

# Die Neue Zeit

Wochenschrift der Deutschen Sozialdemokratie

2. Band Nr. 1

Ausgegeben am 2. April 1920

38. Jahrgang

Nachdruck der Artikel nur mit Quellenangabe gestattet

## Der preußische Verfassungsentwurf

Von Heinrich Cunow

Der verunglückte Kapp-Lüttwitsche Militärputsch, dessen Verlauf an den Marxschen Ausspruch im »Achtzehnten Brumaire« erinnert, daß weltgeschichtliche Tatsachen sich oft das erste Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce ereignen, hat nicht nur eine Reihe blutiger Opfer gefordert und Deutschlands wirtschaftliche Notlage noch mehr verschlechtert, sondern auch wichtige, der Erledigung harrende parlamentarische Arbeiten unterbrochen. Darunter die preußische Verfassungsarbeit. Recht lange hat es gedauert, bis die preußische Regierung der Landesversammlung Preußens ihren Verfassungsentwurf hat zugehen lassen. Immer mehr zogen sich die Vorbereitungsarbeiten im Ministerium des Innern in die Länge. Endlich war der Entwurf fertig und bereits festgesetzt, daß sofort nach der Wiedereröffnung der Beratungen des preußischen Parlaments am 16. März die Vorlage zur Beratung kommen sollte, als in der Nacht vom 12. bis 13. März die Lüttwitschen Truppen in Berlin eindringen und die öffentlichen Gebäude besetzen. Zwar herrscht in der Landesversammlung die Absicht vor, die lange hinausgeschobene Verfassungsgebung möglichst zu beschleunigen; es dürfte aber fraglich sein, ob sich jetzt in der noch ungeklärten, die schwierigsten Probleme aufwirbelnden politischen Zwischen- oder richtiger Umstellungsperiode für eine sorgfältige Durchberatung die nötige Zeit finden wird, und ob nicht das neugebildete Ministerium zu der Erkenntnis kommen wird, daß es besser sei, die Vorlage zurückzuziehen und umzuarbeiten.

Meines Erachtens ist solche Umarbeitung der Vorlage durchaus nötig; denn sie trägt allzu deutlich die Spuren einer bürokratisch-juristischen Amtsarbeit an sich, der man zwar eine gewisse äußerliche formale Korrektheit nicht absprechen kann, die aber in dieser ihrer steifen Korrektheit sehr nüchtern und ernüchternd wirkt. Jede Gefühlsbetonung, jeder demokratisch-politische Schwung ist streng vermieden. Genau abgemessen reihen sich die 69 Paragraphen des Entwurfs aneinander. Doch dieser Mangel mag als formelle Außerlichkeit gelten, weit fehlerhafter scheint mir, daß der preußische Verfassungsentwurf in seiner Fassung das vermissen läßt, was gerade in der heutigen Zeit der wiedererwachten Separationsbestrebungen und des Voranstellens lokaler Sonderinteressen das Wichtigste sein sollte: die starke Betonung des deutschen Einheitsgedankens.

Sicherlich, der Entwurf verstößt nirgends gegen das Streben nach einem deutschen Einheitsstaat. Die frühere Auffassung des Deutschen Reiches als eines Bundes souveräner Staaten kommt an keiner Stelle zum klaren Ausdruck. Korrekt heißt es im ersten Paragraphen der Vorlage: »Preußen ist

eine Republik und Glied des Deutschen Reiches«, aber dennoch wird man bei der kritischen Durchsicht des Entwurfs den Eindruck nicht los, daß bei der Abfassung der die Staatsgewalt, das Staatsministerium und das Finanzwesen betreffenden grundgesetzlichen Bestimmungen den Ausarbeitern noch immer das alte staatsrechtliche Verhältnis der deutschen Einzelstaaten zum deutschen Bundesstaat vor Augen geschwebt hat. Jedenfalls fehlt in diesem als Grundgesetz des preussischen Gliedstaats gedachten Entwurf jeder Hinweis, jede erkennbare Absicht, sich frohgemut der Entwicklung zum deutschen Einheits- und Nationalstaat einzufügen, eine Entwicklung, die trotz aller gegenteiligen lokalen Auslehnungsversuche einiger süddeutscher Staaten, besonders Bayerns, keineswegs, wie heute manche Partikularisten zu glauben scheinen, schon zum Stillstand gekommen ist. Bisher hat die Notwendigkeit, die Existenz des Deutschen Reiches zu verteidigen und Niedergebrochenes wieder aufzurichten, bereits dazu geführt, den Aufgabenkreis des Reiches stetig zu erweitern, Eisenbahnen, Wasserstraßen, Post, Telegraph, Wehrmacht und vor allem den größten Teil des Steuerwesens unter die Obhut des Reiches zu stellen, und diese Übertragung bisher einzelstaatlicher Funktionen auf das Reich muß sich mit innerer Konsequenz immer weiter ausdehnen, sobald sich erst in der zur Besinnung gekommenen deutschen Bevölkerung kräftiger das Bestreben regt, aus der heutigen traurigen Notlage herauszukommen und sich der Bedrohung der inneren Selbstständigkeit durch fremde Mächte zu erwehren, ist es doch ganz unmöglich, daß die dazu nötigen Maßnahmen von den einzelnen Gliedstaaten für sich auf ihren Gebieten gesondert durchgeführt werden können. Bekanntlich hat sich im Dezember vorigen Jahres die Preussische Landesversammlung mit 211 gegen 35 Stimmen für die Herstellung eines deutschen Einheitsstaats erklärt. Auf den Verfassungsentwurf hat dieser Beschluß nicht den geringsten Einfluß ausgeübt.

Verstärkt wird dieser Eindruck, die Ausarbeiter der preussischen Verfassungsvorlage seien darauf bedacht gewesen, zwar gegen die Weimarer Reichsverfassung nicht zu verstossen, im übrigen aber Preußens staatliches Eigenrecht möglichst zu konservieren, noch dadurch, daß der Verfassungsentwurf keinerlei eingehende Bestimmungen über die innere Verwaltung Preußens, besonders über die Selbstverwaltung der preussischen Provinzen und ihr Verhältnis zum preussischen Staat enthält. Die Vorlage begnügt sich in den § 58 und 59 kurzweg mit der jeglicher Deutung fähigen Zusage:

»Den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten unter der gesetzlich geregelten Aufsicht des Staates gewährleistet.

Der Ausbau wird besonderer Gesetzgebung vorbehalten.«

Irgendwelche Garantie für eine Durchbrechung des bisherigen zentralistischen Prinzips und eine verfassungsrechtliche Selbstständigkeit der preussischen Provinzen ist dadurch nicht gegeben; denn unter dem verheißenen »Recht der Selbstverwaltung« können ganz verschiedene Rechtsverhältnisse verstanden sein. Es mag heute aus gewissen Gründen, besonders des Standes der Vorarbeiten zur preussischen Verwaltungsreform, unzulässig sein, dem Verfassungsentwurf einen besonderen längeren Abschnitt mit ausführlichen Einzelbestimmungen über die provinzielle Selbst-

verwaltung einzugliedern, die Grundzüge der geplanten Selbstverwaltungsreform hätten aber unbedingt in der Verfassung festgelegt werden müssen.

Einen noch seltsameren Eindruck macht die in den § 50 bis 57 enthaltene Forderung der Errichtung eines preußischen Finanzrats, dem nicht nur die Überprüfung und Begutachtung finanzieller Vorlagen, sondern auch ein Vetorecht gegen wichtigere von der Landesversammlung beschlossene Steuern und Ausgaben zustehen soll — eine Wiederherstellung des alten Herrenhauses »im kleinen« mit beschränkten Rechten. Nach der Vorlage ist nämlich die Zustimmung des geplanten Finanzrats in folgenden Fällen einzuholen:

1. Wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den von der Staatsregierung vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag hinausgehen.

2. Für neue Steuern.

3. Für die Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Bürgschaften.

4. Für Ausgaben, für die noch keine Deckung vorhanden ist oder für die die Deckung durch Anleihen erfolgen soll.

Erklärt sich der Finanzrat mit den solche finanziellen Angelegenheiten betreffenden Beschlüssen der Preussischen Landesversammlung einverstanden, dann gelten sie als Gesetz, beanstandet er hingegen die Beschlüsse, so hat er diese innerhalb zweier Wochen dem Landtag mitzuteilen und innerhalb weiterer zwei Wochen schriftlich zu begründen. Die Angelegenheit unterliegt alsdann erneuter Beschlussfassung des Landtags. Beschließt der Landtag mit Zweidrittelmehrheit, an seinem früheren Beschluss festzuhalten, so hat es bei letzterem sein Bewenden, sofern nicht die Staatsregierung von dem Recht der Auflösung des Landtags Gebrauch machen will.

In Anbetracht der jetzigen wirtschaftlichen Notlage, der tief in das Budgetrecht eingreifenden finanziellen Versailler Friedensbestimmungen und der Neigung aller Parteien, nicht zum wenigsten der gegenrevolutionären, aus agitatorischen Gründen alle möglichen Forderungen, die aus den hinter ihnen stehenden Kreisen ihrer Anhängerschaft kommen, zu bewilligen, ohne immer die Frage der Deckungsmöglichkeit sorgfältig zu prüfen, mag heute die Einschaltung eines gewissen hemmenden Moments in die Finanzgesetzgebung noch nötiger sein als in früheren, wirtschaftlich besseren Zeiten.

Tatsächlich schaltet denn auch die Deutsche Reichsverfassung nicht nur ein, sondern sogar zwei solcher Hemmnisse in die Gesetzgebung ein. Außer dem zum Einspruch berechtigten Reichsrat steht auch dem Reichspräsidenten ein gewisses Vetorecht zu. Er kann nämlich, falls es sich um den Haushaltsplan, ein Abgabengesetz oder eine Befoldungsordnung handelt und der Reichstag nicht den Einspruch des Reichsrats durch einen erneuten, mit einer Zweidrittelmehrheit gefassten Beschluss erledigt, entweder das beanstandete Gesetz der Volksentscheidung unterbreiten, das heißt eine Volksabstimmung darüber veranlassen, oder er kann, indem er auf solche Anrufung des Volkswillens verzichtet, einfach das betreffende Gesetz zu Fall bringen. Da derartige Korrektiven in Preußen völlig fehlen und heute als hemmendes Moment nur übrigbleibt, daß der Finanzminister der Landesversammlung erklärt, er vermöge aus finanziellen Gründen der Annahme des betreffenden Gesetzes nicht zuzustimmen und werde daher sein Amt nieder-

legen, so erscheint es angebracht, auch in Preußen für gewisse Fälle ein verfassungsrechtliches retardierendes oder hemmendes Moment zu schaffen. Aber muß das notwendig ein Finanzrat reaktionären Charakters sein, wie ihn der Verfassungsentwurf vorschlägt? Nach § 50 der Vorlage soll nämlich dieser Finanzrat aus den von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitgliedern des Reichsrats, dem Präsidenten der preußischen Oberrechnungskammer, der Seehandlung (Staatsbank), der Zentralgenossenschaftskasse und der Hauptverwaltung der Staatsschulden bestehen sowie ferner aus so vielen vom Landtag zu wählenden Mitgliedern, daß deren Zahl die Hälfte der Gesamtmitglieder des Finanzrats ausmacht. Es würde also nach dieser Bestimmung der geplante Finanzrat stets eine konservativ-liberale Mehrheit haben, denn auch unter den von der Regierungskoalition der Landesversammlung gewählten Mitgliedern werden sich wohl immer mehrere im wesentlichen konservativ gerichtete Finanzpolitiker befinden.

Nach meiner Ansicht läßt sich der gewünschte Zweck einer genauen Nachprüfung der Frage, ob die beschlossenen Gesetze nicht der Finanzlage widersprechen, auch durch die Einsetzung eines von der Landesversammlung erwählten, nicht öffentlich beratenden besondern Finanzprüfungsausschusses erreichen, der durch eine von der Regierung hinzugewählte Anzahl von Finanzsachverständigen vervollständigt werden könnte. Falls aber ein solches Korrektiv nicht als ausreichend erscheinen sollte, muß unbedingt der Finanzrat demokratischer ausgestaltet, das heißt seine Zusammensetzung verändert werden, zum Beispiel dadurch, daß nicht die preußischen Reichsratsmitglieder ohne weiteres auch Mitglieder des preußischen Finanzrats werden, sondern an ihre Stelle aus allgemeinen demokratischen Provinzialwahlen hervorgegangene Sachverständige treten. Dagegen scheint mir die Bestimmung, daß in den Finanzrat gewählte Landtagsabgeordnete mit ihrer Wahl in den Finanzrat aus dem Landtag ausscheiden, durchaus angebracht; denn bleiben sie Mitglieder ihrer Fraktionen, so unterstehen sie auch deren Zwang und werden schwerlich gegen Ausgaben stimmen, die ihre Fraktion in öffentlicher Sitzung angenommen hat. Eine solche Bestimmung, daß kein Abgeordneter zugleich Mitglied des Finanzrats sein darf, bedingt freilich, daß die Finanzratsmitglieder dieselben Anwesenheitsentschädigungen erhalten wie die Landtagsabgeordneten, denn im anderen Falle wird schwerlich ein Abgeordneter geneigt sein, sein Landtagsmandat, das ihm ohnehin ein weit größeres politisches Betätigungsfeld, eine größere Wirkungsmöglichkeit und einen größeren Einfluß sichert, mit einem Sitz im Finanzrat zu vertauschen.

Überdies enthalten die auf den Finanzrat bezüglichen Paragraphen des Entwurfs verschiedene Lücken. So bestimmt zum Beispiel wohl der § 57, daß, wenn der Finanzrat gegen ein Gesetz Einspruch erhebt, die Landesversammlung diesen Einspruch dadurch aufheben kann, daß sie in erneuter Beschlussfassung mit Zweidrittelmehrheit bei ihrem ersten Beschluß beharrt. Wie aber, wenn eine Zweidrittelmehrheit nicht zustande kommt, wenn also bei der neuen Abstimmung sich wohl eine ansehnliche Mehrheit, aber doch keine Zweidrittelmehrheit ergibt? Soll dann das betreffende Gesetz als erledigt gelten? Nach der Reichsverfassung (§ 74) kann in solchem Falle, das heißt, wenn der Reichstag bei der erneuten Abstimmung über ein vom Reichsrat abgelehntes Gesetz keine Zweidrittelmehrheit zusammenbringt,

der Reichspräsident den Volksentscheid anrufen. In dem preußischen Verfassungsentwurf fehlt jede derartige Bestimmung. Meines Erachtens ist durchaus nötig, daß ein ähnlicher Artikel — die Befugnis zur Anordnung eines Volksentscheids könnte in diesem Falle dem Landtagspräsidenten übertragen werden — auch in die preußische Verfassungsvorlage Aufnahme findet, sonst erhält der Finanzrat ein noch größeres Einspruchsrecht, als es im Reich der Reichsrat besitzt.

Wie die jetzt geltende preußische Notverfassung kennt auch der neue Verfassungsentwurf keinen Staatspräsidenten, der Artikel 25 bestimmt kurzweg: »Das Staatsministerium besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern.« Dieser Verzicht ist durchaus berechtigt, denn wie nun einmal ihrer historischen Entwicklung nach die Verhältnisse liegen, würde das Nebeneinanderresidieren eines Reichspräsidenten und eines preußischen Staatspräsidenten in Berlin entweder zu einer Verkopplung der preußischen Angelegenheiten mit den Reichsangelegenheiten führen, die in Süddeutschland auf lebhaften Widerspruch stoßen würde, oder aber zu einem Rivalitätskampf zwischen den beiden Präsidenten, der vielfach die Erledigung der dringlichsten Fragen hemmen könnte.

Freilich ergibt sich infolge des Wegfalls eines Staatspräsidenten die nicht ganz einfache Frage: »Wer soll, da ein Staatspräsident fehlt, den Ministerpräsidenten ernennen? In den süddeutschen Staaten wird der Ministerpräsident nach vorheriger Verständigung unter den Mehrheitsparteien vom Landtag gewählt. Der neue preußische Verfassungsentwurf schlägt einen anderen Ausweg vor: er erteilt dem Landtagspräsidenten das Recht, den Ministerpräsidenten zu ernennen. § 26 lautet: »Der Präsident des Landtags beruft den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die übrigen Staatsminister.« Die besondere Machtfstellung, die dadurch der Landtagspräsident in Preußen erhält, wird insofern noch besonders nach außen hin gekennzeichnet, als ihm der § 15 zugleich die Befugnisse eines Staatsministers verleiht.

Dieses Ernennungsrecht des Landtagspräsidenten ist aus der Notverfassung herübergenommen; als eine praktische Lösung der Frage vermag ich es aber nicht anzusehen. Es mag in Zeiten ruhiger Entwicklung allenfalls zur Aufrechterhaltung der Staatsverwaltung ausreichen, kann aber in Zeiten eines stürmischen Kampfes zwischen den Parteien und der Regierungsgewalt zu verwickelten Konflikten führen. Nehmen wir zum Beispiel an, die Mehrheitsparteien des Landtags wären mit dem Staatsministerium unzufrieden und beabsichtigten, diesem durch Mehrheitsbeschluß das Vertrauen zu entziehen, das Staatsministerium käme aber einem solchen Mißtrauensvotum zuvor, indem es kurzweg den Landtag auflöst — was dann? Dann ist der Landtag mattgesetzt; er besitzt zwar die Befugnis, für die Zeit zwischen der Auflösung des alten und dem Zusammentritt des neuen Landtags einen ständigen Ausschuß einzusetzen, dieser hat aber nach § 21 nicht das Recht, an Stelle des aufgelösten Landtags zu handeln; er hat nur »die Rechte eines Untersuchungsausschusses«. Auch können nach § 14 zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden der Präsident und die Vizepräsidenten des Landtags »ihre Geschäfte« weiterführen; doch dürfen sie nicht in die eigentlichen Regierungsgeschäfte eingreifen. Es entsteht also ein Konfliktzustand, in welchem das nicht mehr das Vertrauen des Landtags und vielleicht auch nicht der

Volksmehrheit bestående Staatsministerium nach seinem Belieben fortwirtschaften und seine Vorbereitungen für die Neuwahlen treffen kann.

Vielleicht wird man sagen, daß hier Verhältnisse als gegeben angenommen werden, die nur ganz ausnahmsweise vorkommen dürften. Das gebe ich zu; aber eine Verfassung soll auch solche Ausnahmefälle berücksichtigen. Ich möchte deshalb die Aufnahme eines Artikels in die neue preussische Verfassung empfehlen, der in solchen Konfliktfällen den Reichspräsidenten zum Eingreifen berechtigt, vielleicht im Einverständnis mit dem ständigen Ausschuß des Landtags.

Der neue Verfassungsentwurf enthält demnach nicht nur verschiedene Artikel, die, vom demokratischen Standpunkt aus betrachtet, ernste Bedenken erregen, sondern auch Lücken, die ausgefüllt werden müssen. Am besten wäre daher, das neugebildete Staatsministerium zöge die vom alten Ministerium eingereichte Vorlage zurück und legte sie in neuer Fassung wieder vor.

## Das jungtürkische Lausaner Programm

Von Dr. Friedrich Schrader

### I

Die letzten Wahlen in der Türkei sind, wenn man den darüber verbreiteten Nachrichten glauben darf, zugunsten derjenigen Partei ausgefallen, die die Losung »Einheit und Fortschritt« auf ihr Banner geschrieben hat. Es ist das dieselbe politische Gruppe, die, nachdem sie im Jahre 1908 durch eine revolutionäre Bewegung die Anerkennung der Verfassung von 1878 durchgesetzt hatte, mit einigen Unterbrechungen bis zum Zusammenbruch des Orientkriegs im November 1918 die Geschichte der Türkei geleitet hat. Das Ziel ihrer Politik war die Umwandlung des alten theokratischen Staates mit seinen nationalen Einschachtelungen in einen nationalen Einheitsstaat. Die Partei beging dabei den ungeheuren Fehler, daß sie das historische Werden des Osmanischen Reiches, seinen in keiner Weise einheitlich-nationalen Charakter, die durch die Sultane selbst mittels Fermane bestätigten Grundrechte der nichttürkischen oder nichtmohammedanischen Bevölkerungselemente des Reiches durchaus überseh und diese wirtschaftlich wie kulturell viel weiser als die Türken selbst fortgeschrittenen Elemente in den Rahmen eines Staates einspannen wollte, der wegen seiner morschen und korrupten Verwaltung sowie seines geringen Verständnisses für die Anforderungen moderner staatlicher Kultur dem Begriff eines Rechtsstaats nicht entsprach. Die Jungtürken oder Unionisten, wie die französische Presse von Pera sie nannte, waren beim Sturz des Absolutismus mit den freiheitlichen Elementen der nichttürkischen Nationalitäten gemeinsam vorgegangen. Aus den Kämpfen, die jungtürkische Offiziere in dem letzten Jahrzehnt des Absolutismus in Mazedonien mit bulgarischen und serbischen Banden zu führen hatten, hatte sich eine Verständigung zwischen beiden Seiten ergeben. Die jungtürkischen Verschwörer hatten sich für die revolutionäre Praxis die armenischen Organisationen zum Muster genommen. Als es aber nach dem Jahre 1909 offenbar wurde, daß die Jungtürken zu großen Gefallen an der Herrschaft gefunden hatten, um die von ihnen gegebenen Versprechungen zugunsten der Nationalitäten zu erfüllen und diese zur Teilnahme