeichnen wollte, dann müßte man den Reichspräsidenten, wie er in der Verfassung gedacht ist, als Großvater des Vaterlandes bezeichnen (Heiterkeit). Schon die Altersgrenze, die festgesetzt ist, deutet darauf hin. Das tatsächliche Alter ist sehr viel höher und wird noch sehr viel höher. Wir werden jetzt kaum einen Reichspräsidenten ohne graue Haare erleben. Und diese Stellung, die ich gekennzeichnet habe und die deutlich aus der Reichsverfassung erkennbar ist, die auch deutlich dem heutigen Zustande entspricht, widerstreitet eben der Personalunion mit dem eigentlichen alltäglichen Führer der politischen Geschäfte.

Eine andere Möglichkeit wäre die Führung durch das Kabinett. Die Führung durch das Kabinett entspricht ja einigermaßen dem gegenwärtigen Zustand, dem gegenwärtigen Zustand, der, wie wir nachher noch sehen werden, nicht ganz den Verfassungsbestimmungen über die Stellung des Reichskanzlers entspricht. Aber man könnte sich natürlich auf dieser Basis eine Verschärfung und eine Zuspitzung der Verhältnisse denken, die vielleicht das Funktionieren erleichtern könnte; wenigstens scheinen sich das manche Leute zu versprechen. Man könnte sich z. B., wenn man auf dem Standpunkte von Schwarz steht, die Sache so vorstellen, daß man dem einzigen, was noch an den gegenwärtigen Verhältnissen änderenswert ist, nämlich daß doch manchmal auch während der Legislaturperiode des Reichstags ein Wechsel in den Magistraten eintritt – daß man dem dadurch vorbeugen könnte, daß man von vornherein das Reichskabinett aus den proportional gewählten Vertretern aller Parteien zusammensetzt. Das tritt mit der Wahl des neuen Reichstags an, bleibt selbstverständlich über die ganze Tagungsperiode des Reichstags bestehen; und es braucht nicht einmal bei Neuwahlen des Reichstags viel daran geändert zu werden. Man braucht nur die ins Gewicht fallenden Änderungen in der Fraktionsstärke durch Auswechslung des einen oder anderen Ministers zu berücksichtigen. Das wäre zweifellos die stärkste Form der Konstanz in diesem Sinne, wenn es auf bloße Konstanz ankäme. Schwarz hat im Gespräch zugegeben, daß ihm das nicht so unsympathisch sein würde.

In ganz ähnlicher Richtung geht auch der Vorschlag der Deutschen Volkspartei<sup>1</sup>, von dem ich dahingestellt sein lasse, wie weit er ernst gemeint ist oder wie weit er ein taktischer Gegenzug gegen den Antrag des Stahlhelms ist. Die Volkspartei schlägt bekanntlich vor, daß die verfassungsmäßige Möglichkeit, ein Kabinett zu stürzen, dadurch vermindert werden soll, daß immer nur bei der dritten Lesung des Etats mit normaler Mehrheit das möglich ist, aber außerhalb dieser Gelegenheit nur mit  $\frac{2}{3}$ , mit qualifizierter Mehrheit das stürzende Mißtrauensvotum eingebracht werden kann.

Dieser Vorschlag ist seltsam. Wie sind denn die heutigen Dinge? Heute ist es so, daß der Klebstoff, der den Staat in sich, der die Spitzen des Staates in sich zusammenhalten sollte, versehentlich gestrichen zu sein scheint teils auf die Ministersitze, teils auf die Abgeordnetensitze. Die Minister kleben an ihren Ministersitzen, die Abgeordneten an ihrem Mandat (Heiterkeit). Dadurch wird natürlich der Zusammenhang, der eigentlich bestehen soll, nämlich zwischen diesen beiden, auseinandergerissen. So ist es ja. Und der Vorschlag der Volkspartei geht also dahin, diesen Leim auf den Ministersitzen sozusagen zum Verfassungsbestandteil zu erheben (Heiterkeit). Wenn das unser Kummer wäre, daß das Kabinett nicht lange genug bliebe, wenn das deutsche Volk zu seinem jeweiligen Kabinett sagen würde: verweile doch, du bist so schön! (Heiterkeit), dann würde es ganz von selber bleiben, dann wäre gar kein Grund, warum es gehen sollte. Also hier wird eine Krankheit geheilt, an der wir offenbar gar nicht leiden (Heiterkeit).

Eine andere Möglichkeit, die nach jener Verteilung vorlag, wäre die Regierung durch das Parlament. Das würde nur dann eine Möglichkeit sein, wenn wir im Parlament selber feste Mehrheiten, am besten überhaupt eine Mehrheitspartei hätten. Ich will hier nicht erörtern, wie weit dann die anderen Dinge auch schon anders wären. Aber es bestehen ja Pläne, die nahe liegen, die besonders nahe gelegt werden dadurch, daß in Ländern mit dem ursprünglichen Zweiparteien-System, wie Herr Bonn ganz richtig sagte, die parlamentarische Regierung lange Zeit hindurch sehr gut funktioniert, nicht so gut, wie man manchmal denkt, wie der Vortrag unseres Freundes Friedrich gezeigt hat, aber immerhin doch funktioniert. Und es läge die Überlegung

<sup>1</sup> Antrag Scholz und Gen. vom 14. 12. 1928 (Reichstagsdrucksache Nr. 704/IV. Wahlperiode) auf Änderung von Art. 54 der Reichsverfassung.

nahe, ob man es nicht so machen könnte wie in England, und das Wahlsystem so konstruierte, daß gegen die tatsächlichen proportionalen Mehrheitsverhältnisse im Volke künftig dabei eine Mehrheit in den Fraktionen herauspringt.

Nun ist es ja, wie Sie wissen, so, daß selbst in England, dem Land des einzigen Zweiparteien-Systems, dies nicht mehr funktioniert und sich nicht mehr mit den alten Mitteln hat beibehalten lassen, daß in England es fraglich ist und zur Diskussion steht, ob auch nur diese wahlgesetzlichen Verhältnisse, auf denen das beruht, auf die Dauer sich werden halten lassen.

Ich bin der Meinung, daß, wenn man schon in England, wo diese Verhältnisse alte Tradition sind, sie kaum mehr halten kann, es dann ausgeschlossen ist und es keinen Sinn hat, daß man die Gedanken in den Ländern, in denen man nicht daran gewöhnt ist, sie künftig einführt. Ich würde eine derartige Verfälschung der politischen Manifestation des Volkswillens sozusagen an der Quelle, daß man also gleichsam die tatsächlichen Willensverhältnisse überhaupt gar nicht mehr erst zum Ausdruck kommen läßt, sondern schon im Ausdruck durch eine Wahlarithmetik verfälscht – ich würde das praktisch für unmöglich und für höchst bedenklich und für ein höchst explosionsgefährliches Vorhaben halten. Ich glaube nicht, daß sich das jemals ernstlich durchführen lassen wird.

Das heißt also, von den vier Wegen, die an sich bei unseren heutigen Verfassungsverhältnissen denkbar wären, um zu einer stärkeren Konzentration der politischen Verantwortung, des politischen Willens, zu kommen, haben sich drei als ungangbar erwiesen. Es bleibt noch ein Weg, der, soviel ich sehe, bisher noch nicht versucht worden ist, so nahe er durch die Verfassung selber gelegt wird, nämlich das System des Premierministers, der Versuch, den Reichskanzler in höherem Maße zum politischen Führer zu machen, als es den heutigen Tatsachen entspricht, ja, aber auch vielleicht noch darüber hinaus, wie es der Reichsverfassung entspricht in dem berühmten Artikel 56. Der Artikel 56 lautet bekanntlich: „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“, und bestimmt weiter, daß nur im Rahmen dieser Richtlinien die Selbständigkeit der übrigen Minister sich hält. Damit hat, wie ich glaube, die Verfassung sozusagen eine Ressortzuständigkeit für den Reichskanzler abgrenzen wollen. Sie hat von dem Zuständigkeitsbereich aller anderen Minister jeweilig die oberste Schicht, die grundsätzliche Entscheidung herausgenommen und vereinigt dem Reichskanzler übertragen. Dem entspricht – darauf ist ja auch hingewiesen worden – die heutige Praxis nicht. Wenn man die heutige Praxis der Stellung des Reichskanzlers ganz unvoreingenommen, sagen wir einmal, im Sinne von Schwarz beschreiben würde, so müßte man sagen: der Reichskanzler ist heute zunächst der Beauftragte, der Delegierte des Reichspräsidenten für die Kabinettsbildung, und dann, wenn das Kabinett gebildet ist, ein Minister ohne Portefeuille, der geschäftsordnungsmäßiger Vorsitzender und Sprecher des Kabinetts ist. Mehr ist er eigentlich nicht. Das ist natürlich ein Zustand, der auch jenem Grad von Führerstellung des Reichskanzlers, den ihm die Verfassung zubilligen wollte, nicht entspricht, geschweige denn weitergehenden Anforderungen.

Hier könnte man nun aber und muß man, glaube ich, wenn man durch Verfassungsänderungen über die heutigen Zustände hinauskommen will, einsetzen. Zunächst einmal könnte man den einen Schritt gehen und den Reichskanzler allein verantwortlich machen gegenüber dem Reichstag, nicht auch die Minister. Die Minister sind nur seine Gehilfen. Das wäre ein Schritt, der im wesentlichen nur ein Schritt zurück zu Bismarck wäre und etwa der Stellung des Reichskanzlers in der alten Reichsverfassung entspräche.

Das allein würde aber nicht genügen. Denn wenn man sich das einmal vorstellt, so würde die Folge sein, da der Reichskanzler ja während seiner ganzen Amtstätigkeit dauernd eine Mehrheit, und zwar eine nur durch Koalition aufzubringende Mehrheit

für seine sämtlichen politischen Schritte braucht, daß natürlich von Anfang an Wahlkoalitionen aufleben würden, und die Wahlkoalitionen würden darin bestehen, daß genau wie jetzt ihm von den Parteien Minister aufoktroziert werden müßten. Dadurch aber, daß diese Minister keine selbständige Verantwortung mehr gegenüber dem Reichstag hätten, wäre die Stellung des Reichskanzlers ihnen gegenüber nicht erleichtert, sondern politisch erschwert. Während nämlich jetzt das gemeinsame Unglück – so wird es jetzt angesehen – der Verantwortlichkeit des Kabinetts vor dem Reichstag gerade das Kabinett zusammenschweißt, weil jeder in der gleichen Lage ist, jeder sich verpflichtet fühlt, den andern auch über die bloßen koalitionsmäßigen Zusammenhänge hinaus und manchmal sogar neuerdings im Gegensatz zu den koalitionsmäßigen Zusammenhängen zu stützen, würden dann die einzelnen Minister vollkommen ungebunden dem Reichskanzler gegenüber sein und in Wirklichkeit gegen ihn sein, wenn die betreffende Partei gegen den Reichskanzler sein würde. Der Reichskanzler würde allein zu entscheiden haben, und sie sind unverantwortlich. Sie können darauflos fordern; und wenn der Reichskanzler nicht tun würde, was sie wollten, würden sie ein Mißtrauensvotum bei den Parteien veranlassen. Dadurch würde seine Stellung noch verschlechtert.

Man muß also, wenn man in der Richtung gehen will, mehr tun. Nun könnte man zunächst daran denken, im Sinne, sagen wir einmal, dessen, was wohl gemeint und beabsichtigt war mit jenem Antrage der Volkspartei, die Stellung des Reichskanzlers, des so zum Führer gemachten Reichskanzlers, zeitlich zu sichern. Man braucht ihn beispielsweise nicht jedes Jahr wieder für ein Jahr sicherzustellen und dadurch zu einer sonderbaren Art von Kalenderheiligen zu machen, sondern es würde genügen, um ihn einmal für ein Jahr parlamentarisch sicherzustellen, daß man eine qualifizierte Mehrheit für ein Mißtrauensvotum verlangt.

Damit aber wäre auch nur wieder das erreicht, was auch in Wirklichkeit der Antrag der Volkspartei für das Kabinett erreichen würde, der Mann wäre zwar dagegen gesichert, gewaltsam entfernt zu werden, er könnte aber nichts machen, er würde sicher, aber hilflos auf dem Dache des Reiches sitzen (Heiterkeit) und würde während dieses Jahres wahrscheinlich einen wenig erfreulichen und trostreichen Anblick bieten durch diese Lahmgelegtheit, wenn er auf seinem Willen bestünde, oder er würde doch den alten Kuhhandel und vielleicht noch verschärft, weitermachen, so daß in dem einen oder anderen Falle nichts gebessert wäre.

Wenn also auch das noch nicht genug ist, so ist die Frage: was muß noch geschehen, was muß noch zugebilligt werden, damit man das erreicht, daß der Reichskanzler, auch unter den heutigen Verhältnissen, Führer ist, daß er nicht die Spitze irgendeines Gremiums bloß infolge Kuhhandels zu sein hat? Hier kommt nun die Stelle, wo Mundspitzen nichts hilft, sondern gepfiffen werden muß. Hier kommt die Stelle, wo man ohne sehr eingreifende Maßregeln eben nicht mehr weiterkommt. Was will man denn erreichen? Man will erreichen, daß der Mann, der an der Spitze steht, der die politische Verantwortung haben soll, zunächst einmal zeigen kann, was er will und was er kann. Man muß also ihm, wie mir scheint, den Vorteil, das beneficium, sagen wir einmal, des *fait accompli* zubilligen. Es ist ja so: nach der bekannten Erfahrung haben alle direkten Volksabstimmungen negative Wirkung, d. h., sie sind gegen neue Maßnahmen und für alte. Das kommt aus dem sehr einfachen und grundlegenden psychologischen Tatbestand her, daß man einmal das Bestehende schon kennt, daß so wenig es einem gefällt, man doch weiß, daß sich dabei leben läßt, denn man lebt ja, während man bei einer Änderung nicht weiß, was passiert und ob es sich auch dabei noch leben lassen wird. Außerdem aber besteht noch bei Maßregeln, die erst geplant sind, eine unbegrenzte Möglichkeit, sie schlecht zu machen, während diese bei eingeführten Maßnahmen nicht mehr besteht, weil sie sich schon gezeigt haben und eine übertriebene Agitation an der Erfahrung abgleiten muß. Das heißt also, man müßte

dem Reichskanzler die Möglichkeit geben, innerhalb gewisser Grenzen Maßnahmen zunächst einmal durchzuführen, aber dann, da die Demokratie aufrechterhalten werden soll, sich stellen zu müssen und fragen zu müssen: wie ist es? gefällt euch das nicht oder gefällt es euch? Das heißt also – ich will mich hier nicht auf einzelne Vorschläge festlegen und will mich auch nicht auf einzelne Diskussionen darüber einlassen, wie das nun im einzelnen ist; ich will nur beispielsweise die Richtung bezeichnen, in der der Gedanke geht –: Man müßte nicht nur in der Vertrauensfrage bei dem Reichskanzler für eine gewisse Frist, sagen wir, für ein Jahr, es mit der  $\frac{1}{8}$  Minderheit, mit der qualifizierten Minderheit begnügen lassen, sondern auch, was dann viel wichtiger ist und was die Sache überhaupt erst zum Klappen bringt, notfalls auch für seine gesetzlichen Maßnahmen. Man müßte sich damit befreunden, nicht als Regel und nicht von vornherein, aber für den Notfall und, wenn nicht anders, innerhalb einer bestimmten Frist, also nicht gerade nach Amtsantritt, daß der Reichskanzler eine Maßnahme, für die er eine Mehrheit im Parlament bei den Koalitionsverhältnissen nicht gewinnen kann, auch mit einer qualifizierten Minderheit durchführen könnte. Entschließt man sich dazu und befristet man das auf eine Spanne, in der man glaubt, daß eine Gruppe Zeit haben kann dazu, etwas zu leisten und ihr Programm irgendwie so hinzustellen, daß es deutlich wird, dann kann er sagen: so, ihr habt gesehen, was ich kann, ihr habt nun die Entscheidung, ob euch das gefällt oder nicht. Es heißt das also eine Aufrechterhaltung der Demokratie, denn es ist nur eine befristete Diktatur, nicht im strengen Sinne, sondern sozusagen eine Diktatur mit Bewährungsfrist.

Ich glaube, daß eine derartige Stellung des Reichskanzlers nicht die Folge haben würde und nicht in erster Linie die Folge haben sollte, an die neulich Herrmann Heller gedacht hat. Heller hat verlangt, daß der politische Führer fester in der Parteiorganisation steht. Ich glaube, daß durch eine derartige Stellung dem Führer gerade die Möglichkeit gegeben wäre, über Parteiorganisation und über Parteikonstellation hinweg unmittelbar ans Volk zu appellieren. Ich würde meinen, daß eine derartige Führerstellung eine sehr starke plebiszitäre Kraft hätte, und ich würde darin das Begrüßenswerte sehen.

Ich würde auch meinen, daß die Stellung dieses Reichskanzlers zur Bürokratie eine ganz andere wäre, als heute die Stellung der parlamentarischen Minister zur Bürokratie ist. Ich muß bei der Gelegenheit bekennen, daß ich zu der Beurteilung der Bürokratie, die hier fast allgemein von Rednern und Diskussionsrednern vorgenommen worden ist, nämlich der negativen Beurteilung, der Beurteilung, daß die Bürokratie eine widerspenstige Gesellschaft ist, die auf den Willen der parlamentarischen Minister nicht mit genügendem Gehorsam reagiere – daß ich genau die entgegengesetzte Einstellung zur Bürokratie habe. Wir wissen gar nicht, was wir in den zehn Jahren unserer Bürokratie verdanken. Diese Bürokratie war das Element der Stabilität, das Element, das überhaupt das Staatsschiff am Scheitern gehindert hat. Diese ganzen zehn Jahre hindurch, besonders die ersten schweren Jahre hindurch. Und in all den Fällen, wo die Bürokratie im Gegensatz zu den jeweilig parlamentarischen Ministern und zum parlamentarischen Kabinett steht, ist das höhere staatliche Recht fast immer auf Seiten der Bürokratie.

Es kommt gerade von den eingangs geschilderten Verhältnissen her, daß das so ist, daß ja gerade bei der relativen Unverantwortlichkeit der Verantwortungsscheu der eigentlichen parlamentarischen Träger der Verantwortung, die Verantwortung für die Stetigkeit und die Sachlichkeit die auf der Bürokratie lastet, desto größer ist. Würde aber der Reichskanzler die Stellung erhalten, die ich eben skizziert habe, so würde er in einem ganz anderen Maße, als es heute möglich ist, die Spitze der Bürokratie werden und in einem ganz anderen Maße ein Verbundenheitsgefühl zwischen ihm und der Bürokratie entstehen können, denn – und das ist das zweite – ich bin

überzeugt, daß, wenn man sich z. B. denkt, daß bei diesem System ein Wechsel in der Partei, in der Parteistellung des Führers eintreten würde, keineswegs, wie man mir gelegentlich im Gespräch entgegen hat, ein Zickzackkurs eintreten würde, sondern ganz das Gegenteil. Ich bin der Meinung, daß die Variationsbreite in den politischen Entscheidungen in dem Maße verengert werden würde, in dem man die Möglichkeit hätte, sachlich zu sein. Das, was sachlich möglich ist, ist natürlich immer viel enger als das, was parteipolitisch und taktisch erwünscht und möglich ist, und in derselben Weise, wie man es ja mit einer gewissen Bewunderung immer in England beobachtet hat, wo trotz des regelmäßigen Wechsels zwischen liberalem und konservativem Kabinett die große Linie der Politik doch immer eingehalten wurde und gleichzeitig ein Hand-in-Hand-Spielen stattfand, daß, was die eine Partei Besseres, den Staatsnotwendigkeiten besser Entsprechendes vorzuschlagen hatte, sie der anderen gewissermaßen in die Hand spielte – daß das genau so auch hier werden würde, so daß – im Sinne und in der inneren Tendenz der Einrichtungen – diese Stetigkeit der Richtung auch über die Person und über die Parteistellung der einzelnen Reichskanzler hinweg gewahrt werden würde.

Ich bin nun nicht ein so großer Utopist, daß ich meinen würde, daß ein Vorschlag in der Richtung, wie ich ihn eben skizziert habe, etwa normalerweise heute im Reichstag eine verfassungsändernde Mehrheit finden würde. Das ist selbstverständlich nicht der Fall. Wenn wir einen Reichstag hätten, bei dem so etwas denkbar wäre, dann wäre der Vorschlag ja vielleicht gar nicht nötig, und dann wäre jedenfalls meine ganze Charakteristik, mit der ich anfang, nicht zutreffend.

Ich kann mir eigentlich nur zwei Umstände denken, unter denen etwas Derartiges in den Bereich der politischen Möglichkeit treten würde. Der eine Weg wäre der, den Heller für überhaupt ausreichend hält, nämlich wenn wir als Reichskanzler unter den heutigen Verhältnissen den berühmten starken Mann bekämen. Ich bin vollkommen mit Heller einverstanden, daß, wenn wir heute einen starken Reichskanzler hätten, oder wenn wir schon in den vergangenen Monaten einen starken Reichskanzler gehabt hätten, er durchaus die Möglichkeit hätte, ohne jede Verfassungsänderung die Zügel ganz straff in die Hand zu nehmen, daß der Erfolg, den er dabei in der ganzen Volksstimmung hätte, daß die Akklamation, die ihn elementar dabei begleiten würde, so stark wäre, daß es ihn eine geraume Zeit auch über alle parteitaktischen Fährnisse im Reichstag hinwegtragen würde. Das würde eine gute Weile so gehen, wenn wir den Mann hätten. Dann würde sich diese Sache wie alle Sachen allmählich eingewöhnen, abstumpfen, festfahren, und dann würde eines schönen Tages, vielleicht, wie es so zu gehen pflegt, bei irgendeiner ganz dummen und nebensächlichen und vielleicht von niemand gewollten Gelegenheit, der berühmte kritische Punkt kommen, wo die taktische Konstellation im Reichstage so wäre, daß infolge der heutigen Verfassungskonstruktion dieser starke Mann fallen würde. Und dann wäre vielleicht die Möglichkeit gegeben, daß er, durch diese Erfahrungen gewitzigt, auf dem Wege über eine Reichstagsauflösung und unter dieser Parole an das Volk appellieren und eine Verfassungsänderung verlangen würde, die ein derartiges, offenbar unbilliges Scheitern an bloßen taktischen Quisquilien ausschließen würde. Das wäre die eine Möglichkeit, vielleicht die erfreulichste.

Die andere Möglichkeit, die weniger erfreuliche, ist nämlich die, daß es auf dem heutigen Wege bis auf weiteres weitergeht und daß die Verhältnisse sich so zuspitzen, bis es kurz vor 12 ist, und daß dann angesichts eines drohenden Umsturzes, eines großen Putsches – Hannibal ante portas – man in letzter Stunde zu einer derartigen Maßregel, um dem noch unerwünschteren Vorgang vorzubeugen, sich entschließt. Anders kann ich mir das vorläufig nicht gut vorstellen.

Nun hat aber die erste Möglichkeit, die ich eben andeutete, schon zu einer grundsätzlichen Frage geführt, einer Frage, die auch Heller schon angeschnitten hat. Heller



fragte nämlich: liegt es denn überhaupt an den Verhältnissen? Und er ließ deutlich genug erkennen, daß es seiner Meinung nach nicht an den Verhältnissen liegt. Und das führt zu einer noch grundsätzlicheren Frage, zu der Frage, die mit dem bekannten Wort: „Männer, nicht Maßregeln“ beantwortet, und zwar, wie ich glaube, falsch beantwortet ist. Dieser Einstellung liegt nämlich, wenigstens, wenn sie 100<sup>o</sup>/ig gedeutet wird, wie sie als Einwand gegen derartige Gedankengänge, wie ich sie entwickelt habe, nur verwandt werden kann, letztlich doch zugrunde jene mechanische äußerliche Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts, jene Auffassung, daß, entsprechend, wie der Staat über allen Köpfen schwebt und irgendetwas ist, was oberhalb der konkreten einzelnen Personen ist, so auch und ganz besonders – und da kommen noch romantische Elemente hinein – dann dieser geniale und starke Staatsmann noch viel höher über der ganzen Sache schwebt und weit unter ihm alles andere liegt, alles Konkrete, und daß das Genie sich eben durchsetzt. Wie? ist sein Geheimnis, das geht uns nichts an.

Nun ist es kein Zweifel, daß die Kraft einer Persönlichkeit sich unter anderem auch daran messen läßt, mit wie großen Schwierigkeiten und Widerständen sie fertig werden kann. Und es ist auch kein Zweifel, daß bis zu einem gewissen Grade und innerhalb gewisser Grenzen Widerstände stählend wirken können. Aber für jede Persönlichkeit, für jeden Menschen kommt eine Grenze, wo die Verhältnisse, die Schwierigkeiten stärker werden als er. Auch dieser Einwand, den ich jetzt gemacht habe, liegt ja noch auf derselben mechanistischen Basis wie die These, die ich bestreite. Es handelt sich ja gar nicht um Größenverhältnisse, gar nicht um mehr oder weniger, sondern es handelt sich um etwas Weitergehendes. Es handelt sich darum, daß der Staat ja doch die Gesamtgestalt des politischen Lebens aller im Staate Verbundenen ist, daß unter diesen allen der Führer nur einer ist, und daß es nicht so ist, daß er oben steht und handelt und die Masse darunter irgendwie ist, sondern daß die Gestalt der Masse, die Gestalt, in der sich die Masse zum Führer hin befindet, entscheidend für seine Führereigenschaft und für seine Führerstellung ist. Der Führer ist ja doch nur ein Teil in dieser politischen Gesamtgestalt des Volkes, einer Gesamtgestalt, die durch Änderung jedes einzelnen Teiles sich ändert, auf die das Sein und das Verhalten eines einzelnen Teiles nicht ohne Einfluß bleibt.

Und im übrigen ist es doch so: zu dem Erscheinen des starken Mannes können wir ja direkt gar nichts tun; er kommt oder kommt nicht; und bis jetzt ist er nicht gekommen. Es wäre aber doch vielleicht ganz vernünftig, da uns ja nur das Warten bleibt, diese Wartezeit auch unsererseits mit irgendeiner vernünftigen und erspriesslichen Tätigkeit auszufüllen (Heiterkeit). Und diese vernünftige und erspriessliche Tätigkeit kann ja sinngemäß nur darin bestehen, daß wir unser Teil dazu tun, um diesem Führer das Kommen zu erleichtern. Erst wenn, was an uns läge, die Verhältnisse so wären, daß dem Führer so gut wie möglich der Weg geebnet wäre – erst dann könnten wir sagen, wir haben unser Teil getan, nun soll er kommen. So ist es aber gar nicht, sondern wir haben vorhin schon gesehen, daß unsere heutigen Verfassungsverhältnisse das Kommen und das Sich-durchsetzen eines Führers auf das Äußerste erschweren. Also scheint es mir, da wir ja nicht abmessen können, wie lange es noch dauert, bis der starke Mann kommt, daß wir unseren Teil tun sollten, um die Verhältnisse in der Richtung zu reformieren. Das ist das, was uns zufällt. Und diese Arbeit wird auch nicht überflüssig sein, wenn der starke Mann kommt. Er wird dann gegenüber diesen günstigen Verhältnissen zu unserem Heile und zu seinem Heile eben desto mehr leisten können, als wenn er einen mehr oder weniger großen Teil seiner Kraft mit ungünstigen, unnützen, widerstrebenden Verhältnissen verzehren müßte.

Die Verfassung! Wenn man nicht jene mechanische Auffassung vom Staate mehr hat, dann ist ja überhaupt die Bedeutung der Verfassung viel größer. Die Verfassung ist ja doch das Flußbett des täglich strömenden politischen Lebens. Von der Verfassung

hängt es ja weitgehend ab, ob der Strom des politischen Lebens verflacht und versandet oder ob er zusammengehalten wird und in majestätischer Strömung seines Weges zieht. Und wenn Herr Prof. Bonn gesagt hat, wir seien eben größtenteils Spießler, und der Spießler wolle Oberspießler haben, so ist, glaube ich, psychologisch nichts verkehrter als dieser Satz. Im Gegenteil! Gerade der Spießler will in dem politischen Führer sein Gegenbild haben und nicht sein Portrait. Außerdem scheint mir eine Anmaßung darin zu liegen, wenn man von der Masse der Staatsbürger mehr verlangt, als was sie auch als Spießler leisten können, wenn man das so schimpfwortmäßig unberechtigterweise nennen will, nämlich eben jenes Bedürfnis, anständig geführt zu werden. Das ist ihre Pflicht, und dieser pflichtgemäß erhobenen Forderung genügt man heute nicht. Ich glaube, daß dieses Bedürfnis heute außerordentlich verbreitet ist.

Der Staat ist ja überhaupt nichts anderes als die Gesamtgestalt des politischen Lebens des Volkes. Und der Staat kann mit Recht von sich sagen: wo zwei oder drei versammelt sind in meinem Namen, da bin ich mitten unter ihnen. Jeder einzelne an seiner Stelle trägt sein Teil des politischen Lebens; auch wir, die wir hier zusammengekommen sind, um in gemeinsamer Arbeit nach bestem Wissen und Gewissen nach dem zu suchen, was dem Staat frommt, in der Überzeugung, daß wir im Grunde irgendwie doch alle das gleiche wollen, dem gleichen Ziel zustreben. Und Sache der geistigen Arbeit, Sache der Auseinandersetzung, der befruchtenden, ist, diese Einheit mehr und mehr herauszuarbeiten. Auch das, was wir hier tun, ist Dienst am Staate, und auch unter uns ist hier ein Teil des Lebens des Staates lebendig (Lebhafter Beifall).

#### Hermann Heller:

Herr Rüstow hat es einem ziemlich schwer gemacht, zu seinem Vortrag etwas zu sagen, denn wenn er behauptet hat, es gäbe unbegrenzte Möglichkeiten, das Neue schlecht zu machen gegenüber dem Alten, das man nicht so schlecht machen könnte, so muß man sagen, er hat bewiesen, es gibt auch unbegrenzte Möglichkeiten, das Bestehende schlecht zu machen (Heiterkeit). Es ist nicht ganz leicht, jetzt in der außerordentlichen Fülle ausgezeichnet dargelegter Schlechtigkeiten des gegenwärtigen Systems, mit denen ich in sehr vielen Beziehungen übereinstimme, in manchen allerdings nicht, nun zu sagen, wie das wirken würde, was er vorschlägt. Eine solche Diktatur mit Bewährungsfrist hätte nur Sinn, wie er selbst sagt – das ist ja doch wohl seine Meinung –, daß sie sich im Volke durchsetzen kann, daß sie also das, was man als massenpsychologisch bezeichnen würde, auch anregen kann, tatsächlich die Masse hinreißen kann. Nun müßte man nach unendlich vielen Richtungen ausführlich und im einzelnen natürlich zeigen, wie sein Vorschlag wirken würde. Man kann natürlich gar nicht an einem Abende diese Wirksamkeit übersehen. Nur an einen einzigen Punkt möchte ich anknüpfen.

Wie sollte sich ein solcher Reichskanzler tatsächlich im Volke durchsetzen? Ganz konkret gesprochen: der Mann ist aus der Deutschnationalen Partei, wird Reichskanzler und soll sich nun durchsetzen. Was würde dazu die gesamte übrige Presse sagen? Wir dürfen doch nicht vergessen, daß das Mittel der Massenbeeinflussung die Presse heute ist. Er hätte gar keine andere Möglichkeit. Wenn er sich durchsetzen wollte, müßte er es genau so machen wie Mussolini, müßte die ganze andere Presse beseitigen und sich mit seiner Presse durchsetzen. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht, denn lesen Sie doch irgendeine Zeitung heute! Wer heute zwei Blätter von zwei verschiedenen Richtungen liest, der sieht doch ganz deutlich, daß genau das, was in der einen Presse gut ist, in der anderen Presse absolut schlecht ist. Und warum sollte das dann auch nicht möglich sein? Es würde ganz genau dieselbe Sache sein.

Und das ist keine Zufälligkeit. Ich habe das Beispiel nur angeführt, um zu sagen, daß eben in der Formulierung des Themas schon „Diktatur in der Demokratie“ eben der Fehler steckt. Es lassen sich nicht zwei Gestalten kreuzen. Man kann zwar, um irgendein Kreuzungsbeispiel aus der Zoologie zu nehmen, manchmal, wie Sie wissen, Esel und Pferd kreuzen; aber wenn man Rhinoceros und Pferd kreuzen würde, würde sehr wenig dabei herauskommen (Heiterkeit und Zurufe). – Ja, bitte, Sie können die innerpolitische Anschauung nehmen, daß die Demokratie das Rhinoceros, der Diktator das Pferd ist (Heiterkeit). Nun, was aus beiden zusammen herauskommt, ist ja das Problem erst. Also ich glaube, daß das doch sehr wesentlich in der Strukturverschiedenheit der beiden Dinge liegt. Will sich der Reichskanzler durchsetzen, so muß er wirklich tief ins Volk hineingehen können, und das kann er bei der heutigen Situation auf diese Weise jedenfalls nicht tun. Man kann ja die Meinung vertreten, er müßte für diese Zeit auch tatsächlich diktatorische Vollmachten bekommen, durch die er über die öffentliche Meinung verfügt; anders ist es nicht zu machen. Ich sehe gar keinen Weg, wie man hier weiterkommen will. Ich habe gerade in der letzten Zeit wiederum verschiedene Zeitungen über dieselbe Frage nachlesen müssen, habe mir eine solche Zusammenstellung für einen bestimmten Zweck machen müssen. Ich bedaure, daß ich sie nicht hier habe und vorlesen kann. Dabei kommt bei der einen Zeitung genau das Gegenteil heraus wie bei der anderen. Wie soll das Volk nun begeistert werden, wenn es jeden Tag beim Kaffee und abends seine Zeitung liest und nun hört, daß dieser Reichskanzler ein fürchterlicher Kerl ist, der alles nur ruiniert!

Das wäre das Prinzipielle, daß hier eben zwei Strukturen zusammengebracht werden, die innerlich nicht zusammengehen. Man kann dagegen nun nicht einwenden, daß im Artikel 48 schon eine kommissarische Diktatur vorgesehen ist. Das ist ein ganz großes Mißverständnis. Diese kommissarische Diktatur ist nur so lange da, wie der Reichstag nicht die Zurücknahme der Maßnahmen verlangt. Hier bleibt durchaus das Prinzip der Demokratie gewahrt, während bei diesem Vorschlag der Reichstag ausgeschaltet bleibt.

Ich möchte den zweiten, noch ganz prinzipiellen Einwand dagegen machen, daß, wie ich glaube, Rüstow doch das Problem zu sehr aus der Spitze des Staates überhaupt nur sieht und nicht genügend in die soziologischen Grundlagen hineinsieht; und da möchte ich nur sagen: während bisher eigentlich alle drei Referate vorher von dieser sozialen Grundstruktur und dieser Gleichgewichtsstruktur und von dem großen Antagonismus ausgegangen sind, der in den sozialen Kräften vorhanden ist, ist das heute bei Rüstow in ganz bezeichnender Weise eben ausgeblieben. Ich glaube, daß man tiefer gehen müßte und sehen müßte, wo in diesen Grundlagen eben die Frage liegt. Dann würde man sicherlich zu der Einsicht kommen, daß man mit einem Gesetz diese Sache kaum irgendwie beseitigen könnte.

Es kommt noch ein Drittes hinzu. Dieses Gesetz wäre ganz zweifellos für einen begabten Führer ausgezeichnet. Aber wenn ich daran denke, daß sehr unbegabte Führer – ob sie nun Hinze oder Kunze oder Meier oder Müller heißen (Heiterkeit), ist egal – ihren Blödsinn ungestört und völlig unkontrolliert machen dürfen, so kann ich nicht sehen, wo eben der Vorteil für uns liegen soll. Es ist eben doch schon eine Vorschrift für begabte Leute. Und da nach meiner Ansicht eben das Problem tatsächlich hier entscheidend liegt – Männer, nicht Maßnahmen!, so kann ich nicht sehen, wo diese Maßnahme für die Begabten, wenn die Begabten nicht da sind, eigentlich hingehen soll. Sie würde zunächst einmal dahin führen, daß Unbegabte noch Schlimmeres anrichten, wenn sie gänzlich unkontrolliert regieren dürften, als sie es ohnehin tun. Wir haben ja in gewissem Sinne – es ist nicht genau das, was Rüstow sagt, aber in gewissem Sinne – eine Parallele bereits. Die Ermächtigungsgesetzgebung war ja in gewissem Sinne etwas Ähnliches. Die Folge der Ermächtigungsgesetzgebung – es trifft natürlich nicht genau das, was Rüstow meint – aber im weitesten Sinne ist es eben

der Verzicht des Parlaments auf ein Jahr, tatsächlich weiter ausgedehnt, Gesetze zu geben. Das führt nach meiner Meinung immer nur zu einer weiteren Degeneration des Parlaments und nicht zu dem, was wir eigentlich brauchen, zu einer Verlebendigung.

Ich möchte aber damit schließen, daß ich sage: man kann tatsächlich an einem Abende die ganzen Folgen der Sache nicht übersehen. Es kommt noch etwas anderes hinzu, was ich mit Rüstow mündlich besprochen habe: wie sollte man z. B. es da mit der Budgetgesetzgebung machen? Man müßte natürlich dem Reichskanzler auch die Möglichkeit geben, unabhängig das Budget zu gestalten. Nun glaube ich ja, daß das auch nicht das Allerschlimmste wäre. Gerade beim Budget möchte ich aber deswegen ansetzen, weil ich doch da zeigen möchte, daß da auch noch weitere Hindernisse liegen, die gar nicht im Parlamentarismus wesentlich begründet sind, sondern gerade in dem, was Rüstow auch unterschätzt hat, in der Bürokratie. Ich bin tief davon überzeugt, daß die Bürokratie notwendig ist; und ich bin tief davon überzeugt, daß wir eine sehr gute Bürokratie haben nach vielen Richtungen hin. Aber ich glaube, daß die Hemmungen des politischen Willens in Deutschland ganz stark eben bei der Bürokratie vor allem auch vorhanden sind. Es handelt sich gar nicht darum, zu sagen, ob die Bürokraten brave Menschen oder gute Menschen sind, ob sie auch tatsächlich sicherlich, was richtig ist, ein Ferment im deutschen Staate in den letzten Jahren gewesen sind. Sie sind ein Ferment, aber zugleich ein gewaltiges Hindernis für politische Entscheidungen im heutigen Deutschland. Stellen Sie sich nun aber einmal einen Reichskanzler vor, mit dem die Bürokratie nicht einverstanden ist! Ich könnte heute tausend gegen eins wetten, daß diese ganze Ermächtigung, die er für ein Jahr hat, nicht das geringste nützt, wenn die Bürokratie dagegen arbeiten würde. Das ist eine Seite der Sache.

Die zweite Seite der Sache ist die: ein zweiter soziologischer Faktor sind doch bei uns nun einmal heute die Wirtschaftsverbände, und zwar einmal die Wirtschaftsverbände der Unternehmer, um nur die heranzuziehen. Wenn diese mit dem Reichskanzler nicht wirklich einverstanden sein werden – ich weiß, daß Rüstow sagen wird: es gibt natürlich gewisse Verbände, mit denen man fertig werden kann, das wären z. B. die der Fertigungindustrie (Heiterkeit) –, ich möchte aber sehen, wie dieser Reichskanzler mit der Schwerindustrie fertig werden würde, wenn sie eben nicht parieren wollte. (Herr Direktor Lange: Genau so wie andere Regierungen auch schon damit fertig geworden sind!) – Wenn er nur genau so gut damit fertig wird, dann brauchen wir das Gesetz nicht! (Heiterkeit) Also das Gesetz soll doch zeigen, wie man es besser macht!

Ich glaube also, daß tatsächlich dieser Weg eines Gesetzes etwas zu Mechanisches ist, um zu den Dingen zu kommen, die wir sicherlich notwendig haben; und ich glaube, es ist deswegen zu mechanisch, weil es zwei Strukturen mischt, die nicht miteinander gemischt werden dürfen (Beifall).

Josef Wünschuh:

Meine Damen und Herren! Es ist außerordentlich schwer, sich mit Knappheit und Kürze zu dem sehr interessanten Vorschlag von Herrn Dr. Rüstow zu äußern, weil sein Thema in der Tat fluchtlinienartig alle Gebiete des heutigen öffentlichen Lebens und der Politik berührt. Ich will mich nur auf seinen Vorschlag beschränken, und der geht mir, offen gestanden, nicht weit genug und schürft mir nicht genügend in den soziologischen Tiefen. Er ist meiner Ansicht nach nicht unterbaut in den Fundamenten unseres heutigen Systems und seiner Dynamik, und das muß er unbedingt sein. Wir dürfen solche Heilungen des politischen Lebens nicht allein von der Ver-

änderung der einen oder anderen Institution erwarten und dann hoffen, daß diese veränderte und verbesserte Institution nun schon die richtigen Kräfte oder auch die richtigen Persönlichkeiten ansaugt und dann zur Geltung bringt.

Was ist denn eigentlich der Krebschaden unseres heutigen Systems, wenn wir ihm kritisch gegenüberstehen? Wir müssen uns doch völlig darüber klar sein: will man Demokratie und ist man der Ansicht, daß in der Tat die Demokratie, das heißt die Bildung und Ausprägung des Volkswillens, die dann weitergegeben wird an politische Kraftkörper, die dann wieder den Staat tragen und den Staatswillen bilden und herausstellen, und eines Kabinetts durch Herausstellung der Minister, der Gesetzgeber im Reichstag usw. – will man das bejahen und aufrechterhalten oder nicht – ist man dieser Ansicht – und ich bin dieser Ansicht –, daß man das beibehalten muß, dann kommt man aber sofort auf den großen Krebschaden der deutschen Demokratie. Sie ist aus dem Grunde nicht leistungsfähig, weil sie nicht einfach genug ist, weil sie, ich möchte beinahe sagen, nicht einfältig genug ist. Sie ist viel zu kompliziert durch das Vielparteiensystem. Nach meiner Ansicht wird die Demokratie, jede Demokratie an ihrer Kompliziertheit zugrunde gehen – nur daran, an nichts anderem! Man braucht eine evidente Kraft, und zwar eine Kraft, die überwiegt, eine Partei, die einmal stärker ist, so wie bei dem Zweiparteiensystem in England, das eigentlich die klassische Ausprägung der Demokratie ist, jedenfalls einen Willen, der überwiegt und der dann, wie Sie sagen, exekutiert werden muß. (Herr Dr. Rüstow: Wo nimmt man die her?) – Die muß man, wenn man sich zur Demokratie bekennt – ich unterstelle ja, daß man daran glaubt – aus der Demokratie nehmen. Versagt die Demokratie dabei, dann wird sie nach meiner Ansicht gestürzt werden müssen, wenn überhaupt ein Staat als Hort und Gefäß einer Nation noch bestehen soll. Aber bei einer Vielheit von 8, 9, 10 Parteien, wobei nie ein Gefälle entsteht, nie eine politische Dynamik entsteht, nie ein politischer konstruktiver Wille sich einheitlich und einfach durchsetzen kann ohne alle faulen Beimengungen des Kompromisses usw., ist keine Führung möglich. Und da bin ich anderer Ansicht als Herr Prof. Heller. Nach meiner Ansicht ist es gerade die Aufgabe der heutigen Generation, die Aufgabe der deutschen Zukunft, beide Strukturen, Diktatur und Demokratie, miteinander in ein optimales Verhältnis zu bringen und zu vermählen. Demokratie schließt keine Regierung aus, keine starke und stetige Führung, sondern setzt sie geradezu voraus.

Nun kommt es darauf an, was man unter Diktatur versteht. Unter Diktatur verstehe ich hier Sicherung einer starken Führung auf eine längere Zeit. Und da geht mir der Vorschlag, den Herr Dr. Rüstow gemacht hat, nicht weit genug. Da genügt es nicht, daß man einem Reichskanzler erlaubt, für ein Jahr eine Gesetzgebung auf Probe zu machen und dann vor das Volk zu treten. Stellen Sie sich vor, der Reichskanzler würde auf den Gedanken kommen, die Reichsverfassung zu ändern. Wie will er das ein Jahr auf Probe machen und dann vor das Volk treten? Es müßte schon darauf hinauskommen – ich will es ganz kurz skizzieren –, man müßte da schon zu einem konstitutionellen System in dem Sinne zurückkommen, daß es keinen Monarchen gibt, aber für eine Sessionsperiode von vier Jahren wie in Amerika einen Mann gibt, der in der Tat mit seinen Gehilfen, den Ministern, die die schwächeren Parteien stellen sollen, die Richtlinien der Politik geben soll, und zwar für diese ganze Zeit. Es wurde hier gesagt: ja, aber wer garantiert uns dafür, daß der richtige starke Mann oder der besagte Mann da herankommt? Ja, das wird in keinem System der Welt garantiert. In England wird nicht dafür garantiert, in Frankreich nicht und in den Vereinigten Staaten nicht. Alle politischen Systeme müssen sich darauf verlassen und sorgen dafür, damit wenigstens von Zeit zu Zeit genügend begabte Männer in die Führung hineinkommen, daß sich in der Zwischenzeit wenigstens ein gutes Durchschnittsmaß eine gewisse Stabilität der Führung bildet. Das kann kein ausschlaggebender Grund sein. (Zuruf: Keine Diktatur!) – Dann ist das aber eine so starke

Führung, die doch, sagen wir, von fanatischen Verfechtern der Demokratie heute schon sehr stark als Diktatur empfunden würde gegen den bisherigen breiigen Zustand.

Also ich meine, der Vorschlag von Rüstow müßte schon wenigstens in dem Sinne ausgestaltet werden: wenn die Wahlen vorbei sind, bestellt die stärkste Partei ihren Führer zum Reichskanzler; dieser Reichskanzler wählt sich aus seiner und den anderen, schwächeren Parteien seine Gehilfen, die Minister des Kabinetts, die seine Gehilfen sind, und zwar so, daß er damit einigermaßen operieren kann. Der Reichskanzler kann mit seinem Kabinett für die Dauer der Session entweder gar nicht oder nur durch eine qualifizierte Mehrheit gestürzt werden. Das wäre der Einbau einer Führung, einer starken und für eine bestimmte Zeit gesicherten Führung in die Demokratie. Ich halte dieses Kleben an den Ministersesseln in diesem Sinne doch für produktiver als Herr Dr. Rüstow, denn ein großer Krebschaden nach dem Kriege war, daß das Kabinett einem Taubenschlag gleich, in dem die Minister ein- und ausflogen. Der einzige Minister, der es zu 6 bis 7 oder 8 Jahren Ministertätigkeit gebracht hatte, war Dr. Brauns; sonst kein anderer Minister. (Zuruf: Auch Gessler!) Wie kann man überhaupt ein richtiges Reformwerk oder ein Gesetzgebungswerk, das erst Boden fassen muß, in einigen Jahren oder in einem Jahre überhaupt voranbringen? Also eine gewisse Kontinuität der Ministertätigkeit und vor allem der Premierminister-Tätigkeit gehört unbedingt dazu.

Noch einige Ausführungen zum Schluß, die sich mit Herrn Prof. Heller auseinandersetzen. Ich bin Journalist, Herr Prof. Heller, und ich habe eine andere Meinung von der Presse als Sie. Ich schätze sie nicht als eine so große Macht ein. Der Sieg der sozialistischen Partei in England ist gegen die gesamte Presse des Landes errungen worden. Dabei sind zahlreiche bisher bürgerliche Stimmen der sozialistischen Partei zugefallen. Mit Ausnahme des Daily Herald mit einer sehr geringen Reichweite war die ganze Großstadtspresse dagegen und hatte ein Trommelfeuer dagegen eröffnet. Ich habe so viel Vertrauen zu den Führungsinstinkten des Volkes, zu den Führungsinstinkten der breiten Masse, daß sie auch über das Geschrei der Presse, dieser Kaffeepresse und Frühstückspresse hinaus durchaus deutlich spürt, wo wirklich einmal eine Führung ist, wo wirklich ein Weg aufwärts ist, wo ein Stein einmal zähe zum andern gelegt wird. Das wird sich schon durchsetzen, und die Presse wird aus vielen Gründen schon klug genug sein, wenigstens ein großer Teil der Presse, um mit gesunder Witterung für eine Führung auch in diese Richtung einzuschwenken und sie zu unterstützen. Ich glaube – das sage ich als Journalist, der die Presse einigermaßen kennt –, daß Sie die Presse da weitaus überschätzen.

Ich fasse noch einmal zusammen: das Prinzip besteht darin – das ist gerade eine Idee, ein Problem, um das heute in der jungen Generation, gerade der bürgerlichen, sehr stark gerungen wird –: die Demokratie, die heute breiig und unübersichtlich und kompliziert geworden ist, zu vereinfachen, sie wieder klarer, ich möchte sagen, naiver, elementarer zu machen. Daran fehlt es in hohem Maße, in diese Demokratie, die sehr verantwortungslos jetzt geworden ist, die überhaupt gar keine Führung kennt – starke und für längere Zeit gesicherte Führungen einzubauen. Wenn ein Kabinett 7 Jahre oder 4 oder 5 Jahre mit einer prononcierten Spitze am Ruder gewesen ist, mit einem Mann als Führer, der sich der Verantwortung institutionell nicht entziehen kann, dann glaube ich – wenn man überhaupt glaubt, daß durch die Veränderung von Institutionen mehr Verantwortungsbewußtsein errungen werden kann – dann, daß es nur so errungen werden kann.

Mein Ideal einer Demokratie als Institution ist die amerikanische Demokratie, wo in der Tat durch breite Wahlen, die nach einem ganz einfachen, primitiven Rhythmus verlaufen, die einen Intellektuellen oder Künstler oder Staatsmann nie befriedigen werden, der Volkswille zustandekommt, sogar mit sehr viel giftigen Beimengungen usw. Aber eine Nation muß auch schließlich dies Gift eines Wahlkampfes vertragen,

wenn sie gesund ist. Es wird dann daraus ein Führer entstehen, der für die ganze Wahlperiode regiert und sich dann der Nation stellt, ob sie mit ihm und seiner Partei einverstanden ist oder nicht. Seinen Denkart wird er dafür bei den nächsten Wahlen bekommen. Solange wir das Vielparteiensystem haben, das kein Gefälle entstehen läßt, das sich gegenseitig aufhebt, muß man also die Führung, wenn man eine Demokratie behalten will, dem Führer der stärksten Partei anvertrauen und die anderen Parteien herabdrücken lediglich zur Stellung von Gehilfen, dadurch wird das politische Nebenprodukt erreicht werden (Herr Dr. Rüstow: Wie es jetzt ist!) – doch nicht in diesem Sinne! Wenn der Reichskanzler einen eigenen Willen hat! (Zurufe) – Er unterliegt aber dem Parteiensystem der Vielfältigkeit, und das muß gebremst werden. (Zuruf: Wie macht man das?) – Dadurch, daß man eben für die Dauer einer Wahlperiode, einer Reichstagsperiode in Wirklichkeit den Reichstag, sagen wir einmal, zu einer geringeren Bedeutung verurteilt (Zurufe).

Vorsitzender Arnold Wolfers:

Ich glaube, wir können so nicht weiter verhandeln, daß man tausend einzelne Vorschläge hinterher macht. Ich glaube, wir wollen das abbrechen.

Theodor Heuss:

Ich möchte auch etwas zu der Frage des Reichskanzlers sagen, der herausgehoben ist. Aber ich möchte ein paar Bemerkungen auch zu den Eingangsdarstellungen von Herrn Dr. Rüstow machen dürfen, deshalb, weil ja dieser Ausweg, den er gesucht hat, nur auf dem Hintergrund eines Gemäldes zu verstehen ist, das sich so darstellte, als ob in Deutschland die Beschäftigung der offiziellen Politik die Flucht vor der Verantwortung sei. Er hat ein paar ganz interessante Beispiele in dem Zusammenhang herbeigeholt, welche Dinge früher staatlicher Natur gewesen sind und jetzt irgendwie abgeschoben würden.

Mich hat diese Darstellung nicht ganz überzeugt. Denn wenn wir die Situation heute mit früher oder der Vorkriegszeit oder ich weiß nicht was, vergleichen, so ist doch der Tatbestand der, daß heute dem Staat sachlich und ideell sehr viel mehr zugemutet wird, als ehemals, in folgendem Sinne: Wir hatten früher den starken und gläubig hingegenommenen Staat. Wir hatten auch von dem Staate aus eine gewisse Sozialpolitik, Anordnungen dieser Art. Aber wir hatten nicht den Zustand, daß ein Volk verpowert war und daß nun gerade Schichten, die vorher für das Ethos des Staates, wenn man es so nennen darf, freiwillig dauernd zur Verfügung standen, jetzt an den Staat herangekommen sind und von ihm geholfen werden wollen. Das ist die eigentliche Paradoxie unseres gegenwärtigen Zustandes, daß von dem Staate finanziell und organisatorisch nie so viel gewollt werden wollte und daß dieser Staat so schwach war, wie er nur sein kann und daß er infolgedessen in dieser törichtigen Gesetzesgläubigkeit die Schwächen der Gesellschaft als solcher, die sonst früher, in ihrem gewissen ungebundenen natürlichen Leben, vorhanden waren – daß er diese Schwäche durch Anordnungen, dauernd korrigieren will, korrigieren muß, – dabei aber je und je Schaden bringt.

Es ist hier das Problem der Schlichtungsordnung als ein außerordentlich interessantes Beispiel angezogen worden. Ich bin der Meinung, daß wir die Schlichtungsordnung brauchten, den öffentlichen Schlichter, durch all die Zeit aus der Notlage heraus brauchten. Ich bin der Meinung, daß wir die Erwerbslosenunterstützung und all die Sachen brauchten, daß wir auch meinethalben volkswirtschaftlich unsinnige, sozialpolitisch notwendige Dinge machten, weil das sozusagen das Schweigegeld für die Massen gewesen ist, durch diese Zeit hindurchzukommen. Mit jedem Schlich-

tungsverfahren, mit dem der Staat eine an sich politisch notwendige soziale und lohnpolitische Aktion macht, schafft er Unzufriedene. Er hat den Beamten, den Bürokraten, den Schlichter in eine so hohe, ökonomisch und volkswirtschaftlich so hohe Stellung gesetzt, wie sie dem früheren Beamten nie gegeben war in dem freien Spiel der Kräfte. Aber mit jedem Schlichtungsausschuß wird er sowohl eine Reihe Arbeitgeber oder eine Reihe Arbeitnehmer absolut zu Feinden oder wenigstens zu Verstimmteten des Staates machen.

Ich glaube, daß ein Teil der Probleme sich dann in der Spiegelung der Bevölkerung erleichtern wird, wenn dieser Staat oder diese Gesellschaft sich wieder etwas aus Sphären zurückziehen darf, die offenbar über die Kraft des Staates hinausgehen. Ich will damit nicht eine „liberalistische“ Auffassung deklamieren, sondern ich habe nur die Empfindung: alles, was wir erlebt haben, auch in dem Werden der Revolution, in dem Ausklang des Krieges, in den ersten Revolutionsjahren, was dann mit Sozialismus oder Verwandtem plakatiert wurde, war im Grunde genommen nichts anderes als eine Flucht aus dem Staate, weil der Staat mit seiner Wirtschaftsgesetzgebung, mit dem ganzen an sich notwendigen System der öffentlichen Bewirtschaftung usw. über seine Kraft hinausging und im Grunde genommen hier ein anarchischer Seelenvorgang gegenüber dem Staat sich vollzog, ein Seelenvorgang, unter dem wir sehr lange gelitten haben und den wir irgendwie korrigieren wollen und den wir korrigieren können langsam mit dem Gesamtwerden einer Politik, die ich nicht als zwangsläufig ansehe, denn das Wort „zwangsläufig“ ist ja ein Verzichtwort, sondern mit einer Politik, die verständig sucht, nun die ökonomischen, sozialen, politischen und anderen Voraussetzungen wieder einigermaßen so zu gestalten, daß auch die gesellschaftlichen Selbstgesundungskräfte, die nicht immer bloß auf den Staat zu rekurrieren brauchen, lebendig werden können.

Nun aber zu der zweiten Frage: ja, dieses Parlament und dieser Reichskanzler! Ich habe neulich hier schon gesagt, die Stellung des Reichspräsidenten sehe ich ähnlich, wie sie hier gesehen wurde. Ich sehe noch etwas stärker den plebiszitären Charakter, sehe nicht bloß in ihm den Mann, der die Funktion des Ausgleichs hat, sondern sehe in ihm den Mann, der unter Umständen auch machtpolitisch, wenn er nämlich den Reichskanzler findet, der mit ihm etwas zusammen macht und versucht – sehe in ihm den Mann, der durch die plebiszitäre Stellung seines Amtes durchaus auch ein Stück aktiver Politik mit beeinflussen kann und beeinflussen soll.

Ich habe aber etwas Sorge, ob diese verschiedenen Experimente oder Anträge, Vorschläge – und im Grunde genommen ist ja doch auch das, was Herr Dr. Rüstow vorgetragen hat, ein Vorschlag der Änderung der Institutionen – ob dieser Vorschlag, wollen wir einmal sagen, die Labilität des Parlaments, der Regierung oder durch eine Gesetzesänderung sie zu ändern – ob hier etwas Entscheidendes geschehen ist. Wenn wir die Dinge näher ansehen, so haben wir in Deutschland zwei nebeneinander völlig voneinander getrennte Formen des Systems des Parlamentarismus. Wir reden nämlich in Ansehung der Reichsregierung und der Reichspolitik von der Krisis des Parlaments und finden, daß es in den Ländern, aufs Ganze gesehen, ausgezeichnet funktioniert deshalb, weil dort eine Stabilität die Parteien unter dem Gesichtspunkt der Patronage mehr an der Stange hält und weil die Verantwortungen innerhalb der Verantwortungssphäre wesentlich geringer sind als bei dem Geschaukel der großen außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Das Reich bekommt die ersten Püffe, hinter denen dann im Lande bei der ganz gleichen institutionellen und strukturellen Natur so weit verhältnismäßig ordentlich regiert werden kann. Dieses Nebeneinander der beiden Systeme zeigt ja nun, daß es mit auf Tatfragen und nicht auf die Paragraphen ankommt, die sehen im Reich und in Preußen genau gleich aus. Im Reich haben wir aber doch nun den Zustand noch nie erlebt mit einer oder mit anderthalb Ausnahme, wenn Sie es wollen, daß eine Regierung gestürzt worden ist



und daß sie infolgedessen eines größeren Schutzes bedürfe vor der Gefahr des Gestürztwerdens. Wir haben im Dezember 1926, wie die Deutschnationalen nach der Scheidemann-Rede halfen, das Minderheitskabinett Marx zu stürzen, so etwas wie einen Sturz erlebt, den einzigen klassischen Ministersturz Frühjahr 1926 kennen gelernt, der von höchster Klassizität war, weil die kollektive Kabinettsverantwortung, die als ein ungeschriebenes Gesetz in England ist, bei uns mit dem Herumschüttern kommender Koalitionsmöglichkeiten verfassungsmäßig aufgehoben ist, weil der einzelne Minister ja zurückgezogen oder abberufen werden kann. Es ist in Deutschland noch niemals geglückt, daß ein Minister gestürzt wurde. Aber geglückt ist es einmal, daß ein Reichskanzler gestürzt wurde, und zwar in der Person des Dr. Luther. Aber die Kollektivverantwortung seines Kabinetts hat ihn dabei nicht begleitet (Heiterkeit). Immerhin ein nicht uninteressanter Vorgang, daß solche Dinge ja von Konventionen offenbar mit abhängig sind. Aber wenn ich gerade Luther genannt habe, so erscheint er mir ein nicht uninteressantes Beispiel der Möglichkeit eines Kanzlers, der ja nun über die Flaggenverordnung gestolpert ist. Es ist übrigens die ungeheure Kompliziertheit all dieser Dinge, die wir gesehen haben, daß ja die Frage, ob ein Kanzler oder ein Mann sich durchsetzen kann, die meiste Gefährdung in der Kontrolle seiner eigenen Leute hat, die nicht geneigt sind – leider –, ihm die staatsmännische Chance auf eine längere Frist zu geben. Wenn der Herr Dr. Luther damals Mitglied einer Fraktion gewesen wäre, in der er vorher unter dem Ermächtigungsgesetz seine Gesetze einer Beratung hätte vorlegen müssen, so wäre er niemals dazu gekommen, überhaupt etwas in diesem Ausmaß fertig zu bringen. Das ist für mich die Lehre gewesen, daß in solchen Dingen das rein Instruktive vor allem – ich habe mir ja auch die Vorschläge der Volkspartei, der Deutschnationalen Partei usw. angesehen – sehr wenig nützt. Der volksparteiliche Antrag – ich möchte niemandem zu nahe treten – ist geradezu töricht –, das einfache Funktionieren des Fallbeiles immer an dem 31. März einzuschneiden, zur dritten Lesung des Etats, wo nämlich dann das Fallbeil herunterfallen kann, und irgendein kommender Kanzler den Etat des bisherigen Kanzlers zu übernehmen hat.

Die Frage ist doch nun bei dem Hintergrund einer erwarteten und mit zu befürwortenden Erziehung der Fraktionen der Parlamente die, ob in dem Reichstag selber zum einen ein Reichskanzler, heiße er, wie er wolle, den Mut hat, und zum anderen ein Parlament entsteht, das eine Chance gibt. Ich weiß nicht, ob die Leute bei uns zu dem kommen werden, was in England im Augenblick sich abspielt<sup>1</sup>. Das scheint mir an sich ein großartiges Beispiel zu sein, das dort im Augenblick gegeben wird: die völlige Bewußtheit einer gemeinsamen parlamentarisch-vaterländischen Verantwortung, um dem Mann eine Chance zu geben, irgendetwas fertig zu bringen – ein bei uns in Deutschland noch nicht gewohnter Vorgang, ein Vorgang, der aber auch noch nicht recht von der Regierung je und je provoziert wurde, mit Ausnahme eben von Luther. Luther hat einmal das Wort gesprochen, das sehr verständlich war: man kann von abgelehnten Mißtrauensvoten auf die Dauer nicht leben. Infolgedessen haben sie ihm also dann aus der Minderheitsregierung heraus eines gemacht (Heiterkeit). Der Reichskanzler Müller hat einmal in einem Aufsatz geschrieben, es sei sehr schade, daß die Übung des französischen Parlaments nicht bei uns vorhanden sei, daß eine Regierung durch die Vertrauensfrage je und je sich festige. Ja, dann soll er doch mit dem System anfangen! In dem Augenblick, wo die Regierung das macht, zwingt sie ja das

<sup>1</sup> Den Wahlen zum Unterhaus vom 30. Mai 1929, die einen Labour-Sieg, aber keine absolute Mehrheit für eine der drei Parteien ergaben, folgte am 5. Juni 1929 die Berufung des Führers der Labour Party MacDonald zum Premierminister. Durch das Programm eines betont gemäßigten Sozialismus gelang es ihm, auch die Zustimmung der Liberalen Partei zu finden.

Parlament in dem Maße hinter sich, weil eine der Stützen jeglicher Regierung die Angst vor der nächsten Regierung ist. Es ist nicht so einfach, daß die Fraktionen ein für allemal vor der Verantwortung davonlaufen. Sie sind sich auch sehr bewußt, daß sie einen Kampf um die Macht kämpfen. Im Reich ist der Kampf in absehbarer Zeit noch nicht mit populären Erfolgen begleitet. Das liegt an der Schwere der Aufgaben. In den Ländern würde bei einem gewissen Umschwung durch Parteipatronage, Ämterpatronage etwas ausgeglichen. Kurz und gut, die Frage hängt aber doch wesentlich mit davon ab, ob nun in diesem Zustand vom Hereinwollen oder Fliehenwollen, der kein normaler Zustand ist, sondern der nach politischer Situation, nach Temperament, nach dem und jenem verschieden ist –, ob dort ein Kanzler, zu dem freilich auch ein Teil suggestiver Persönlichkeiten seiner Kabinettsmitglieder treten muß –, ob dort ein Mann den Rücken frei hat gegenüber seiner Fraktion, wo immer seine schlimmsten Feinde sitzen, in jeder Fraktion ganz aus der Natur der Situation heraus; da sind nicht die gegebenen Stützen, sondern die Beobachter, die den Mann sehen, der eine staatsmännische Chance haben soll als Parteifunktionär – das ist eine Frage der Erziehung und des Mutes, ob dieser Mann, der nun Reichskanzler ist, den sie ausstatten wollen mit institutiven besonderen Sicherungen – sich selber sichert, indem er ins Gefecht geht (Lebhafter Beifall).

Nach dem Diskussionsbeitrag von Theodor Heuss wurde aus dem Publikum gefragt, wie das Volk nachträglich seinen Willen zur Geltung bringen könne, wenn durch die vorgeschlagene limitierte Diktatur ein außenpolitisches *fait accompli* geschaffen worden sei.

#### Alexander Rüstow (Schlußwort):

Die letzte Frage will ich gleich beantworten. Das geht natürlich nicht. Es ist ja auch jetzt so, daß es Dinge gibt, die sich nicht rückgängig machen lassen. Im Grunde genommen, läßt sich überhaupt nichts rückgängig machen. Das ist eben so.

Dann hat mir Herr Heller am Anfang einen Vorwurf gemacht, der auf einem Mißverständnis beruht. Ich müßte bedauern, wenn ich mich so undeutlich ausgedrückt haben sollte. Ich habe anfangs gesagt, daß ich Diktatur nicht im eigentlichen technischen Sinne meine. Ich glaube, daß man mir nicht vorwerfen kann, daß mein Vorschlag eine unorganische Mischung zweier innerlich widerstrebender Strukturen bedeutet. Ich habe das Wort nur gewählt, um mich dem Stande der populären Diskussion anzupassen. In Wirklichkeit hätte man aus den inneren Strukturfordernissen der Demokratie als solcher, und zwar einer straffen, zentral geführten Demokratie, genau dasselbe ableiten können. Und ich bin der Meinung, daß strukturmäßig mein Vorschlag sich nicht beschäftigt mit Gesetzgebung und Personen, sondern einer der Versuche einer Vollendung der inneren Gestaltung der Demokratie in sich ist. So sollte meiner Meinung nach eine vernünftige Demokratie aussehen. Jedenfalls war das meine Absicht dabei.

Und was dann den Einwand betrifft, den sowohl Heller wie Winschuh hier machten, ich wäre auf die soziale Struktur, die alledem zugrunde liegt, und auf die Parteiverhältnisse nicht eingegangen, so muß ich darauf erwidern: natürlich bin ich mir bewußt, weil es eine Selbstverständlichkeit ist, daß alle diese Dinge durch die heutige soziale Struktur und die Parteiverhältnisse bedingt sind. Aber leider weiß ich kein Mittel, wie man unmittelbar diese soziale Struktur, diese Parteiverhältnisse ändern könnte. Wir haben heute diese 8 bis 10 Parteien, die Winschuh und mit mir alle bedauern. Wie kann man sie los werden? Wie kann man plötzlich zwei Parteien herstellen, wenn man 10 hat? Das kann man nicht machen. Verfassungen aber kann man machen. Das ist der Vorteil, den Sie hier haben. Und dadurch, daß man die Verfas-

sung richtig macht, kann man mit einem sehr starken Hebel auf die soziale Struktur zurückwirken. Ich bin der Überzeugung – ich bin auch darauf nicht eingegangen, weil es zu weit führen würde, weil es Dinge sind, die sich schwer beweisen lassen, die im Gefühl liegen –, daß kaum etwas stärker auf eine Umgestaltung der sozialen und politischen Mentalität einwirken würde als eine derartige Umgestaltung der Verfassung. Ich glaube, daß man durch eine derartige Kristallisation Wirkungen nach rückwärts ausüben könnte und würde und daß ein derartiges Beispiel politischer Verantwortung, wie es da gegeben werden könnte, so stark an die politische Verantwortung in allen Schichten appellieren würde, daß das stärker als irgendetwas anderes die Umgestaltung unserer Parteiverhältnisse beschleunigen würde, die übrigens ja schon im Gange ist, denn daß so die Parteiverhältnisse, wie sie heute sind und wie sie sich Tag für Tag wieder ad absurdum führen, nicht auf die Dauer bleiben werden, darüber sind wir uns alle, glaube ich, einig. Es geht nur verdammt langsam. Ich glaube, daß man durch solche Dinge diesen Prozeß, den man nicht machen kann, sondern der sich abspielen muß, beschleunigen könnte.

Was nun schließlich die Frage betrifft, die Heller gestellt hat und auf die ich eigentlich schon geantwortet habe, wie das nun auf die Führerauslese wirken würde bzw. was man mit dieser Verfassungsänderung anfängt, wenn ein schwacher und unbegabter Mann an die Stelle kommt – es ist ja klar, es gibt keine noch so gute Verfassung, die einen tüchtigen Mann als ihren Exekutor ersetzen könnte. Das ist zuviel verlangt von der Verfassung. Aber wohl kann eine gute Verfassung a) auf tüchtige und verantwortungsfreudige Leute anziehend wirken, während eine schlechte abstoßend wirkt, wie das heute der Fall ist; b) kann sie einen Mann, der an die Stelle kommt, in der Übernahme der Verantwortung und in einer straffen Zügelführung hemmen oder fördern. Das ist die Marge, in der sich das Minus oder das Plus einer guten oder schlechten Verfassung bewegt; und damit diese Marge richtig ausgenutzt werden kann, habe ich vorgeschlagen, man möchte sie nach der positiven Seite ausgestalten (Beifall).

#### MITARBEITER DIESES HEFTES

Dr. Dr. Bernhard Stasiewski, Dozent für Kirchengeschichte an der Universität Bonn, Köln-Lindenthal, Klosterstr. 79

Dr. Waldemar Besson, Dozent für neuere Geschichte an der Universität Tübingen, Tübingen, Westbahnhofstr. 22

Dr. Gerhard Masur, Professor für neuere Geschichte am Sweet Briar College, Virginia, USA

Dr. Wilhelm Hennis, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für politische Wissenschaft der Universität Frankfurt, Frankfurt/Main, Arndtstr. 19

Dr. Fritz Terveen, Sachbearbeiter für Geschichte am Institut für den Wissenschaftlichen Film in Göttingen, Göttingen, Bunsenstr. 10