



DIN 19 051



**DER AUFBAU  
DER  
DEUTSCHEN REPUBLIK**

VON

**DR. WALTER MENZEL**

1947

A89-2611

*Der Schrift liegt der vom Verfasser auf dem PARTEITAG DER  
SOZIALDEMOKRATISCHEN PARTEI DEUTSCHLANDS  
in Nürnberg 1947 gehaltenen Vortrag über das gleiche Thema zu Grunde.  
Der Verfasser ist z. Zt. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen*

Der Staat selbst ist niemals Zweck, er ist nur wichtig als eine Bedingung, unter welcher der Zweck der Menschheit erfüllt werden kann, und dieser Zweck der Menschheit ist kein anderer als Ausbildung aller Kräfte des Menschen. Hindert eine Staatsverfassung, daß alle Kräfte, die im Menschen liegen, sich entwickeln, hindert sie die Fortschreitung des Geistes, so ist sie verwerflich und schädlich, sie mag übrigens noch so durchdacht und in ihrer Art noch so vollkommen sein.

(Schiller).

## I.

### Einleitung

Die Katastrophe von 1945 hätte nicht nur den üblichen Regierungswechsel zur Folge. Sie brachte darüber hinaus die Abkehr weiter Schichten von den Ideen der Diktatur, ohne daß die politische Entwicklung der letzten zwei Jahre die Möglichkeit geboten hätte, die dadurch entstandenen Lücken durch neue positive Ideen zu ersetzen und die Hoffnungen der Menschen auf neue Wege und Ziele zu erfüllen. Das politische Weltbild von Millionen Deutscher bedarf daher einer neuen Formung, und als größte deutsche Partei müssen wir die Verpflichtung und die Möglichkeiten erkennen, die sich heute auch auf diesem Gebiete für uns geradezu aufdrängen.

In der Erkenntnis dieser Verpflichtung und dieser Möglichkeiten hat der Parteivorstand bereits im September 1946 einen verfassungspolitischen Ausschuß mit der Ausarbeitung von Richtlinien für den Aufbau der deutschen Republik und ihrer künftigen Verfassung betraut.

Bei der Abfassung dieser Richtlinien war uns klar, daß Staat und Verwaltung in ihrem Aufbau und ihrer Gesetzmäßigkeit nur Spiegelbilder der jeweiligen sozialen und ökonomischen Kräfte sind, und daß Gesetze und Grundsätze, wenn sie Bestand haben sollen, dem allgemeinen Volkswillen entsprechen, mit den ökonomischen Tatsachen übereinstimmen und den politischen und sozialen Spannungen des Volkes Rechnung tragen müssen. Das ist ein Erkenntnis, die für uns Sozialisten an sich nichts Neues bedeutet, aus der wir aber gerade jetzt für den Neuaufbau der deutschen Republik, vor den wir so plötzlich gestellt sind, die richtigen Schlußfolgerungen ziehen müssen.

## Geschichtliches; Krise der Demokratie

Seit Jahrhunderten hat die deutsche Geschichte ihre Prägung durch den Widerstreit partikularer Kräfte und dem Schenken nach einer staatlichen Einheit erhalten, und es scheint, daß all das, was in diesen Jahrhunderten entweder zwangsläufig-organisch gewachsen, durch Diplomatie oder durch Gewalt auf dem Wege zur Erfüllung dieser Sehnsucht geschaffen wurde, umsonst gewesen sein soll.

Nur wenige große völkergeschichtliche Ereignisse haben vermocht, die zusammenschließenden Faktoren gegenüber den auseinanderdrängenden zu stärken. Die asiatische Flut der Völkerwanderung und — Jahrhunderte später — die Idee des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation waren solche Kräfte, die, geboren aus gemeinsamer Not und Gefahr oder aus einem gemeinsamen geistesgeschichtlichen Unterbewußtsein heraus eine Zeitlang als Bindemittel wirkten.

Mit der Aufspaltung des west-mitteleuropäischen Gebietes in den germanischen und romanischen Teil erwachte 870 n. Chr. erstmalig das Bewußtsein einer Zusammengehörigkeit, das dann in der staatlichen Fortentwicklung dieses mitteleuropäischen Raumes weiter über die Grenzen des eigentlichen germanischen Gebietes hinaus wirkte und aus der Geschichte unseres Volkes nicht mehr wegzudenken ist.

Dabei trugen die Vorstellungen und die Kämpfe um das Heilige Römische Reich Deutscher Nation zugleich den Keim des Zerfalls in sich. Die Gier nach der Kaiserkrone verwickelte das Abendland in unfruchtbarere, über Jahrhunderte hinaus reichende Kämpfe der weltlichen Macht mit dem Papst, da man aus den damaligen christlich-kirchlichen Vorstellungen heraus glaubte, keine irdische Macht ohne den Segen Roms aufzurichten zu können. Schamlos genug und unter Mißachtung und völliger Verkennung der geschichtlichen Notwendigkeiten nutzten die deutschen Könige und Duodez-Fürsten die immer wiederkehrende Bedrängnis ihrer Kaiser aus, um die politische Vormachtstellung ihrer Dynastien und ihrer kleinen Länder auf Kosten einer Reichseinheit zu stärken. Während England in jenen Jahrhunderten sein Weltreich zu umerte, Frankreich seine nationale Geschlossenheit fand, Spanien und Portugal ihre Kolonialmacht gründeten, vergaß Deutschland im Kampf um die Form des heiligen Abendmahls seine politische Verpflichtung. So konnten die übrigen Länder des europäischen Kontinents — ungehindert von partikularen Strömungen und religiös-kirchlichen Auseinandersetzungen — zu einer staatlichen Einheit gelangen, während die rechtzeitige Entwicklung Deutschlands zu einer politischen Einheit an der Engstirnigkeit seiner Fürsten scheiterte, deren geistige Hinterlassenschaft bis in die heutigen Tage unseres Zusammenbruchs und der ersten Versuche eines Wiederaufbaus hineinzufragen scheint.

1949 wird Frankfurt a. Main das hundertjährige Fest der Paulskirche begehen. Aber in jenem Jahre wird sich auch zum 300sten Male der Abschluß des 30jährigen Krieges durch den Westfälischen Frieden jähren, der, nicht unbeeinflusst von mächtigeren Nachbarn, die damals bereits ihre nationale Einheit gefunden hatten, die deutsche Zwittermacht durch die Zuerkennung der Souveränität an die einzelnen Landesfürsten noch einmal bestätigte. Es bedurfte dann wiederum erst einer fremden Macht, um, von der Ideologie der großen französischen Revolution des Jahres 1789 herkommend, durch den Reichsdeputations-Hauptschluß von

1806 eine teilweise Bereinigung der politischen Flurkarte Deutschlands zu ermöglichen.

Zunächst vermochte sich Deutschland den Auswirkungen dieser französischen Revolution zu entziehen. Die Reste des Feudalismus, geschickt beeinflußt durch die Ideen eines Stein-Hardenberg und Scharnhorst, verhinderten, zum mindesten in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts, eine wirkliche soziale Umwälzung, die eine politische im Gefolge gehabt hätte. Erst 1848 drängte das Bürgertum zur Effektuierung seiner langsam entstandenen wirtschaftlichen und politischen Macht. Da es mit seinen Zielsetzungen jedoch auf halbem Wege stehen blieb, mußte ihm jede wirkliche Resonanz und Stoffkraft versagt bleiben. Die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts begann daher mit einer labilen Situation, die es für jedes neue politische Kräftezentrum reif machte, das in irgend-einer Ecke Deutschlands entstand. Als daher Preußen unter Führung Bismarcks in den politisch leeren Raum mit seinem Willen zur Gestaltung der deutschen Zukunft vorstieß, fand es leichtes Spiel. Zwar ließen sich kriegerische Auseinandersetzungen 1864, 1866, 1870/71 nicht vermeiden, aber die Schnelligkeit der Siege bewies, daß die preußische Idee in Mitteleuropa kaum mehr auf einen nennenswerten Widerstand stieß. Daß die Zeit zu den damaligen Ereignissen, d. h. zur Bildung einer größeren staatlichen Zusammenfassung reif war, wird mit am besten bewiesen durch die Tatsache, daß Europa dann mehr als 50 Jahre in Frieden leben konnte und zweifellos bei der Fortsetzung einer vernünftigen Politik Deutschlands auch noch weiter in Frieden hätte leben können. Die technische und ökonomische Entwicklung drängte mithin bereits damals zu größeren staatlichen Einheiten.

Dieser Vergangenheit können wir nicht entgehen

Verfassungen haben ihre Legitimation sehr oft aus revolutionären Vorgängen gefunden. Aber wenn sie einen über die Tagesereignisse hinausgehenden Bestand haben sollen, müssen ihre Pfeiler auf einer organisch gewachsenen Grundlage, aller sozialen, wirtschaftlichen und politischen Machtfaktoren beruhen. Die Gewalt der Revolution schafft selten von sich aus eine neue Idee von Dauer. Sie ist nur der Geburtsshelfer, bereits vorhandenen Ideen das erste äußere Gewand der politischen Macht zu geben.

Insofern stehen wir heute fast vor der gleichen Situation wie nach 1918. Deutschland hat in seiner ereignisreichen Geschichte nie die Wohltat einer echten Revolution erlebt, einer Revolution, die sich nicht an der Zahl der Toten oder der Dauer der Barrikadenkämpfe misst, sondern an der Gründlichkeit und der Tiefe einer wirklichen sozialen Umwälzung. Während die in jedem geschichtlichen Prozeß und bei jedem Volke zwangsläufig bestehenden sozialen Spannungen bei anderen Nationen ihren Ausweg auf der politischen Ebene — in innerstaatlichen Revolutionen fanden und sich zugleich zu dem Wertzeug eines echten politischen und kulturellen Fortschritts für jenes Volk entwickelten, wurden diese Spannungen in Deutschland durch die Reibungen der partikularen Kräfte mit ihrer dynastischen Betonung abgelenkt und verbraucht.

Zweifellos hat die junge Demokratie nach 1918 unter dem Mangel einer solchen echten Revolution, die ihr das politische Feld bereinigt hätte, gelitten, und ich fürchte, daß die 1945 zwangsläufig anderbewegene Revolution, die nach alter geschichtlicher Erfahrung an sich fällig gewesen wäre, kein Segen für das deutsche Volk gewesen ist. Die latente Labilität und unklare Position unserer heutigen politischen Lage zeitweisen letzten Endes mehr als es in einer kurzfristigen Umwälzung geschehen kann. Wieder einmal drängen, wie nach 1918, die zunehmenden

sozialen und politischen Spannungen zu einer Effektulierung der neuen Situation und wieder einmal, wie nach 1918, steht eine junge europäische Demokratie vor der Aufgabe, erst mühselig Trümmerfelder besetzen zu müssen, ehe sie an den eigentlichen Aufbau gehen kann und wieder einmal ist eine junge Demokratie mit Hunger, Kälte und Krisen belastet, die die leidende Bevölkerung und die Jugend verwirrt und unschlüssig aussichtslos lassen.

Wir stehen bei unserer Arbeit jedoch noch vor einer weiteren Schwierigkeit. Wer die Hilflosigkeit, das Suchen unserer Jugend nach neuen Werten und nach neuen Anhaltspunkten für ihre künftige Existenz auch in geistiger und sittlicher Hinsicht verfolgt, wird ebenso wie bei den Erwachsenen ganz allgemein nicht nur eine Lethargie gegenüber jeder politischen Aktivität, sondern auch einen allgemeinen Lebenspessimismus feststellen. Woher kommt „an diese Hilflosigkeit und diese Ratlosigkeit. Wir wollen unsere Zeit, die schon genug Schuld auf sich geladen hat, nicht noch mit einer neuen Schuld beladen, weil diese Krisen-erscheinungen zwar seit dem Zusammenbruch besonders deutlich hervortreten, aber in ihrer Wurzel doch „bis in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts zurückgehen.

Der Grund ist offenbar. Jene zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts umfaßte die Epoche des Maschinenzeitalters. Sie brachte in Verbindung mit dem Entstehen der bürgerlichen Gesellschaft und den ersten Auseinandersetzungen mit dem vierten Stand ein Auseinanderklaffen der rein formalen Idee der Freiheit zu der wirklichen materiellen Freiheit. Diese Diskrepanz verbunden mit der Hilflosigkeit breiter Massen gegenüber dem Staate und gegenüber den neuen sozialen, geistigen und politischen Problemen brachte die ersten Zweifel über den Wert jenes aus der französischen Revolution hervorgegangenen Gedankengutes und damit die erste Krise in den Fundamenten unserer Gesellschaftsordnung des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Ich erinnere an die Wandlungen, die Geistes- und Erkenntniswissenschaften der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gegenüber der ersten durchgemacht haben und die durch Namen wie Saint Simon, Marx, Hegel, Nietzsche, Treitschke usw. gekennzeichnet sind.

Auf dem von Nietzsche und Treitschke vorbereiteten Nährboden konnten dann Bücher wie „Der Rembrandtdeutsche“ von Langbehn und ein Vierteljahrhundert später die Abhandlung Spenglers über den „Untergang des Abendlandes“ entstehen. Diese Entwicklung führte auf der einen Seite zur Bildung eines neuen geistigen Aristokratentums, zur Massenverachtung und schließlich unter Hitler zu Rassenwahn und Rassenhaß. Sie führte aber andererseits auch zu einem tiefen Pessimismus jener Schichten, die unter diesem Aristokratismus der Massenverachtung und dem Rassenwahn zu leiden hatten. Gleichzeitig entstand eine Krise des humanitären Gedankens, die zwar mit der Abschwächung des demokratischen Bewußtseins zusammenging, aber dann wiederum eine weitere Abschwächung eben dieses demokratischen Bewußtseins hervorrief.

### III.

#### Verfassungspolitische Entwicklung seit der Kapitulation

Diese Krise wurde durch die verfassungs- und verwaltungspolitische Entwicklung, die nach der bedingungslosen Kapitulation von 1945 einsetzte und in allen Zonen eine sehr verschiedene Entwicklung nahm, zwangsläufig verstärkt. Zwar gab die Verschiedenartigkeit der bei den Besatzungsmächten vorhandenen Auffassungen über den innerdeutschen Aufbau eine Fülle von Anregungen, erschwerte aber zugleich auch das Entstehen endgültiger einheitlicher Vorstellungen über unseren zukünftigen Staatsaufbau, einem Staatsaufbau, der das Schicksal von Generationen entscheidend beeinflussen wird. Dabei wird sich, was die Diskussionen bei den verschiedenen Konferenzen der Siegermächte klar erkennen lassen, die Bedeutung unseres Staatsaufbaues nicht nur auf den sehr eng gewordenen deutschen Raum beschränken, sondern zweitens auch auf die allgemeine europäische Situation ausstrahlen.

Das Zusammenwachsen aller deutschen Kräfte zu einer einheitlichen Überzeugung und zu einem gemeinsamen Ziel über den Aufbau unserer Republik wird durch die Aufteilung in sechs verschiedene Zonen entscheidend erschwert. Die Zonen haben sich nicht nur als Gebiete der verschiedenen militärischen Besetzungen entwickelt. Sie sind leider auch zur Grundlage unserer politischen und wirtschaftlichen Zerrissenheit geworden. Jede Besatzungsmacht hat seit der Kapitulation versucht, ihre Zone so aufzubauen, wie das Heimatland der Besatzungsmacht selbst aussieht. So soll sich die britische Zone zu verfassungsmäßigen Zuständen entwickeln, die dem innerbritischen Aufbau entsprechen. Ich erinnere hier vor allem an die sogenannte Doppelköpfigkeit unserer Gemeindeverwaltung und an die uns fremde Art der Kommunalaufsicht.

Das gleiche Schicksal haben die übrigen Zonen erlebt. Auch bei ihnen wird versucht, sie zum Abbild der jeweiligen Besatzungsländer zu gestalten. Zweifellos ist es richtig, wenn die Siegermächte von uns verlangen, daß wir die Fülle der neuen Probleme auch mit neuen Lösungen meistern sollen. Aber diese neuen Lösungen sehe ich nicht darin, daß man uns phantasielos und schematisch fremde Staats- und Verwaltungssysteme aufpropft, die unter völlig anderen Voraussetzungen entstanden sind. Auch hier gilt das Sprichwort: „Eines schickt sich nicht für alle.“

Hinzu kommt, daß bei Deutschland in einem ganz anderen Maße mit der politischen Umwelt seiner Nachbarn, und jetzt vor allem mit dem völlig anders gearteten Aufbau innerhalb jeder Zone gerechnet werden muß und dies Probleme mit sich bringt, vor denen die Siegermächte in ihrer Heimat nie gestanden haben.

Ohne die Überwindung dieser Zonenaufteilung werden wir zu keiner Entwicklung kommen, die den läblichen Verhältnissen der nächsten Jahrzehnte standhalten kann, und dabei sollten sich alle Beteiligten, insbesondere auch die Siegermächte im klaren darüber sein, daß die von ihnen grundsätzlich anerkannte und von allen deutschen Parteien und Ländern immer wieder geforderte Wirtschaftseinheit ohne eine politisch-staatliche nicht denkbar ist. Die mit allen möglichen Begründungen immer wieder geforderte Wirtschaftseinheit setzt naturgemäß auch eine staatlich-politische voraus.

## Staatsform und Sicherheitsgedanken

Man hat von einem Teil der Siegermächte versucht, dieser Konsequenz auszuweichen durch den Hinweis, daß die Bildung zentraler Gewalten eine erneute Gefahr für Europa, insbesondere für unsere westlichen Nachbarn, entstehen lassen würde. Der Wunsch der Siegermächte, den Erdball vor neuen deutschen Aggressionen zu bewahren, ist nach den Erfahrungen der letzten 100 Jahre europäischer Geschichte durchaus verständlich und Millionen Deutsche hätten es begrüßt, wenn sich diese Erkenntnis in der übrigen Welt schon alsbald nach 1933 durchgesetzt hätte. An warmenden Stimmen hat es nicht gefehlt. Auch wir sind für eine völlige Abrüstung, nicht nur auf den industriellen, sondern auch auf den Gebieten des geistigen und politischen Kriegspotentials. Aber es wäre falsch, diese Forderung nach Sicherheit mit der Frage des künftigen verfassungsmäßigen Aufbaus der deutschen Republik zu verknüpfen, denn darin würde eine Umkehrung von Ursache und Wirkung der innerdeutschen Entwicklung vor 1933 und eine Verkenning des Verhältnisses zwischen Staatsform und Staatsgesinnung eines Volkes liegen.

Die deutschen Expansionen der Jahre 1864 nach dem Norden, 1866 nach dem Süden, 1871 nach dem Westen gingen nicht von einem zentralistisch geführten, sondern von einem in eine Vielzahl souveräner Staaten aufgeliederten Deutschland aus. Es war die preußische Ideologie des Militarismus, die sich trotz der politischen Zersplitterung Deutschlands durchzusetzen vermochte. Niemand wird bestreiten können, daß in der deutschen Verfassung von 1871 bis 1918 das Schwergewicht der Machtverteilung bei den Ländern und nicht in Berlin lag, und trotzdem kam es 1914 zu dem ersten Weltkrieg.

Hitler und seine Trabanten, die Kräfte der deutschen Reaktion, sind nicht durch einen deutschen Zentralismus, sondern gerade deswegen zur Macht gelangt, weil sich die Reichsgewalt in Berlin gegen den Föderalismus einiger Länder nach 1918 nicht durchzusetzen vermochte. Als Hitler 1923 mit seinem Novemberputsch scheiterte, kam er nicht vor das Reichsgericht in Leipzig, das ihn neben der Freiheitsstrafe zur Reichsverweisung verurteilt hätte; sondern vor ein bayerisches Volksgericht, das sich mit einer bescheidenen Festungsstrafe begnügte. Hitler alsbald begnadigte, ihm aber noch vorher die Möglichkeit gegeben hatte, im Gefängnis sein Buch „Mein Kampf“ zu schreiben. An eine Ausweisung dachte niemand in Süddeutschland und die dahingehenden Wünsche Berlins wurden geflissentlich übersehen. Es ist klar, daß die deutsche Reaktion diesen Fall „Hitler“ als Schulbeispiel ansah und Süddeutschland zum Aufmarschgebiet der Konterrevolution von 1933 machte.

Aber auch im übrigen wurde die verhängnisvolle Rolle Bayerns gegenüber jeder demokratischen Reichspolitik gestützt durch das Fehlen einer verfassungstreuen Parlamentsmehrheit im bayrischen Parlament selbst. Die Entwicklung führte zwangsläufig dazu, daß die Reichsregierung in vielen Fällen von vornherein auf politische Maßnahmen und Direktiven verzichtete zu müssen glaubte, weil ihr die praktische Durchführung ihrer Ansichten nicht möglich erschien. Nur diesem unglücklichen Dualismus Reich-Länder ist es auch zu verdanken, daß Hitler später in Thüringen zum Polizeibeamten ernannt werden konnte und damit die deutsche Staatsangehörigkeit erhielt, und daß durch die Wahlfälschung bei den Landtagswahlen in dem kleinsten deutschen Lande Lippe im Januar 1933 Hitler auch politisch in den Sattel gehoben wurde. Die politische Ohnmacht Berlins und nicht ein

### ungesunder Zentralismus haben somit das Vordringen des Nationalsozialismus begünstigt.

Zwei Jahre mußten vergehen, ehe sich die ersten ausländischen Stimmen meldeten, die nicht in der Schaffung einer neuen Reichsgewalt, sondern in einer Zersplitterung und Aufteilung des deutschen Reiches mit Recht eine politische Gefahr sahen. So bekennt sich die große englische Zeitung, die „Times“, in ihrem Leitartikel vom 11. 4. 1947 zu folgenden Sätzen:

„Ob Deutschland einmal wieder imstande sein wird, den europäischen Frieden zu bedrohen oder nicht, ob es hierfür die nötigen Mittel besitzt und ob eine Wahrscheinlichkeit für eine solche Gefahr besteht, wird kaum in hohem Maße davon abhängig sein, wie Deutschland sich in nächster Zukunft politisch organisiert oder welche Art politischer Organisation man ihm aufdrückt. Die Gefahr wird, genau wie in der Vergangenheit, in der Zahl und im Potential der deutschen Bevölkerung, sowie im Umfang seiner Hilfsquellen, nicht aber in seiner verfassungsmäßigen Form liegen.“

Deutschland führte in den Jahren 1866, 1870, 1914 und 1939 Krieg und hatte dabei jedesmal eine andere Verfassung. Keine deutsche Verfassung kann von sich aus viel zur Sicherheit des heutigen Europas beitragen und es ist eigenartig, daß gerade die Franzosen, die am besten mit der deutschen Gefahr vertraut sind, bekanntlich die entgegengesetzte These vertreten.“

In der „New York Herald Tribune“ lesen wir u. a.:

Der neueste Unsinn, der den Alliierten in Deutschland aufgetischt wird, ist die Behauptung, der „reaktionäre preußische Militarismus“ habe dem „aufbauenden süddeutschen Liberalismus“ entgegen gearbeitet.

Zugegeben, Preußen war des öfteren aggressiv, kriegerisch und chauvinistisch — welcher deutsche oder europäische Staat war das nicht? Tatsache aber ist, daß Preußen in der Zeit zwischen 1919 und 1933 von dem übrigen Deutschland, namentlich von Bayern, als „rot“ klassifiziert wurde und in Wahrheit das letzte deutsche Bollwerk gegen den Nationalsozialismus gewesen ist, das erst durch Papens Staatsstreich im Jahre 1932 überannt wurde. Hitler stammte aus Österreich und ist in Bayern groß geworden. Und wenn Norddeutschland nicht so hartnäckigen Widerstand geleistet hätte, wären die Bayern nicht erst 1933, sondern schon 10 Jahre früher auf den Hitler-Bluff hereingefallen. Der einzige echte politische Gedanke, der je in Deutschland gedacht worden ist, nämlich der der „homerule“ der Selbstregierung, hatte seinen Ursprung nicht in Süddeutschland, sondern ging von dem Preußen vom Stein aus.“

Aber auch die innerdeutschen föderalistischen Kräfte mögen sich darüber klar sein, daß es in der deutschen Geschichte immer die demokratischen, freiheitlich gesinnten Männer gewesen sind, die die Fahnne der deutschen Einheit hochgehalten haben, während es die Reaktion war, die in einem ausgeprägten Föderalismus eine starke Stütze zu finden hoffte und auch leider immer gefunden hat.

Die alten Burschenschaften vor mehr als 100 Jahren, die Linke der Paulskirche, die liberale Mitte und die Sozialdemokratie der Reichstage

nach 1918 waren die eigentlichen Vorkämpfer gegen die immer wiederkehrender reaktionären Versuche, ein ohnmächtiges Reich zum kostgänger mächtiger Länder zu machen. Diese reaktionären Kreise setzten so die Rolle jener Länderfürsten des frühen Mittelalters fort, die schon damals das Entstehen eines deutschen Reiches gehindert hatten.

Das Paradoxe der gegenwärtigen deutschen Situation wird am klarsten sichtbar durch die Gegenüberstellung der Kirchturnspolitik autark sein wollender Länder mit dem Ruf nach der deutschen Wirtschaftseinheit, durch die Gegenüberstellung der ihrem Wesen nach universalen Industrialisierung mit dem Versuch, Demokratie nur kleinstmöglich zu praktizieren.

Unsere Partei sollte übrigens bei der Erörterung dieser Probleme auch nicht außer acht lassen, welche Möglichkeiten für die Durchsetzung ihrer Ideen eines Tages bestehen können, wenn in allen Zonen eine freie politische Betätigung erlaubt sein wird. Ich glaube, wir hätten in einer solchen Republik alle Veranlassung, deren Politik nicht wieder durch föderalistische Länder zerschlagen zu lassen.

Die Frage der europäischen Sicherheit hat also nichts mit der deutschen Staatsform zu tun.

Deutschland wäre vielmehr bei einer Auflösung in mehrere selbständige Staaten nicht lebensfähig und die Gefahren, es auf längst überlebte Zustände vor 1871 zurückzubringen, sollten nicht unterschätzt werden. Die Entwicklung zu größeren staatlichen Einheiten ist nicht nur eine deutsche oder europäische Erscheinung, sondern eine Tatsache, die in der allgemeinen Entwicklung zur Universalität und in der Natur der modernen Technik liegt, und die darum eine generelle Erscheinung des politischen und wirtschaftlichen Lebens aller Kontinente ist. Damit ist zugleich auch gesagt, daß wir jeden Separatismus — offen oder versteckt — schroff ablehnen und in keinem Lande einer Verfassung unsere Zustimmung geben könnten, die auch nur die Möglichkeit von Abspaltungen offen läßt.

Hinzu kommt, daß die Jugend aller Länder großräumig und nicht provinziell denkt. Wenn wir sie mit der Idee der demokratischen Staates verbinden wollen, müssen wir diesem Denken gerecht werden und verhindern, daß sie noch einmal von politischen Hasardeuren mißbraucht wird und in ein nationalistisches Fahrwasser gerät.

Ich habe dieser Frage der deutschen Einheit einen so großen Teil meiner Ausführungen gewidmet, weil hinter ihr die Bedeutung aller anderen Probleme weit zurücktritt. Unser Ringen um die Neugestaltung unserer Wirtschaft, unser Suchen nach einer besseren, sozialeren und gerechteren Verteilung des Grund und Bodens und des Wirtschaftserzeugnisses ist sinnlos, wenn Deutschland auseinanderfällt. Die Ohnmacht unserer Republik würde dem deutschen Restkapitalismus und dem Spätkapitalismus der anderen Länder neue Hoffnungen zur Konservierung ihres Systems geben und eine deutsche Wiedergeburt hoffnungslos werden lassen.

## V. Zentralämter, bizonale Ämter, Deutscher Wirtschaftsrat, Verordnung 57 der britischen Militärregierung

Der Wegfall aller zentralen Gewalten durch die bedingungslose Kapitulation — vorweg vor allem die endgültige Zerschlagung Preußens und seiner Hegemonie — hatten zur Folge, daß alle Befugnisse legislativer und exekutiver Art auf die Besatzungsmächte übergingen. Diese bedienten sich zur praktischen Durchführung ihrer Maßnahmen in der britischen Zone zunächst der ehemaligen preußischen Provinzen, in der amerikanischen Zone der früheren Länder, während die Franzosen neue Gebilde schufen und die russische Besatzungsmacht schließlich ebenfalls die preußischen Provinzen und Länder für den Aufbau zugrunde legten. Als bald stellte sich jedoch heraus, daß eine Fülle von Problemen nicht mehr auf der Länderstufe geregelt werden konnte, sondern zu einer Zusammenfassung auf einer höheren Ebene drängte. Die schwierigen Fragen der Ernährung, die komplizierten Probleme der Wirtschaftslenkung, der Produktion und der Verteilung, der diffizile Mechanismus des Straßen- und Eisenbahnverkehrs bedurften, wenn ein endgültiger Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft vermieden werden sollte, einer Regelung, die über den Bereich der einzelnen Länder hinausging. Aus diesem Bedürfnis und aus dieser Zwangslage heraus entstanden zunächst für die britische die zonalen und dann später gemeinsam für die amerikanischen und britische Zone die bizonalen Zentralämter (z. B. für Wirtschaft, Ernährung, Finanzen, Verkehr und Post). Die volle Souveränität verblieb zwar bei den Besatzungsmächten, aber diese übertrugen einen Teil ihrer Zuständigkeiten auf dem Gebiete der zentral zu regelnden Aufgaben auf diese zonalen und bizonalen Ämter. Diese Ämter stellen somit den ersten Ansatzpunkt künftiger reichszentraler Befugnisse dar, weil sie eben ihre Zuständigkeiten aus der teilweisen Übertragung der den Besatzungsmächten zustehenden früheren Reichsgewalten herleiteten.

Abgesehen von der Bildung solcher Organe, die über den Länderbereich und deren Schaffung auf den Wangläufigkeiten des wirtschaftlichen und ernährungspolitischen Lebens beruhte, hatte sich die Militärregierung in der britischen Zone vom Anbeginn an bemüht, eine klare Abgrenzung zwischen den künftigen Ländergewalten und den späteren Reichsaufgaben zu ziehen. Diese Bemühungen haben Ende 1940 ihren Niederschlag in der VO 57 gefunden, die in Verbindung mit ihren Anhängen A—D eine klare Aufteilung zwischen den künftigen Zentralgewalten und den Länderzuständigkeiten brachte. Wenn ich auf diese Verordnung besonders hinweise, so geschieht das nicht, um eine spezielle Frage einer einzelnen Besatzungszone zu entwickeln, sondern deshalb, weil diese VO 57 — die leider viel zu wenig Beachtung gefunden hat — einen wichtigen Ansatzpunkt für den Aufbau der deutschen Republik auf dem Gebiete der Zuständigkeitsverteilung enthält.

Mit der Aufteilung der Aufgaben in der VO 57 und ihren Anhängen A—D ist der Versuch unternommen, schon jetzt in groben Umrissen abzuzichnen, was auch künftig Länderaufgabe bleiben wird und was künftig Reichsaufgabe sein soll. Danach sind primär die Länder auf allen Gebieten für die Gesetzgebung zuständig, es sei denn, daß es sich um die in den Anlagen A—D aufgeführten Materien handelt. Es gibt folgende vier Gruppen von Gesetzgebungszuständigkeiten:

1. Gebiete, die der gesetzgebenden Gewalt des Landes endgültig entzogen sind, z. B. auswärtige Angelegenheiten, Landesverteidigung, Staatsangehörigkeitsfragen, Währungsfragen, Eisenbahn und Schiff-

fahrt, Außenhandel, Einkommensteuer, Strafrecht, Bürgerliches Recht usw.

2. Gebiete oder Angelegenheiten, bei denen zur Zeit die Militär-Regierung infolge der Notlage die Gesetzgebungsbefugnis ausübt (u. a. Preisbildung und Preiskontrolle, Löhne, Arbeitslenkung, Flüchtlingswesen).
3. Angelegenheiten, die nur vorübergehend der Gesetzgebungskompetenz der Länder entzogen sind (Bodenreform, Industrienormung, Planung der Lebensmittelerzeugung usw.).
4. Gebiete der Grundsatzgesetzgebung durch die Militärregierung.

Wir sehen hier ein Anklingen der früheren Aufteilung in die ausschließliche Gesetzgebung, in die konkurrierende und in die Grundsatzgesetzgebung, wie die Weimarer Verfassung sie kannte.

Neben dieser Kompetenzverteilung bei der Gesetzgebung ist nach VO 57 entscheidend, daß bei der Exekutive, d. h. bei der praktischen Durchführung der Gesetze in erster Linie die Länder zuständig sind, und zwar auch für diejenigen Gebiete, die hinsichtlich der Gesetzgebung nicht den Ländern obliegen, also, um ein Beispiel zu geben, würde bei der Arbeitslenkung nicht die Gesetzgebung, wohl aber die praktische Durchführung Aufgabe der Länder sein. Das entspricht durchaus unseren Auffassungen für den künftigen Aufbau der deutschen Republik. Die VO 57 enthält also klar den von uns vertretenen Standpunkt: Zentrale Lenkung, aber dezentralisierte Verwaltung.

Demgegenüber sind in Süddeutschland die Länder Träger sämtlicher Zuständigkeiten einschließlich der früheren Reichsgewalten geworden. Ihre Kompetenzen sind also universaler und nähern sich stark den Rechten eines Staatenbundes, der der künftigen deutschen Republik kaum noch lebenswichtige Funktionen übrig läßt. Die amerikanische Militär-Regierung hat sich jedoch von Fall zu Fall vorbehalten, eine bestimmte Materie durch eigene Verordnungen oder durch eigene Gesetze der Länder, aber mit vorgeschriebenem, d. h. befohlenem Inhalt, regeln zu lassen. In dem letzten Falle besteht dann die Schwierigkeit, die Parlamente aller Länder auf eine einheitliche Gesetzesfassung zu bringen.

Hier ist jetzt durch die Errichtung des Wirtschaftsrates insofern eine erhebliche, sich den Verhältnissen in der britischen Zone angleichende Neuerung entstanden, als die dem Wirtschaftsrat unterstehenden bizonalen Ämter für Wirtschaft, Ernährung, Finanzen, Post und Verkehr bindende Weisungen für die Länder geben und Gesetze erlassen können.

Kennzeichnend für die Verfassungslage der amerikanischen Besatzungszone ist auch, daß die Länder nach einer Verlautbarung des Länderrats die verfassungsmäßigen Grundlagen für ihre Existenz und ihre Zuständigkeiten nicht nur in geschriebenen Gesetzen des Kontrollrats und Verordnungen der amerikanischen Kontrollkommission sehen, sondern auch in einer Rede des General Clay, die er am 8. Januar 1947 vor dem Länderrat in Stuttgart gehalten hat und sogar in einem Stenogramm der Rede des Generals Clay auf der Konferenz der Ministerpräsidenten in Berlin vom 23. Februar 1947. Für unsere Vorstellungen über ein staatsrechtliches Denken ist es immerhin ungewöhnlich, derartig wichtige Grundfragen des staatlichen Lebens in dem Inhalt einer mündlichen Rede oder in einem Stenogramm zu erblicken.

Alle diese Fragen haben nicht nur einen rein theoretischen Charakter. Sie sind von höchster Aktualität bei dem vordringlichen Problem der bizonalen Zentralämter geworden.

Im Herbst 1946 verkündeten die westlichen Siegermächte die wirtschaftliche Vereinigung der amerikanischen und britischen Zone. Es sollte ein großes Ereignis sein, aber die Schaffung einer politischen Einheit wurde ausdrücklich abgelehnt. Hand in Hand mit dieser Verkündung erging die Garantieleistung für täglich 1550 Kalorien, die jedoch für die wichtigsten Gebiete Deutschlands nie erfüllt worden ist. Aber man begriff doch, daß eine wirtschaftliche Einheit nicht möglich wäre, wenn nicht eine diese Einheit verkörpernde Klammer über beide Zonen geschaffen werden würde. So dehnte man den Bereich der in der britischen Zone bereits vorhandenen zonalen Ämter auf die amerikanischen Zone aus, schaffte die bizonalen Ämter und gab ihnen die erforderlichen Exekutivrechte. Denn es war klar, daß ein Zusammenbringen der beiden Zonen, die Schaffung eines gemeinsamen Lebensstandards nur möglich sein würde, wenn die für diese Zwecke notwendigen Planungen durch entsprechende Erfassungs- und Lenkungsmaßnahmen auch bei den Ländern ebenfalls zwangsweise durchgesetzt werden konnten. Leider dauerte diese Einsicht nicht lange. Moskau warf bereits im Februar 1947 seine Schatten voraus und so wurden Ende Februar d. J. die bizonalen Ämter ihrer Anordnungs- und Lenkungsrechte beraubt. Die Folgen stellten sich alsbald ein: Einige Länder gerieten mit mehreren tausend Tonnen Lebensmittel gegenüber anderen Ländern in Rückstand und aus Verzweiflung und aus tatsächlich vorhandenem Hunger an der Ruhr (es wurden teilweise nur 600-900 Kalorien täglich aufgerufen) wurde die Arbeit, wenn auch nur kurze Zeit, eingestellt, aber immerhin war es bald so weit, daß durch den Hunger mehr als eine halbe Million Tonnen Kohle ausflogen. Niemand war da, der die Länder zur Erfüllung der ihnen von dem bizonalen Zentralamt auferlegten Lieferungen anhalten konnte.

Diesem Problem konnte und kann man nur gerecht werden, wenn man in den mehrzonalen Ämtern die Vorläufer künftiger Zentralgewalten sieht. Sie sollen die großräumige strukturelle Planung und Lenkung haben, dafür aber muß die Durchführung, d. h. die Verwaltung, bei den Ländern und Gemeinden, nicht aber bei eigenen nachgeordneten Dienststellen der Zentralämter liegen. Damit würden wir gleichzeitig alle Sonderverwaltungen vermeiden und einen einfachen und für jedermann überschaubaren Verwaltungsaufbau von der letzten Gemeinde bis zur Spitze der Republik ermöglichen. Daß unsere Auffassung über die notwendigen Exekutivbefugnisse der mehrzonalen Ämter richtig ist, beweist am besten die Tatsache, daß die amerikanische und britische Militär-Regierung diesen Ämtern inzwischen durch die Bildung des neuen Wirtschaftsrates auch die Exekutivbefugnis gegenüber den Ländern gegeben hat. Gleichzeitig sind die bizonalen Ämter durch den Wirtschaftsrat endlich unter eine politische-parlamentarische Kontrolle gestellt worden. Das bisherige Dunkelkammer-system ist damit beseitigt, so daß wir hoffen können, daß auch bei diesen Ämtern endlich eine bessere Personalpolitik einziehen wird.

### Zentrale Lenkung, dezentralisierte Verwaltung

Mit der Forderung der Sozialdemokratischen Partei, wie sie in den Richtlinien niedergelegt ist, daß die Gesetzgebung auf den wichtigsten Gebieten grundsätzlich durch eine über den Ländern liegende Zentrale zu erfolgen habe und daß auch die Lenkung und strukturelle Planung auf den meisten Gebieten, insbesondere der Wirtschaft, der Ernährung, der Justiz, der Finanzen usw., bei dieser über den Ländern stehenden Zentralgewalt liegen soll, ist nicht ein Einheitsstaat oder ein Zentralismus hitlerscher Prägung gemeint, denn wir halten an dem Grundsatz einer starken Dezentralisierung der Exekutive fest, und uns liegt nichts näher, als einen ungesunden Zentralismus zu fördern. Wir vertreten den Grundsatz: Zentrale Lenkung, dezentralisierte Verwaltung.

Sinn und Zweck des Zentralismus nationalsozialistischer Prägung war nicht so sehr eine Zusammenfassung der Gesetzgebung durch das Reich, sondern die Konzentrierung aller effektiven Kräfte, aller politischen Machtmittel nach Berlin. Die Worte „Blut und Boden“, „organisch gewachsene Stammeseigentümlichkeiten“, waren für den Nationalsozialismus nur Vokabeln ihres politischen Wörterbuchs, aber kein wirklicher und ehrlicher Bestandteil hitlerscher Innenpolitik. Jener Zentralismus der Verwaltung zwischen 1933 und 1945 machte es den Zentralstellen möglich, die Entscheidung der geringfügigsten Angelegenheit an sich zu ziehen. Wir haben keine Veranlassung, diesen Zustand zu erneuern.

Wir sind vielmehr für ein starkes Eigenleben der Länder auf den ihnen überlassenen Gebieten, insbesondere des kulturellen und sozialen Lebens. Die Länder stellen den Raum dar, den der Staatsbürger durch seine lebendige Mitarbeit so gestalten kann, wie es seinen Wünschen und seinen Stammeseigentümlichkeiten entspricht. Wir wollen den Aufbau der deutschen Republik, so föderativ wie möglich, so zentral wie nötig.\*)

Bei dem Streit um Zentralismus oder Föderalismus wird m. E. immer wieder der entscheidende Unterschied zwischen einer zentralen Gesetzgebung und dem Zentralismus der Exekutive, wie ihn vor allem Hitler aufgebaut hat, übersehen. Gegen einen Zentralismus der Verwaltung, d. h. des Grundsatzes, daß die kleinste Verwaltungsangelegenheit in einer Zentrale für das gesamte Reich zu entscheiden ist oder entschieden werden kann, muß man sich sicherlich mit aller Kraft wehren. Aus diesem Grund wird man darauf zu achten haben, daß die Zentralämter keine „Wasserköpfe“ werden, und daß sie vor allem keinen eigenen Unterbau haben, sondern sich der Länder als Mittelinstanzen bedienen. Eine ganz andere Frage ist aber die zentrale Planung, Lenkung und Gesetzgebung, und ich glaube, wir reden viel aneinander vorbei, weil dieser Unterschied nicht immer klar durchdacht wird. Zwei Beispiele: Bei der Wirtschaft gibt es wohl kaum eine Meinungsverschiedenheit: sie muß zentral gelenkt, und bei den kulturellen Angelegenheiten gibt es wohl auch keine Meinungsverschiedenheit: sie sollen ländermäßig geregelt werden.

Unsere Auffassung wird vielleicht am besten gekennzeichnet durch die Ausführungen von Hugo Preuß zu seinem damaligen Entwurf der Weimarer Verfassung:

„Dem deutschen Volkscharakter wohnt unzweifelhaft eine starke Abneigung inne gegen eine unbeschränkte Zentralisierung“ allen

\* Anmerkung: Dr. Schumacher anlässlich des Zürcher Kongresses 1947.

öffentlichen Lebens und gegen eine mechanische Leitung aller Verwaltung von einem einzigen Mittelpunkt aus. Mit Zähigkeit hängt das deutsche Volk an der Eigenart seiner Landschaften und Stämme, an der Pflege ihrer kulturellen Mannigfaltigkeit, und es schätzt nach ihrem vollen Werte die autonome Selbstverwaltung engerer und weiterer kommunaler und landschaftlicher Verbände. Dem neuen deutschen Volksstaat kann nichts ferner liegen, als sich diesem Zuge des Volkseistes zu widersetzen; vielmehr wird er in diesem Eigenleben seiner Glieder die starken Wurzeln seiner Kraft finden. Ein solches Eigenleben steht nicht im Widerspruch mit der notwendigen und unentbehrlichen Staatseinheit in allen für das Gemeinleben des gesamten deutschen Volkes entscheidenden wirtschaftlichen und politischen Dingen.“

In diesen Sätzen liegen aber zugleich auch die Schranken der Ländergewalten, wenn die Länder eben da allein und abschließend zuständig sein sollen, wo es sich um Fragen ihrer besonderen Eigenart und Kultur handelt.

Zentral sind lediglich diejenigen Aufgaben, die ihrer Natur nach zwangsläufig nur großräumig gelöst werden können und sich in ihrer Bedeutung nicht allein in kleinen Gebieten und Landschaften erschöpfen. So werden u. a. die Fragen von Schule, Kirche und Staat, der sonstigen kulturellen und Wohlfahrtsangelegenheiten, der Kommunalführung, der Polizei, des Verwaltungsaufbaus, der Justizverwaltung usw., Länderaufgaben sein. Unabhängig von der Justizverwaltung steht die selbständige, keiner Weisung unterliegende Rechtsprechung der Gerichte. Sie haben jedoch auch dann „im Namen des Deutschen Volkes“ und nicht des Landes Recht zu sprechen, wenn die Richter Landes- und nicht Reichsbeamte sind.

Bei den Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Verwaltung sind vier Gruppen zu unterscheiden:

1. Reine Reichsaufgaben mit eigenem Unterbau, wie z. B. Auswärtiges Amt, Post. Hier liegt die ausschließliche Gesetzgebung bei der Republik.
2. Angelegenheiten, bei denen das Reich nur die Lenkung hat, die Länder oder Stadt-Landkreise die Ausführung im Wege des Auftrages haben (dezentralisierte Verwaltung).
3. Aufgaben, die zur Länderzuständigkeit gehören, der Gesamtrepublik also nur die Gesetzgebung verbleibt. Bei der Gesetzgebung ist insoweit wiederum zu unterscheiden:
  - a) Grundsatzgesetzgebung,
  - b) konkurrierende Gesetzgebung.
4. Reine Selbstverwaltungsaufgaben, unterteilt nach der Zuständigkeit von:
  - a) Stadtkreisen,
  - b) Landkreisen,
  - c) kreisangehörigen Gemeinden.

## A. Kompetenz-Kompetenz

Dabei muß man sich aber auch im klaren darüber sein, daß Einheitsstaat, Bundesstaat und Staatenbund letzten Endes nur Vokabeln sind, mit denen man zu leicht die wirkliche Gewaltenteilung in einem Gesamtorganismus verschleiern kann. So wird sich z. B. ein Bundesstaat bei dem Übergewicht der Ländergewalten stark dem Staatenbund-Charakter nähern, und andererseits kann sich durch die Schaffung ohnmächtiger Länder auch ein Bundesstaat zu einem zentralistischen oder gar unitarischen Gebilde entwickeln.

Es gibt jedoch zwei einwandfreie Maßstäbe, aus denen man ohne weiteres den wahren staatlichen Charakter der künftigen deutschen Republik entnehmen kann.

Das erste Kriterium ist die Kompetenz-Kompetenz. Sie bedeutet die Entscheidung der Frage, ob die Gesamtrepublik oder die Länder zu bestimmen haben, wer die Gesetzgebung über eine bestimmte Materie hat. Jede Verfassung wird zunächst den Versuch machen, diese Fragen in der Verfassungsurkunde von vornherein zu klären und durch Kataloge zu bestimmen, wie sich diese Zuständigkeiten der Gesetzgebung zwischen dem Reich und den Ländern verteilen sollen. Die Weiterentwicklung unseres staatlichen und politischen Lebens, der Fortschritt von Technik und Wirtschaft werden jedoch immer wieder neue Probleme entstehen lassen, die einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Es würde eine unnötige Belastung unseres politischen Lebens bedeuten und der Würde der Verfassung widersprechen, wenn jedesmal ein Kampf um die Gesetzgebungsbefugnis entstehen könnte. Es muß daher von vornherein in der Verfassungsurkunde klargestellt werden, ob die Vermutung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung bei der deutschen Republik oder bei den Ländern liegt. Dies schließt nicht aus, daß, liegt die Vermutung bei der Zentralgewalt, diese das Recht von Fall zu Fall an die Länder abtreten kann. Aber durch das Recht, diese Zuständigkeit von sich aus zu bestimmen (Kompetenz-Kompetenz) wäre klargestellt, daß die künftige deutsche Republik mit dem erforderlichen Schwergewicht ausgestattet ist. Gibt man jedoch dieses Recht den Ländern, dann würde das Reich auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung Kostgänger der Länder werden und Deutschland würde gerade bei der Bedeutung, die dieser Frage in seinem politischen Leben seit rund einem Jahrhundert zukommt, eine schnelle Entwicklung zu einem Staatenbund erleben mit all den Folgen einer politischen und wirtschaftlichen Zerrissenheit.

Mit dem Problem der Kompetenz-Kompetenz hängt der alte Grundsatz zusammen, den auch schon die Verfassung von 1871 kannte: Reichsrecht bricht Landesrecht.

## B. Steuerhoheit, Finanz- und Lastenausgleich

Das zweite einwandfreie Kriterium über den wirklichen staatsrechtlichen Charakter eines Landes ist die Steuerhoheit und der Inhalt des Finanzausgleiches. Dabei ist der Finanzausgleich kein Problem der Finanzwissenschaft oder der Fachjuristen, sondern der Prüfstein der politischen und staatlichen Machtverteilung (siehe unten).

Anmerkung: Vgl. Höpker-Aschoff in der „Zeit“ vom 1. 5. 1947: Die Finanzhoheit im künftigen Staat, Jena.

Dr. Meißner in der „Zeit“ vom 17. 4. 1947: Zur deutschen Verfassung, A. M. Noll F. d. Naturer in der Wirtschaftsuniversität vom 11. 10. 1946: Finanzielle Verantwortlichkeit, mit. vgl. auch „Tagespiegel“, Berlin, vom 22. 5. 1947, Nr. 117: Finanzausgleich im Westen.

Die Gesetze über den Finanz- und Lastenausgleich enthalten die wichtigen Bestimmungen, wer das Recht zu Steuererhebungen hat — das Reich oder die Länder —, wer die Verteilung vornimmt und wie die Aufteilung tatsächlich zu geschehen hat. Da auch im Staatleben die Macht immer da ist, wo das Geld verteilt wird, enthalten diese manchmal etwas trocken anmutenden Gesetze über die Steuerhoheit, über den Finanz- und Lastenausgleich zugleich die Grundlagen der wirklichen Machtverteilung. Wer im Gemeindeleben steht, weiß, wie wichtig die Bestimmungen über die Verteilung der Zuschüsse sind, sei es der schlüsselmäßigen, sei es der Bedarfzuschüsse.

Die einmütige Forderung nach der baldigen Wiederherstellung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands beweist, daß niemand die Notwendigkeit einheitlicher Grundsätze für die Wirtschaftspolitik, die Produktion und die strukturelle Gesamtplanung bestreiten wird. Sie können nur durch künftige Zentralorgane durchgeführt werden. Die bizonalen Ämter sind der Anfang.

Bei den Lasten, die das nationalsozialistische System und der Krieg dem deutschen Volke aufgebürdet haben, wird mehr als die Hälfte des deutschen Volkseinkommens, d. h. die produktive Leistung, auf Jahrzehnte hinaus in Steuern umgelant werden müssen. Damit wird die Steuerpolitik mehr denn je ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik werden. Würde man die Steuerhoheit lediglich den Ländern oder sogar den Gemeinden überlassen dann müßte dies zwangsläufig dazu führen, daß die Kostenfaktoren der Wirtschaft in den Ländern erheblich voneinander abweichen würden, denn die Höhe des Lohnabzuges, die Sätze der gewerblichen Steuern und vor allem der Umsatzsteuer üben einen wesentlichen Einfluß auf die Preisgestaltung aus. Wir würden also innerhalb der so klein gewordenen deutschen Republik in ein heilloses Durcheinander nicht nur auf steuerlichem, sondern auch auf dem Preis- und damit auch auf dem gesamten Wirtschaftsgebiete geraten.

Wenn daher Stimmen laut werden, die die Länder zum Träger der Finanzhoheit machen und das Reich nur wie vor 1914 auf sogen. Matrixbeiträge verwiesen wollen, wenn darüber hinaus teilweise sogar gefordert wird, das Einkommensteuerrecht wieder den Gemeinden zu übertragen, dann würden wir selbst den ersten Grundstein zu einer völlig ohnmächtigen Republik legen, die nicht in der Lage wäre, Deutschland wirtschaftlich wieder emporzubringen.

Der Hinweis, daß die finanzielle Selbstverwaltung der Länder und der Gemeinden das Verantwortungsgefühl der politischen Vertreter jener Gebiete stärken würde, schlägt demgegenüber nicht durch. Wir bestehen schließlich nicht nur aus Gemeinden oder Ländern, sondern wir sind in erster Linie ein Gesamtvolk. Wir alle, und vor allem diejenigen, die als Vertreter des Volkes in die Parlamente einziehen, müssen uns gegenseitig und uns selbst dazu erziehen, nicht nur mit dem eigenen Taler, sondern auch mit dem Pfennig des Nachbarn sparsam umzugehen. Wären nicht einmal die politischen Exponenten der Bevölkerung zu einer solchen Einsicht zu bringen, dann müßte man die Hoffnung auf eine politische Gesundung unseres gesamtdeutschen Lebens überhaupt aufgeben.

Die Katastrophe der Kriegsjahre hat die einzelnen Teile Deutschlands ganz verschieden betroffen. Nur das Reich kann die erforderlichen und sozialausgleichenden Maßnahmen treffen, um diejenigen Gebiete, die erschwerlicherweise wenig unter dem Krieg gelitten haben,

in einem erhöhteren Maße zu den Lasten heranzuziehen, als diejenigen Länder, bei denen die Kriegsgeißel so furchtbares Elend angerichtet hat. Es wäre nicht zu verantworten, diese Entscheidungen den Ländern in eigener Souveränität zu überlassen, denn es würde Jazu führen, daß die zersplitterten Teile Deutschlands mehr Steuern erheben müßten, als diejenigen, die verschont geblieben sind. Ich erinnere dabei an die frühere Einkommensteuerepolitik der Gemeinden, die vor der Erzbischoflichen Reform das Recht zu eigenen Einkommensteuerzuschlägen besaßen und dann sogenannte Steuerrosen bildeten. Gemeinden mit Industrie und Arbeiterschaft, die einen hohen sozialen Aufwand bestreiten mußten, waren gezwungen, obwohl gerade sie eine arme, schwer arbeitende Bevölkerung hatten, das Mehrfache an Einkommensteuerzuschlägen von dieser Bevölkerung zu erheben als wohlhabende Städte, in denen die durchschnittlich höheren Einkommen weniger belastet waren.

Daher muß nicht nur der Finanz-, sondern auch der Lastenausgleich der Reichsgewalt vorbehalten bleiben. Dieser Aufgabe kann die Republik aber nur gerecht werden, wenn sie gleichzeitig das Recht zur Erhebung der wichtigsten Steuern erhält, denn man kann aus einer Kasse nichts zahlen, wenn man nichts in sie hineinbekommt.

### C. Finanzverwaltung

Damit hängt eng zusammen die Frage, ob die Finanzverwaltung bei dem Reiche bleiben oder den Ländern überlassen werden soll. Auch hier handelt es sich nicht um eine Spezialfrage, sondern um ein Problem der Machtverteilung.

Wir haben uns bei vielen Erörterungen über die künftige Verwaltung auf den Standpunkt gestellt, daß die Gesetzgebung und Lenkung bei der Gesamtrepublik, die Ausführung aber, die Exekutive, bei den Ländern liegen soll: Zentrale Lenkung und dezentralisierte Verwaltung. Es muß aber beachtet werden, daß es sich bei den Reichsfinanzgesetzen um eine völlig anders geartete Materie handelt, als z. B. bei einem Handelsgesetz oder einem Verwaltungsgesetz oder bei der Bodenreform, denn bei jenen Gesetzen, die die Grundlagen der Finanzverwaltungen enthalten, ist das Reich unmittelbar und ganz anders an der Ausführung interessiert, als bei irgendeinem bürgerlichen oder staatsrechtlichen Gesetz.

Die Finanzgesetze enthalten Regelungen, die das Reich für sich selbst macht, wo es selbst unmittelbarer Geschäftspartner, auch gegenüber den Ländern ist, bei den Fragen der Finanzzuschüsse und Steuerverteilungen. Was hat es für einen Sinn, wenn wir uns grundsätzlich dazu entschließen, die Gesamtrepublik als Träger des Lastenausgleiches und des Finanzausgleiches anzuerkennen, wenn wir ihr gleichzeitig das Handwerkszeug (die Verwaltung der eingehenden Steuergelder) nehmen wollen, das sie zur Durchführung dieses Lasten- und Finanzausgleiches braucht.

Wenn aber die Länder die Finanzverwaltung beanspruchen, dann hätte das nur dann einen vernünftigen politischen Sinn, wenn sie auch auf die materielle Ausführung der Gesetze einen Einfluß bekommen. Bei den Wünschen der Länder wird es sich nicht nur um die Unterordnung der Personalpolitik der Finanzämter und Oberfinanzpräsidenten handeln, denn die Länder werden kein Interesse daran haben, sich einen Verwaltungsapparat aufzubauen, mit dem sie praktisch, d. h. materiell und machtpolitisch, nichts anfangen können. Wenn wir aber auf dem Umwege über die materielle Einschaltung der Länder dazu gelangen

würden, die Auswirkung des Finanz- und Lastenausgleiches längerfristig zu gestalten, dann würde es bald keinen einheitlich gelenkten und einheitlich geleiteten Finanz- und Lastenausgleich mehr geben.

Wenn wir mit Recht überall verlangen, daß in der künftigen Hauptstadt nicht mehr Mammutherden sitzen, die Exekutive vielmehr bei der Mittelinstanz liegen soll, wenn wir z. B. das Recht der Steuerstundung nicht in jedem Falle beim Finanzministerium, sondern auf einer mittleren Ebene haben wollen, und dieses Stundungsrecht dann den Ländern überlassen, dann könnten wir es erleben, daß ein Land — vielleicht aus politischen Gründen — dazu übergeht, den Ablauf der Finanzverwaltung zu stören und die Funktionsfähigkeit der Reichsfinanzen zu behindern, indem es seiner Industrie und Landwirtschaft durch großzügige Stundungsmaßnahmen auf Kosten der Allgemeinheit und der übrigen Länder steuerliche Vorteile verschafft. Das wäre eine sehr einfache und sehr beliebte Effekthascherei bei etwaigen Landeswahlen auf Kosten Gesamtdeutschlands, denn das Land braucht es nicht zu bezahlen. Wir würden so mit der Möglichkeit beginnen, den Ländern die Macht zu geben, die Steuergesetzgebung der Republik langsam aber sicher zu unterhöheln.

Dieses Beispiel beweist, welche unendliche Gefahr hier der Republik drohen kann.

Das Problem der Finanzverwaltung muß auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt gesehen werden, unter dem Gesichtspunkt der Reichsexekutive, wie sie früher in dem berühmten Artikel 48 der Weimarer Verfassung niedergelegt war.

Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Verpflichtungen nicht erfüllt, muß die Republik die Möglichkeit haben, ihre Politik in den Ländern durchzusetzen, es nicht wieder zu dem unglücklichen Dualismus Reich-Länder kommen wie nach 1918. Diese Exekutive wird am wirksamsten und verwaltungsmäßig einfachsten durch die Sperrung der im Finanzausgleich vorgesehenen Zuschüsse und Steuerüberweisungen geschehen können. Man braucht dann nicht zu dem recht fragwürdigen Mittel des Reichskommissars zu greifen. Die Sperrung der Finanzzuweisungen ist übrigens ein beliebtes Mittel der Kommunal- und Polizeiaufsicht im britischen Weltreich. Zur Durchsetzung eines solchen Zwangsinstrumentes ist es aber notwendig, daß die Finanzverwaltung als Reichsinstrument eingesetzt wird und nicht den Ländern überlassen bleibt, da sich das verfassungstreue Land der Exekutive sonst dadurch leicht entziehen könnte, daß es seine Länderbeamten anweist, die eingegangenen Steuergelder und sonstigen Einnahmen nicht mehr dem Reiche zur Verfügung zu stellen.

## Arbeitsverwaltung

Die Finanzverwaltung gehört neben den Verkehrsverwaltungen zu den einzigen Behörden, die nicht den Ländern unterstellt werden sollten. Alle übrigen Verwaltungen müssen unter sorgfältiger Vermeidung von Sonderbehörden den Ländern, und möglichst auch den Selbstverwaltungskörperschaften, überantwortet werden. Das gilt in. E. auch für die Arbeitsverwaltung.\*)

Deutschland wird auf Jahrzehnte hinaus als wichtigstes Vermögensobjekt nur die Arbeitskraft seiner Bürger haben. Ihr richtiger Einsatz darf daher nicht irgendeiner Körperschaft anvertraut werden. Wir fordern auf allen Gebieten der öffentlichen Verwaltung mit Recht die politische Kontrolle. Dieser Forderung würde es völlig widersprechen, das Wichtigste, was wir behalten haben, die Arbeitskraft, ohne jede politische Kontrolle zum Einsatz zu bringen. Man hat darauf verwiesen, daß auch die Wirtschaft nur großräumig gestaltet und gelenkt werden kann, und daß die Frage des Arbeitseinsatzes nur ein Bestandteil der Wirtschaftspolitik sei. Das ist richtig, und niemand wehrt sich dagegen, die Planung und Lenkung auf dem Gebiete der Arbeitskraft ebenfalls zentral zu behandeln, aber ich wehre mich dagegen, die Wirtschaft mit der Arbeitskraft schematisch gleichzustellen. Wir Sozialdemokraten verlangen, und hierauf beruht ein wesentlicher Grund unserer Forderung nach der Sozialisierung und der Forderung nach einer Bodenreform, daß nicht mehr der Profit, sondern der Mensch im Mittelpunkt der Wirtschaft steht. Wir würden diese Forderung selbst zu Fall bringen, wenn wir bei dem Einsatz des arbeitenden Menschen nur die Wirtschaft und nicht die Würde des Menschen und seiner Arbeit sähen. Der geplanten, politisch nicht verantwortlichen Anstalt für Arbeitsvermittlung usw. sollen zwar Ausschüsse aus Vertretern der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der öffentlichen Hand beigegeben werden, aber das ist keinesfalls ausreichend. Diese Vertreter werden sich in ihren Entscheidungen wesentlich von den Gesichtspunkten ihrer Auftraggeber und ihrer Berufsangehörigkeit leiten lassen. So würden wir auf einem der wichtigsten Gebiete etwas bekommen, was wir grundsätzlich ablehnen, nämlich wieder eine Sonderverwaltung und noch dazu unter einer ständischen Kontrolle, während es sich bei den Aufgaben jener Anstalt um entscheidende politische Fragen handelt. Insofern liegen die Verhältnisse heute auch anders als vor mehr als 20 Jahren, als man die Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung schuf. Man wird immer wieder feststellen können, daß die Arbeitsämter sich bei der Arbeiterschaft keiner Beliebtheit erfreuen. Das ist nicht verwunderlich, nachdem die Arbeitsämter unter dem Nationalsozialismus eine Art Sklavenhändler für die Arbeitsmarktpolitik des Dritten Reiches geworden waren. Diese Entfremdung gilt es zu überbrücken, und eine solche Überbrückung ist am besten immer dann möglich, wenn die Ämter einer politischen Kontrolle unterliegen, und zwar möglichst einer politischen Kontrolle, die aus der gleichen Ebene kommt, in der das Arbeitsamt wirkt. Nur so werden die werktätigen Menschen das Gefühl wiedererlangen, daß sie nicht nur Objekt der Arbeitsverwaltung sind, sondern daß sie durch ihre politischen Vertretungen mitzubestimmen und mitzuberaten haben. Wir müssen daher die Länder, und vor allem die großen Städte, in diese

\*) Anmerkung: Hier gebe ich z. Z. lediglich meine persönliche Auffassung wieder. Eine Stellungnahme der Partei liegt noch nicht vor.

Probleme einschalten. In den großen Städten liegt das Riesereservoir der Arbeitskraft und der ungeheure Bedarf für den Wiederaufbau, und wenn wir es mit der Forderung nach einer Stärkung der Selbstverwaltung ehrlich meinen, dann müssen wir auch den Gemeinden einen entscheidenden Einfluß auf dem Gebiete des Arbeitsmarktes, d. h. der Verwertung der Arbeitskraft, einräumen.

Es besteht wohl überall Einverständnis, daß die Länder auch auf dem Gebiete der Wirtschaft die Mittelinstanz der künftigen Republik, d. h. z. Z. für die Zentralämter, sein sollen, und ich vermag nicht einzusehen, warum die gleichen Prinzipien nicht auch für die Arbeitslenkung und Planung eingreifen sollen. Hier wollen wir aus wohlervogenen Gründen einen anderen Weg gehen als bei der Finanzverwaltung. Zentrale Lenkung und Planung über den Einsatz des arbeitenden Menschen und aller grundsätzlichen Fragen, die damit zusammenhängen, aber dezentralisierte Ausführungen durch die Länder und vor allem durch die Selbstverwaltungskörperschaften.

**Verfassungsurkunde: Reichstag, Reichsrat, Reichspräsident,  
Volksentscheid, Wahlrecht, Notverordnungsrecht, Mißtrauensvotum**

Verfassungsgesetze sollten nicht zu umfangreich sein, weil sie sonst nicht in das Bewußtsein des einzelnen Staatsbürgers eindringen können und auch der einfache Mann nicht die innere Bindung zu dem Grundgesetz seines Volkes erhält, wie es erforderlich ist.

Als erste selbstverständliche Forderung steht die Schaffung eines Reichstages, der sich zusammensetzen muß aus unmittelbar vom Volk gewählten Vertretern und nicht aus Vertretern, die von den einzelnen Länderparlamenten gewählt sind. Die Mitglieder des Reichstages sollen nicht für Länderinteressen sprechen und abstimmen, sondern sich als Vertreter des gesamten Volkes und nicht nur ihres eigenen, vielleicht sehr kleinen Landes fühlen. Daher bedauern wir Sozialdemokraten es, daß die Mitglieder des politischen Zonenbeirats in Hamburg und des Deutschen Wirtschaftsrates in Frankfurt a. M. von den Länderparlamenten der britischen und amerikanischen Zone gewählt werden mußten, denn dadurch entsteht die Gefahr, daß das künftige Organ, das für die politische Willensbildung der deutschen Republik geschaffen werden soll, auf einer falschen Grundlage aufgebaut wird.

Bei dem Reichstag wird das Schwergewicht der politischen Willensbildung liegen. Zu seiner Zuständigkeit gehören vor allem die Reichsgesetzgebung und die genaue Überwachung der Regierung, daß diese die Beschlüsse und Gesetze des Reichstags auch singemäß durchführt.

Der Reichstag muß aus einem allgemein gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrecht aller wahlberechtigten Männer und Frauen hervorgehen, wobei wir auch die Frage klären müssen: Verhältniswahlrecht oder Mehrheitswahlrecht?\*)

Zweifellos wäre es ideal, wenn der Wille des Volkes in allen zur Entscheidung stehenden Fällen durch eine unmittelbare Abstimmung ermittelt werden könnte. Die klare Mehrheit würde entscheiden, jede Stimme das gleiche Gewicht haben, die Gleichheit des einzelnen bei der politischen Entscheidung wäre gewahrt und gerade auf diese gleiche Wertung kommt es an. Ich vermag nicht einzusehen, warum dieses Prinzip der Gleichheit bei der politischen Willensbildung plötzlich dann nicht gelten soll, wenn wegen der Größe des Landes, wegen der Vielzahl der Wahlkreise eine direkte Entscheidung durch den Staatsbürger technisch nicht durchführbar ist. Ich vermag nicht einzusehen, warum eine technische Unzulänglichkeit zu anderen politischen Prinzipien führen soll. Könnte man Deutschland in einen Wahlkreis zusammenfassen, wäre dieser Streit um das Wahlrecht nicht entstanden, nur die notwendige Vielzahl der Wahlkreise bringt das Problem. Was aber hat die Anzahl der Wahlkreise mit den Grundsätzen der Stimmbewertung bei dem einzelnen Staatsbürger zu tun.

Wir werden auch in der künftigen Verfassung die Möglichkeit eines Volksentscheides vorsehen müssen. Hier hat jede Stimme die gleiche Bedeutung. Warum soll dies nicht gelten, wenn der Wähler nicht unmittelbar, sondern durch einen Abgeordneten entscheidet?

Wir Sozialisten fordern seit jeher die Gleichheit vor dem Gesetz, den gleichen Ausgangspunkt für jeden in der Wirtschaft, die gleiche Für-

\*) Anmerkung: Hier liegt ein Parteibescheid noch nicht vor. Ich gehe daher hier nur meine persönliche Auffassung wieder.

sorge im Arbeitsprozeß und im sozialen Leben. Daher ist es nicht nur folgerichtig, es würde vielmehr jeder wirklichen demokratischen Idee widersprechen, nur und ausgerechnet bei der politischen Willensbildung diesen Grundsatz der Gleichheit zu verlassen. Er muß daher oberstes Gesetz bei allen unseren Überlegungen auf diesem Gebiet sein. Er wird aber nicht bei einem Mehrheitswahlrecht, sei es ausländischer, sei es innerdeutscher Prägung, gewahrt, denn bei dem Mehrheitswahlrecht ist grundsätzlich immer, man kann wohl sagen, ohne jede Ausnahme, jede Stimme anders bewertet. Wir haben es erlebt, daß in einem Wahlkreis 10.000 Stimmen für einen Kandidaten genügen, in einem anderen Wahlkreis aber 20.000 Stimmen für einen Abgeordneten erforderlich waren. Daß in dem einen Kreise jeder Wähler eine doppelt so große Stimmenmacht hat wie in dem anderen, ergab sich nicht aus sachlichen Gründen, sondern nur aus Zufälligkeiten. Die demokratische Willensbildung ist aber kein Würfelspiel. Wir haben bisher immer an einem geheimen, unmittelbaren und gleichen Wahlrecht festgehalten. Diese Forderung müßten wir aufgeben, denn das Mehrheitswahlrecht wäre kein gleiches, sondern ein höchst ungleiches.

Nur das Verhältniswahlrecht gibt die Möglichkeit der gleichen Wertung und die weitere Möglichkeit, die politische Meinung des Volkes, die sich bei den Wahlen zeigt, sinngemäß auf die Zusammensetzung der Parlamente zu übertragen. Dabei läßt sich über Modifikationen des Verhältniswahlrechts durchaus reden.

Man hat zur Rechtfertigung des Mehrheitswahlrechts angeführt, daß es klare einfache Mehrheiten bringe und damit die politische Entscheidung erleichtere. Ich bin aber der Auffassung, daß wir nicht dazu da sind, uns die politische Entscheidung auf Kosten der demokratischen Gleichheit zu erleichtern, sondern dazu da sind, um politische Machtpositionen zu erkämpfen. Einen solchen Kampf kann und darf man nicht damit beginnen, daß man von vornherein eine der wichtigsten Positionen, die Gleichheit des Einzelnen, bei der politischen Willensbildung und Entscheidung opfert und aufgibt.

Man hat ferner geglaubt, die Zerschlagung der Weimarer Republik in einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Verhältniswahlrecht bringen zu können, und merkte gar nicht, wie man dabei unbewußt einen Teil der nationalsozialistischen Propaganda nach 1933 übernahm, wonach der Weimarer Staat ein Parteistaat gewesen ist und deshalb hätte zugrundegehen müssen. Deutschland hatte vor 1918 für den Reichstag das Mehrheitswahlrecht und trotzdem waren nicht weniger als 11 Parteien im Parlament vertreten, während der Reichstag von 1932 nur 7 Parteien hatte. Das kaiserliche Deutschland hatte das Mehrheitswahlrecht, trotzdem war seine Politik schlecht und führte zu seinem Untergang. Andere außerdeutsche Länder, und hier darf ich vor allem auf die Schweiz hinweisen, die so häufig als Muster einer demokratischen Staatsordnung gilt, haben das Verhältniswahlrecht, und sie haben eine sehr glückliche Politik getrieben und eine friedliche Entwicklung genommen. Man begeht auch den Fehler, wenn man glaubt, der Nationalsozialismus hätte sich durch äußere Organisationsformen aufhalten lassen.

Wenn man schließlich einwendet, das Verhältniswahlrecht fördere die kleinen Parteien und bringe dadurch einer starken Unsicherheitsfaktor in die Politik, dann wird übersehen, daß durch Festsetzung einer Mindeststimmenzahl und durch andere einschränkende Bestimmungen, wie sie in vielen Ländern bereits angewendet werden, eine solche Gefahr verhindert werden kann.

Auch der Hinweis, daß die Parteiliste der Verhältniswahl die Anonymität der Kandidaten mit sich bringe, ist nicht durchschlagend, denn die Parteiliste braucht kein wesentlicher Bestandteil dieses Wahlrechts zu sein. Wir können den Grundsatz der Persönlichkeitswahl durchaus mit dem proportionalen Wahlsystem koppeln.

Nehmen wir an, Deutschland würde künftighin mit ca. 65 Millionen Einwohnern auf je 150 000 Einwohner einen Abgeordneten, d. h. rund 435 Reichstagsmitglieder wählen, dann müßte man Deutschland in 435 Wahlkreise aufteilen und festigen, daß der Kandidat gewählt ist, der in dem Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten hat. Im Vordergrund würde also die Persönlichkeit und nicht die anonyme Liste stehen. Nach dem Abschluß der Wahlen wären dann alle Stimmen der einzelnen Parteien aus sämtlichen Wahlkreisen zusammenzuzählen und nach dem Verhältniswahlrecht aufzutellen. Die Partei, wie in den einzelnen Kreisen nicht die genügende Anzahl von Sitzen erobern konnte, die also in den Kreisen weniger Abgeordnete bekommen hat, als ihr nach dem Verhältniswahlrecht zustehen würden, erhält diesen Fehlbetrag aus ihrer Reichsliste. Nur insofern würde eine Liste also eine Rolle spielen. Hat andererseits eine Partei in den einzelnen Wahlkreisen mehr Abgeordnete erkämpft, als sie nach dem Proporz zu erhalten hat, dann sind den übrigen Parteien entsprechend weitere Mandate zuzuteilen, bis für jeden Abgeordneten als Grundlage die gleiche Stimmenzahl erreicht ist. Die gesetzlich-technischen Einzelheiten einer solchen Möglichkeit sind nicht schwierig, können hier jedoch unerörtert bleiben. Die Persönlichkeit könnte auch dadurch noch mehr herausgestellt werden, daß man nicht nur die Parteikandidaten, sondern auch Bewerber zuläßt, die nicht parteigebunden sind, daß man schließlich Garantien schafft für einen wirklichen demokratischen Aufbau innerhalb jeder Partei.

Im übrigen gibt eine Reserveliste die Möglichkeit, Männer in die Parlamente zu bringen, deren Mitarbeit aus fachlichen und politischen Gründen erforderlich ist, die aber vielleicht nicht die genügende Geschicklichkeit besitzen und über das genügende Stimm-Material verfügen, sich in Wahlversammlungen genügend zur Geltung zu bringen. Es würde das Gesicht der Parlamente durchaus verbessern, wenn wir eine solche Ergänzungsmöglichkeit nicht unmöglich machen würden.

Das, was man gegen das Verhältniswahlrecht einwendet, ist demnach zu widerlegen, seine Unebenheiten sind auszuräumen und wir haben es daher nicht nötig, bei der Entscheidung dieser Frage mit einer Untreue gegenüber den demokratischen Prinzipien der Gleichheit des Einzelnen zu beginnen.

Bei einer solchen Zusammensetzung des Reichstags wird man das schwerfällige Instrument des Volkenscheidens oder des unmittelbaren Volksbegehrens zwar nicht völlig ablehnen, aber doch auf wesentliche, in der Verfassungsurkunde aufzuführende Fälle beschränken können. Würde man die unmittelbare Volksbefragung in allen Fällen ohne weiteres ablehnen, dann wäre es auch für die gewählten Volksvertreter zu leicht, sich in schwierigen Fragen der Verantwortung dadurch zu entziehen, daß sie die eigene Entscheidung ablehnen und durch den Volkenscheid an den Wähler wieder zurückgeben und auf ihn abwälzen. Wir aber fordern, daß der Volksvertreter gerade dann seine Pflichten gegenüber der Allgemeinheit erkennt und erfüllt, wenn es sich um schwierige Fragen des staatlichen Lebens handelt.

Das gleiche Problem hatten wir unter Ziff. B 4 der Richtlinien bei der Frage eines Mißtrauensvotums gegen die amtierende Reichsregierung

zu prüfen. Die Regierungen nach 1918 wurden, insbesondere in den letzten vorherrscherischen Jahren, vielfach durch sogenannte unechte Mehrheiten der rechten und der linken extremen Parteien gestürzt, ohne daß diese Mehrheiten in der Lage waren, selbst eine Regierung zu bilden. Das parlamentarische Mittel des Mißtrauensvotums wurde daher zu einem rein destruktiven Machtmittel. Da aber jene extremen Parteien absichtlich dem Untergang entgegenarbeiteten, entsprach die Anwendung solcher Methoden durchaus ihren politischen Anschauungen. Der Wiedehölung solcher Möglichkeiten wollen wir mit aller Energie entgegen-treten. Wir fordern daher eine Bestimmung für die Reichsverfassung, daß ein Mißtrauensvotum nur dann zum Rücktritt der Regierung führt, wenn binnen einer bestimmten Frist eine neue arbeitsfähige, auf dem Mehrheitswillen des Reichstags beruhende Regierung gebildet wird. Bis zu ihrer Bildung bleibt das gestürzte Kabinett in voller Regierungsgewalt.

Damit wäre einer Regierung, als dem Exekutivorgan der Reichsgewalt, eine würdige und dauerhafte Grundlage für die Arbeit gegeben, der Regierung, der die wesentlichen Vorarbeiten für die Gesetzgebung des Reichstags, die Durchführung der Reichstagsbeschlüsse, und die Koordinierung und Überwachung der Länderpolitik obliegen.

Neben dem Reichstag wird sich eine Art zweite Kammer, bestehend aus den Abgesandten der Länder, nicht vermeiden lassen. Wir haben ihn zunächst wieder als Reichsrat benannt. Seine Befugnisse bestehen in der Zustimmung oder Ablehnung zu den vom Reichstag beschlossenen Gesetzen und in der Möglichkeit, selbst die Gesetzesinitiative zu ergreifen. Das Ablehnungs- oder Vetorecht darf aber nicht zu einem Hemmschuh für eine fortschrittliche Politik werden. Daher kann es nur eine aufschiebende Wirkung haben und nicht dazu führen, daß der Reichstagsbeschluß ohne weiteres hinfällig wird. Auf Grund des Vetos hat der Reichstag lediglich die Verpflichtung, das Gesetz nochmals zu beraten. Nimmt er es ein zweitesmal an, dann bleibt der frühere Beschluß ohne weiteres in Kraft. Wenn auch die Mitglieder des Reichsrates von den Ländern zu stellen sein werden, so müssen wir auch hier verlangen, daß sie sich nicht als Vertreter des Landes, sondern als Vertreter der Interessen des gesamten Volkes fühlen und nur danach ihre Entscheidungen fällen.

Über allen diesen Organen der Reichsgewalt steht an ihrer Spitze der Reichspräsident. Er soll unmittelbar von dem Volk für eine Zeitdauer gewählt werden, die zwischen der einfachen und doppelten Legislaturperiode des Reichstags liegt. Seine Befugnisse sollen mehr auf dem Gebiete der formellen Repräsentation liegen. Eine verfassungsmäßige Vormachtstellung soll ihm, wie es in der Weimarer Verfassung der Fall war, nicht mehr gegeben werden. Wir wollen vor allem nicht wieder zurück zur Diktatorbefugnis jenes Artikels 48, der sowohl der verantwortlichen Regierung, als auch den Abgeordneten des Reichstags zu leicht die Möglichkeit gab, sich der politischen Verantwortung zu entziehen.

Man wird daher daran festzuhalten haben, daß es kein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten oder der Regierung wie bei der Weimarer Verfassung geben darf, weil damit den Parteien die politische Verantwortung abgenommen oder erleichtert wird. Aber es kann, wie bei der Gerichtspflege, ohne Verschulden der Mitglieder des Reichstages oder des Reichsrates eine objektive Unmöglichkeit entstehen (Naturkatastrophen, Maßnahmen der Besatzungsmächte, Unruhen oder

dergl.), die politischen Funktionen zu erfüllen. Hierfür ist ein Ausweg erforderlich. Man könnte an folgende Bestimmung denken:

„Wenn der Reichstag oder der Reichsrat nach gemeinsamer Feststellung des Reichspräsidenten oder der Reichsregierung durch höhere Gewalt in der Ausübung ihrer Rechte gehindert sind, dann hat der Reichspräsident im Einvernehmen mit der Reichsregierung das Recht, die zur Aufrechterhaltung eines geordneten Staatslebens und einer geordneten Verwaltung erforderlichen Gesetze zu erlassen und die notwendigen Maßnahmen zu treffen, wenn ohne sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört und gefährdet sind.“

Sobald die Voraussetzungen des Notstandes beseitigt sind, sind die inzwischen erlassenen Gesetze dem Reichstag vorzulegen und die ergriffenen Maßnahmen dem Reichstag zur Kenntnis zu bringen. Das gleiche gilt, wenn und insoweit die Maßnahmen des Reichspräsidenten und der Reichsregierung Rechte des Reichsrats berührt haben.“

Der wesentliche Unterschied zu dem Notverordnungsrecht der Weimarer Verfassung würde somit darin liegen, daß nicht der Reichspräsident allein, sondern nur im Zusammenwirken mit der Reichsregierung ein Notverordnungsrecht besitzt. Die Feststellung beider Willensträger über das tatsächliche Vorliegen des Notstandes wäre bindend.

## X.

### Aufbau der Länder

Bei dem Aufbau der Länder spielen die Fragen der Grenzziehung und des staatlichen und verwaltungsmäßigen Einbaues der Länder in die deutsche Republik die wichtigste Rolle. Die jetzigen Ländergrenzen können nicht als endgültig angesehen werden. Nach zwei so gründlich verlorene Weltkriegen sind die auf alten dynastischen Interessen beruhenden Grenzen weitgehend überholt, und wir werden uns entschließen müssen, aufgebaut auf den Grundsätzen einer vernünftigen strukturellen Raumplanung, Gebiete zu schaffen, die wirtschaftlich, verkehrstechnisch und kulturell eine geschlossene Einheit bilden und dadurch eine eigene innere Tragfähigkeit besitzen. Sie müssen in der Lage sein, der ersten Ausgleich in sich selbst zu vollziehen. Gebiete, denen wesentliche Lebensgrundlagen fehlen, würden zu leicht in die Zwangslage versetzt werden, bei Krisen die nächsthöhere Instanz zu Hilfe heranzuholen. Sie würden damit einem ungesunden Zentralismus der Verwaltung neue Nahrung geben. Die Bildung solcher leistungsfähiger Gebiete ermöglicht zugleich einen sparsamen und klaren Verwaltungsaufbau ohne unnötige Sonderverwaltungen und Mittelinstanzen.

In der Kompetenz-Kompetenz des Reiches und in der Übertragung der Steuerhoheit bei den wichtigsten Steuern und mit der Übertragung der Gesetzgebung des Finanz- und Lastenausgleichs auf die Republik liegt zugleich die Grenzziehung für die Ländergewalten.

Nach jenen Grundsätzen werden sich auch die Verfassungen der Länder zu richten haben. Sie sollen keine Bestimmungen aufnehmen, die der künftigen Reichsverfassung vorbehalten bleiben müssen und den Aufbau der deutschen Republik stören können.

Sicherlich ist die Weimarer Verfassung mit daran gescheitert, daß sie nicht als eine Besonderheit aus den übrigen Gesetzen hervorgehoben war. Die Demokratie von Weimar hatte es nicht verstanden, so wie es mit den Grundgesetzen anderer Völker geschehen war — ich erinnere an die Magna Charta Englands, an die Freiheitserklärung der Vereinigten Staaten und an die ersten Verfassungen der französischen Revolution von 1789 —, dem Volke die Auffassung zu vermitteln, daß eine Verfassung auf dem Gebiete der Gesetzgebung etwas Besonderes sein muß. Wenn jedes Land, und Deutschland wird vielleicht einmal aus 15—20 Ländern bestehen, für sich in Anspruch nimmt, alle die Fragen, die in eine Reichsverfassung gehören, z. B. die Fragen der Grundrechte und Pflichten oder die soziale Verpflichtung des Staates gegenüber dem einzelnen, für sich allein zu gestalten, dann würden diese Probleme und ihre Lösungen bald ebenso eine abgegriffene Münze werden, wie dies manchmal heute mit dem Wort „Demokratie“ festgestellt werden kann. Davor muß sich jedes Land um des Reiches willen schützen und bewahren.

Mit einer sogenannten vollinhaltlichen Verfassung der Länder würden wir im übrigen eine Fiktion des Regierens und der eigenen Zuständigkeit betonen, die wir bei der Souveränität der Besatzungsmächte in Wirklichkeit noch gar nicht haben. Wir würden damit gegenüber der Öffentlichkeit eine Verantwortung proklamieren, die wir nicht übernehmen können, weil die Voraussetzungen einer solchen Verantwortung, nämlich die Möglichkeit einer eigenen Willensgestaltung, fehlen.

Darüber hinaus sollten die Länder auch bei der Schaffung neuen Rechtes zurückhaltend sein, denn jede Vielgestaltigkeit des Rechtes durch

Länderregierungen erschwert den Weg zur Reichseinheit. Es wäre unerträglich, wenn jedes Land sein eigenes Stadt-, Gemeinde- und Kreisrecht, vielleicht sogar sein eigenes Bürgerliches, Handels- und Familienrecht hätte. Wir würden dann nicht nur in die Zeit vor 1871, die Zeit vor Schaffung der Zollunion vor 100 Jahren, wir würden sogar in den Rechtszustand vor Schaffung des allgemeinen Preussischen Landrechtes von 1797 zurückfallen.

Es wäre auch unwürdig, das Reich auf den Weg der Kodifikation, sozusagen des Zusammenklaubens, zu verweisen, daß es sich aus den Ländernholt, was es braucht. Dieses Zusammenholen würde jedesmal einen neuen Kampf um die Eigenstaatlichkeit der Länder bringen und den sehr unglücklichen Dualismus Reich-Länder in einer neuen Ebene wiedererstehen lassen.

Man muß sich daher entschließen, von vornherein dem Reiche zu lassen, was des Reiches ist und nicht jetzt für die Länder etwas beanspruchen, was ihnen bei der endgültigen Gestaltung des deutschen Staatsaufbaues nicht verbleiben soll. Andererseits ist auch für kürzere Zeit nicht ohne eine gesetzmäßige Normierung der Ländergewalt auszukommen. Jede Länderverfassung aber sollte mit dem Satz anfangen, daß die Länder nur Bestandteil der deutschen Republik sein können. Ein solches Bekenntnis gehört an die Spitze einer jeden Landesverfassung und darf nicht nur beiläufig in irgendeinem der vielen Artikel etwas verschämt oder sogar überhaupt nicht erwähnt werden. Landesverfassungen, die dieses klare Bekenntnis nicht enthalten oder sogar Sonderrechte auführen, um Teilgebieten des Landes ein Abgehen von der deutschen Einheit zu ermöglichen, können niemals die Zustimmung deutscher Sozialdemokraten bekommen. In dem Bekenntnis zum Reich liegt auch eine besondere Möglichkeit und Verpflichtung für die süd- und westdeutschen Länder, denn es gibt dem Osten die Gewissheit, daß wir uns mit ihm über ein künftiges Deutschland verbunden fühlen.

Im übrigen wird der politische Aufbau und die politische Willensbildung innerhalb der Länder im großen und ganzen dem der künftigen Gesamtrepublik entsprechen. Wir lehnen die Einsetzung eines Staatspräsidenten in den Ländern kompromißlos ab, weil sie eine zu starke Betonung föderalistischer Elemente wäre und zu leicht zum Separatismus führen könnte.

Mit der gleichen Energie müssen wir uns gegen die Einrichtung einer zweiten Kammer in den Ländern wenden. Für die Gesamtrepublik läßt sich auf Grund der bundesstaatlichen Struktur eine solche zweite Kammer in Form des Reichsrats nicht vermeiden, aber daraus resultiert noch nicht zwangsläufig, daß auch in den Ländern die Gesetzgebung und das freie Wirken der repräsentativen Demokratie durch das Bewischensalten einer weiteren Kammer gehemmt werden darf.

### Die Selbstverwaltung

Neben den Reichs- und Ländergewalten steht die zweite wesentliche Säule eines jeden Staates: Die Selbstverwaltungskörperschaften der Gemeinden, Städte und Kreise. Sie sind die Träger der ureigensten demokratischen Volkskräfte. In ihrem Bereich vermag sich der Staatsbürger mit den politischen Tagesfragen vertraut zu machen, ehe er in das Gebiet des Allgemeinpolitischen vorstoßen kann.

Die äußeren Ereignisse und die innere Problematik unserer Zeit gleichen der preussischen Situation nach 1800, die ihren vorläufigen Abschluß in der Stein-Hardenberg'schen Verwaltungsreform fand. Die Idee des Naturrechts und die Auswirkungen der französischen Revolution hatten, zusammen mit dem napoleonischen Imperialismus, das Feld für diese Reform vorbereitet. Daß sie nicht zur vollen Auswirkung kam, daß die Geburt der preussischen Selbstverwaltung nicht die Erwartungen erfüllte, die vor allem eine Demokratisierung nicht nur unserer Verwaltung, sondern auch der Geister herbeiführen konnte, hatte seinen entscheidenden Grund darin, daß in dem gleichen Jahrzehnt, in dem die deutsche Selbstverwaltung geboren wurde, das Scharnhorst'sche Edikt über die allgemeine Wehrpflicht am 9. 2. 1812 in Kraft trat. Damit wurde die Grundlage für den modernen preussischen Militarismus geschaffen, der sich 'isher nur auf ein Heer freiwilliger Soldaten erstreckt hatte, nun aber alle jungen wehrfähigen Männer erfaßte. Zweifellos hat die Schulung des Kasernenhofes einen entscheidenden Einfluß auf das politische Weltbild aller jener Männer ausgeübt, die später an der Selbstverwaltung politisch mitarbeiten sollten. Der Drill schuf den Untertanen, und machte den Menschen für eine freie demokratische Selbstverwaltung untauglich.

Der gemeindlichen Selbstverwaltung war seit jeher die besondere Aufmerksamkeit der Sozialdemokratie gewidmet. Während ihren Vertretern noch im Kaiserreich der Zutritt zu allen Dienststellen des Reichs und der Länder verwehrt war, gewannen sie auf die Selbstverwaltungen, wenn auch in bescheidensten Grenzen, ein Einfluß. Hierin dürfte mit ein wesentlicher Grund liegen, daß in die Selbstverwaltungen liberale und politisch tolerante Grundsätze schneller Eingang fanden, als in die reinen Hoheitsverwaltungen. Die deutsche Selbstverwaltung vor 1933 war nicht schlecht und sie hat dem Ansturm des Nationalsozialismus am längsten widerstanden.

Wenn wir nunmehr auch bei der Selbstverwaltung an den Neuaufbau gehen, dann deshalb, weil die Demokratisierung unserer Verwaltung und Politik und die Erziehung des Deutschen zum demokratischen Denken und Handeln über die Beteiligung des Einzelnen an dem Gemeindeleben führt.

Hier muß es uns gelingen, zu der ursprünglichen Steinschen Idee über die Selbstverwaltung zurückzufinden. Sie wird am besten formuliert in einem Aufsatz der „Zeit“ vom 22. 5. 1947:

„Hier ging es nicht nur um die Bildung küberer besserer Organisationsformen, sondern um die Erneuerung, ja im Grund um die Erweckung einer ganz neuen Staatsgewinnung. Das ist die eigentliche Aufgabe, die eigentliche Grundidee der Steinschen Selbstverwaltung. Sie ruff im Zusammenbruch erstarrter Formen die selbstverantwortliche Initiative des Staatsvolkes zur Mitarbeit auf, sie fordert

nicht mehr den blinden Gehorsam, sondern die miltendekende Tat. Sie setzt an die Stelle der stumpfen und gedankenkrägen Abwälzung jeder Verantwortung auf den Staat die Selbstverantwortung vor dem eigenen Gewissen und die daraus geborene Haltung und Gesinnung. An Stelle des Zwanges setzte Stein das Vertrauen, das aber wiederum die Pflicht zu tätiger geistiger und physischer Mitarbeit einschloß. Um ihr Raum zu geben, wurden viele der bisherigen Bindungen im politischen Leben beseitigt, aber es wurde dem Bürger zugleich mit der neuen Freiheit auch eine neue Verantwortung auferlegt.

Wir gehen auch heute wieder von dem Grundsatz einer Stärkung der Selbstverwaltung aus, und wir bejahen den Grundsatz des Universalitätsprinzips für die Selbstverwaltungskörperschaften. Wenn man aber den Gemeinden mehr als bisher neue Aufgaben übertragen will, müssen sie auch verwaltungsmäßig und finanziell gestärkt werden. Damit wäre zugleich auch die beste Grundlage für eine allgemeine echte Verwaltungsreform gegeben.

Es würde der gesunden Entwicklung einer kommunalen Selbstverwaltung nur schaden, wenn man sie mit Arbeitsgebieten betrauen würde, denen sie nicht gewachsen sein kann, und die man ihr nur deshalb geben will, um diese Aufgaben nicht dem Staate zu überlassen.

Die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten wird bestehen bleiben müssen. Sie kann aber in ihrer praktischen Auswirkung gemindert werden, denn es besteht durchaus die Möglichkeit, auch bei den Auftragsangelegenheiten die örtlichen Bürgervertretungen einzuschalten. Die Weisung von oben wird zwar bei den Auftragsangelegenheiten bleiben, aber die parlamentarische Vertretung kann sich durch drei Möglichkeiten einschalten:

- a) sie kann, wenn auch nicht durch bindende, so doch durch empfehlende und beratende Beschlüsse Wünsche äußern und die Aufmerksamkeit der anweisenden Behörden auf bestimmte Fragen lenken,
- b) sie kann zwar nicht die Weisung an sich, wohl aber kontrollieren, ob und in welchem Umfang eine Weisung vorliegt,
- c) sie kann die Art und Weise überwachen, mit der eine Auftragsangelegenheit ausgeführt wird.

Die Verwaltungspraxis lehrt immer wieder, daß es häufig gar nicht so sehr der Inhalt eines Verwaltungsbefehls ist, durch den sich der Betroffene belastet fühlt, als die Methode, mit der die gegebenen Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden.

Im übrigen ist es interessant, festzustellen, wie, und zwar nicht nur unter dem Einfluß der Besatzungsmächte, auch die Selbstverwaltung einen Zug zu großräumigeren Gebieten aufweist und sich in zunehmendem Maße von den Gemeinden auf die Ämter und Kreise verlagert.

Die Selbstverwaltung ist ein wesentliches, vielleicht das wesentlichste Instrument einer wirklichen Demokratie. Sie wird daher von der allgemeinen Krise der Demokratie, die wir seit dem Ausgang des vorigen Jahrhunderts entstehen sahen, ergriffen, einer Krise, die wir durch den immer mehr um sich greifenden allgemeinen Lebens pessimismus als eine ungeheure Gefahr erkennen sollten.

In diesem allgemeinen Lebenspessimismus liegt eines der schwierigsten Probleme unserer praktischen Selbstverwaltungsarbeit. Wir wer-

den daher auch bei ihr zu neuen Lösungen und Formen kommen müssen. Diese Lösungen können aber nicht auf der engen Ebene der untersten Gemeinden gefunden werden. Auch aus diesem Grunde muß die so viel angefeindete Kommunalaufsicht bleiben. Sie ist das, was wir auf dem Gebiet der Wirtschaft als Planung und großräumige Lenkung bezeichnen. Sie soll die Fülle der Erfahrungen, die sie als Aufsichtsinstanz aus ihrer höheren Warte heraus sammeln kann, zugunsten der übrigen Selbstverwaltungskörperschaften verwenden, sie beraten und lenken.

## XII.

### Sonderverwaltungen

Als Freund jeder Selbstverwaltung lehnen wir gleichzeitig jede Sonderverwaltung ab, gleichgültig, auf welcher Verwaltungsstufe sie sein mag. Weder beim Reich noch bei den Ländern, ihren Mittelinstanzen und den Gemeinden besteht die Notwendigkeit von Verwaltungen, die neben der allgemeinen Verwaltung unkontrolliert und politisch anonym ihr Dasein fristen. Sie sind nicht nur bei der Personalpolitik, sondern auch in ihren materiellen Entscheidungen zu leicht die Todfeinde einer neuen Demokratie, weil sie sich jeder Kontrolle durch das Volk, d. h. durch eine politische Vertretung, entziehen können. Das Beispiel der zonalen oder bizonalen Zentralämter sollte hier Warnung genug sein, ihre Personalpolitik und ihr finanzieller Aufwand würde bestimmt anders aussehen, wenn sie irgendeiner wirklichen politischen Kontrolle unterstehen würden, und damit würde sicherlich auch ihre sachliche Politik manchmal mehr den Notwendigkeiten unserer Zeit gerecht werden. Sonderverwaltungen stören auch die Durchführung eines klaren, einfachen und für jeden Staatsbürger verständlichen Verwaltungsaufbaues. Es muß endlich aufhören, daß ein Staatsbürger bei einem Anliegen von Behörde zu Behörde gewiesen wird, weil selbst eingeweihte Verwaltungsbeamte heute nicht mehr zu übersehen vermögen, welche Stelle wirklich bei der Fülle unserer bürokratischen Erscheinungsformen zuständig ist. Sonderverwaltungen sind Gefahrenpunkte einer Demokratie und die Grundlage für eine Diktatur. Sie sind daher abzulehnen.

Soweit in den Ländern Mittelinstanzen wegen der Größe der Gebiete nicht zu vermeiden sind, fordern wir die Einheit der Mittelinstanz. Alle Angelegenheiten, die nicht unmittelbar zwischen den Gemeinden und den jeweiligen Landesregierungen erledigt werden können, müssen in einer Behörde zusammengefaßt und dürfen nicht auf verschiedene Dienststellen aufgeteilt werden.

### XIII.

#### Gilt die Weimarer Verfassung noch?

In den Richtlinien ist absichtlich darauf verzichtet worden, eine theoretische Begründung über die Notwendigkeit und das Wesen des Staates an sich zu geben. Die Sorgen in unserem Vaterlande sind auf allen Gebieten so gefährdend und so groß, daß uns solche Überlegungen wenigstens zunächst fruchtlos erscheinen.

Die Politik rechnet mit dem Vorhandenen und mit dem, was daraus gefordert werden kann. Der Staat ist da, und es ist für die praktische Zielsetzung in der Politik kaum von Bedeutung, darüber zu streiten, in welchem Zeitpunkt der Menschwerdung erstmalig die Idee des Staates entstanden ist, ob er sich aus einem triebhaften Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen erklärt, ob er ein reiner Zweckverband ist, oder ob er seine Rechte gegenüber dem einzelnen aus einer göttlichen Sendung herleitet, wobei die verschiedenen Religionen und kirchlichen Anschauungen wiederum differenzierte Ausgangspunkte und Begründungsmöglichkeiten geben. Für die Zwecke unserer parteipolitischen Zielsetzungen dürfte abseits aller Theorien ausreichend, aber auch erforderlich sein, daß die Gemeinschaft, deren Zusammenleben durch die neue Verfassung betroffen wird, mit ihr einverstanden ist (volonté général). Richtsatz muß auch hier das Wort des deutschen Rechtslehrers Christian Wolf sein, wonach Gerechtigkeit und Wahrheit die Grundlagen des Staates sind und daß ohne dieses Fundament jeder Staat in Trümmer gehen muß.

Anders liegt die Frage nach der Legitimität und der Kontinuität unseres jetzigen staatlichen Gebildes. Das ist nicht nur eine Frage der theoretischen Überlegung. Sie rührt an das wichtige Problem, ob das deutsche Reich als noch existent anzusehen ist oder nicht. Wir gehen zunächst lediglich von der Tatsache aus, daß die Länder nach dem vorläufigen Wegfall der Reichsgewalt und nach der endgültigen Zerschlagung Preußens bis auf weiteres die einzigen Träger einer staatlichen Gewalt geworden sind, soweit dies neben der Souveränität der Besatzungsmächte möglich ist. Diese originäre Rechtschöpfung, die bei der Entstehung neuer verfassungsmäßiger Zustände auf Grund von Revolutionen nichts neues mehr ist, mag auch für uns eine ausreichende Grundlage sein. In der Frage der Kontinuität sehen wir in erster Linie auch nicht ein juristisches Problem, sondern die Möglichkeit eines politischen Machtwillens. Die Weimarer Verfassung und der Gedanke einer noch vorhandenen deutschen Republik sind vorerst die einzigen und letzten Klammern des deutschen Staats- und Verfassungslebens. Auf sie zu verzichten besteht kein Anlaß und würde uns wesentlicher völkerrechtlicher Vorteile berauben. Deutschland hat mit anderen Staaten eine Reihe internationaler Verträge abgeschlossen. Dazu gehören das Genfer Abkommen über das Rote Kreuz und die Haager Landkriegsordnung. Auf sie hinzuweisen besteht besondere Veranlassung, denn sie sind die Grundlage unseres Anspruchs auf eine völkerrechtsmäßige Behandlung durch die Besatzungsmächte und auf eine baldige Freilassung unserer Kriegsgefangenen. Nur wenn sich Deutschland noch als Vertragspartner dieser Verträge ansehen kann, hat es neben der moralischen und sittlichen Begründung auch die Möglichkeit, sein Verlangen auf die Freilassung der Kriegsgefangenen völkerrechtlich zu untermauern. Das gilt vor allem auch für die Forderung, daß endlich jene Frauen und Mädchen freigegeben werden, die, entgegen allen völkerrechtlichen Grundsätzen, auch heute noch in Gefangenschaft sind.

### XIV.

#### Deutschland und ein europäischer Staatenbund

Bei den zuletzt behandelten Fragen ging es um den innerstaatlichen Aufbau. Und nun noch einige Probleme, die sich mit dem Verhältnis der künftigen Reichsverfassung zu unserer nationalen Umwelt befassen.

Ich habe an anderer Stelle bereits erklärt, daß sich die Probleme des staatlichen Wiederaufbaus Deutschlands in ihrer Bedeutung nicht nur auf die Gebiete innerhalb unserer Grenzphäre beschränken, sondern auch auf die gesamte europäische Lage ausstrahlen werden. Wir sind gewillt, Deutschland nicht mehr nur als ein nationales Einzelwesen anzusehen, sondern als einen Bestandteil des großen Europas. Daher haben wir unseren Richtlinien das Bekenntnis zu einem europäischen Staatenbund vorangestellt und gefordert, daß unsere künftige Verfassung die Bereitwilligkeit vorsehen muß, zugunsten internationaler Einrichtungen deutsche Hoheitsrechte aufzugeben. Wir stehen mit dieser Auffassung nicht allein. Die Präambel der am 13. 10. 1946 angenommenen Verfassung Frankreichs enthält den Satz:

„Frankreich akzeptiert die für die Organisation und Erhaltung des Friedens erforderlichen Beschränkungen seiner Souveränität nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit.“

So sehen wir, daß sich, wenn auch spärliche, so doch hoffnungsfreudige Ansätze bemerkbar machen, das Leben der Staaten zueinander auf einer höheren Ebene neu zusammenzufassen, auf einer höheren Ebene, die nicht nur eine übergeordnete formale Instanz, sondern zugleich auch die Verwirklichung völkerrechtlicher Ideale bedeuten könnte. Diese Entwicklung wird zweifellos dadurch gefördert, daß die bisherigen Begriffe über die Souveränität nicht mehr aufrechterhalten werden können. In einer Welt der Atombombe und der Freisetzung von Atomenergie auch zu friedlichen Mitteln läßt sich die Menschheit nicht mehr in kleinräumigen Gebieten im Sinne einer früheren Souveränität „beherrschen“.

Daher beginnen unsere Richtlinien mit folgenden Sätzen:

„Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands fordert, daß die Verfassung der deutschen Republik die Möglichkeit einer künftigen Zugehörigkeit Deutschlands zu einem europäischen Staatenbund berücksichtigt. Die friedliche Entwicklung zu einem europäischen Bunde verlangt eine klare Absage an jede Politik eines nationalen Egoismus, der sich unter Ausnutzung der politischen Machtstellung durch den jeweils Mächtigen auf Kosten des jeweils Schwächeren insbesondere in Annexionen äußert. Annexionen können nicht die Grundlage friedlicher Entwicklungen bilden.“

Mit diesem letzten Satz wollen wir verhüten, daß wiederum nationalistische Instinkte entstehen und wir wollen verhüten, daß die Jugend, die noch nicht die Zeit und die Möglichkeit gehabt hat, sich mit dem Ideengut einer wirklichen Demokratie zu befassen, in eine neue nationalistische Politik hineingetrieben wird, nur weil eine Lösung der Grenzfragen aus machtpolitischen Motiven und nicht aus den Überlegungen der Vernunft und des organischen Aufbaues angestrebt wird.

## Achtung des Krieges — Völkerrecht

Kriege waren immer der letzte Ausweg aus innerpolitischen Schwierigkeiten. Sie waren der letzte Ausweg aus den in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung wiederkehrenden Wirtschaftskrisen und sie waren schließlich auch das stärkste Kampfmittel im Wettbewerb der Völker um die Rohstoffquellen und Absatzgebiete der Erde. Wir Sozialdemokraten glauben, daß die sozialistische Wirtschaft, verbunden mit einer strukturellen großräumigen Planung und Lenkung, die sich nicht auf die Gebiete der einzelnen Nationen beschränkt, die Voraussetzungen für die Wirtschaftskrisen und damit ihre fürchterlichsten Folgeerscheinungen, die Kriege, vermeiden wird. Aber wir wollen auch, daß der Krieg ideologisch aus den Hirnen und Herzen der Menschen, vor allem der Jugend, ausgelöscht wird. Wir müssen uns dazu entschließen, den Krieg unter allen Umständen und aus jeder Begründung heraus abzulehnen. Es genügt nicht, diesen Exzessen der menschlichen Gesellschaft, den Kriegen, die wirtschaftliche und soziale Basis zu entziehen. Wir müssen ihn auch durch die Idee über die Notwendigkeit eines moralischen und sittlichen Zusammenlebens der Völker ächten. Die Verfassungsurkunde der deutschen Republik wird daher an sichtbarer Stelle die Forderung enthalten müssen, daß der Krieg kein Mittel der Politik mehr sein darf. Sie würde sich damit dem Inhalt anderer Verfassungen anschließen. So heißt es z. B. in der hessischen Verfassung:\*)

Jede Handlung, die mit der Absicht vorgenommen wird, eine friedliche Zusammenarbeit der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Krieges vorzubereiten, ist verfassungswidrig.“

Damit hängt zusammen, daß auch die bindenden und allgemein anerkannten Sätze des Völkerrechts für jeden Menschen und alle Staatsorgane (auch für die Gerichte) unmittelbar berechtigende und verpflichtende Geltung haben, ohne daß es erst eines besonderen Reichs- oder Landesgesetzes bedarf. Das Völkerrecht ist der sittliche Überbau im Leben der Völker, ihm kann sich niemand entziehen. Die Verhandlungen vor dem Nürnberger Kriegstribunal haben gezeigt, welche Tragweite diese Auffassung haben kann. Sie haben gezeigt, daß im Leben der Völker die allgemeinen Regeln der Menschlichkeit auch dann bestehen und gelten müssen, wenn ein Land glaubt, sich durch Vorschriften, die von diesen Gesetzen abweichen, außerhalb des Völkerrechts stellen zu können.

## Grundrechte und Grundpflichten

Um die Grundrechte sind Revolutionen entstanden, sind die Menschen auf die Barrikaden gegangen, haben sie Blut und Gut geopfert. Sie sind die unerläßlichen Voraussetzungen, die das Leben erst lebenswert machen. Niemand haben wir diese bittere Erkenntnis so klar vor Augen gesehen, als angesichts der KZ, der Gestapokeller, des politischen Denunziantentums der Terrorzeit, und nichts hat so sehr den Glauben der Welt an eine wirkliche deutsche Kultur und an die Möglichkeit einer Wiedergeburt echter Menschlichkeit auch in Deutschland erschüttert wie die Unterdrückung jener unveräußerlichen Ideen der Freiheit, der Gerechtigkeit und der Menschenwürde nach 1933. Niemand waren Humanität und Freiheit in der Welt so in Gefahr wie jetzt, niemals sind sie so mißachtet worden wie unter Hitler, aber so wie jetzt haben niemals früher die Völker dieser Erde die Möglichkeit gehabt, den Segen dieses Ideengutes durch ihre positive Anwendung zu bewahren. Bestimmt dazu, den Menschen wieder in den Mittelpunkt unseres gesamten Lebens zu stellen, sollen sie Richtschnur sein für unser politisches und soziales Denken und Handeln. Die Freiheit der Person, die Freiheit des Gewissens und Denkens, der religiösen und politischen Überzeugung, die Gleichheit vor dem Gesetz und der richterliche Schutz vor jeder staatlichen Willkür sind ihre wesentlichsten Bestandteile. Ihre nur formale Aufzählung in einer Verfassungsurkunde würde aber nicht genügen. Sie müssen mit den Vorstellungen unseres Volkes und jedes einzelnen dieses Volkes tief innerlich verwurzelt werden, sie müssen ein immanenter und selbstverständlicher Bestandteil unseres staatlichen Lebens werden.

Wenn wir durch den sozialistischen Neuaufbau der Wirtschaft erreichen wollen, daß nicht mehr der Profit im Mittelpunkt der Wirtschaft steht, sondern der Mensch und seine Arbeitskraft, so darf auch im Staatsleben die Allmacht des Staates und die These „Der Staat ist alles, der Einzelne nichts“, nicht mehr gelten. Auch hier müssen der Mensch und seine Würde Mittelpunkt sein und vor jedem Mißbrauch geschützt werden. Die Grundrechte sollen daher die klaren Grenzen darstellen zwischen dem Staat und dem Individuum.

Die geschichtlichen Grundlagen dieser Anschauungen gehen weit zurück. Sie liegen in dem Geburtsstand der Demokratie, in der Magna Charta Englands von 1215. Gestärkt durch die Glaubens- und Religionskämpfe des 16. und 17. Jahrhunderts, führten sie in England zu der Bill of Rights (1689), um über die Unabhängigkeitserklärung der Staaten von Nordamerika (1776), in den Menschen- und Bürgerrechten der großen französischen Revolution von 1789, genährt durch die Idee des Humanismus und des Naturrechts, ihre europäische Wiedergeburt zu finden.

Die ursprünglich mit dem Gedanken der Religionsfreiheit verknüpften Rechte auf Gewissensfreiheit in allen religiösen Entscheidungen wurden später säkularisiert, d. h. in die weltlichen Forderungen nach Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit vor jeder Willkür im Staat und vor den Gerichten und geben alles, was die unbeschränkte Allmacht des Staates dem einzelnen antizipieren könnte, umgewandelt. In Deutschland erschienen sie erstmalig in der preussischen Verfassungsurkunde von 1848/1850, die 1918 ihre Geltung verlor. Im Gegensatz hierzu enthält die Reichsverfassung von 1871, ebenso wie die norddeutsche Bundesverfassung keine Grundrechte, weil die Frage der deutschen Einigung des

\*) Anmerkung: Auch die neue japanische Verfassung enthält eine gleiche Bestimmung.

Interesse für die Rechte und Pflichten des einzelnen Staatsbürgers überschattete. Erst die Verfassung der Weimarer Republik brachte in ihrem zweiten Hauptteil „Die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“.

Die neue Verfassung der deutschen Republik wird diese Rechte an ihre Spitze stellen müssen, denn sie enthalten nicht nur die notwendigen Grundsätze unserer Vorstellungen von der Würde und den Freiheiten des einzelnen, sie regeln auch die Schranken zwischen Staat und Individuum.\*)

Der Staat kann diese Schranken aber nur dann einhalten, und diese Rechte nur dann garantieren, wenn jeder einzelne sich zugleich seiner Pflichten gegenüber der Gesamtheit bewußt wird und diese Pflichten auch erfüllt, weil denn Demokratie bedeutet nicht, daß an die Stelle der Willkür des Staates die Willkür des einzelnen gesetzt wird. Demokratie bedeutet nicht Autoritätslosigkeit und Anarchie, sie bedeutet die freiwillig anerkannte Ordnung des Staatslebens und ihre freiwillige Einhaltung.

\* Anmerkung: Über die Menschenrechte und die „Vereinten Nationen“ schreibt Adolf Arndt in der „Wandlung“, 1947, Nr. 2, S. 111, sehr richtig:

„Zwar sind die Menschenrechte gleichsam als Codex des internationalen Staatsrechts anerkannt, aber nicht nur haben die Vereinten Nationen im einzelnen Wortlaut und Inhalt der Menschenrechte noch nicht festlegen können, sondern der Unfriede in der Welt entspringt eben dem Umstande, daß sich zwischen Ost und West über die ökonomische Grundlage der Menschenrechte noch keine Einigung erzielen ließ. Die köstliche, aber nicht allein für uns tragische Konsequenz dieses Widerspruchs offenbart sich in der Paradoxie, daß man dem deutschen Volk, um ihm die Menschenrechte wiederzugeben, sie ihm verweigert: Die Freiheit der Person, die Freiheit der Meinung, die Unverletzbarkeit des Eigentums, die Unverletzbarkeit der Wohnung: Das daraus entspringende Gefühl der Rechtslosigkeit ist das bedrohlichste Hemmnis der Demokratie, die bisher nur formal Fortschritte gemacht hat, während eine wahrhaftige Demokratie im der Feststellung kennen muß, daß immer noch kein Mensch mit dem Begriff Demokratie die Voraussetzungen eines Todesurteils verbunden hat, daß sie nicht verwirklicht, bestenfalls erweist sich in einer ignominischen Niederlage zurückgelassen.“

XVII.

### Staatsgerichtshof

Man wird mit Recht fragen, worin die Garantie liegt, daß jene Grenzen des staatlichen Handelns eingehalten werden. Zunächst ist natürlich, wie überall, daß die gesamte Politik die beste Garantie dafür trägt von dem allgemeinen Volkswillen und seiner Gesinnung. Aber alle modernen Verfassungen haben seit jeher Staatsgerichtshöfe mit der Aufgabe einer solchen Rechtskontrolle beauftragt. Sie sollen die Gewähr dafür schaffen, daß sich auch die gesetzgebenden Gewalten an das Grundgesetz des Volkes — an die Verfassung — halten und daß sie nicht — verlockt durch politische Machtbildungen oder als Vorwand zur Überbrückung angeblicher politischer Notstände — in die von der Verfassung garantierten Rechte des Staatsbürgers eingreifen. Damit ist zugleich das Recht zur Nachprüfung durch einen solchen Staatsgerichtshof dahin ausgeschlossen, ob ein Gesetz zweckmäßig und politisch sinnvoll ist.

Es ist eingewendet worden, daß solche Staatsgerichtshöfe stärker sein würden als ein Reichstag und sich als Hemmschuh gegen jeden politischen Fortschritt auswirken könnten.

Eine solche Gefahr würde nur dann bestehen, wenn die Parlamente eine personell unrichtige Besetzung der Staatsgerichtshöfe vornehmen würden. Die Gefahr liegt nicht in der Einrichtung als solcher — denn ohne sie ist in einem geregelten Staatsleben nicht auszukommen —, sondern nur in der Personenfrage. Von anderer Seite ist vorgeschlagen worden, den Reichstag selbst zur Prüfung über die Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen einzusetzen. Das ist nicht möglich. Er wäre Richter in eigener Sache. Dieser Vorschlag würde aber auch politisch eine Gefahr bedeuten. Die Verfassungsurkunde wird vorsehen müssen, daß ihre Änderungen nur durch eine qualifizierte Mehrheit erfolgen dürfen. Das gleiche wird für verfassungsändernde Gesetze (auch wenn sie den Wortlaut der Verfassungsurkunde nicht ändern) zu gelten haben. Wäre der Reichstag allein zur Entscheidung befugt, ob ein Gesetz der Verfassung widerspricht, dann wäre eine einfache Mehrheit in der Lage, bei Verneinung einer solchen Verfassungswidrigkeit auf diesem Umwege die Verfassung doch zu ändern. Die Forderung nach einer besonderen verfassungsändernden Mehrheit wäre daher praktisch nicht durchführbar.

Unsere Richtlinien sehen ferner vor, daß nur der Staatsgerichtshof Verfassungstreitigkeiten entscheiden darf, und daß nicht jedes einfache Zivil-, Straf- oder Verwaltungsgericht, wenn auch nur beliebig, die Gültigkeit eines Reichsgesetzes anzweifeln kann. Wenn solche Zweifel auftauchen, müssen die unteren Gerichte die Entscheidung den ihnen übergeordneten höchsten Gerichten vorlegen, und nur diese dürfen den Staatsgerichtshof anrufen. Wenn wir daneben noch die Regierung, die an der Klärung eines Streitfalles unmittelbar interessierten Länder, die im Reichstag vertretenen politischen Parteien zum Anrufen des Verfassungsgerichtshofs ermächtigen und damit das Recht, einen Prozeß vor diesem höchsten Gerichte in Gang zu bringen, erheblich einschränken, dann geschieht dies, um einen Mißbrauch des Nachprüfungsrechtes zu vermeiden, weil ein solcher Mißbrauch der Würde und dem Ansehen der Verfassung widersprechen würde.

Der Verfassungsgerichtshof hätte aber nicht nur die Rechtskontrolle über die Reichsgesetzgebung, er wäre auch für Verfassungstreitigkeiten



innerhalb der Länder zuständig. Damit würden die Verfassungsgerichte für die einzelnen Länder überflüssig werden. Man wird einwenden, daß nur ein Landesstaatsgerichtshof die Materie eines jeden Landes und die politische und verfassungsmäßige Atmosphäre richtig erfassen kann. Die Länder werden jedoch zu klein und die Anzahl der Streitigkeiten auf diesem Gebiet zu gering sein, um den Staatsgerichtshöfen der Länder eine genügende Erfahrung auf dem gesamten Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts zu ermöglichen, während ein Staatsgerichtshof für die gesamte Republik durch die Fülle der Verfahren hierzu viel eher in der Lage sein wird. Nur er gibt die Garantie, daß Verfassungsstreitigkeiten mit der genügenden Sachkunde und Erfahrung und von einer höheren politischen Warte aus, die gerade nicht mißgebunden sein darf, entschieden werden. Bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der Länder mag der Berichterstatter des deutschen Staatsgerichtshofes diesem Land angehören. Die Grundsätze für den Staatsgerichtshof ließen sich daher wie folgt zusammenfassen:

„Für das Deutsche Reich ist ein Staatsgerichtshof einzurichten, der ausschließlich zuständig ist zur Entscheidung über

- a) die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes,
- b) Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches oder innerhalb der Länder,
- c) Streitigkeiten nicht zivilrechtlicher Natur zwischen verschiedenen Ländern und zwischen dem Reich und einem Lande.

Der Staatsgerichtshof entscheidet nur auf Antrag. Zur Stellung dieses Antrages sind berechtigt:

- a) die Reichsregierung,
- b) jedes an der Klärung eines Streitfalles unmittelbar interessierte Land,
- c) jede im Reichstag vertretene politische Partei,
- d) jede aus mindestens 100 Mitgliedern des Reichstages bestehende Minderheit,
- e) das oberste Zivil-, Straf- und Verwaltungsgericht des Reiches,
- f) jedes oberste Verwaltungsgericht eines Landes.“

Es bedarf jedoch nicht nur einer Nachprüfung der Gesetzmäßigkeit der Reichs- und Ländergesetzgebung, insbesondere dahin, ob sie den wesentlichen Fundamenten der Verfassung zuwiderläuft. Es müssen auch Möglichkeiten geschaffen werden, diejenigen Männer zur Verantwortung zu ziehen, die die Verfassung oder die Reichsgesetze schuldhafterweise verletzen. Hier kann Artikel 59 der Reichsverfassung über die Ministeranklage wieder übernommen werden:

„Der Reichstag ist berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstages unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Das Nähere regelt das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof.“

### Demokratischer Inhalt der Verfassung und demokratische Erziehung

Mit den vorhin gegebenen Hinweisen auf die Grundrechte und Grundpflichten des einzelnen Staatsbürgers (vgl. XVI) haben wir zugleich einen wesentlichen Beitrag zu dem materiellen Inhalt der künftigen Reichsverfassung gebracht, vielleicht den wesentlichsten. Denn der Geist und der Inhalt jener Grundrechte wird zugleich auch die Richtschnur sein müssen für alle Fragen der Erziehung unserer Jugend, das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, der sozialen und verpflichtenden Aufgabe des Staates gegenüber dem Einzelnen, Grundsätze, die über den formalen Aufbau unserer derzeitigen Verfassung hinaus das Fundament des deutschen politischen und gesellschaftlichen Lebens formen sollen.

Die Aufnahme ethischer Grundgedanken in die Verfassung wird bedeuten, daß das öffentliche Leben nicht allein nach politischen und wirtschaftlichen Gesetzen organisiert werden kann, sondern daß zu einem gesunden Staatsleben auch ein sittlicher Unterbau gehört und daß auch der Staat in seinen Funktionen in der inneren wie in der äußeren Politik an unzerstörbare Sittengesetze gebunden ist, und daß die Forderungen der Wohlfahrt und Humanität, daß die Grundsätze der Gerechtigkeit und Wahrheit nicht ungestraft vernachlässigt werden dürfen. Nach den bitteren und grausamen Erfahrungen, die wir nach 1933 durchmachen mußten, wissen wir, daß Form und Organisation nicht alles sind, das sie zusammenbrechen können, wenn nicht gleichzeitig starke, unzerstörbare, geistige und moralische Kräfte diese Form ausfüllen. Es kommt nicht so sehr auf die Staatsform als auf die Gesinnung an. Staatsformen allein waren noch nie ausreichende Garantien für ein friedliches Zusammenarbeiten der Völker, denn Staatsformen können durch revolutionären Akt beseitigt werden, wenn sie mit den ökonomischen und sozialen Spannungen nicht mehr übereinstimmen. Entscheidend war immer und wird auch künftig immer bleiben die Gesinnung der Mehrheit des Volkes und ihre Benennung auf ihre soziale Verpflichtung nach innen und eine wirkliche echte weltbürgerliche Einstellung nach außen. Hier liegen zugleich ungeahnte Möglichkeiten für die Siegermächte, denn wie der totale Krieg Hitlers die Voraussetzung für einen totalen Sieg der Alliierten schuf, so gab er ihnen zugleich auch totale Möglichkeiten dafür, die demokratischen Ideen für alle Zukunft zu retten. Die Politik der verfallenen Generationen war das Kennzeichen deutscher Außenpolitik dieses Jahrhunderts. Die Beatzungsmächte haben die Gelegenheit, zu zeigen, zu welchem Segen für die Menschheit das Gegenteil der vorherigen Politik führen kann.

Eine Demokratie ist nur lebensfähig und von Dauer, wenn sie auf einem haltbaren Fundament umfassender vertiefter allgemeiner Volksbildung ruht. Ihr werden wir daher unsere besondere Aufmerksamkeit zu widmen haben. Denn die Staatsform der Demokratie legt die Entscheidung über das Schicksal der Nation in die Hände der Massen und diese müssen zu solchen Entscheidungen fähig gemacht werden, nicht nur durch die Vermittlung der dazu nötigen politischen, geschichtlichen, geographischen, volkswirtschaftlichen Kenntnisse, sondern auch durch eine planmäßige demokratische Erziehung zum Gemeinsinn, zur Kameradschaft, zur geistigen Verbundenheit.

In der geschichtlichen Entwicklung sind nacheinander die geistliche, die adlige, die bürgerliche Erziehung emporgewachsen, heute

tritt eine neue sozial noch nicht exakt definierbare Schicht die Herrschaft an. Der Selbsterhaltungstrieb und der Wille zur Geltung einer Schicht strömt am kräftigsten aus ihrem Erziehungswillen. Die Geschichte lehrt, daß jedem Wirtschaftssystem ein ganz bestimmtes Erziehungssystem entspricht; im 17. und 18. Jahrhundert spiegelt sich in ihm die ständisch gegliederte Gesellschaft und der Merkantilismus, im 19. der Liberalismus wider. Eine sozialistisch organisierte Wirtschaft ist ohne ein neues Erziehungssystem gar nicht denkbar. Staatsauffassungen sind immer zugleich auch Lebensauffassungen und Weltanschauungen, darum setzt hier nicht zuletzt der Kampf um diese ein. So entstand die Mannigfaltigkeit der religiösen, rationalistischen, individualistischen, sozialistischen Weltanschauungen. Darin liegen die bewegendsten Kräfte und Ursachen unseres geistigen und politischen Lebens.

**Wir müssen wissen: Es muß die neue Gesinnung geboren werden, wenn die neue Zeit bestehen soll.**

Alle Verfassungsbestimmungen sind etwas Äußerliches, Formales. Inhalt und Leben erhalten sie erst durch die großen sozialen Mächte, die in ihrer Zusammensetzung die Kräfte des Volkes ausmachen.

Von der Gesundheit der sozialen Verhältnisse, von der Geschlossenheit und der Staatsgesinnung des Volkes hängt das Gedeihen des Staates ab.

## XIX.

### Abschluss

„Wie wir auch politisch stehen, das eine sollten wir Deutsche in dieser furchtbaren und entsetzlichen Not erkennen; daß es aus dieser Lage keinen anderen Ausweg mehr gibt, als das einmütige Zusammenfassen aller Kräfte, die es ernst meinen mit unserer Zukunft. Wenn wir uns auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet in den großen Lebensfragen unseres Volkes zusammenschließen, dann brauchen wir nicht zu verzagen, dann werden wir durch Tüchtigkeit und Fleiß schließlich auch über dieses Unglück hinwegkommen und unseren Kindern eine glücklichere Zukunft sichern.“

(Friedrich Ebert am 25. 9. 1920.)

Das war nach dem ersten Weltkrieg. Unserer Generation bleibt nur die Hoffnung, daß diese Worte auch für uns gelten dürfen und daß wir dereinst, wenn wir unsere neue deutsche Republik au'gerichtet haben, sagen können:

Wir haben gebauet ein stattliches Haus.

### Anhang

#### Richtlinien

#### für den Aufbau der Deutschen Republik

##### A.

1. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands fordert, daß die Verfassung der Deutschen Republik die Möglichkeit einer künftigen Zugehörigkeit Deutschlands zu einem europäischen Staatenbunde berücksichtigt. Die friedliche Entwicklung zu einem europäischen Bunde verlangt eine klare Absage an jede Politik eines nationalen Egoismus, der sich unter Ausnutzung der politischen Machtstellung durch den jeweils Mächtigen auf Kosten des jeweils Schwächeren insbesondere in Annexionen äußert. Annexionen können nicht die Grundlage friedlicher Entwicklungen bilden.

Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sind bindende Bestandteile des Reichsrechts. Sie sind für den Staat und für den einzelnen Staatsbürger verbindlich.

Die Verfassung soll Bestimmungen enthalten, die es ermöglichen, durch Reichsgesetz Hoheitsrechte im Rahmen internationaler Vereinbarungen an internationale Institutionen zu übertragen.

2. Die deutsche Sozialdemokratie bekennt sich zur politischen und staatsrechtlichen Einheit Deutschlands. Sie lehnt unter Anerkennung staatsrechtlicher Besonderheiten jeden offenen oder versteckten Separatismus und Partikularismus ab. Die Verfassungen der Länder dürfen nichts enthalten, was der Reicheinheit entgegensteht. Daher haben die Länderverfassungen einen Vorbehalt aufzunehmen, daß Reichsmacht Landesrecht bricht. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung müssen diesen Grundlinien folgen.

3. Die deutsche Sozialdemokratie lehnt die Umwandlung der Deutschen Republik in einen Staatenbund ab, weil ein Staatenbund nach

außen die Entwicklung zu einer europäischen Einheit hemmen und nach innen eine unerwünschte Zersplitterung der zur Gesundung und zum Aufbau erforderlichen Kräfte bedeuten würde. Deutschland wäre bei einer Auflösung in selbständige Staaten nicht lebensfähig. Es liegt kein Grund vor, Deutschland auf längst überlebte Zustände zurückzubringen. Die Entwicklung zu größeren staatlichen Einheiten ist nicht nur eine deutsche oder europäische Erscheinung, sondern eine Tatsache, die in der allgemeinen Entwicklung zur Universalität und in der Natur der modernen Technik liegt und darum eine generelle Erscheinung des politischen und wirtschaftlichen Lebens aller Kontinente ist.

4. Die Deutsche Republik wird ein Bundesstaat sein müssen, in dem sowohl die Einheitlichkeit der Regierungsgewalt als auch die damit verbundene Eigenständigkeit der Länder im Sinne einer gesunden Dezentralisation gewährleistet ist.

### B.

1. Die Reichsgewalt geht von dem gesamten deutschen Volk aus, das seinen Willen durch einen Reichstag, gebildet auf Grund eines allgemeinen, gleichen unmittelbaren und geheimen Wahlrechts aller wahlberechtigten Männer und Frauen, kundgibt.

Die Verfassung der Deutschen Republik ist von einer nach den gleichen Grundsätzen gewählten Nationalversammlung zu beschließen.

2. Neben dem Reichstag besteht der Reichsrat. Seine Mitglieder werden von den Landtagen gewählt. Sie können nicht zugleich Mitglieder des Reichstages oder eines Landtages sein. Der Reichsrat ist an der Gesetzgebung und an der Aufstellung des Reichshaushaltes zu beteiligen. Ihm steht gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze ein Einspruchsrecht zu. Der Einspruch hat lediglich aufschiebende Wirkung. Zur erneuten Beschlußfassung des Reichstages bedarf es keiner qualifizierten Mehrheit. Die Bildung weiterer, insbesondere ständischer Organe oder Einrichtungen wie der frühere Reichswirtschaftsrat, die an der gesetzgebenden Gewalt des Reiches zu beteiligen wären, wird abgelehnt, da sie in keinem Falle geeignet sind, das Gesamtinteresse des Volkes zu vertreten.

3. An der Spitze der Deutschen Republik steht ein Präsident, dessen Amtszeit mindestens zwischen der einfachen und doppelten Legislaturperiode des Reichstages liegen soll.

4. Die vollziehende Gewalt liegt bei der Reichsregierung. Diese bedarf des Vertrauens des Reichstages. Ein Mißtrauensvotum führt nur dann zu dem Rücktritt der Regierung, wenn binnen einer bestimmten Frist eine neue Regierung gebildet wird.

5. Die Verfassung darf keine Bestimmung über ein Notstandsrecht enthalten, die dem Parlament gestattet, sich der politischen Verantwortung zu entziehen.

6. Für die Deutsche Republik ist ein Staatsgerichtshof einzurichten, der für Verfassungsstreitigkeiten und Ministeranklagen ausschließlich zuständig ist.

### C.

1. Die Verfassung hat die Grundrechte und Grundpflichten eines jeden Deutschen zu enthalten. Die unveränderlichen Ideen der Menschewürde, der Freiheit und Gerechtigkeit, der Achtung vor der Religion und der politischen Überzeugung des einzelnen aber auch der Verpflichtung des einzelnen gegenüber der in einem Staat zusammengefaßten

Lebensgemeinschaft müssen ein wesentlicher Bestandteil des staatlichen Lebens und der Verfassung sein.

2. Der Mensch ist berufen, in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in der Freiheit und in der Erfüllung des Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohle zu entfalten. Es ist die Aufgabe des Staates, dem Menschen hierbei zu dienen.

3. Der Krieg darf kein Mittel der Politik sein. Er ist daher in der Verfassung zu ächten.

### D.

#### 1. Gesetzgebende Gewalt

a) Die Bestimmung der Zuständigkeiten wird reichsrechtlich geregelt. Die Finanz- und Steuerhoheit, die Regelung des Finanz- und Lastenausgleiches ist Sache der Reichsgewalt. Die einheitliche Finanzpolitik ist notwendig, weil sie ein wesentliches Mittel zur Lenkung der Wirtschaft ist und weil der Neuaufbau eine gerechte Lastenverteilung verlangt. Innerhalb dieser Grenzen bleibt den Ländern und Selbstverwaltungskörperschaften das Recht, die ihnen überlassenen Einnahmequellen heranzuziehen.

b) Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, liegt ausschließlich bei dem Reichstag oder bei der Reichsregierung. Die Gesetze werden vom Reichstag beschlossen. Ein Volksentscheid ist nur für bestimmte, in der Verfassung festzulegende Fälle unter Wahrung bestimmter Verfahrensvorschriften möglich.

#### 2. Vollziehende Gewalt

a) Regierung: Regierungsfunktionen mit Hoheitscharakter sind ausschließlich Sache der Reichsgewalt.

b) Verwaltung: Reicheigene Sonderverwaltungen sind nur ausnahmsweise zulässig. Die Verwaltung wird in der Regel auf den Gebieten, die der Reichsgewalt zustehen, in deren Auftrag von den Ländern ausgeübt. Der Auftrag kann sich auch auf die organisatorischen Formen der Durchführung erstrecken. (Dezentralisierte Verwaltung)

#### 3. Richterliche Gewalt

Die Einheit des Rechts in Deutschland wird nur durch eine Einheit der Rechtsprechung gesichert. Diese kann nur durch Reichsgerichte gewährleistet werden.

### E.

#### Aufbau der Länder

Die augenblicklichen Ländergrenzen können nur als vorläufige angesehen werden. Die endgültige Festlegung wird erst dann möglich sein, wenn die deutschen Grenzen feststehen und die Zonengrenzen nicht mehr als politische Trennungslinien wirken.

Die Aufgliederung der Deutschen Republik soll einen sinnvollen Ausgleich der Länder untereinander herbeiführen und die Hegemonie eines einzelnen Landes ausschließen. Die Länder sollen Gebietsumfasse, die kulturell, wirtschaftlich und vorteilstechnisch möglichst eine geschlossene Einheit bilden. Sie müssen genügend groß sein, um eine eigene innere Tragfähigkeit zu besitzen und um den ersten Ausgleich sich selbst vollziehen zu können. Damit wird zugleich ein einfacher und übersichtlicher Verwaltungsaufbau ermöglicht und eine lebendige Anteilnahme

der Bevölkerung auf allen Stufen der Verwaltung gewährleistet. Gebiete einseitiger Struktur oder Gebiete, denen wesentliche Lebensgrundlagen fehlen, eignen sich nicht zur Zusammenfassung, da sie in jeder Krise die nächst höhere Instanz zur Hilfe heranziehen müssen.

#### F.

##### Die Landesgewalt

Die Landesgewalt wird durch den Landtag und die Landesregierung ausgeübt.

Der Landtag geht aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen aller wahlberechtigten Männer und Frauen hervor.

Für die Länder sind zweite Kammern abzulehnen.

Die Länder bedürfen keines besonderen Staatspräsidenten.

#### G.

##### Aufbau der Landesverwaltung

Der Aufbau der Verwaltung in den Ländern ist Landesangelegenheit. Durch reichsgesetzliche Richtlinien kann gewährleistet werden, daß die den Ländern übertragenen Auftragsangelegenheiten gleichmäßig und ohne Reibungen durchgeführt werden.

Erfüllt ein Land die ihm nach Reichsrecht obliegenden Pflichten nicht, so wird es zur Erfüllung des rechtmäßigen Zustandes angehalten.

#### H.

##### Die gemeindliche Selbstverwaltung

Die Gemeinden haben in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung alle öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen, soweit diese nicht nach gesetzlichen Vorschriften anderen Stellen ausdrücklich zugewiesen sind (Universalitätsprinzip).

Die Sozialdemokratie fordert daher eine Erweiterung des Wirkungsbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Größe der Gebietskörperschaften hat dem erweiterten Aufgabenkreis Rechnung zu tragen.

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Einleitung . . . . .	5
II. Geschichtliches; Krise der Demokratie . . . . .	6
III. Verfassungspolitische Entwicklung seit der Kapitulation . . . . .	9
IV. Staatsform und Sicherheitsgedanken . . . . .	10
V. Zentralämter, bizonale Ämter, Deutscher Wirtschaftsrat, Verordnung 57 der britischen Militärregierung . . . . .	13
VII. A. Kompetenz-Kompetenz . . . . .	18
VII. A. Kompetenz-Kompetenz . . . . .	16
B. Steuerhoheit, Finanz- und Lastenausgleich . . . . .	18
C. Finanzverwaltung . . . . .	20
VIII. Arbeitsverwaltung . . . . .	22
IX. Verfassungsarkunde: Reichstag, Reichsrat, Reichspräsident, Volksentscheid, Wahlrecht, Notverordnungsrecht, Mißtrauensvotum . . . . .	24
X. Aufbau der Länder . . . . .	29
XI. Die Selbstverwaltung . . . . .	31
XII. Sonderverwaltungen . . . . .	33
XIII. Gilt die Weimarer Verfassung noch? . . . . .	34
XIV. Deutschland und ein europäischer Staatenbund . . . . .	35
XV. Achtung des Krieges . . . . .	36
XVI. Grundrechte und Grundpflichten . . . . .	37
XVII. Staatsgerichtshof . . . . .	39
XVIII. Demokratischer Inhalt der Verfassung und demokratische Erziehung . . . . .	41
XIX. Abschluß . . . . .	43
<b>Anhang</b>	
Die auf dem Parteitag der SPD in Nürnberg 1947 beschlossenen verfassungspolitischen Richtlinien . . . . .	43

---

Herausgegeben von der Sozialdemokratischen Partei  
Deutschlands, Bez. Ost Westfalen u. Lippe, Sekretariat

Bielefeld, Arndtstraße 8.

Druck: Verlag Phoenix GmbH, Minden.

