

D e n k s c h r i f t

---

über

die Möglichkeit der Abwendung einer Militärdiktatur

von Dr. iur. Rosenstock

Privatdozent des Staatsrechts an der Universität Leipzig.

---

Seit dem 17. Juli hat sich die Zerfahrenheit des Rechtsapparates unserer Verfassung unaufhaltsam gesteigert. Auf Seiten der Reichsleitung zeigen Vizekanzlertum und die Berufung von Spahn und Krause, daß experimentiert wird und zwar gleich in drei Gebieten: Umwandlung des Reichskanzleramts, der Reichssekretäre und des preußischen Staatsministeriums. Auf Seite des Reichstags sind Siebenerausschuß, Hauptausschuß und interfraktionelle Besprechungen ganz ähnliche Ausgebirten der vollkommenen Verwirrung, die ebenfalls alle Seiten der Einrichtung ergreift: es kriselt hier das Verhältnis zur Regierung (Siebenerat), zum Volke (Hauptausschuß) zu den Parteien der bisherigen Art. ("Interfraktioneller Ausschuß")

In einem Aufsätze "Die Wiedergeburt des Reichstags" habe ich diese Tehen des Überganges, ihre Einbettung und ihre einfachsten Wurzeln aufzuzeigen versucht. Die vorliegende Denkschrift will dieselben Fragen von ihrer technischen und juristischen Seite her prüfen. Denn ob auch zur Zeit das Wesen der Verfassung verdunkelt erscheint, so lassen sich trotzdem einfache Entwicklungslinien aufzeigen, deren Aufhellung die Zurücklegung der verhängten Laufbahn beschleunigen kann.

Es besteht im Augenblicke folgender Widerspruch: die Regierung braucht der Welt gegenüber nötiger als je den Reichstag. Die Sätze in der Note an den Papst über ihn sind nur aus dieser eigentümlichen Zwangslage der deutschen Regierung verständlich. Der Leiter des Auswärtigen Amtes unterstreicht in jeder Rede die Notwendigkeit, nur eine Politik, die vom Vertrauen der breiten Masse, vom Vertrauen des Volkes getragen wird, zu führen. Der Reichstag muß dem Ausland gegenüber mit allem Nachdruck sichtbar werden, in die Erscheinung treten. Ohne ihn findet die Beamtensregierung im Auslande keinerlei Wiederhall oder Achtung.

Umgekehrt: die Reichstagsmehrheit braucht seit dem 19. Juli dem Volke gegenüber die Regierung. Denn sie hat sich an jenem Tage nicht hinter sondern neben die Regierung gestellt. Sie hat in dem Wunsch, neben Kaiser und Kanzler auch das deutsche Volk dem Auslande gegenüber mit Sprache zu begaben, innen ein unendliches Gefühl des Mißtrauens und der Abneigung gegen dies bloße Reden, dies unverantwortliche Hineinregieren erzeugt, das in der verbreiteten Mißachtung des derzeitigen Reichstagsniveaus seinen reichlichen Nährboden hat. Die Mehrheit braucht eine Regierung, die sich vor sie stellt und klar sagt, "ich führe euren Beschluß aus", um dem Odium unverantwortlichen Dreinredens und Zersplitterns der außenpolitischen Führung zu entgehen. An der verfehlten Form, richtiger der Formlosigkeit der Julikrise ist die Mehrheit wahrlich nicht schuld, aber sie muß - ihre beweglichen immer wiederkehrenden Beschwörungen der Regierung beweisen es, - wegen die unverständigen Anwürfe durch die Unentwegten und Ununterrichteten - den beschrittenen Weg bis zu einem Ziele gehen, an dem die Deckung zwischen Mehrheitsbeschluß und Regierungswillen volksverständlich am Tage liegt.

Vizekanzler, mit Ministeresseln abgefundene Einzelne, Siebenerat und Ausschußberatung erschweren die Erreichung dieses Zieles. Denn sie machen unsre Verhältnisse verwickelter und verstecken damit die herrschende Unkenntnis unserer Verfassung. Vor allem aber: sie helfen gar nicht, der Mehrheitswillen seinen klaren Platz im Aufbau der Reichsordnung zu verschaffen, sondern gehen immer wieder von dem Chaos der 397 Reichstagsabgeordneten aus, sie operieren mit dem Gesamtreichstag als sei er ein Richterkollegium, eine kollegiale Behörde oder dergleichen. Der Reichstag ist aber ganz etwas anderes = er ist Mehrheitskörperschaft. Das Wesen der Volksvertretung ist Durchsetzung eines bestimmter, abgestimmten Willens, nicht Erwägung und Kompromiß wie in einem Rat oder Gericht.

Wäre diesen Abgleiten auf die schiefe Ebene nun mit einer Parlamentarisierung der Reichsleitung zu steuern? Ein parlamentarischer Reichskanzler ist zur Zeit unmöglich. Es gibt nicht drei Fragen, für die er auf ein und dieselbe Mehrheit rechnen kann. In jeder Steuerfrage, Beamtenfrage usw. gruppieren sich die Fraktionen durcheinander. Und ein Reichskanzler, der sich auf wechselnde Majoritäten stützt und seine Abhängigkeit von solchen Mehrheiten hinnimmt, mag theoretisch möglich sein, aber gewiß ist er kein parlamentarischer, vom Vertrauen "des" Reichstags getragener Führer. Aber ein parlamentarischer Reichskanzler ist nicht etwa nur zur Zeit unmöglich. Denn der Kanzler ist ja der Sprecher der zweiten Gewalt im Reich vor dem Reichstag. Er ist der Vorsitzende des Bundesrats und verkörpert ihn vor der Volksvertretung. Dieser Bundesrat bildet seinen Willen genau umgekehrt als der Reichstag, nämlich auf Grund von geheimer vertraulicher Beratung; nicht die Abstimmung, sondern die Erwägungen, die ihm vorhergehen, sind der wichtige Teil seiner

Aufgabe. Den Reichskanzler parlamentarisieren: das hieße einen neuen Vorsitzenden des Bundesrats notwendig machen. Oder diesen vollständig und restlos eliminieren und mit ihm das preußische Staatsministerium. Diese "Herrschaft des einen Mannes" über die Einzelstaaten und über Preußen ist utopisch.

Die Parlamentarisierung des preußischen Ministerpräsidenten kann wie die aller preußischen Minister technisch nur vom Einzelstaat her, von Preußen aus erfolgen, und ist eine Frucht, die nur auf dem Wege über die preußische Wahlreform gepflückt werden kann und darf. Vor dem Neubau des Landtags in Preußen kann dessen Staatsministerium - gerade die Berufung eines Reichstagsabgeordneten nach Preußen, eines Landtagsabgeordneten ins Reich beweist es - nicht parlamentarisiert werden. Für das Reich muß die Lösung selbständig gesucht werden.

Näher rücken wir der gegebenen Lösung aber doch durch die Erwägung, daß der Reichskanzler Vorsitzender des Bundesrats ist. Denn damit besinnen wir uns, daß er jedenfalls nicht bloß Werkzeug der Krone, sondern Staatsmann ist. Der Reichskanzler ist verantwortlich, d.h. er hat eine eigene Überzeugung auch gegen den Kaiser zu vertreten, er hat eine selbständige Stimme in der "Reichsleitung". Dieses erst im Kriege heraustretende Gebilde der Reichsleitung begreift erstens als Vorsitzenden den König von Preußen als obersten Kriegsherrn des Reichs; als Glied der Reichsleitung führt dieser den Titel Kaiser, sie begreift zweitens den Vorsitzenden des Bundesrats, den preußischen Ministerpräsidenten, als Titel der Reichsleitung führt dieser den Titel Reichskanzler. Wen aber begreift sie drittens und viertens? Im Kriege ist es leicht darauf mit "Hindenburg und Ludendorff" zu antworten. Erst der Krieg hat allerdings enthüllt, daß Kaiser und Kanzler nicht ausreichen zur Reichsleitung.

Die Zuziehung des Chefs des Generalstabs des Feldheers ergänzt diese nach der militärischen Seite hin. Aber diese Ergänzung gerade hat erst das Problem klargestellt. Denn sie ist einseitig und sie ist bestimmt vorübergehend. Sie ergänzt und entlastet nur den obersten Kriegsherrn, durch Zuziehung seines ersten Offiziers. Aber sie bedeutet ein völliges Hinübergleiten der Regierungsgewalt im Reich auf das preußische Heerkönigtum. Wegen dieser Entwicklung der Reichsleitung ist ein Gegengewicht von Reichs-Seiten nur unerlässlich geworden. Nun gehören zur Reichsleitung gewiß auch gelegentlich Herr v. Capelle, Herr Zimmermann und andere Würdenträger, aber sie wiederum sind ja nur Stellvertreter und Untergebene des Bundesratsvorsitzenden. Die Reichsseite in der Reichsleitung kann nur verstärkt werden von einer Gewalt, die sich "auf die Mehrheit des deutschen Volks, die sich auf die Mehrheit der deutschen Volksvertretung unausgesetzt stützt", die nur nach dieser Seite hin abhängig ist, dem Kanzler und Kaiser aber unabhängig mit eigener Verantwortung und Stimme in der Reichsleitung gegenübersteht. Nichts anderes aber ist abhängig geworden, bedingungslos abhängig geworden vom Vertrauen der Volksherrschaft und der Volksvertretung als unsere Außenpolitik. Es ist geradezu der Sinn der Kurve dieser drei Jahre, daß die Welt das ihrem Blick völlig entrückte deutsche Volk und sein Organ, den Reichstag, wieder außenpolitisch auf-treten sieht. Es ist der Sinn der Mehrheitsresolution, der Papstnote, der berechtigte Kern in dem Wutgehül der hypnotisiert auf die "Autokratie" des Kaisertums starrenden Gegner, der Grund schließlich für die große Bedeutung von Davids Rede in Stockholm und von Erzbergers Vorstoß. Die Außenpolitik des Reichs muß getragen werden vom Vertrauen der Reichstagsmehrheit. Ihr Leiter ist der berufene Vertreter der dritten Gewalt im Reiche;

steht der Kanzler für den Bundesrat, der Kaiser für das preußische Heerkönigtum, so der Außenminister für den Reichstag. Dieser Zustand besteht bereits tatsächlich. Herr v. Kühlmann führt sein Amt gestützt auf die Mehrheitsresolution vom 19. Juli. Er würde es gegen eine Reichstagsmehrheit nicht einen Tag länger führen können. Seine besondere Mission wäre beendet, an dem Tage, wo er nicht mehr dies Vertrauen hinter sich hätte. Gewiß könnte dann der Kanzler oder ein General die Reichsgeschäfte leiten, aber die angebahnte Entlastung Europas von der Hypnose der deutschen Autokratie, des preußischen Militarismus wäre damit zunichte. Das ganze Werk des letzten Jahres würde rückgängig gemacht sein. Der Staatssekretär des Auswärtigen ist allein durch die Aufnahme des erlösenden Stichworts: <Europa> zum Führer der Reichstagsmehrheit geworden. Aber rechtlich ist er noch immer Untergebener des Kanzlers, Sekretär, und damit nur subsidiäres Mitglied der Reichsleitung. Aber das Schicksal fügt es, daß der Kanzler auf ihn für die auswärtige Politik angewiesen ist. Es ist undenkbar, daß der gegenwärtige Kanzler Herrn v. Kühlmann Schwierigkeiten macht. Ein Kanzler Helfferich könnte jedoch diesen Versuch machen. Daher muß zur Sache die Form treten: das Staatssekretariat des Auswärtigen ist zu parlamentarisieren. Sein Träger muß auf Forderung der Mehrheit gehen. Dieser Rechtsatz klärt zunächst seine Sonderstellung in der Reichsleitung. Er ist alsdann der dritte Mann in der Reichsleitung, die hierdurch erst ihre sinnvolle Durchbildung erfährt. Zu ihr gehört dann neben dem Vorsitzenden des Bundesrats der Vertrauensmann des Reichstags. Bundesrat und Reichstag werden erst jetzt wechselseitig verknüpft werden können. Denn nunmehr wird den Bundesrat im Reichstag der Kanzler, den Reichstag aber im Bundesrat der Außenminister vertreten! Denn das wäre der zweite Rechts-

satz, der sich von selbst anschließt: Der Außenminister darf nicht Mitglied des Bundesrats sein, sondern erscheint nur in diesem und genießt dort alle die Rechte, die Bundesratsmitgliedern im Reichstage zustehen! Hiermit löst sich mühelos die Doktorfrage wegen Artikel IX der Reichsverfassung. Reichstagsabgeordnete zu Bundesratsmitgliedern machen wollen: das heißt den Reichstag endgültig degradieren zur Regierungsohnmacht. Es wäre dies genau das Gegenteil einer Parlamentarisierung. Es bedarf dessen auch nicht. Denn der Außenminister braucht nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Keine seiner Obliegenheiten erfordert das.

Diese Entwicklung ist nun bemerkenswerter Weise in der Verfassung selbst angelegt. Das Pflänzlein des Bundesratsausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten erhält jetzt plötzlich Bedeutung und Sinn. Erst wenn klar erkannt ist, daß die Außenpolitik vom Volkswillen getragen sein muß, erst dann wird verständlich, daß sich der Vertrauensmann des Reichstages über seine Amtsführung eben im Bundesrat verantworten muß, genau so wie der Kanzler für die verbündeten Regierungen dem Reichstage Rede und Antwort stehen muß.

Und noch ein anderer gordischer Knoten löst sich auf: die Stellung des preußischen Ministers des Auswärtigen! Erst jetzt gewinnt dieses Amt seine Bewegungsfreiheit zurück. Es wird nun durchaus sinnvoll, daß Preußen, nicht das Reich beim Vatikan Gesandte unterhält. Denn nur mit der Parlamentarisierung der Außenpolitik und mit der Überwindung der Verfassung Bismarck gelingt es Preußen, seinen eigentümlichen Standpunkt in Kultusfragen usw. wieder gebührend zu wahren. In einem Augenblick, wo eine Art Medientisierung der Bundesstaaten durch die Finanznot droht, ist es für Preußen selbst von höchster Bedeutung, daß

es auf diese Weise seine Bewegungsfreiheit gegenüber dem Reichstage zurückgewinnt. Es wird also mit dieser Heuerung Preußen nicht nur genommen, sondern auch gegeben; es werden keinerlei Rechte der Einzelstaaten angetastet und es wird nur für etwas schon Vorhandenes der rechtliche Ausdruck geprägt. Letzteres ist von entscheidender Bedeutung. Rechtssätze können im politischen Leben nur aussprechen was ist und damit die Luft von Miasmen des Mißverstehens und der Verleumdung befreien. Die Grundlinien für eine einheitliche Außenpolitik der Mehrheit sind da. Es ist kein Sprung ins dunkle, wie er es in allen anderen Zweigen der Verwaltung wäre, wenn die Außenpolitik des Reichstags nun auch rechtlich in der Reichsleitung Sitz und Stimme erhielte. Ein Zurück in die Zeit vor dem 19. Juli 1917, vor dem 12. Dezember 1916 ist unmöglich. Die Berufungen Spahns und Krauses und der Siebenerausschuß sind hybride Bildungen zu Gunsten von Personen. Das Vizekanzleramt und die Ausschüßberatungen des Reichstags sind schlimmer. Denn sie verkehren geradezu das Wesen der Gewalt im Reiche: der Vizekanzler wird die Verantwortung des Reichskanzlers, der Ausschuß die Öffentlichkeit des Reichstags herabwürdigen und schwächen. Beide Heuerungen sind Attentate gegen das Wesen des Kanzleramts und der Volksvertretung und haben schon zu einer Minderung des Ansehens beider Einrichtungen geführt.

Die Schaffung eines parlamentarischen Außenministers hingegen kann sich ohne jede Gewaltsamkeit vollziehen. Es ist nicht einmal erforderlich, daß er selbst ein Reichstagsmandat erwirbt. Die neue Form seines Amtes würde ohne solches Mandat, ja dadurch, daß sein Inhaber den soeben vorausgegangenen gegenseitigen Parteiverhandlungen entrückt wäre, sogar noch besser vor aller Welt, vor Volk und Ausland, die endlich erreichte Ver-



zählung und Durchdringung der drei Reichsgewalten offenbaren: die Reichsleitung besteht nunmehr organisch aus der Trias Reichskanzler, Außenminister und Chef des großen Generalstabs als den Vertretern des Bundesrats, Reichstags und des Feldheeres unter dem Vorsitz des Kaisers.

Nicht der neue Außenminister, aber allerdings die nun erst klar zu Tage tretende im Kriege entstandene Reichsleitung bringt auch für das öffentliche Bewußtsein eine Verschiebung in der Anschauung von der Kanzlerwürde hervor.

Ist es ja überhaupt dies neue Gebilde der Reichsleitung, welches alle bestehenden Gewalten gegenwärtig zu Abspaltungen zwingt. Der Kanzlercast spaltet den Vizekanzler von sich ab, der Reichstag den Hauptauschuss, und man kann in gewissem Sinne hinzufügen: der Sicherheitsrat ist eine Filippusparallele zum Bundesrat, denn auch er ist ja nicht Partei, sondern versucht unparteilich zu urteilen. In der Tat haben der verantwortlichen Kanzler ein unverantwortliches, der öffentlichen Reichstag ein nichtöffentliches und der Bundesrat ein auftragsgemäßes, die Reichsleitung, die Kanzler und Generalstabschefen müssen diese schwer erhaltenen Stühle von der eigentlichen Kraftmacht ihrer Verantwortung abheben: der Verantwortung, der Öffentlichkeit gegenüber, der Einzelstaaten, ferner die die Aufsicht über die Einzelstaaten. Wenn die so angetretene wird nun für die gesamte Reichsleitung, der Reichsleitung, zu Hilfe, so wird die Kanzler nicht ein. Nichts weniger, bis die Reichsleitung die die Einbuße durch die Abspaltung der Verantwortung nicht mehr zu decken vermag. Daher die Trias:

die Kanzler, der Außenminister, der Generalstabschef neben Hindenburg, die Kanzler, der Außenminister, der Vizekanzler, der