

Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung

Rede, gehalten bei der Jahresfeier der Universität Heidelberg
am 22. November 1922

von

Dr. Gerhard Anschütz

Professor des öffentlichen Rechts, derzeit Rektor der Universität Heidelberg



Paul an R. 1358, 66

Tübingen 1923 / Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)

Meinem Freunde Rudolf Gottlieb

Liebe Mitbürger und Mitbürgerinnen!

Wenn alter Brauch unserer Alma Mater dem Rektor die Pflicht auferlegt, an dem heutigen Festtage über einen Gegenstand seines Lehr- und Arbeitsgebietes zu sprechen, so sieht sich der Lehrer des deutschen Staatsrechts hiermit — schon wenn er nach einem geeigneten Thema sucht — vor eine Aufgabe gestellt, die weder einfach noch erfreulich ist.

Unter dem Druck der furchtbaren Schicksale, die in den letzten Jahren über ihn hingegangen sind, ist mit dem deutschen Staat auch sein Recht in Unordnung und Verwirrung geraten. Die Revolution hat das öffentliche Recht, welches bis dahin in Deutschland galt, nicht restlos umgestaltet, noch einheitlich neugestaltet. Neben stehengebliebenen Resten und Ruinen des Alten sehen wir in wachsender Fülle neue Bildungen, die, zum Teil unvollendete Rohbauten, selbst wieder Ruinen gleichen. Eine fieberhaft arbeitende Gesetzgebung erzeugt, durch drängende Notlagen und Augenblicksbedürfnisse fortwährend angespornt, ein Heer schwankender Gestalten, Gesetze, die, oft kaum in Geltung getreten, alsbald wieder abgeändert werden müssen. Ein unerfreulicher Zustand, nicht zumindest auch für die Wissenschaft, der es auf vielen Gebieten des Staats- und Verwaltungsrechts fast unmöglich ist, den unausgesetzten Wandlungen des Stoffes zu folgen, den freien Ueberblick zu bewahren, für Klarheit und Ordnung der Begriffe zu sorgen. Ein Chaos, von dem man leider noch nicht sagen kann, wann und wie es sich zum Kosmos gestalten wird.

Und all das ist noch nicht das Unerfreulichste an unserm öffentlichen Recht. Der ganze Zustand ist natürlich nur ein Symptom der Krankheit, die über unser Staatswesen durch den verlorenen Krieg und seine Folgeerscheinungen verhängt worden ist. Mit tiefer, oft verzweifelnder Sorge sehen wir auf dies totkranke Staatswesen. Muß es erst gesagt werden, wie es um uns steht? Ein zur Verhöhnung des Besiegten in das Gewand des Vertrags gekleideter Diktatfriede, nichtswürdiger als irgend einer, der je einer großen Nation aufgezwungen wurde, hat uns als Volk und als Staat machtlos, arm und elend gemacht, hat uns Land und Leute geraubt, die unser sind, hat uns untragbare Lasten aufgebürdet. Der Bund unsrer Feinde, der Erb- und Todfeind im Westen immer voran, zwingt unsre Finanzen, unsre Volkswirtschaft, unser ganzes Staatsleben unter ein Maß von Kontrolle und Bevormundung, daß man schon geübt sein muß in der juristischen Kunst der Unterscheidung zwischen Recht und Faktum, um behaupten zu können, daß das Deutsche Reich immer noch ein souveräner Staat sei. Der nach außen ohnmächtige Staat ist — wie könnte es anders sein? — auch im Innern nicht mehr oberster Herr. Ich denke hierbei nicht an die besonderen Verhältnisse im besetzten Gebiete, sondern an eine allgemeine Erscheinung: an die innerstaatlichen Widersacher der Staatsgewalt, die, ohne sie formell zu bekämpfen, ihr über den Kopf zu wachsen drohen, an jene durch Zusammenballung von Menschen und Kapital geschaffenen Sozial- und Wirtschaftsmächte, die Arbeiter- und Unternehmerverbände, deren der Staat so oft nicht mehr Herr werden kann und denen dann — auch ein Rival der Staatsgewalt! — bei sich bietender Gelegenheit wohl noch die Macht der Straße hinzutritt. All das zusammengenommen gibt das trübe Bild einer Krisis des Staatsgedankens, deren weiterer Verlauf und Ausgang noch ganz im Dunkeln liegt.

Und doch wollen wir uns hier nicht einem hemmungs-

losen Pessimismus überlassen. Lassen Sie uns daran denken, daß uns in allem unserm nationalen Unglück ein letztes Gut noch geblieben ist, zugleich das höchste, welches ein seiner selbst bewußtes, aber an inneren Spaltungen und Gegensätzen leidendes Volk wie das deutsche, sein eigen nennen kann: dieses höchste Gut ist die staatliche Organisation unsrer nationalen Einheit, unser Reich. Gewiß ist auch dies letzte, was wir besitzen, nicht unbedroht. Die französische Politik arbeitet, bald geheim, bald in heuchlerischer Verschleierung des Ziels, bald mit zynischer Offenheit — je nachdem und abwechselnd — darauf hin, das Reich, dessen Zerstörung ihr zu Versailles nicht gelungen ist, noch nachträglich in Stücke zu reißen. Und auch in Deutschland gibt es, eine Schande, daß sich's nicht leugnen läßt, reichsverderberische Gesinnungen, die den Reichsgedanken herabwürdigen, weil ihnen die jetzige Reichsverfassung nicht gefällt, ja, die den Reichsgedanken zu entwurzeln suchen, weil ihnen die partikularen Sonderinteressen höher stehen als das Wohl und Wehe der Nation. Das wissen wir; wir wissen aber auch, daß diese Reichsverderber nur einen kleinen Haufen darstellen und daß, solange wir andern im entgegengesetzten Sinne einig sind, solange die ganz überwiegende Mehrheit des deutschen Volkes das Reich und die in ihm sich verkörpernde nationale Einheit will, die Franzosen ihr Ziel — dieses so alte und immer wieder von neuem gesteckte Ziel — nicht erreichen werden, auch nicht mit Hilfe der östlichen Vasallenstaaten, die man hinter uns aufgebaut hat, damit sie, zur Unterstützung des großen Freundes, im geeigneten Moment über uns herfallen.

Das Reich muß uns doch bleiben, und es wird uns bleiben, solange wir einig sind.

Von der politischen Art, dem staatsrechtlichen Wesen unsres Reichs, so, wie es nach seinem gegenwärtig geltenden Grundgesetz, der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919,

sich darstellt, möchte ich heute reden, und — einigermaßen im Zweifel über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Ueberschrift — meine Aufgabe mit den Worten umschreiben:

Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung.

*

Zweimal in einer Zeitspanne von 70 Jahren hat das deutsche Volk, entgegen seiner tiefwurzelnden Neigung, sich durch historische, legitime Gewalten von oben her leiten zu lassen, sich dazu aufgegriffen, seine Geschicke in die eigene Hand zu nehmen, sich selbst zu helfen in den Nöten der Zeit, sein Staatswesen von Grund aus umzugestalten und dies alles selbst zu tun durch eine von ihm frei gewählte verfassunggebende Versammlung, eine Nationalversammlung. Das erste Mal mißlang, was der nationale Wille sich vorgesetzt hatte, — es ist bekannt, daß die in der Frankfurter Paulskirche tagende Nationalversammlung wohl eine Reichsverfassung, nicht aber das Reich geschaffen hat, dem diese Verfassung dienen sollte. Die Frankfurter Verfassung von 1849 ist Dokument geblieben, ein ehrwürdiges Rechtsdenkmal, Gesetz ist sie nicht geworden. Das zweite Mal wurde, im Jahre 1919 zu Weimar, der Wille zur Wirklichkeit. Allerdings war diesmal, trotz allen sich entgegentürmenden Hindernissen, das Werk nicht so schwer wie 70 Jahre zuvor, braucht man doch den nationalen Staat nicht erst zu schaffen, denn er war ja in der großen Erfüllungszeit unsres Einheitstraumes, 1866—1871, schon geschaffen worden, und die Aufgabe der Weimarer Versammlung war nur die, dem bestehenden Reich an Stelle seiner alten, durch die Revolution zerbrochenen Verfassung eine neue zu geben.

Beide Male sind, in Frankfurt 1849 und in Weimar 1919, Leitgedanken maßgebend gewesen, die — bei aller Verschiedenheit der beiden Zeitalter — doch sehr weitgehend zusammenstimmen, so weitgehend, daß dadurch das Werk

der Frankfurter Paulskirche und das Verfassungswerk von Weimar untereinander viel näher verwandt erschienen, als dies der Fall ist im Verhältnis eines jeden der beiden Werke zu der zeitlich zwischen ihnen liegenden dritten deutschen Verfassung, derjenigen also, die uns bis zum Zusammenbruch von 1918 regiert hat, der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871. Zwischen den Männern der Frankfurter Paulskirche und denen des Weimarer Schauspielhauses steht der Reichsgründer, steht Bismarck. Er steht den Frankfurtern im ganzen näher als denen von Weimar, beiden Lagern aber doch so meilenfern, daß sein Werk sich sowohl von dem, was einst Frankfurt gewollt, wie von dem, was dann Weimar erreicht hat, aufs schärfste abhebt, mit einer Gegensätzlichkeit, die jeder, der in den Grundfragen des deutschen Staatsrechtes zur Klarheit gelangen will, immer wieder in sich aufnehmen muß.

Der Abstand der Weimarer Verfassung von ihrer Vorgängerin, der Verfassung Bismarcks, zeigt sich, um nur das Wichtigste herauszustellen, in folgenden Punkten:

1. Ungleich klarer und stärker als ihre Vorgängerin betont die Weimarer Verfassung die Staatlichkeit des Reiches, seine Eigenschaft als eines selbständigen nationalen Staatsgebildes, das mehr und etwas anderes ist als die Summe oder der Bund seiner Gliedstaaten.

2. Das Verhältnis des Reiches zu den Gliedstaaten, den Ländern, früher in einem den letzteren überwiegend günstigen, föderalistischen Sinne hergestellt, nimmt sich heute anders aus. Richtmaß ist heute nicht mehr der Föderalismus, sondern sein Gegenprinzip, der Unitarismus. Endlich tut sich

3. eine besonders tiefe Kluft auf, wenn wir auf die Verschiedenheit der Staatsform, einst und jetzt sehen. An Stelle des alten monarchischen ist ein neues, in Reich und Ländern demokratisch gestaltetes, republikanisches Deutschland getreten.

Staatlichkeit des Reichs, Unitarismus, Demokratie; damit stehen die großen Leitgedanken der Weimarer Verfassung vor unsern Augen. Und damit betreten wir die Schwelle des Bereiches, in dem wir uns nun näher umsehen wollen.

I.

Staatlichkeit des Reichs. Was damit gesagt ist, habe ich bereits auszudrücken versucht. »Das Deutsche Reich ist ein Staat« heißt: es ist mehr und etwas anderes als nur eine Verbündung der Partikulargewalten, die im Laufe der Jahrhunderte, als Widersacher der nationalen Einheit vom deutschen Boden Besitz ergriffen haben. Das Reich ist nicht sowohl die Einheit dieser Partikulargewalten, der Länder, als die Einheit des deutschen Volkes. Es ist das über die Ländergrenzen hinweg unter einer obersten Gewalt geeinte deutsche Volk. Das Reich ist also, auch dann, wenn man die Länder gleichfalls noch als Staatsgebilde, als Staaten minderen Grades und Ranges ansehen und das Reichsganze demgemäß als einen aus Einzelstaaten zusammengefügtten Gesamtstaat auffassen will, auch dann, ein Staatswesen, wesensgleich den andern großen Nationalstaaten, wie England und Nordamerika, Frankreich, Italien usw. Das Reich bietet den Deutschen nicht Ersatz für einen Staat, sondern es ist der deutsche Staat. Das ist nicht ein bloßer politischer Wunsch, sondern es ist staatsrechtliche Wirklichkeit, unzweideutig kundgebener Wille unserer Verfassung. Um die Bedeutung des hierin liegenden Fortschritts auf dem Gebiete unserer nationalen Vereinheitlichung richtig einzuschätzen, müssen wir rückwärts blicken, vergleichend zurückschauen auf die früheren Stadien der Einheitsbewegung, insbesondere auf die Stellung, welche Bismarcks Verfassung zur Frage der Staatlichkeit des Reiches einnahm. Was war denn der Sinn der großen Volksbewegung, die im 19. Jahrhundert wie an-

dere zerspaltene Nationen so auch die Deutschen erfaßt hat, — was war das Ziel unseres Strebens nach Einheit? Sinn und Ziel lagen allezeit darin, aus der Kleinstaaterei und aus der Mittelstaaterei, überhaupt aus der deutschen Vielstaaterei herauszukommen und an Stelle dieser Vielstaaterei, oder doch über sie, einen Staat zu setzen, den nationalen Staat, das Reich. So dachte schon, vor nun mehr als 100 Jahren, das Geschlecht der Befreiungskriege. Es hatte nicht vergessen, daß das zerspaltene Deutschland einst ein Staat, ein mächtiges Kaiserreich, gewesen war; es wußte, daß dieser Staat untergegangen war und wollte ihn wiedergewinnen. Es hieß diese Einheitswünsche nicht erfüllen, sondern kleinlich und kläglich abspeisen, als die deutschen Fürsten, unfähig, der nationalen Idee auch nur das kleinste Opfer an Souveränitätsrechten zu bringen, sich 1815 zum Deutschen Bunde vereinigten, einem Schutz- und Trutzbündnis, das in der Hauptsache dazu bestimmt war, den verbündeten dynastischen Interessen die Vorteile einer Versicherung auf Gegenseitigkeit zu verschaffen, im übrigen aber mit dem nationalen Einheitsgedanken, dem Reichsgedanken, schlechterdings nichts zu tun hatten. Mit diesem Zustand hat sich unser leidames Volk zufrieden gegeben, zunächst bis 1848. Da begehrte es auf. Aus der damaligen revolutionären Bewegung sprang die Frankfurter Nationalversammlung hervor, von der bereits die Rede war, die Paulskirche. Das Deutsche Reich, das sie gründen und mit der von ihr beschlossenen Verfassung bewidmen wollte, trägt — der Grundeinstellung des nationalen Einheitswillens entsprechend — alle Züge wahrer Staatlichkeit an sich: es sollte und wollte kein Vertragsverhältnis der Einzelstaaten, am wenigsten ein Fürstenbund, sondern die staatliche Organisation des deutschen Volkes sein, in Form eines demokratisch-konstitutionellen Kaiserreichs; — ein Staat über den man streiten kann, ob er ein Bundesstaat oder ein Einheitsstaat war oder geworden wäre,

jedenfalls ein Staat. Aber, wie erwähnt, die Reichsgründung gelang damals nicht, der Deutsche Bund trat wieder in Kraft. Was ihn dann, ein halbes Menschenalter später, endgültig zertrümmert hat, war keine Volksbewegung, sondern die deutsche Politik Preußens und ihres genialen Leiters. Was hat Bismarck an Stelle des Deutschen Bundes gesetzt, was war der Norddeutsche Bund von 1867 und seiner Erweiterung, das deutsche Kaiserreich mit seiner Verfassung von 1871? War es ein Staat oder etwas anderes, ein bloßer Bund der Einzelstaaten, ein Staatenbund, der in gewisser Hinsicht dasselbe leistete wie ein Staat?

Die Verfassung von 1871 gab auf diese Frage keine klare Antwort. Manches in ihrem Text schien mehr für den Staatenbund zu sprechen und wurde von solchen, die ein Interesse daran hatten, gern so gedeutet: so die einleitenden Worte, wo das Reich als »ewiger Bund« der deutschen Fürsten und freien Städte bezeichnet wird, so die Bestimmungen über die sog. Reservatrechte, so das der Verfassung angehängte Bündnis mit Bayern. Bismarck selbst hat sich über den Grundplan seines Werkes — ob Staat oder bloß Bund — wohl nur ein einziges Mal geäußert und auch da mit offenbar absichtsvoller Zweideutigkeit. In den Richtlinien, die er im Herbst 1866 für die Ausarbeitung der Norddeutschen Bundesverfassung gegeben hat, heißt es einmal: »Man wird sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, diesem aber praktisch die Natur des Bundesstaates geben, mit elastischen, unscheinbaren aber weitgreifenden Ausdrücken.« Das hieß nun nicht gerade: der deutsche Einheitsbau soll ein Staatenbund sein, aber immerhin: er soll möglichst nur so aussehen wie ein Staatenbund, weil — so dürfen wir in Entschleierung des Beweggrundes ergänzend hinzufügen — weil sonst der dynastische und sonstige Partikularismus, mit dem wir doch paktieren müssen, kopfscheu wird. So hat Bismarck mit der ihm auch

hier, wie stets, auszeichnenden Vereinigung von Courtoisie und Schlaueit den deutschen Fürsten das Einheitswerk mundgerecht gemacht, er hat ihnen die Staatlichkeit des Reichs staatenbündisch verschleiert; — immerhin, er hat sie verschleiert. Und da ist es denn kein Wunder, daß eine Richtung, welche sich lieber an den Schleier wie an das dahinterstehende Bild hielt, eine mehr oder minder staatenbündische Auffassung des Reichs, sich auch in der Wissenschaft bemerkbar machte. Geführt wurde diese Richtung von dem Münchner Professor Max v. Seydel, dem radikalsten Föderalisten unter den deutschen Staatsrechtslehrern der Bismarckzeit, dem sich einige andere, zum Teil ohne spezifisch-politische Einstellung anschlossen, so v. Jagemann und Otto Mayer, neuestens der Oesterreicher Leo Wittmayer. In der großen Mehrzahl ihrer Vertreter hat die deutsche Staatsrechtswissenschaft diese Ansicht aber abgelehnt. Mit stärkster Energie ist schon anfangs der 70er Jahre Albert Haenel für die Staatlichkeit des Reiches eingetreten und ein anderer Meister unserer Wissenschaft, Paul Laband, stellte zur gleichen Zeit seine bald herrschend gewordene Bundesstaattheorie auf, wonach die den Ländern verbliebene Staatlichkeit der Staatlichkeit des Reichs keinen Abbruch tut: das Reich sei ein aus nichtsoveränen Einzelstaaten bestehender souveräner Gesamtstaat, ein **B u n d e s s t a a t**. So haben wir von der Wissenschaft es gelernt und gelehrt, und ich meinesteils habe nie daran gezweifelt, daß Laband und Haenel gegen Seydel und sogar gegen Bismarck Recht hatten. Aber ich muß zugeben, daß es infolge der Unklarheit der Verfassung oft nicht leicht war, die Gegenargumente zu entkräften. Die alte Verfassung zeigte dem, der sich nicht damit abfinden mochte, im Reich einen bloßen Staatenbund zu sehen, manche Unebenheiten und Widersprüche, die doch mehr waren als sogenannte Schönheitsfehler. Kurzum: daß das Reich von 1871, wenn auch ein Bund, so doch in erster Linie ein **S t a a t**, kein bloßer Bund

sei, das war doch schließlich keine ganz unstrittige und ausgemachte Sache.

Nun kam die Weimarer Verfassung und brachte auf den durch die Revolution geschaffenen neuen politischen Grundlagen die bis dahin fehlende Klarheit. Die alte Verfassung verschwand, und mit ihr verschwand auch, was man, mit Recht oder Unrecht ihre »vertragsmäßigen« Elemente und Grundlagen genannt hatte, einschließlich der einst im November 1870 mit den süddeutschen Staaten abgeschlossenen Verträge und Bündnisse. Und der Neubau wurde nicht wiederum auf Vereinbarungen zwischen den Ländern, nicht auf vertragsmäßigen Fundamenten aufgeführt, sondern durch einen Akt des nationalen Einheitswillens, durch die Beschlüsse der mit voller Souveränität auch den Ländern gegenüber ausgestatteten verfassunggebenden Nationalversammlung. Die Distanz zwischen einst und jetzt tritt uns in ihrem ganzen Pathos entgegen, wenn wir die einleitenden Worte, die »Präambeln« vergleichen, welche dem Text beider Verfassungen, der alten und der neuen, vorangestellt sind. In der alten Präambel heißt es, daß der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes mit den Monarchen der süddeutschen Staaten einen »ewigen Bund« schließe »zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes.« »Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben.« Ganz anders die neue Präambel: »Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen . . . hat sich diese Verfassung gegeben.« Von den Einzelstaaten, den inzwischen zu Republiken gewordenen deutschen Ländern ist hier nicht mehr die Rede. Sie erscheinen nicht mehr als reichsgründende oder verfassunggebende Faktoren, noch auch nur als Bausteine, aus denen das Reich zusammengefügt ist. Das

Reich ist nicht mehr der Bund seiner Gliedstaaten, sondern das Gemeinwesen des ganzen deutschen Volkes, welches das Reich hier mit Recht als »sein Reich« bezeichnet. Das Reich ist das unter der von ihm selbst ausgehenden Gewalt geeinte deutsche Volk. Ein unter einer obersten Gewalt geeintes Volk — das aber ist, was man unter einem Staatswesen versteht, das ist das Bild des Staates. Ueber die Staatlichkeit unseres Reiches ist heute kein Streit mehr möglich. Erst jetzt, das dürfen wir, ohne Bismarck und sein Werk zu verkleinern, doch bekennen, — erst jetzt, nach der Staatsumwälzung und auf Grund der neuen Verfassung, haben wir ganz zweifelsfrei den Grad von Einheit erreicht, auf den wir, als eine große Nation, einen unverlierbaren Anspruch haben: die staatliche Einheit. Erst jetzt ist der Gedanke der Staatlichkeit des Reichs von allen Schlacken gereinigt. Wenn einst Seydel behauptete, daß ein deutsches Land, welches sich eigenmächtig vom Reiche trenne, damit keinen Hochverrat, sondern höchstens Kontraktbruch begehe, und wenn, auf der gleichen Gedankenbasis v. Jagemann die deutschen Landesregierungen sogar für berechtigt erklärte, das Reich, das ja nichts sei als ein von ihnen geschlossener Vertrag, aufzulösen und durch ein anderes mit anderer Verfassung zu setzen, so sind solche Ansichten heute glatt unmöglich, völlig indiskutabel. Das aber danken wir der Weimarer Verfassung und darin liegt einer der großen nationalpolitischen Fortschritte, die sie uns gebracht hat.

Es wäre verwunderlich, wenn dieser Fortschritt den Todfeinden unserer Einheit entgangen wäre. Er ist den Franzosen denn auch nicht entgangen und die daraus gezogene Folgerung ist zu bezeichnend, zu französisch, als daß ich sie Ihnen vorenthalten dürfte. Unlängst hat ein angesehener Vertreter der französischen Rechtswissenschaft, Herr Professor Berthelémy in Paris, mit dem Scharfblick des Hasses und in dankenswerter Enthüllung des eigentlichen Kriegszieles, seinen

Landsleuten klargemacht, Frankreich habe den Krieg, politisch betrachtet, verloren, denn was Bismarck nicht erreicht habe, sei der infolge der deutschen Niederlage ausgebrochenen Revolution gelungen: das deutsche Volk zu einem Staate zusammenzuschmelzen. Und mit dieser Ansicht steht Herr B., wie mir berichtet wird, drüben keineswegs allein.

II.

Wir Deutschen lieben es, uns mit der theoretischen Energie, die uns auszeichnet, über die theoretischen Grundprinzipien unseres Staatswesens in die Haare zu geraten. Wie man früher über die Staatlichkeit des Reichs disputierte, so nun heute über die seiner Glieder, der Länder. Die Kontroverse, die sich also darum dreht, ob die Länder noch wirkliche Staatswesen oder nur Reichsprovinzen, Selbstverwaltungskörper eigener Art darstellen, ist natürlich nicht bedeutungslos, — hängt es doch von ihrer Entscheidung ab, ob das Reich ein zusammengesetzter Staat oder ein Einheitsstaat ist: bejaht man die Staatlichkeit der Länder, dann ist es ein zusammengesetzter; verneint man sie, dann ist es ein Einheitsstaat. Die Frage ist also nicht unwichtig, gleichwohl möchte ich mich heute und hier nicht mit ihr befassen, da ihre Diskussion uns, wie Bismarck sagen würde, allzutief in den Sand der Professorenstreitigkeiten hineinführen würde. M. E. genügt die Machtstellung, welche die neue Verfassung den Ländern belassen hat, um deren Etikettierung als Staaten auch heute noch als wissenschaftlich vertretbar erscheinen zu lassen, und da zudem bei dem leidigen Konflikt zwischen Bayern und dem Reich, den wir kürzlich erlebt haben, auf besonderen Wunsch der bayerischen Regierung den Ländern ihre unversehrte Staatsqualität von Reichs wegen amtlich bescheinigt wurde, so sehe ich keinen Anlaß, hier eine offene Frage zu konstatieren. Damit erscheint denn das

Deutsche Reich wie einst, so jetzt als ein in Einzelstaaten eingeteilter Gesamtstaat, ein zusammengesetzter Staat, der dann — eine Frage, die wir gleichfalls hier auf sich beruhen lassen wollen — weiter daraufhin zu prüfen wäre, ob er dem besonderen Begriffe des Bundesstaates entspricht. Fest steht aber — und damit kommen wir zu dem zweiten großen Leitgedanken der Weimarer Verfassung —, daß das Verhältnis des Reichs zu den Ländern ausgeprägt unitarisch gestaltet ist, weit unitarischer als im Reiche der Bismarckzeit.

Bei dem Unitarismus und seinem Gegenbegriff, dem Föderalismus, handelt es sich um Organisationstypen des zusammengesetzten Staates, insbesondere des Bundesstaates. Neigt das Verhältnis zwischen der Zentralgewalt und den partikularen Gewalten, infolge starken Uebergewichts der ersteren und entsprechend schwacher Stellung der letzteren dem Einheitsstaate zu, so nennt man das Ganze einheitsstaatlich, »unitarisch«; gravitiert es bei umgekehrter Lagerung der Dinge nach dem Staatenbunde hin, so bezeichnet man es als bündnismäßig, als »föderalistisch«. Bemerkenswert ist, daß Unitarismus und Föderalismus nicht zu den Eigenschaften gehören, die einander ausschließen, die bei einem Bundesstaate nur ganz oder gar nicht, sondern zu denen, die in höherem oder geringerem Grade vorhanden sein können, wie es denn auch leicht möglich ist, daß die Verfassung eines Bundesstaates unitarische und föderalistische Züge nebeneinander aufweist. Dafür kann gerade unsere Verfassung als Beispiel dienen.

Unitarisch war die Grundstimmung der Revolution, unitarisch gesinnt war, in der ganz überwiegenden Mehrzahl ihrer Mitglieder, die verfassunggebende Nationalversammlung; es konnte nicht anders sein, als daß der Unitarismus sich in dem Werke von Weimar siegreich durchsetzte. Und das ist denn auch geschehen. Die unitarischen Wesenszüge der

Weimarer Verfassung springen ins Auge. Die Zahl der Angelegenheiten, für deren Regelung die Reichsgesetzgebung zuständig ist, ist im Vergleich mit früher auffällig vermehrt. Wichtige Verwaltungszweige und Verwaltungsobjekte sind den Ländern genommen und auf das Reich übertragen: so die auswärtige Politik, das Militärwesen, Eisenbahnen und Wasserstraßen, Post und Telegraphie. Die Finanzhoheit der Länder ist aufs stärkste reduziert, indem fast alle praktisch ins Gewicht fallenden Steuerquellen vom Reiche in Beschlag genommen worden sind und von ihm in eigenem Interesse, nach seinen Gesetzen und durch reichseigene Behörden ausgebeutet werden. Auch die Organisation des Reichs ist vorwiegend unitarisch angelegt, denn von den drei Hauptorganen werden zwei, der Reichstag und das Amt des Reichspräsidenten, vom Reichsvolke unmittelbar besetzt, ohne daß den partikularen Faktoren ein Mitwirkungsrecht zusteht, nur die Besetzung des mindermächtigen dritten Hauptorgans, des Reichsrates, ist den Partikulargewalten, d. h. den Landesregierungen, vorbehalten. Ganz unitarisch gedacht ist es ferner, wenn Art. 18 der Verfassung dem Reiche ein souveränes Verfügungsrecht zuspricht über die Gebiete und Grenzen der Länder. Die Gliederung des Reiches in Länder, das gesamte innerdeutsche Grenznetz steht damit völlig zur Disposition des Reichs; dieses Grenznetz kann durch verfassungsänderndes Reichsgesetz und dann, wenn die beteiligten Länder einverstanden sind, oder wenn sie zwar nicht einverstanden sind, das verweigerte Einverständnis aber durch den Willen der Bevölkerung ersetzt wird, sogar durch einfaches Reichsgesetz jeder Abänderung unterzogen werden, die durch ein überwiegendes Reichsinteresse gefordert wird. Ein unentziehbares Recht der Länder auf Integrität ihres Gebietes und ihrer Grenzen, auch nur ein Recht auf Existenz der einzelnen Länder ist dieser Territorialhoheit des Reichs gegenüber nicht anerkannt. In keinem Punkte ist die Unter-

ordnung der partikularen unter die nationalen Interessen so schrankenlos durchgeführt wie hier.

Der Unitarismus ist also das vorherrschende Prinzip unserer Verfassung, daran kann kein Zweifel sein. Auf der andern Seite fehlt es aber auch nicht an Einrichtungen, die — ob man sie der Form nach föderalistisch nennen will oder nicht — es jedenfalls der Sache nach sind, insofern sie dem Interesse der Länder einerseits an einer nicht zu eng bemessenen Autonomie, andererseits an einer ebenso bemessenen Teilnahme an der Bildung des sie beherrschenden Reichswillens entgegenkommen und zwar weit entgegenkommen. An der Spitze dieser Einrichtungen steht der Reichsrat, der Nachfolger des alten Bundesrats, mit seinen mannigfaltigen Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung und der Reichsverwaltung, Zuständigkeiten, die — es würde zu weit führen, wollte ich sie aufzählen — zwar um vieles schwächer sind als die gleichartigen Rechte des Bundesrates, doch aber stark genug, um es den Ländern zu ermöglichen, ihre Sonderinteressen kräftig zur Geltung zu bringen. Zweitens gehört hierher der Satz der Reichsverfassung, wonach wie einst so auch jetzt der Vollzug der Reichsgesetze in jedem Lande Landesangelegenheit ist, also von den Landesbehörden besorgt wird und nur ausnahmsweise, auf Grund besonderen Reichsgesetzes an reichseigene Behörden übertragen werden darf (wie das z. B. auf dem Gebiete des Steuerwesens geschehen ist). Damit ist den Landesregierungen die Möglichkeit gegeben, die Reichsgesetze so auszulegen und anzuwenden, wie sie es der Eigenart ihrer Länder für entsprechend erachten. Ein drittes Zugeständnis an die föderalistische Idee bedeutet es, wenn die Reichsverfassung vorschreibt, daß die reichseigenen Behörden in den einzelnen Ländern in der Regel mit Landesangehörigen zu besetzen und daß bei der Organisation der Reichswehr die besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten zu berücksichtigen sind.

Diese länderfreundlichen Einrichtungen der Verfassung gehen nun manchen nicht weit genug, sie enthalten, wie man meint, zu wenig von dem Geist des echten Föderalismus; und im Hauptverbreitungsgebiet dieser Richtung, in Bayern, ertönt fort und fort, in steigendem Maße, der Ruf nach einer allgemeinen Revision der Verfassung im föderalistischen Sinne. Eine Auseinandersetzung mit denen, die solches verlangen, wird dadurch einigermaßen erschwert, daß es ihnen an einem festumrissenen Programm fehlt. Indessen läßt sich doch ungefähr übersehen, wohin die Reise geht. Es handelt sich darum, das Reich auf das zurückzuschrauben, was es nach der Weimarer Verfassung nicht ist noch sein soll: auf einen **B u n d d e r d e u t s c h e n E i n z e l s t a a t e n**, — vielleicht nicht gerade auf einen rein völkerrechtlichen Staatenbund, vielleicht nur auf ein staatsrechtliches Bundesverhältnis von der Lockerheit, wie sie einst Seydel und seine Mitgänger, dem Reiche Bismarcks angedichtet hatten, ein Bundesverhältnis, welches nicht um seiner selbst, auch nicht so sehr um der deutschen Nation willen, sondern in erster Linie um der Bundesgenossen, um der Einzelstaaten willen geschlossen ist, damit sie und vor allem sie davon Nutzen und Vorteil haben. Es bedarf keines Wortes, um einzusehen, daß, wenn man solchen Anschauungen staatsrechtliche Geltung verschaffen wollte, dies eine ganz grundstürzende Aenderung des Werkes von Weimar bedeuten würde. Denn das Reich von heute ist, wie wir schon sahen, nicht entstanden durch einen Bund, noch ist es geschaffen als ein Bund der Einzelstaaten, es ist das vom Volke selbst geschaffene staatliche Gemeinwesen des deutschen Volkes, ein Staat, in dem die Einheit dieses Volkes, nicht die Vielheit der Einzelstaaten als Träger der obersten Gewalt erscheint.

Eben weil es sich bei der den Gegnern erwünschten Verfassungsrevision nicht um Nebensächlichkeiten, sondern um Fragen von höchster prinzipieller Bedeutung, um Aende-

rung der bestehenden Grundlagen handelt, rechne ich auf Zustimmung, wenn ich der Ansicht bin, daß zu solchen Aenderungen heute nicht die Zeit ist. Was die Zeit von uns verlangt, ist, daß wir auf Rettung sinnen aus unserer Not, die gen Himmel schreit, nicht aber, daß wir Verfassungsartikel oder gar Verfassungsgrundlagen ändern. Das Gebot der Stunde ist nicht, daß wir unsere Verfassung revidieren, sondern, daß wir uns unter ihr vertragen, sie als die von allen für alle beschlossene oberste Ordnung der deutschen Dinge anerkennen, wobei es ihren Gegnern sogar unbenommen bleiben mag, ihr das gänzlich unpassende Beiwort »Notverfassung« anzuhängen. Damit sind natürlich Privatdiskussionen über die Grundprinzipien der Verfassung nicht ausgeschlossen, und bei einer solchen Privatdiskussion stehen wir hier.

Was ich dem Bekenntnis der föderalistischen Reichsgesinnung entgegenzuhalten habe, ist zunächst gleichfalls ein Bekenntnis.

Ich bekenne, zu denen zu gehören, denen im Streitfalle das Reich alles, der Einzelstaat nichts ist. Mir hat sich der deutsche Staat von jeher zuerst und vor allem im Reiche, nicht in den Ländern verkörpert. Das Reich ist nicht ein Bündnis der deutschen Länder, mit nichten eine Vertrustung, der Partikularismus, es ist die staatliche Darstellung der nationalen Einheit. Das Reich ist uns lebensnotwendig, sein Bestand eine Lebensfrage, über die sich nicht diskutieren läßt; ob es in Länder eingeteilt sein soll und wenn ja, in welche, das sind Zweckmäßigskeitsfragen, über die sich diskutieren läßt.

Das mußte erst einmal ausgesprochen werden. Im übrigen besteht — und damit wende ich mich zu unserem ersteren Thema zurück — kein Anlaß, speziell das, wovon wir reden, die bestehende Verhältnisordnung zwischen Reich und Ländern umzugestalten. Denn diese Ordnung ist so, daß beide

Teile unter ihr leben können: nicht nur das Reich, sondern auch die Länder. Zum Beweise dessen erinnere ich nochmals an die länderfreundlichen Einrichtungen der Weimarer Verfassung: an den Reichsrat und an den Vollzug der Reichsgesetze durch die Landesregierungen. Die Länder haben, wie ich meine, keinen Grund, sich zu beklagen, immer freilich vorausgesetzt, daß sie sich ihrer Stellung bewußt bleiben. Diese Stellung ist nicht die von souveränen Mitgliedern eines Staatenbundes, sondern die von dienenden Gliedern eines Bundesstaates! —

Noch aus einem andern Grunde muß die vom Föderalismus geforderte Rückwärtsrevidierung unserer Verfassung abgelehnt werden. Die Weimarer Verfassung ist elastisch, weitmaschig genug, um, auch ohne daß man sie formell ändert, einer durch Zeit und Umstände bedingter Weiterentwicklung des Verhältnisses von Reich und Ländern freie Bahn zu lassen. Sie steht insbesondere nicht im Wege einer Weiterentwicklung, die ich — wiederum zögere ich nicht, ein Bekenntnis auszusprechen — im nationalen Interesse herbeiwünschen muß: der Weiterentwicklung Deutschlands zum Einheitsstaat.

Man wird mich nicht mißverstehen. Ich denke mir das Werden des Einheitsstaates nicht als formelle Verfassungsänderung, die heute oder morgen in Angriff zu nehmen wäre. Würde doch, wer jetzt für eine solche Verfassungsänderung wirbt, sich durch unzeitiges Aufwühlen politischer Gegensätze und Leidenschaften ebendemselben Vorwurf aussetzen, den ich vorhin gegen den Plan einer föderalistischen Rückwärtsrevidierung der Verfassung erhoben habe. Denn das muß zugegeben werden: große Teile des deutschen Volkes sind für den Einheitsstaat, jedenfalls für den offen erklärten Einheitsstaat nicht zu haben. Es besteht in dieser Hinsicht ein unleugbarer Unterschied zwischen Preußen, überhaupt Norddeutschland, und dem Süden unseres Vaterlandes, insbeson-

dere Bayern. Immer sind die unitarischen Anschauungen mehr im Norden zu Hause gewesen, in Süddeutschland mehr die föderalistischen. Der Gegensatz trat in der öffentlichen Meinung markant hervor, als im Dezember 1919 die preußische verfassunggebende Landesversammlung jenen, taktisch vielleicht verkehrten, im übrigen denkwürdigen Beschluß faßte, in dem sie sich offen zu dem Gedanken des Einheitsstaates bekannte und die Regierung aufforderte, für die Verwirklichung dieses Gedankens einzutreten. Nicht nur in Preußen, auch in den andern nord- und mitteldeutschen Ländern würde man den Einheitsstaat schon jetzt, wie ich glaube, bereitwillig akzeptieren. Anders bei uns im Süden, Bayern immer voran. Hier ist der Einheitsstaat — und zwar das Wort noch mehr als die Sache — gründlich unpopulär. Dagegen läßt sich z. Z. schwer etwas ausrichten, am wenigsten mit Mitteln, die wie Gewalt aussehen oder doch so empfunden werden würden — wozu ich hier auch unbesonnene Majorisierungen im Reichstag und Reichsrat rechnen möchte.

Wer die große Idee des nationalen Einheitsstaates hochhält, muß Geduld haben. Und er muß sich bescheiden, wenn er die Verwirklichung seiner Idee nicht erlebt. Wir müssen warten können, und wir können es auch. Denn, darauf vertraue ich, die Zeit arbeitet für uns. Die Dinge werden sich entwickeln, nicht nur um uns, sondern auch in uns. In uns: davon wird das meiste abhängen. Was uns den Einheitsstaat bringen wird, das ist nicht der Befehl des Gesetzgebers, sondern der Wandel der Gesinnungen. Mehr und mehr wird, das steht zu hoffen, auch der unserm Volke anscheinend unzerstörbar innewohnende Sondergeist lernen, daß der Wiedererwerb und die Wiederbehauptung alles dessen, was wir verloren haben, nur möglich ist durch die straffste Erfassung und Zusammenfassung aller nationalen Kräfte, eine Zusammenfassung, wie sie eben nur

der Einheitsstaat, nicht der Föderalismus zustandebringen kann. Und in dem Maße, wie solche Einheitsgesinnung fortschreitet, werden die Länder sich wandeln, nicht nach dem Buchstaben der Verfassung, sondern — wenn der Ausdruck gestattet ist — nach ihrer eigenen Selbsteinschätzung. Die Eigenstaatlichkeit der Länder wird allmählich verblassen, auch in den Augen derer, die heute noch so großen Wert auf sie legen.

Den Fortschritt zum Einheitsstaat stelle ich mir also, zusammengefaßt, so vor, daß Georg Jellinek von einer »Verfassungswandlung« gesprochen haben würde: als eine sacht vorrückende Verschiebung der Gesinnungen der Menschen und in Verbindung damit, der politischen Dynamik, — im Gegensatz zur Verfassungsänderung, d. h. der Umformung des formalen Staatsrechts durch einen Beschluß des Gesetzgebers. Diese Wandlung wird die Länder nicht verschwinden lassen. Was den Gegnern des Einheitsstaates, was insbesondere denen, die ihn ablehnen in der Besorgnis, daß er die farbenreiche Vielgestaltigkeit des deutschen Lebens zunichte machen und eine öde Einförmigkeit und Zentralisation an ihre Stelle setzen würde, — was all' denen so oft gesagt worden ist, muß wieder und wieder gesagt werden: Einheitsstaat ist nicht gleichbedeutend mit Zentralisation. Man wird den Einheitsstaat so kräftig dezentralisieren können, daß der Eigenart unserer Stämme und Landschaften jeder berechnete Lebensspielraum bleibt. Die Träger dieser Dezentralisation werden die Länder sein, in ihrer jetzigen oder der ihnen auf Grund des Art. 18 RVerf. neu zu gebenden Begrenzung. Sie werden auch unter dem Einheitsstaate bestehen bleiben können mit Rechten und Freiheiten, die praktisch nicht geringer zu sein brauchen als die, welche sie heute besitzen: mit Autonomie auf weiten Gebieten, die das Reich ihnen überläßt, mit dem Recht, durch das Mittel des Reichsrats auf die Gesetzgebung und

Verwaltung des Reiches einzuwirken, und mit dem Recht zum Vollzug der Reichsgesetze unter der Aufsicht des Reichs. Sie werden bestehen bleiben in der Stellung großer, starker und freier Selbstverwaltungskörper, die, im Verzicht auf eine — schon heute doch nur mehr formale — Eigenstaatlichkeit nichts anderes sind noch sein wollen als Glieder, die sich ihrem Ganzen, dem Reichsganzen, dienstwillig einfügen.

Das hiemit gesteckte Ziel ist nicht neu. Es ist im Ergebnis kein anderes als das, welches einer der größten Söhne dieser Hochschule, Heinrich v. Treitschke, einst uns verkündet hat: »der nationale Einheitsstaat mit einer starken Selbstverwaltung autonomer Provinzen.« Wie er rede ich von Ideen als von kommenden Dingen, wie er mit dem Rechte dessen, der einen Glauben hat.

III.

Spät sind wir ein Staat geworden, später noch ein Volksstaat. Der Siegeszug des demokratischen Gedankens, der sonst überall in der Welt Throne umwarf und Dynastien vertrieb, der Monarchien zu Republiken machte, oder doch den Monarchen in ein vorwiegend dekoratives, seine Gewalt und Würde mehr von unten als von oben empfangendes Staatsobefhaupt umwandelte, — dieser Siegeszug hat vor den Toren des deutschen Staatswesens lange Halt machen müssen. Zwar hatte schon das Jahr 1848 an den Grundlagen der Monarchie gerüttelt, wie denn auch die Frankfurter Paulskirche ihr Deutsches Reich zwar formell als ein Kaiserreich, der Sache nach aber als ein Volksreich, eine Demokratie, aufbauen wollte. Aber die Monarchie hat diesem Ansturm damals standgehalten; sie ist dann durch Bismarck dermaßen stabilisiert und durch den seiner Reichsverfassung zugrunde liegenden Fürstenbund in Reich und Ländern so stark ver-

sichert worden, daß sie gegen jedes Eindringen demokratischen Geistes, sei es auch nur in der gemäßigten Spielart des monarchischen Parlamentarismus, für absehbare Zeit gefeit erschien. Heute wissen wir, daß die damit gekennzeichnete Ära, das kaiserliche Deutschland, keine Epoche, sondern nur eine Episode bedeutet hat. Mit dem Zusammenbruch der politischen und militärischen Kraft unseres alten Staates im Weltkriege zerbrach auch seine zentrale Institution, die Monarchie. Wir wollen darüber, wie dies geschah, nicht reden und nicht rechten. Die richtige Einstellung ist wohl die, daß die Monarchie nicht durch auswärtige noch durch innere Mächte, weder durch einen Machtspruch des Feindbundes noch durch einen bewußt revolutionären Volksentscheid gestürzt worden ist, daß sie überhaupt nicht planmäßig gestürzt wurde, sondern daß sie zusammengebrochen ist an und in ihrer Schwäche, indem sie, von den Riesenaufgaben des Weltkrieges erdrückt, zu entscheidender Stunde versagte. Die Sache steht doch so, daß das deutsche Volk sich in jenen dunklen Novembertagen, die sich unlängst zum vierten Male jäherten, von seinem Kaiser und seinen Fürsten verlassen, sich auf sich selbst angewiesen sah. Wir mußten uns helfen ohne unsere angestammten Fürsten, und wir haben uns geholfen. Das ist die Bedeutung der Vorgänge, die wir die Revolution nennen, das vor allem der Sinn des Werkes von Weimar.

Die Weimarer Verfassung ist eine demokratische Verfassung, nach Entstehung und Inhalt.

Ihrer Entstehung nach ist sie nicht, wie ihre Vorgängerin von 1871, eine Vereinbarung der deutschen Staaten, sondern, — was ja auch die Frankfurter Verfassung von 1849 schon gewesen war — eine Tat des deutschen Volkes. So steht es in ihrem Vorspruch geschrieben: »Das deutsche Volk hat sich diese Verfassung gegeben«, — was freilich nicht so wörtlich zu verstehen ist, als ob das ganze Volk

selbst, durch Volksentscheid, die Verfassung angenommen habe, sondern so, daß das Volk durch ein von ihm gewähltes und bevollmächtigtes Parlament, die Nationalversammlung von Weimar, gehandelt hat. Wir erinnern uns hiebei, daß die Wahlen zu dieser verfassunggebenden Versammlung auf Grund eines extrem freiheitlichen Wahlrechts und unter Beteiligung aller politischen Parteien stattfanden, aller, einschließlich derer, die dem in der Bildung begriffenen neuen Staate ablehnend gegenüberstanden, womit diese Gegner sich in einem Hauptpunkte auch zur Demokratie bekannten, darin nämlich, daß auch nach ihrer Meinung das neue Deutschland nicht anders geschaffen werden könne als durch Selbstorganisation des Volkes, durch den Willen einer konstituierenden Volksvertretung. Nimmt man hierzu die Tatsache, daß dann die Annahme der Verfassung in der Nationalversammlung mit einer mehr als $\frac{3}{4}$ der Abstimmenden ausmachenden Mehrheit erfolgte, so zeigt sich, wie töricht die Behauptung ist — ich würde sie nicht erwähnen, wenn sie nicht kürzlich wieder von einem Politiker, der sonst ernst genommen werden will (Dr. Heim) aufgestellt worden wäre — die Behauptung, daß die Weimarer Verfassung gegen den Willen der Mehrheit des Volkes, also auf undemokratischem Wege, zustandegebracht worden sei.

Wie die Entstehung, so spiegelt auch der Inhalt der Verfassung den demokratischen Gedanken in aller Reinheit wieder. Gleich der erste Artikel bringt den Leitsatz: »Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.« Die Staatsgewalt, von der hier die Rede ist, die Reichsgewalt, hat also ihren Sitz und ihre Quelle nicht außer und über dem Volke, sondern in ihm selbst; sie ist gleichbedeutend mit dem Gemeinwillen des ganzen Volkes. Zwei von den großen Hauptorganen, welche diesen Gemeinwillen zu bilden, zu erklären und zu vollziehen haben, der Reichstag und der Reichspräsident, werden durch Volkswahl besetzt, so daß also nicht nur die

Legislative, sondern auch der oberste Träger der Exekutive als unmittelbarer Mandatar des nationalen Willens erscheint. Nur das dritte Hauptorgan, der keineswegs machtlose, doch aber hinter den beiden ersten zurücktretende Reichsrat, besteht nicht aus Volksgewählten, sondern wie wir sahen, aus Mitgliedern, die von den Regierungen der Länder ernannt werden, was aber nicht als antidemokratische Konzession, sondern als föderalistisches Gegengewicht gegen das streng unitarische Formationsprinzip der beiden ersten Organe aufzufassen ist. Ueber allen drei Organen aber steht als ein außerordentliches oberstes Reichsorgan die Gesamtheit der zum Reichstag Wahlberechtigten, die Wählerschaft, das Volk in diesem Sinne, welches vom Reichspräsidenten, von einem bestimmten Bruchteil der Wählerschaft, auch vom Reichsrat, angerufen werden kann, um in gewissen Fällen die höchste und letzte Entscheidung, den »Volksentscheid«, zu geben, so wenn es sich darum handelt, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz wider dessen Willen abzuändern oder ein vom Reichstag nicht gewolltes Gesetz zustandezubringen oder den Reichspräsidenten vor Ablauf seiner Amtszeit abuberufen. Nimmt man zu alledem, daß die Verfassung auch den Ländern eine demokratisch-republikanische Staatsordnung vorschreibt und ihnen somit nicht nur die Rückkehr zur Monarchie sondern auch die Einführung undemokratischer Herrschaftsformen, wie insbesondere die Diktatur der Arbeiterklasse oder des Proletariats, verbietet, — so wird deutlich, mit welcher Energie und Folgerichtigkeit die demokratische Staatsansicht in der Weimarer Verfassung zum Ausdruck und zur Durchführung gebracht ist.

Wir haben ernst gemacht mit dem Volksstaat, das wird jeder zugeben müssen. Nicht so einhellig wird das Urteil lauten, wenn es entscheiden soll, ob die Demokratie für Deutschland das Richtige ist. Hier kommt es auf den po-

litischen Standpunkt an und danach werden sich die Meinungen scheiden.

Man wird von mir nicht erwarten wollen, daß ich den Kreis der Probleme, die sich auf Wesen und Wert der Demokratie beziehen, in vollem Umfange aufrolle. Aber einiges darf doch hierüber gesagt werden.

Die Frage, ob die Demokratie beizubehalten oder wieder abzuschaffen sei, wird gewöhnlich mit einem andern Entweder oder identifiziert, nämlich mit der Alternative Republik oder Monarchie. Die hiemit aufgestellte Gleichung stimmt nun nicht. Denn es gibt Republiken, die sehr undemokratisch, Monarchien, die durchaus demokratisch sind. Das Staatsrecht des Bolschewismus hat, als eine Gewalt-herrschaft einer Klasse über die anderen Klassen, als eine oligarchische Diktatur, mit Demokratie nichts zu tun, andererseits kann nur der, welcher sich durch die Fassade eines Staatsgebäudes über dessen Grundplan täuschen läßt, behaupten, daß moderne parlamentarische Monarchien wie England oder Italien mehr als bloß formale Monarchien seien, während sie doch der Sache nach durchaus nichts anderes sind als Demokratien. Indessen wollen wir uns bei dieser Unstimmigkeit nicht aufhalten. Denn der Bolschewismus kommt für Deutschland praktisch, glücklicherweise, nicht in Frage; was aber die Wiedereinführung der monarchischen Staatsform anlangt, so stehen ihr, gesetzt, daß sie zu wünschen wäre, zur Zeit unüberwindliche Hindernisse auch dann entgegen, wenn man dabei an eine parlamentarisch-demokratische Monarchie, also an etwas ganz anderes denkt als das, was wir bis zum Umsturz gehabt haben. Wer da glaubt, daß die ehemaligen Feinde mit ihren Helfershelfern rings um uns herum uns gestatten würden, das Kaisertum auch nur als demokratisches Kaisertum wieder zu errichten, gehört in die Klasse der politischen Phantasten. Aber auch rein innerpolitisch betrachtet ist die Remonarchisierung Deutschlands — falls man sie sich

auf legalem Wege und nicht auf dem eines siegreichen Bürgerkrieges des monarchistischen gegen das republikanische Deutschland durchgeführt denkt — für absehbare Zeit vollkommen aussichtslos. Und eben deshalb, weil es sich um die Aufstachelung innerer Kämpfe handelt, die alles, aber auch schlechthin alles zerrütten würden, was wir noch an nationaler Einheit und Eintracht besitzen, müssen schon gegen jedes Unternehmen, welches darauf abzielt, eine monarchistische Revision unserer Verfassung herbeizuführen, dieselben oder vielmehr noch stärkere Einwände erhoben werden als die, welche vorhin gegen den Gedanken einer föderalistischen Verfassungsrevision geltend gemacht wurden. Dabei ist wiederum gleichgültig, welche Spielart der Monarchie angestrebt wird. Auch für ein innerlich demokratisches Kaisertum ist in Deutschland zur Zeit kein Raum, auch die Anhänger eines solchen Kaisertums sollten sich sagen, daß für Verfassungsdebatten, die mehr sind als Streitigkeiten über technische Einzelfragen, jetzt nicht die Zeit ist. Das Werk von Weimar ist zustandegebracht worden als mühsames, schließlich aber mit achtunggebietender, ja imponierender Mehrheit beschlossenes Kompromiß zwischen großen staatsbildenden Kräften, zwischen Bürgertum und Arbeiterschaft; es gilt, dieses Kompromiß zu ehren in dem allbeherrschenden Interesse der im Innern zu bewahrenden, nach außen zu bewährenden nationalen Einheit. Ein rechtsstehender Politiker hat kürzlich wieder einmal von der Staatsform gesprochen »die wir brauchen«. Die Staatsform, die wir brauchen und heute einzig brauchen können, ist die, welche von dem Willen der größtmöglichen Mehrheit des Volkes getragen wird. Und das ist heute die Demokratie in der Form der Republik. Einen Kampf, auch nur einen Wahlkampf, um die Frage »Republik oder Monarchie« können wir uns in der Not und Bedrängnis unseres Landes nicht leisten, denn die zur Entscheidung stehende Frage wird,

darüber mögen sich die, welche es angeht, klar sein, in Wahrheit nicht lauten »Republik oder Monarchie«, sondern »Republik oder Anarchie«. Es wird den Gegnern der bestehenden Staatsform nicht zuviel zugemutet, wenn wir von ihnen verlangen, daß sie das einsehen und vorerst aufhören, das was besteht und gültig zu Recht besteht, als offene Frage zu behandeln.

Es wird ihnen auch sonst nicht zuviel zugemutet. Es wäre ein großer politischer Fortschritt, wenn die Gegenseite, von und zu der ich rede, sich zu dem Zugeständnis entschließen würde, daß wir uns dem Prinzip der Demokratie nicht nur fügen müssen, sondern auch fügen können.

Dem Prinzip, sage ich. Darauf allein kommt es an. Nicht auf die Einzelausgestaltung des Prinzips durch die Weimarer Verfassung. Ueber die Einzelheiten wird sich reden lassen, und wenn nicht jetzt, dann zu ruhigerer Zeit. Aber über den Geist, der das Ganze durchweht, den demokratischen Staatsgedanken, könnte und sollte doch heute schon Einigkeit herrschen!

Gewiß sind wir von solcher Einigkeit noch recht weit entfernt. Weite Kreise, namentlich innerhalb der Schicht, der wir Akademiker angehören, des gebildeten Bürgertums, stehen der Demokratie heute noch ablehnend gegenüber. Aber lassen sie sich dabei nicht mehr von Gefühlswallungen, mehr durch Erregung wie durch Einsicht leiten? Kämpfen sie nicht, statt gegen die Demokratie, gegen einen Popanz, den man aus ihr gemacht hat? Die übliche antidemokratische Politik ist nicht immer frei von dem Ressentiment einer Gesellschaftsschicht, die sich durch andere Schichten zurückgedrängt sieht — ein Ressentiment, das sich doch aber nicht gegen die Demokratie richten, sondern darauf sich einstellen sollte, auf dem Boden der Demokratie wieder hochzukommen. Was dann den Popanz betrifft, — den man sich da zurechtgemacht hat, so denke ich hierbei an mehrere

landläufigen Entstellungen des demokratischen Staatsprinzipes, die der politischen Einsicht derer, die sie für Wahrheit nehmen, kein schmeichelhaftes Zeugnis ausstellen.

Da hört man etwa, daß Demokratie gleichbedeutend sei mit Schwäche, Monarchie mit Stärke der Staatsgewalt. Als ob nicht, Gott sei's geklagt, — im Weltkriege, — der insofern geradezu eine Kraftprobe zwischen der demokratischen und der autoritär-monarchischen Staatsform war — die demokratischen Westmächte in jeder Beziehung die Stärkeren gewesen wären! Und als ob die jetzige Schwäche der Staatsgewalt in Deutschland auf ihre demokratische Organisation und nicht vielmehr auf den verlorenen Krieg, den nicht vom neuen, sondern vom alten Staat verlorenen Krieg zurückzuführen wäre. Dann wird gesagt, daß die Demokratie, »wo alle mitreden«, eine einheitlich straffe Staatsleitung und den Aufstieg überragender Staatsmänner verhindere. Daß das Gegenteil richtig ist, zeigt uns wiederum ein Blick auf die imponierende Kraft und Stetigkeit, mit der die auswärtige Politik der großen Demokratien des Westens nicht erst im Weltkriege, sondern schon lange vorher geführt wurde, während das, was im gleichen Zeitraume von unserer Monarchie in bezug auf Einheitlichkeit, Stetigkeit und Straffheit der obersten Leitung sowie im Punkte der Führerauslese geleistet wurde, ein zu schmerzliches Kapitel ist, als daß ich es hier vortragen möchte.

Endlich versucht man nun gar, das demokratische Staatsprinzip ins Unrecht zu setzen, besser gesagt: zu diskreditieren, indem man es als unnational oder widernational hinstellt. Ein Versuch, der bei der Minderwertigkeit seiner Mittel von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Die Gegner, um die es sich hier handelt, stehen meistens unter dem Einfluß einer in Deutschland leider sehr verbreiteten politischen Untugend, jener, die es gewissen Parteien gestatten will, Patriotismus und nationale Gesinnung für sich allein in An-

spruch zu nehmen und sie den andern Parteien abzusprechen, — eine Unart, die ich hier lediglich als vorhanden konstatiere ohne mich zu einer Auseinandersetzung mit ihr herabzulassen. Abgesehen hievon verrät der Diskreditierungsversuch, von dem wir sprechen, eine befremdende Unkenntnis der inneren Zusammenhänge zwischen Nationalismus und Demokratie, Zusammenhänge, die klar hervortreten, wenn man sich das allmähliche Vordringen der demokratischen Ideen seit den Tagen der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der ersten französischen Revolution vergegenwärtigt. Mit dieser langsam aber unaufhaltsam fortschreitenden Demokratisierung der Welt geht die Befestigung und Vertiefung der auf dem Nationalitätsprinzip fußenden Staatsanschauung, der Nationalismus, so eng Hand in Hand, daß man oft schwer sagen kann, was hier Ursache, was Wirkung ist, — ob die Demokratisierung sich nationalistisch ausgewirkt oder ob das wachsende Nationalbewußtsein der Völker ihre Staaten demokratisch gemacht hat. Mir scheint das letztere das richtigere zu sein, und ich will kurz andeuten, warum. Nicht jedes Volk ist eine Nation, sondern nur dasjenige, welches seiner Einheit und Eigenart bewußt ist. Dieses Selbstbewußtsein bleibt normalerweise nicht immer ein bloßes Wissen, es steigert sich je nach der politischen Begabung der Völker früher oder später zu einem Willen: Zu dem Willen einen unabhängigen Staat für sich zu bilden und diesen Staat so zu gestalten, wie das Volk ihn wünscht und will. Das aber ist der Geist der Demokratie. Monarchische Institutionen sind damit nicht unverträglich — wie ja überhaupt, ich betone das wiederholt, der demokratische Staat nicht notwendig eine Republik zu sein braucht —, aber nur solange der Träger der Krone sich vor dem Genius der Nation neigt, solange er nicht mehr sein will als der Diener dieses Genius, als der Vollstrecker des nationalen Willens. So erkennen wir: der nationale und der demo-

kratische Gedanke sind nicht Gegensätze, sondern Geschwister, Kinder eines Geistes: dieser Geist ist das von ihrem Selbstbewußtsein geforderte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Einmal erwacht, wird jenes Selbstbewußtsein wachsen und weiterwirken, es wird in einer Kürze oder Länge, sich einen Staat erzwingen, in dem Gewaltträger, die den Anspruch erheben, außer und über dem Volke zu stehen, keinen Platz mehr haben, in dem nurmehr Gewalten herrschen, die aus dem Volke selbst hervorgehen.

Damit gelangen wir, nach Abstreifung mancher Irrtümer, an den Kern des demokratischen Staatsprinzips, der demokratischen Staatsansicht; das ist der Gedanke der Einheit von Staat und Volk. Der Staat ist keine jenseits von uns stehende Anstalt, sondern wir selbst, die Genossenschaft des ganzen Volkes, sind der Staat; der Staat, das sind wir. Die Monarchie steht diesem Einssein von Staat und Volk nicht notwendig im Wege, hat ihm aber erfahrungsgemäß oft im Wege gestanden, insbesondere, leider, auch bei uns. Unsere Monarchie war bis zuletzt noch behaftet mit starken Resten eines sonst überwundenen Absolutismus und Patrimonialismus, eines unwahr gewordenen Gottesgnadentums, und das gab unserem Staatswesen das Gepräge einer dem Volke gegenüber transzendenten Anstalt, die, verkörpert in den kraft eignen Rechts herrschenden Fürsten, an dem Volke ihre vermeintlich von außen und oben her stammende Mission vollzog. Eine Staatsverfassung und Staatsauffassung, die notwendig zu dem unheilvollen Zustande führen mußte, daß die Massen des Volkes im Staate nicht mehr ihre eigene, selbstgewollte, sondern eine fremde Angelegenheit sahen, eine fremde Macht, die Ansehen und sittliche Berechtigung in dem Maße verlor als das Volk mündig wurde und den Staat für sich begehrte.

Dieser Wendepunkt ist nun eingetreten, die Dinge haben

sich gewandelt. Der Staat, das sind wir. Wir Volk sind nicht mehr Objekt einer Staatsgewalt, die ihre Macht von irgendeinem »Oben« herleitet, wir sind selbst zum Subjekt der Staatsgewalt geworden. Staatsgewalt ist Volkswille, und die »Obrigkeit«, will sagen die Gesamtheit der für Ausübung der Staatsgewalt berufenen Volksgenossen, ist nur dienendes Glied, Organ des Volkswillens, ein Organ, dessen Macht nur im Volkswillen wurzelt und wurzeln kann. Der Staat ist keine im Verhältnis zu uns transzendente, sondern eine uns immanente Macht, der wir alle unterworfen, an der wir aber auch alle beteiligt sind, die unser aller eigenste Angelegenheit darstellt und für die wir uns alle in staatsbürgerlichem Pflichtgefühl verantwortlich fühlen sollen.

Zusammenfassung aller Volkskräfte im Staat, pflichtbewußte Mitarbeit aller am Staat, Verantwortlichkeit aller für den Staat, darin liegt Wesen und Wert, darin das Ethos der Demokratie. Die Demokratie mußte endlich kommen, und es ist gut, daß sie kam. Denn wenn wir den Staatsgedanken überhaupt noch halten, wenn wir den Staat als eine alle Einzelinteressen im Interesse der Allgemeinheit souverän überherrschende Gewalt noch für möglich halten wollen, so kann eine solche Gewalt heute von niemand mehr getragen werden, als von der Gesamtheit des Volkes selbst, von seiner Staatsbejahung, von der nationalen Solidarität aller Kräfte, die in ihm wohnen. Unser Staat muß ein demokratischer, ein Volksstaat sein, oder er wird nicht sein.

Immer wieder sehen wir — der Gedanke steht mir hoch genug um mit ihm zu schließen — die enge Verschwisterung des demokratischen und des nationalen Gedankens. Beide Ideen sind im Grunde nur eine, beide künden den großen und stolzen Gedanken des einigen Volkes, das sich selbst regiert. Der Nationalismus will diese Einheit herstellen und festigen im Bewußtsein des Volkes, die Demokratie sie betä-

tigen durch den Willen des Volkes. Es überkommt uns hier der Geist jenes Rütlichwurs: »wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern«, — von Brüdern, die, so dürfen wir im demokratischen Sinne hinzufügen, die, einer väterlichen Gewalt nicht untertan, ihre gemeinsamen Dinge durch gemeinsamen Ratschluß ordnen und verwalten.

Ich habe Ihnen, meine hochverehrten Zuhörer, ich habe besonders Euch Studenten, meine lieben jungen Freunde, die großen idealen Gedanken unserer Reichsverfassung vor die Seele stellen wollen, Gedanken, die ich, so wahr mir Gott helfe, nicht in die Verfassung hinein-, nur aus ihr herausgelesen habe.

Es sei mir fern, das Werk von Weimar als der Weisheit letzten Schluß hinzustellen. In den Einzelheiten mag vieles angreifbar, manches verfehlt sein. Aber die Leitgedanken sind gut — gut in dem bedingten Sinne, der dem politischen Werturteil eigen ist. Sie sind gut, weil sie unsern innern Machtverhältnissen entsprechen und weil sie die politischen Anschauungen der Mehrheit unseres Volkes unverfälscht widerspiegeln. Und das ist für jetzt und bis auf weiteres die Hauptsache. Alles das zugegeben dürfen wir nun aber in der Weimarer Verfassung doch keinen Talisman erblicken, der uns das Gute bringt und vor Bösem bewahrt. Wir wollen uns hüten, die Bedeutung nicht sowohl dieser als jeder Verfassung zu überschätzen. Eine gute Verfassung ist nur eine von den Vorbedingungen, die ein Staatswesen braucht, um leben und blühen zu können. Was wir brauchen, sind nicht sowohl gute Verfassungseinrichtungen als die richtigen Persönlichkeiten, welche diese Einrichtungen verkörpern und lebendig machen. Es heißt auch hier: nicht Maßregeln, sondern Männer. Eine gute Verfassung kann gewährleisten, daß die Auslese solcher Männer, die Führerauslese, sich

richtig vollzieht, d. h. daß der Wettbewerb der politischen Kräfte den relativ Tüchtigsten an die ihm angemessenste Stelle bringt. Und es ist schon viel, wenn sie das gewährleistet. Aber zu jeglicher Auslese gehört Material, gehören Menschen, unter denen ausgelesen werden kann, gehören breite Schichten, aus denen möglichst ein Mehrfaches des Bedarfs an Staatsmännern fortwährend hervorwächst, — gehört letzten Endes ein ganzes Volk, das politisch denkt und fühlt. Das sind Verhältnisse, die keine Verfassung schaffen kann, die vielmehr jede Verfassung, vollends die eines demokratischen Staates, voraussetzen muß.

An uns ist es, diese Voraussetzungen zur Wirklichkeit werden zu lassen, an uns, und ganz besonders an Euch jungen Deutschen, die Ihr die Zukunft unseres Volkes seid, die Ihr die schwere Pflicht habt, mehr zu sein, Besseres zu leisten als die euch voraufgehende Generation, die — es muß gesagt sein — politisch in so vielen Dingen versagt hat.

Ihr sollt in euch nicht nur den Menschen bilden, sondern vornehmlich auch den Bürger, den Staatsbürger. Drei Tugenden sollt Ihr haben: Opferfreudigkeit, staatsbürgerliches Verantwortlichkeitsgefühl, Vaterlandsliebe; die Vaterlandsliebe aber ist die größte unter ihnen. Liebt euer deutsches Vaterland mehr als alle diese und als euch selbst, mehr auch als die engere Heimat, denn nicht die engere Heimat ist das Erste und Wichtigste, sondern die Nation; es gibt aber keine bayerische oder preußische, sondern nur eine deutsche Nation. Wie einst der Freiherr vom Stein gesagt hat: »ich kenne nur ein Vaterland, und das heißt Deutschland; deshalb kann ich auch nur dem gesamten Deutschland und nicht einem Teile davon mit ganzer Seele ergeben sein.«

Vaterlandsliebe ist etwas, das keine Bedingungen trägt. Seid also nicht wie jene, die den Grad ihrer Vaterlandsliebe abhängig machen von dem Maße, in dem ihnen

die Verfassung und die regierenden Männer gefallen; wer so ist, der ist ein schlechter Patriot, denn er liebt sein Parteidogma mehr als das Vaterland. Ihr sollt stolz sein auf Euer deutsches Vaterland, denn Deutschland wird dadurch nicht schlechter, daß die andern es schlecht machen, und auch dadurch nicht, daß es krank und unglücklich ist. Einen reizbaren und zornigen Nationalstolz sollt Ihr haben, der für den Staatsbürger das ist, was für den Menschen sein Ehrgefühl; auch hier heißt es: besser dünnhäutig als dickfellig. Und wie keine Liebe ist ohne Haß des Todfeindes dessen, den man liebt, so auch die Vaterlandsliebe. Wie sie selbst heilig ist, so auch der Haß, den sie fordert. Kehrt euren Haß aber nicht gegen eure Volksgenossen und Mitbürger, kehrt ihn dahin, wo er hingehört. Der Feind steht nicht links und nicht rechts, er steht am Rhein; da steht er, der einzige, mit dem es nicht Friede noch Versöhnung gibt, ich brauche ihn nicht zu nennen.

Unserm Heidelberg ist nicht selten der Vorwurf gemacht worden, es neige zur Internationalität im ungunsten Sinne des Wortes. Ich halte den Vorwurf für ungerecht, er hängt sich an Aeufferlichkeiten. Jedenfalls war er nicht immer berechtigt. Ich habe vorhin den Freiherrn vom Stein genannt; lassen Sie mich den großen Schatten noch einmal beschwören. Stein hat einst, im Hinblick auf die hier entstandenen Werke unserer romantischen Dichter, im Hinblick besonders auf Achim von Arnim und Clemens Brentano, Werke, die bekanntlich in der Zeit vor den Befreiungskriegen nicht wenig zu dem Erwachen deutschen Geistes, deutschen Nationalgefühls beigetragen haben, gesagt, daß sich in Heidelberg ein gut Teil des Feuers entzündet habe, das nachher die Franzosen verzehrte. Der Tag wird kommen, da dies Feuer von neuem aufflammt. Möge dann von unserer Stadt, vor allem von unserer Hochschule wiederum mit Recht gesagt werden können, daß sie die heilige Flamme mit treuer Hand gehütet und genährt habe.

