

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar. Sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Die Vollmacht des Gewissens

Deutsche Gespräche über das Recht zum Widerstand

Die Gesprächspartner:

GENERAL DER FLIEGER a. D. BOGATSCH, MÜNCHEN  
GENERALMAJOR a. D. HASELOFF, AMBACH  
OBERSTAATSANWALT HÖLPER, MÜNCHEN  
PROFESSOR DR. KINDER, ERLANGEN  
DR. KRAUSNICK, MÜNCHEN  
PROFESSOR DR. KÜNNETH, ERLANGEN  
PATER PRIBILLA S. J., MÜNCHEN  
PATER RÖSCH S. J., MÜNCHEN  
BUNDESRICHTER SAUER, KARLSRUHE  
OBERSTLEUTNANT a. D. SENDTNER, MÜNCHEN  
PROFESSOR DR. STADTMÜLLER, MÜNCHEN  
GENERAL DER INF. a. D. STAPF, MÜNCHEN  
REICHSMINISTER a. D. DR. TREVIRANUS, FRANKFURT-MAIN  
BUNDESGERICHTSPRÄSIDENT DR. WEINKAUFF, KARLSRUHE  
GENERALMAJOR a. D. v. WITZLEBEN, MÜNCHEN

### Der Eid

*Viele Deutsche fragen heute noch, beinahe verwundert, wie es überhaupt möglich war, daß in unserem Volke Zweifel hinsichtlich der Bindung an den Hitler geleisteten Eid aufkommen konnten. Die einen sagen kategorisch „Eid ist Eid“, die anderen erklären nicht minder kategorisch „Ein Eid auf einen Tyrannen ist kein Eid“. Beide lehnen eine Diskussion darüber ab. Wenn nun viele Deutsche nach wie vor die „Eidespflicht“ betonen, die es galt, Hitler bis zum bitteren Ende zu halten, so ist damit schon Pflicht und Eid gekoppelt. Dann muß aber auch zugegeben werden, daß es nie — nach abendländischen Begriffen — eine einseitige Pflicht und einen einseitigen Eid geben kann.*

*Niemand im deutschen Volke legalisiert oder verherrlicht den Eidbruch oder die Verletzung der Treuepflicht. Es ist selbstverständlich, daß Eid und Treuepflicht unentbehrliche Fundamente für das Zusammenleben in einer Gemeinschaft sind. Niemand in Deutschland, am wenigsten der Soldat, könnte es verstehen oder gar zulassen, daß diese Fundamente untergraben werden. Seit undenklichen Zeiten standen diese Fundamente in unserem Volke fest. Wer hat sie ins Wanken gebracht? Warum konnte dies geschehen? Prüfen und antworten wir!*

*Es gilt, den Eid wiederzugewinnen als Symbol einer Ordnung, die den Menschen als Gottes Geschöpf achtet.*

v. Witzleben: Nichts war im Dritten Reich fragwürdiger geworden als jenes Mittel, das die engste gegenseitige Bindung von Führung und Gefolgschaft herstellt: Der Eid. Einmal in seinem Wert angezweifelt, ist diese heilige Bindung seither fragwürdig geblieben. Wer aber echte Freiheit nur in der Bindung für möglich hält, wird dies voller Sorge feststellen und sich um das richtige Verständnis des Eides, um eine neue Orientierung bemühen. Wie konnte es zum Mißbrauch des Eides kommen? Im Gesetz vom 17. 12. 1932, das die Vertretung des Reichspräsidenten im Behinderungsfall festsetzte, war zum Stellvertreter des Reichspräsidenten der Präsident des Reichsgerichtes, damals Bumke, ernannt worden.

Hier erhebt sich folgende Frage: Konnte dieses Gesetz durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933 einfach beseitigt werden? Das Ermächtigungsgesetz bestimmt in Artikel 2, daß die Rechte des Reichspräsidenten — zu diesen gehörten doch zweifellos auch die Rechte des

Stellvertreters — unberührt bleiben. Da Hitler, wenigstens damals, die Legalität stets betonte, ist zu prüfen, ob zur Änderung des Gesetzes vom 17. 12. 1932 nicht ein verfassungsänderndes Gesetz notwendig war.

Artikel 41 der nicht außer Kraft gesetzten Weimarer Verfassung bestimmte, daß der Reichspräsident vom ganzen deutschen Volke zu wählen war. Über das Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933 hatte Hitler sich dahingehend geäußert, daß es nur zur „Durchführung lebenswichtiger Maßnahmen“ angewendet werden solle; die Zahl der Fälle, in denen man es werde anwenden müssen, sei gering.

Dann könnte man also, wenn man diesen Gedanken folgt, zu dem Schluß kommen, daß das nun folgende Gesetz vom 1. 8. 1934 über die Vereinigung der beiden höchsten Reichsämter, nämlich des Reichskanzlers und des Reichspräsidenten, ein Staatsstreich war, bar jeglicher Legalität.

Hindenburg starb erst am 2. August vormittags. Die sogenannte Volksabstimmung aber über dieses Gesetz der Zusammenlegung der Ämter erfolgte am 19. August 1934. Ob diese Verordnung der Reichsregierung vom 2. 8. 1934 überhaupt legal war, d. h. ob alle Reichsminister anwesend waren bei dieser Kabinettsitzung, ist zweifelhaft. Papen z. B. war nicht anwesend, trotz seiner Unterschrift. Nun steht die Frage des Eides unmittelbar im Zusammenhang damit. Am 2. 8. 1934, unmittelbar nach Hindenburgs Tode, also siebzehn Tage vor der verordneten Volksabstimmung, läßt Blomberg auf dem Verordnungswege die Reichswehr auf Hitler *p e r s ö n l i c h* vereidigen. Diese Maßnahme muß also zwischen Hitler und Blomberg spätestens am 1. 8. 1934, also noch zu Lebzeiten Hindenburgs, *persönlich* abgesprochen worden sein. Auch in diesem Falle wäre zu prüfen, ob damit nicht ein Staatsstreich vollzogen wurde.

Darf ich folgendes in die Erinnerung zurückrufen:

In der Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919 war am 14. 8. 1919 rechtsgültig angeordnet worden, daß alle Soldaten nur auf die Verfassung vereidigt wurden. An dieser Verfügung war auch während der Präsidentschaft Hindenburgs nichts geändert worden. Damals wurde auf eine religiöse Bindung in diesem Eid, den wir ja noch alle kennen, verzichtet. Eine religiöse Bekräftigung war aber freigestellt.

**Stadtmüller:** Und wie war das de facto in der Reichswehr?

**v. Witzleben:** Wir fügten dieser Eidesformel immer die religiöse Formel bei.

Seeckt hat, nach dem Buch von Rabenau, der ja auch in Flossenburg umgebracht wurde —, wörtlich folgendes festgestellt:

„Der Eid unter der republikanischen Staatsform gilt der Verfassung, nicht der Person des jeweiligen Inhabers der Präsidentswürde“.

Hitler selbst hielt übrigens durch eine Neufassung des Gesetzes über die Vereidigung vom 1. 12. 1933 an dieser gesetzlichen Regelung fest. Diese Eidesformel bezog sich jetzt wieder auf Gott. Die Beamten und Soldaten waren auf Volk und Vaterland, die Beamten überdies auf die Verfassung und die Gesetze zu vereidigen.

**Bogatsch:** Das bezog sich aber nur auf die neu eingestellten Soldaten.

**v. Witzleben:** Allerdings. Aber immerhin, es war eine Änderung. Blomberg hatte, quasi zur Vorbereitung des Staatsstreiches vom 2. August, an jenem blutigen 30. Juni 1934, also noch zu Lebzeiten Hindenburgs, seinen berühmten Aufsatz „Die Wehrmacht im Dritten Reich“ veröffentlicht. Die Herren werden sich noch daran erinnern. In diesem Aufsatz bezeichnete er zwei Monate, bevor Hindenburg starb, Hitler als den Führer des Reiches.

Es erscheint mir aber auch notwendig, noch auf zwei Punkte hinzuweisen:

1. Blombergs Verordnung vom 2. 8. 1934 hob, wie gesagt, das geltende Gesetz über die Vereidigung vom 1. 12. 1933 nicht auf.

2. Hitlers persönliches Dankschreiben an Blomberg für die schnelle Vereidigung der Armee auf seine Person fälschte das Datum des erwähnten Gesetzes über die Zusammenlegung der beiden höchsten Reichsämter — dieses Gesetz war bekanntlich am 1. 8. in der Kabinettsitzung beschlossen worden — ausdrücklich auf den 2. 8. um, also auf einen Zeitpunkt nach dem Tode Hindenburgs.

3. Hitler verpflichtete sich in diesem Schreiben an Blomberg ausdrücklich, die Armee als einzigen Waffenträger in der Nation zu verankern.

**Haseloff:** Würden Sie bitte die Eidesformel bekanntgeben.

**Bogatsch:** Bitte die beiden Eidesformeln: Die der Weimarer Republik und die Hitlersche.

**v. Witzleben:** Eidesformel 1919, Reichsgesetzblatt Seite 1383: „Alle öffentlichen Beamten und Angehörigen der Wehrmacht sind unverzüglich auf die Verfassung des Deutschen Reiches zu vereidigen, und zwar leisten

1. die Reichsbeamten den Eid: „Ich schwöre Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten“,

2. alle übrigen öffentlichen Beamten den Eid: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung“,

3. die Angehörigen der Wehrmacht den Eid: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung und gelobe, daß ich als tapferer Soldat das Deutsche Reich und seine gesetzmäßigen Einrichtungen jederzeit schützen, dem Reichspräsidenten und meinen Vorgesetzten Gehorsam leisten will“.

Das war die Vereidigung, die bis 1933 galt. Dann die nächste, Ihnen ja bereits vorgetragene Änderung . . .

**Haseloff:** Darum war auch eine nochmalige Vereidigung nach dem Tode Eberts in keiner Weise notwendig. Denn der Soldat war auf die Person des Oberbefehlshabers und des Reichspräsidenten, was den Gehorsam betraf, vereidigt.

**v. Witzleben:** Dies war also der eine Eid. Der andere ist, wie ich bereits sagte, in der Verfügung vom 1. Dezember 1933 enthalten und lautet:

„Die öffentlichen Beamten und Soldaten der Wehrmacht haben beim Eintritt in den Dienst einen Eid zu leisten“. Das ist also der Eid für die neu Eintretenden, der uns alte Offiziere und Soldaten nicht berührte. Das Nähere wird in der Verordnung des Reichspräsidenten bestimmt. Der Reichspräsident verordnet:

Es schwören die Soldaten der Wehrmacht 1933:

„Ich schwöre bei Gott diesen heiligen Eid, daß ich meinem Volk und Vaterland allzeit treu und redlich dienen und als tapferer und gehorsamer Soldat bereit sein will, jederzeit für diesen Eid mein Leben einzusetzen“. Da ist also nicht mehr das Amt des Reichspräsidenten genannt.

**Stadtmüller:** Also ich glaube, hier drängt sich doch der Verdacht auf, daß die Neufassung dieses Eides ganz bewußt und planmäßig von Hitler als Übergangsmaßnahme gedacht war. Man eliminierte einmal die Verfas-

#### INHALT DIESER BEILAGE:

Theodor Eschenburg:

Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit (S. 278)

Artur W. Just:

Situation der Volksrepublik China (S. 286)

sung — denn die war ja das Beunruhigende dabei — und zum anderen die Person des Reichspräsidenten und des Oberbefehlshabers. „Volk und Vaterland“ — wenn man dann die Formel proklamierte: „Hitler ist Deutschland und Deutschland ist Hitler“, so kam man zu dem gewünschten Ergebnis von Akt 3 der neuen Eidesfassung.

**v. Witzleben:** Es ist hierbei auffallend, daß in § 1 steht: Die öffentlichen Beamten schwören: „Ich werde Volk und Vaterland Treue halten, Verfassung und Gesetze beachten und meine Amtspflichten gewissenhaft erfüllen, so wahr mir Gott helfe“. Was damals für den Soldaten diese Eidesleistungen bedeuteten, ist nun wohl klar.

**Haseloff:** Haben Sie den Blomberg-Eid auch zur Hand?

**v. Witzleben:** Der Blomberg-Eid lautet folgendermaßen: „Die öffentlichen Beamten und Soldaten der Wehrmacht haben den Diensteid in folgender Form zu leisten: — Und zwar ist das Gesetz über die Vereidigung von Beamten und Soldaten, Reichsgesetzblatt vom 20. August, von Blomberg unmittelbar auf dem Verordnungswege am 2. August vormittags herausgegeben worden. Gesetz wurde es erst am 20. August 1934, gemäß Gesetzblatt 1934, Teil I, Seite 785.

Der Diensteid der Wehrmacht lautet:

„Ich schwöre bei Gott diesen heiligen Eid, daß ich dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler, dem Obersten Befehlshaber der Wehrmacht, unbedingten Gehorsam leisten und als tapferer Soldat bereit sein will, jederzeit für diesen Eid mein Leben einzusetzen“.

Von Volk nichts mehr, nichts von Verfassung, nichts von Reich.

**Sendtner:** Man kann nur sagen: Was ist hier eigentlich zusammengeschworen worden bei Gott dem Allmächtigen innerhalb von zwölf Jahren! Sie leiteten die Sache mit dem Hinweis auf die Gesetze über die Vertretung des Reichspräsidenten ein. Das ist eine staatsrechtliche Frage, die uns bei der Eidesuntersuchung nicht unmittelbar beschäftigt, aber doch hineingehört. Die Reichsverfassung von Weimar legte fest, daß der Reichspräsident durch den Reichskanzler vertreten wird; im Falle längerer Behinderung wählt der Reichstag einen Stellvertreter. Demgemäß wurde beim Tode Eberts verfahren. Vertreter des verstorbenen Reichspräsidenten war der Reichskanzler Luther. Nach etwa zehn Tagen wählte — wählte der Reichstag! — den Reichsgerichtspräsidenten Dr. Simons zum Stellvertreter.

Das Gesetz vom 17. Dezember 1932, das die Vertretung in allen Fällen automatisch dem Reichsgerichtspräsidenten übertrug, war ein verfassungsänderndes Gesetz und mußte mit verfassungsändernder Mehrheit angenommen werden. Es ist sicher mit dieser Mehrheit angenommen worden, sonst wäre es damals unter den Nazis sofort umstritten gewesen. Dann kommt nach wenigen Monaten das Ermächtigungsgesetz. Hier ergibt sich eben die Frage:

Gilt das Ermächtigungsgesetz für die Reichsregierung als Ermächtigung zu beliebigen Verfassungsänderungen? Das bestreite ich. Ich bin überzeugt, daß das nicht der Fall ist. Jedenfalls war das auch gar nicht die Absicht und widerspricht allem, was Hitler als Kommentar dazu ursprünglich gegeben hat. Aber immerhin muß die Frage beantwortet werden: Konnte dieses Ermächtigungsgesetz zu beliebigen Verfassungsänderungen benützt werden oder nicht?

**Stadtmüller:** Ich möchte dazu noch grundsätzlich etwas sagen. Wenn wir durch einen Nebel von unklaren Vorstellungen über die moralische Bindekraft des Eides durchstoßen wollen zu einer klareren Auffassung, so müssen wir wahrscheinlich über zwei Dinge in unserem Kreise sprechen:

1. über die Frage, was der Eid überhaupt ist; denn darüber herrschen in Deutschland seit langem sehr unklare Vorstellungen;

2. ob Hitler auf Grund dieses Gesetzes vom 2. August 1934 überhaupt auf Treuepflicht Anspruch hatte und sich diese Treuepflicht durch Eid bestätigen lassen konnte.

Die erste Frage ist, mehr eine moralische und philosophische; die zweite ist weitgehend eine historische und staatsrechtliche.

Wir müßten uns, meine ich, über den Eid grundsätzlich unterhalten und zwar zunächst nicht über den militärischen Eid, sondern darüber: was ist der Eid, und innerhalb welcher Grenzen kann er den Eidleistenden zu einem bestimmten Verhalten überhaupt verpflichten? An sich wird man fragen: Weshalb ist das notwendig? Es wäre durchaus nicht notwendig, darüber auch nur drei Worte zu sprechen, wenn nicht im deutschen Volk darüber durchaus nebelhafte Vorstellungen herrschten, äußerst nebelhafte, etwa der Mentalität des alten Hagen von Tronje im Nibelungenlied entsprechend: Treue um jeden Preis, auch bis ins Verbrechen hinein.

**v. Witzleben:** Wir müssen zu dem Eidproblem Stellung nehmen. Erst einmal überhaupt zum Eid, und dann zum Eid im „Dritten Reich“.

#### Der rechtliche Standpunkt

**Hölper:** Im Rechtssinn unterscheidet man zwei Arten des Eides:

1. den Eid, durch den eine Partei im Zivilprozeß, ein Schuldner bei der Zwangsvollstreckung, ein Zeuge oder ein Sachverständiger die Wahrheit ihrer Aussagen vor Gericht in einer besonders feierlichen Form bezeugen.

2. den Eid, durch den eine Verpflichtung oder ein Versprechen feierlich bekräftigt wird, z. B. den Beamteneid, den Amtseid der Geschworenen und Schöffen, den Fahneneid.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Eidesformen zeigt sich auch bei ihrer verschiedenen Behandlung in strafrechtlicher Hinsicht. Dafür zwei Beispiele: Der Zeuge, der vorsätzlich oder fahrlässig falsch schwört, wird nach dem Strafgesetzbuch wegen Meineides bzw. Falscheides bestraft. Der Soldat, der fahnenflüchtig geworden ist und damit seinen Fahneneid gebrochen hat, wird wegen Fahnenflucht, aber nicht wegen Eidesverletzung bestraft.

**Stadtmüller:** Darf ich zu meiner Belehrung eine Zwischenfrage stellen: Es gibt doch heute im bürgerlichen Recht keine Möglichkeit mehr, ein

Rechtsgeschäft mit einem Verpflichtungseid zu bekräftigen? Das ist doch gar nicht mehr vorgesehen.

**Hölper:** Nein, das gibt es nicht mehr.

**Stadtmüller:** Also ist der Verpflichtungseid praktisch reduziert auf die Möglichkeit des Beamteneides und des Soldateneides.

**Hölper:** Im wesentlichen, Ja. — Beim Verpflichtungseid stellt sich nun der Fahneneid als etwas Besonderes dar. Der ganzen Tradition nach hebt sich dieser Eid heraus, und der Gesichtspunkt der Treuepflicht steht hier sehr wesentlich im Vordergrund.

Staatsrechtlich gesehen, erheben sich gegen die Gültigkeit des geleisteten Eides verschiedene Bedenken; wie weit sie durchschlagen, möchte ich dahingestellt sein lassen. Man hat aus den anderen Verpflichtungseiden erstens von der verfassungsrechtlichen Seite her geltend gemacht, daß das Ermächtigungsgesetz keine Veränderungen des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vorsah. Daraus folgerte man dann weiter, daß das Gesetz vom 1. 8. 1934, nachdem das Amt des Reichspräsidenten mit dem Amt des Reichskanzlers vereinigt wurde, durch dieses Ermächtigungsgesetz nicht gedeckt und daher rechtsungültig war.

Der zweite Gesichtspunkt war der, daß durch das Ermächtigungsgesetz und weitere Gesetze die Weimarer Verfassung, wenn auch nicht ausdrücklich aufgehoben, so doch praktisch außer Kraft gesetzt wurde, daß aber der frühere Eid auf die Weimarer Verfassung nicht etwa widerrufen wurde und eine Entbindung von diesem Eid nicht erfolgte. Jedenfalls bleibt es fraglich, ob der auf Hitler geleistete Fahneneid überhaupt gültig war. Entscheidend ist aber meines Erachtens vor allem: Der Verpflichtungseid auch auf einen Hitler begründete nicht eine einseitige, sondern eine zweiseitige Verpflichtung.

**Bogatsch:** Darf ich einmal etwas einwerfen, was sehr selten in den Diskussionen auftaucht: daß nämlich Hitler selbst einen Eid geleistet hat und zwar dem Reichspräsidenten v. Hindenburg. Sie wollen doch darauf kommen? Das ist nämlich meines Erachtens ein ganz entscheidender Punkt.

**Hölper:** Gewiß, das wollte ich noch sagen: Hitler hat ja selbst diese Verpflichtung durch seinen Eid gegenüber dem damaligen Reichspräsidenten bekräftigt.

**Pater Pribilla:** Aber hat Hitler als Präsident einen Eid geleistet?

**Hölper:** Nein, nur als Reichskanzler.

Ich sprach zuerst von der gegenseitigen Verpflichtung, die durch den Fahneneid begründet wird. Dieser Gedanke kommt an einer Stelle des Buches „Gottesgnadentum und Widerstandsrecht“ von Kern besonders klar zum Ausdruck:

„Der Grundgedanke des deutschen Rechts ist, daß Herrscher wie Untergebene dem Recht verbunden sind. Dem Recht gilt eigentlich die Treue beider Teile. Das Recht ist der Schnittpunkt ihrer beider Treuepflichten. Wenn also der König das Recht bricht, verliert er ohne weiteres, eben durch sein Handeln, den Anspruch auf die Treue der Untertanen“.

**Pater Pribilla:** Das ist das altdeutsche Recht.

**v. Witzleben:** Herr Oberstaatsanwalt, ich bin Ihnen sehr dankbar, daß Sie gerade das noch einmal so herausgestellt haben; der Eid ist eine Angelegenheit, die immer auf Gegenseitigkeit beruht. Niemals kann er ein einseitiger Akt sein.

**Stadtmüller:** Vielleicht stellen wir die Sache noch klarer, wenn wir hier einfach von Treueid sprechen; denn der Fahneneid ist ja ein Spezialfall des Treueides. Der Beamteneid ist ein Treueid, der Fahneneid des Soldaten und ebenso auch der Eid des Staatshauptes auf die Verfassung.

**Bogatsch:** Der Eid des Reichskanzlers auf die Verfassung gegenüber dem damaligen Reichspräsidenten v. Hindenburg enthielt die Worte: „... die Verfassung und die Gesetze zu wahren und die Geschäfte unparteiisch und gerecht gegen jedermann zu führen“.

**Stadtmüller:** Das hat Hitler geschworen?

**Bogatsch:** Das hat Hitler als Reichskanzler geschworen.

**Hölper:** Auch ich bin der Meinung, daß der Gesichtspunkt, daß es sich um einen Treueid handelt, sehr wesentlich ist; denn wenn wir auf das germanische Recht zurückgehen, müssen wir feststellen, daß dieses germanische Recht den Begriff des Gehorsams in dem Sinne überhaupt nicht gekannt hat. Wir sprechen ja auch nicht von Nibelungengehorsam, sondern von Nibelungentreue. Da liegt der wesentliche Unterschied. Im alten germanischen Recht gilt der Begriff „Gehorsam“ nach einem Rechtsatz, für Sklaven; der Freie ist nur zur Treue verpflichtet und Treue setzt Gegenseitigkeit voraus.

**Pater Pribilla:** Nun darf ich aus dem deutschen Recht — Holtzendorff hat das geschrieben — vorlesen:

„Beruhte doch das germanische Volkskönigtum auf dem Gedanken der Verantwortung des Königs für seine Funktionen. Der König, der dem Volke nicht Gedeihen brachte, wurde verjagt; durch Treueschwur, Huldigung hingegen wurde dem König, der dem Volke als Schutz seines Gedeihens erschien, deshalb die Unabsetzbarkeit zugesichert. Die Idee des Widerstandsrechts entspricht ganz allgemeinen deutschen Rechtsgedanken.“

Das ist nur später in Deutschland zurückgetreten durch den Absolutismus und dann auch während des 19. Jahrhunderts. Das ist aber auch alles geschichtlich zu erklären; denn im 19. Jahrhundert waren die Könige ja keine Tyrannen. Es traten damals die revolutionären Ideen sowohl in Deutschland wie in Italien und Frankreich auf, und deshalb entsprach es der Haltung der Christen, besonders der Katholiken und Protestanten, sich als die Stützen des Thrones hinzustellen. Daher kam es, daß die Frage, ob es ein Widerstandsrecht gibt, überhaupt verpönt war. Jeder, der die Frage bloß erörterte, geriet schon in den Verdacht, ein Revolutionär zu sein. Man dachte, das bleibt eben in Ewigkeit so. Wir haben so gute Verhältnisse. Aber nachher kamen wir dann in dieses Schlamassel, auf das wir völlig unvorbereitet waren.

Wir müssen ganz offen sein: Auch die Kirchen haben vor diesem Faktum wie vor etwas Unfaßbarem gestanden. Der Kardinal Bertram, ich weiß es von seinem Vertrauten, sagte, er schaue zu einem Reichsminister des Äußeren auf; dieser erschien ihm eben immer noch als eine verehrungswürdige Persönlichkeit. Daß er ein Verbrecher war, konnte er überhaupt nicht fassen.

Nun standen diese Leute aber vor der neuen Situation, und ich möchte Ihnen kurz sagen — vielleicht wird es Sie interessieren — wie oft große Denker, aber auch kleine Denker, etwas ganz Richtiges in eine kurze Formel fassen. Es steht im Anfang der Summa Theologica beim Thomas von Aquino der kurze Satz: „Exercitus ad bonum civitatis ordinatur“, d. h.: „Das Heer ist zum Wohle des Staates bestimmt“. — Ein Heer, das Selbstzweck ist, ein Heer, das den Verbrechern hilft das Volk zu versklaven, ist eben ein innerer Widerspruch. Es war mir deshalb hochinteressant, wie mir hier ein Professor der Medizin, als die Anfänge des „Dritten Reiches“ sichtbar wurden, sagte: „Jetzt muß man die Geschichte der Praetorianer lehren“.

Das war die Entscheidung für das Heer: Bleiben wir ein Heer, das dem Staate dient, oder werden wir eine Parteitruppe? Besonders Generaloberst Beck sträubte sich mit ganzer Seele dagegen, er wollte nicht einer Partei, er wollte seinem Volke dienen. Das ist ihm aber dann nicht mehr gelungen, und das Heer wurde eben eine Parteitruppe. Die Partei herrschte über den Staat, und so wurde es ja auch formuliert: „Die Partei befiehlt dem Staat“.

Das war das Unglück. Wir haben es aber nicht gesehen, weil wir Deutschen bei all unseren Vorzügen — wir sind fleißig, vielleicht das fleißigste Volk der Welt, wir haben Erfinder, Dichter, Musiker — eben keine großen Politiker hervorgebracht haben. Die Politiker sind bei uns sehr dünn gesät. Und unser Volk wurde da in seinem schwächsten Punkte geprüft.

**Hölper:** Über die Treuepflicht im germanischen Recht gibt es eine kleine Geschichte, die von einem Norweger, Snorri Sturluson, stammt. Da heißt es:

„Dieser König läßt keinen mit sich sprechen“, redet der greise Gesetz-sprecher vom Tiundaland, „und mag nichts hören, als was ihm selbst

wohlgefällig zu hören ist und welches er mit aller Hitze betreibt. Deshalb wollen wir Bauern, daß Du, König Olaf, Frieden schließt. Willst Du aber unser Begehren nicht erfüllen, so werden wir Dich töten und nicht länger Unfrieden und Ungesetzlichkeit dulden; denn so haben es unsere Voreltern gemacht. Sie stürzten fünf Könige in einen Brunnen bei Mula-thing, weil sie so von Hochmut erfüllt waren und gegen das Gesetz handelten.“

Die Verpflichtung zur Treue gegenüber dem Volk und Vaterland besteht bereits ohne den Eid, für den Beamten, der dem Staate dient und genau so für den Soldaten. Die Verpflichtung wird ja nicht erst durch den Eid begründet, sondern bereits durch die Anstellung im Staatsdienst oder die Einberufung zur Wehrmacht.

Wenn ich also das Recht auf Widerstand gegen einen pervertierten Staat bejahe, dann kann ich es grundsätzlich wegen des geleisteten Eides nicht verneinen.

Hier wäre nur noch die Frage zu klären, ob man nicht deswegen, weil der Eid mit der Formel „unbedingter Gehorsam“ geleistet wurde, sagen muß: Ich habe das Recht auf Widerstand verloren, weil ich verpflichtet bin, unbedingten Gehorsam zu leisten.

Hierzu wäre zu sagen: „Unbedingt“ ist natürlich auch hier nicht so auszulegen, daß ich verpflichtet bin, jeden Rechtsbruch mitzumachen. Ich darf darauf hinweisen, daß das Militärstrafgesetzbuch trotz der Forderung nach unbedingtem Gehorsam das Recht enthält, einen Befehl nicht zu befolgen, der ausgesprochen rechtswidrig ist. Auch daraus ergibt sich, daß dieses „unbedingt“ nicht in dem Sinn zu verstehen ist, daß ich jeden Befehl, von dem mir im vornherein klar ist, daß er rechtswidrig ist — wenn wir z. B. mein Kompaniechef befiehlt, einen Kriegsgefangenen ohne jeden Grund zu erschießen, — ausführen muß und auf Grund meines Eides zu diesem unbedingten Gehorsam verpflichtet bin.

**Haseloff:** Das „unbedingt“ soll doch, meinem Gefühl nach, viel eher zum Ausdruck bringen, daß ich mich in einem von mir als rechtlich empfundenen Gehorsam bis zum letzten einsetze.

**Pater Pribilla:** Praktisch haben ja auch im letzten Kriege manche Kommandeure das so ausgeführt. Der Kommissar-Befehl z. B. ist an einigen Stellen einfach nicht durchgeführt worden, auch Befehle zur Tötung abgeschossener Flieger usw. Unter der Hand ist das also schon richtig interpretiert worden, aber wir müssen das in der Theorie immer klar hervorheben, weil diese Fragen unserem Volke bis jetzt fremd waren.

**v. Witzleben:** Der Eid band ja sehr viele Offiziere bis zuletzt an das System, mochten sie dessen verbrecherischen Charakter auch erkennen. Gehorsam und Pflichterfüllung hielten diese Offiziere auch weiterhin für geboten. Sie standen auf verlorenem Posten.

Die Tragik ihrer inneren Situation zwingt uns die Frage auf, ob der Eid weiterhin bindet, wenn derjenige, der auf der Gegenseite die Verpflichtung hat, den Eid bricht. Stellt also der Eid gegenüber diesem Eidbrecher, als den wir Hitler erkannt haben, noch eine bindende Verpflichtung dar?

#### Grenzen des Eides

**Küneth:** Durch die Forderung des Eides versucht der Staat, sich eine höchstmögliche Zuverlässigkeit des Staatsbürgers zu sichern. Es geht hier um die Zuverlässigkeit, und er droht auch mit Strafe bei Verletzung dieser Verpflichtung, dieses Eides. Nun ist aber mit Recht schon gesagt worden, daß es sich hier ja um eine zweiseitige Verpflichtung handelt, nämlich um die Verpflichtung des Eidnehmers und die Verpflichtung des Eidgebers.

Die Verpflichtung des Eidnehmers besteht darin, daß er zum verantwortlichen Dienst für den Staat ruft. Zugleich aber muß er, wenn er einen Eid verlangt, auch die Grenzen des Eides anerkennen und berücksichtigen. Es gibt bei einem Eid niemals einen unbedingten Gehorsam. Die frühere Formulierung des unbedingten Gehorsams ist auf jeden Fall vom ethisch-christlichen Standpunkt aus zu verwerfen und stellt eine Formulierung dar, die wir immer bekämpfen müssen.

Worin liegen die Grenzen des Eides?

In der grundsätzlichen Verantwortung sowohl des Eidnehmers als auch des Eidleistenden vor Gott. Das heißt also, der Eid geht niemals an den Geboten Gottes vorbei, sondern er hat sie immer im Auge. Die Bindung

an die Gebote Gottes wird vom Eid nicht eliminiert, sondern ist darin eingeschlossen. Der Eid ist also das feierliche Versprechen, das zwischen dem Eidnehmer und dem Eidgeber vollzogen wird, den Dienst verantwortlich vor Gott wahrzunehmen. Gott wird hier geradezu als der Garant der Wahrheit anerkannt; denn Gottes richterliche Entscheidung (das ist ja der Sinn) steht über dem Eid. Für den Christen sind darum die Grenzen des Eides eigentlich ohne jede Diskussion gegeben, ob er ihn mit oder ohne religiöse Eidesformel leistet. Für den Christen ist diese Begrenzung des Eidvollzuges selbstverständlich.

Die Verpflichtung des Eidgebers besteht ja nun darin, daß er sich auch an eine ganz bestimmte Aufgabe bindet. Wenn der Staat den Eid fordert, so bindet er sich nämlich selber an eine Aufgabe. Auch der Beamteneid bedeutet ja die Bindung des Eidgebers an den Staat. Der Soldateneid ist nicht willkürlich; auch hier wird derjenige, der den Eid leistet, wiederum an eine bestimmte Verpflichtung gebunden.

Ich würde also sagen: Die Eidesleistung besagt Stärkung der Verantwortlichkeit für die rechte Erfüllung der übernommenen Pflicht. Sie bedeutet also nicht eine Eliminierung, eine Ausschaltung, sondern im Gegenteil, hier wird das Verantwortungsbewußtsein aufs höchste gefordert und gestärkt. Die Eidesleistung stellt darum keine Ausschaltung, sondern eine Anrufung und eine Anerkennung der Autorität Gottes dar. Es wird hier gerade etwas gesagt, was ungemein wichtig ist, und ich würde es sogar für fraglich halten, ob die heutige Tendenz, den Eid zu umgehen, sehr glücklich ist. Denn was heißt „Verpflichtung“? Ist „Verpflichtung“ nur ein anderes Etikett, das die gleiche Sache schmackhafter machen soll? Es geht hier immer um eine Verpflichtung ganz besonders feierlicher Art.

**v. Witzleben:** Im Amt Blank meint man anscheinend, der Eid sei durch die vielen Eidesleistungen seit 1919 und das viele Hin und Her so entwertet worden, daß er heute nicht mehr dasselbe wie früher bedeute. Wenigstens muß ich diese Ansicht unterstellen, sollte man wirklich dazu kommen, nur noch eine Verpflichtung unterschreiben zu lassen. Wir sind aber gehalten, im Hinblick auf die Opposition zu diesem Eidproblem Stellung zu nehmen; denn in der bisher erschienenen Literatur über die Opposition ist diese Frage meist umgangen worden. Wir müssen sie als Soldaten beantworten, aber auch von der Moraltheologie her und vom juristischen Standpunkt aus eine Antwort finden.

**Haseloff:** Was Sie sagen, ist ganz richtig. Blank begründet diesen Entschluß damit, daß so viele Leute in Deutschland keine echte religiöse Bindung mehr haben; außerdem sei der Soldateneid in der Nazizeit zu oft mißbraucht worden.

**Küneth:** Die heutige Kritik am Eide ist natürlich verständlich. Es ist psychologisch durchaus einzusehen, daß man gegenüber der Eidinflation der Vergangenheit heute sehr behutsam und vorsichtig geworden ist. Trotzdem kann ich die Entwicklung, die wir heute vor uns sehen, nicht gutheißen. Denn das bedeutet schon wieder ein Zugeständnis an eine saecularistische Entartung. Es ist zwar ein Tatbestand, den wir vor uns haben, aber es ist Saecularismus. Wir haben, wenn wir ethisch-theologisch als Menschen christlicher Überzeugung darüber nachdenken, die Aufgabe, den rechten Gebrauch, das rechte Verständnis vom Mißbrauch zu unterscheiden. Und wenn in der Vergangenheit ein Mißbrauch vorlag, so heißt die Aufgabe nicht, sich durch ein Ausgleichsmanöver gleichsam an der kritischen Frage vorbeizudrücken, sondern vielmehr, den rechten Gebrauch, das rechte Verständnis wieder in die Mitte zu stellen. Das würde ich als ethische Aufgabe ansehen.

Ich möchte noch auf eines hinweisen. Warum ist denn das so wichtig? Weil der Eid ein geradezu klassisches Zeichen dafür ist, daß eine Staatsordnung eben nicht autonom in sich ruht und aus sich verstanden werden darf, sondern, daß eine Staatsordnung, wenn sie recht begriffen wird, immer nur theologisch in Gott begründet wird. Darum bedauere ich es, wenn man hier an dieser Kardinalfrage des rechten Staatsverständnisses vorbeigeht.

Noch ein letztes zur Frage der Ablösung des Eides: Ich würde sagen, der Eid ist dann zu Ende gekommen, wenn die rechtmäßige Beziehung zwischen Eidnehmer und Eidgeber aufgelöst ist.

Wodurch werden die rechtmäßigen Beziehungen, welche die Voraussetzungen des Eides sind, aufgelöst? Durch zweierlei. Einmal wenn die

eidlichen Verpflichtungen mißbraucht werden, wenn also der, der den Eid geleistet hat, auf Grund des Eides zu Handlungen veranlaßt wird, die im Widerstreit zum eigentlichen Sinn des Eides stehen, also gleichsam zu gottwidrigen Handlungen. Damit wird durch den Eidnehmer der Eid selber mißbraucht und in Frage gestellt. Und zweitens, das ist nun die andere Seite der gleichen Sache, wenn eben eine Grenzüberschreitung vorliegt, und die liegt wiederum dann vor, wenn die Ausrichtung auf Gottes Willen, der beide verpflichtet sind, außer acht gelassen wird. In diesem Falle, würde ich sagen, kann es sich nicht mehr um einen Eidbruch handeln, sondern hier wird das vorausgegebene Rechtsverhältnis überhaupt schon von vornherein unterminiert und aufgelöst.

Abschließend möchte ich darum die folgende Formulierung geben: Gehorsamsverweigerung und Widerstand des Christen in diesen von uns heute erörterten Fällen sind eine echte und notwendige Erinnerung an die eigentliche sittlich-religiöse Qualität des Eides. Es handelt sich also nicht um eine Verteidigung des Eidbruches, das würde ich für falsch halten. Vielmehr muß die Tatsache, daß der Eid nicht mehr in Kraft ist, verstanden werden als Wille, den Eid zu erhalten. Meine These lautet also: nicht Eidbruch, sondern Zeichen der Eiderhaltung im rechten Verständnis.

**v. Witzleben:** Die Opposition hat ja den Eid überhaupt erst wieder an den rechten Fleck gebracht.

**Küneth:** Genau das meine ich.

**Kinder:** Meiner Meinung nach wird man im führenden politischen Amt und besonders im Soldatendienst auf den Eid nicht verzichten können. Weil es hier um Leib und Leben, um Einsatz der ganzen Existenz und Person geht, muß eine Bindung bestehen, die nicht nur durch meine Person vollzogen wird, sondern durch etwas, was größer und wichtiger ist als ich selbst. Weil ich mich selbst ja einsetzen soll, muß das, was mich bindet, größer und wichtiger sein, als ich es bin. Es muß also wenigstens eine Bindung sein durch das, was dem Betreffenden als Höchstwert gilt. Wir als Christen können es nur als Bindung durch Gott ansehen. Und da möchte ich zu dem Eid zweierlei sagen. Einmal, daß das, was den Eid begründet, ihn auch begrenzt. Wenn ich bei Gott schwöre, so wird auch durch Gott und Gottes Willen der Eid begrenzt. Ich werde also durch die Eidesleistung nicht ein Automat des Kadavergehorsams, sondern meine ethische Verantwortlichkeit wird dadurch noch gesteigert. Indem ich sage: „Ich schwöre bei Gott“, mache ich mich Gott gegenüber verantwortlich. Und „Man muß Gott mehr gehorchen als den Menschen“ liegt schon in der Grundlage des Eides, in seinem Wesen.

Das zweite ist dies: Woran binde ich im Eid? Ein Eid ist kein Blankoscheck, sondern ich muß mich an eine objektive Norm binden. Selbst beim alten monarchischen Eid waren die Kriegsartikel grundlegend als objektive Norm für das, woran man gebunden war. Das fehlte in dem Hitler-Eid: Kriegsartikel, Verfassung oder etwas, woran Eidgeber und Eidnehmer beide gebunden waren. Wenn ich also meinetwegen die Verfassung zugrundelege, so ist auf diese Weise auch dahingehend eine Begrenzung gegeben, daß, wenn mein Eidverhältnis dieser nicht mehr dient, sondern ihr entgegengesetzt ist, ich den Eid nicht breche. Vielmehr verpflichtet mich dieser Eid gerade, dagegen zu handeln, weil es ja gegen das geht, woran ich mich gebunden habe. Ich würde sagen, nicht das sittlich schlechte Verhalten des Eidnehmers entbindet mich. Wenn es so ist, daß ich durch Gott gebunden bin und durch die Kriegsartikel, auf die ich im Eid schwöre, so kann der Eidnehmer Eidbrecher sein, und ich bleibe doch noch gebunden. Dadurch, daß er Eidbrecher ist, bin ich nicht entbunden, also nicht durch die sittliche Qualität des Eidnehmers, der sich als ein Schuft erweist, sondern nur durch Gott und durch die objektive Norm der Kriegsartikel. Eine andere Lösung dürfte man, glaube ich, nicht freigeben.

Der Erlanger Professor Elert hat diese Formel des Hitler-Eides im Vergleich mit früheren Eidesformeln, die er alle geschichtlich bis zum alten Fritz zurück kennt, ausgezeichnet und scharfsinnig analysiert \*).

Er gibt eine ernsthafte Analyse jedes einzelnen Momentes des Hitler-Eides im geistesgeschichtlichen Zusammenhang mit ethischen Normen.

\*) Prof. D. Dr. Werner Elert, „Deutsches Pfarrblatt — Bundesblatt d. deutschen evangelischen Pfarrvereine —“ Heft 13, 14 und 15, 1952.

### Schwierigkeit der heutigen Situation

**Stadtmüller:** Ich stimme der Auffassung vollkommen zu, daß der religiöse Eid selbstverständlich den unbedingten Gehorsam im Sinne des Kadavergehorsams ausschließt. Ich glaube aber, wir müssen eine praktische, sehr handfeste Schwierigkeit in der heutigen Situation sehen. Das, was wir gesagt haben, gilt für den religiösen Eid. Der Eid ist ursprünglich, schon in vorchristlicher Zeit, eine bedingte Selbstverfluchung des Eidleistenden, wenn er dies Versprechen bricht. In den meisten Sprachen, rein linguistisch, heißt ja schwören, „sich verfluchen“. Die christliche Form lautet: „Ich schwöre bei Gott“, und die Beteuerung dazu: „So wahr mir Gott helfe“; wenn er den Eid bricht, verzichtet er auf die Gnadenhilfe Gottes — etwas Ungeheuerliches für den gläubigen Christen!

Wenn nun ein Mensch im Jahre 1953 einen Eid schwört: erstens ohne die Anrufung Gottes, zweitens ohne die furchtbare Beteuerung „so wahr mir Gott helfe“ und drittens ohne den inneren Glauben an Gott — so frage ich mich: Ist dieser Eid nicht eine leere Hülle? Was hat er psychologisch für eine verpflichtende Kraft? Damit versuchen wir, eine Form zu konservieren. Bitte, ich sehe auch den pädagogischen Nutzen der Konservierung solcher Formen ein. Auch das ist noch etwas, vielleicht besser als nichts. Ich möchte nur die Aufmerksamkeit darauf lenken. Man sollte einmal über diese doch immerhin bestehenden Schwierigkeiten sprechen.

**v. Witzleben:** Herr Professor, der Eid auf Hitler wurde aber auch „bei Gott“ geleistet. Der Eid, mit dem uns Herr v. Blomberg am 2. August 1934 überfiel, war ein religiöser Eid.

**Stadtmüller:** Ja, weil Hitler als Massenpsychologe natürlich wußte, daß ein solcher Eid mehr wert ist. Ich sprach hier ja nicht über den Eid

Hitlers speziell, sondern über die grundsätzliche Frage des Eides. Hitler wußte natürlich, daß ein Eid, der bei Gott geschworen wird — auch wenn er nicht daran glaubte — den Menschen stärker bindet. Darum legte er Wert auf diese Formulierung.

Wie ist das aber nun heute grundsätzlich? Selbstverständlich beschäftigen wir uns vorwiegend mit der Eidsituation des Offiziers unter Hitler, aber darüber hinaus doch mit dem Problem des Eides im allgemeinen. Besteht überall die Freiheit, den Eid mit oder ohne religiöse Formel zu leisten? Ich frage mich, was hat eigentlich für einen Atheisten eine Eidformel ohne Beteuerung, ohne religiöse Beteuerung, für einen ethischen Verpflichtungsgrund? Ich sehe keinen!

**v. Witzleben:** Sie meinen, Herr Professor Kinder, daß auch Verfehlungen und Eidbruch seitens des Eidnehmers den Eid als solchen nicht auflösen?

**Kinder:** Wenn der Eid an eine objektive Norm gebunden ist, die Kriegsartikel z. B., wenn diese Sicherheit da ist.

**Stadtmüller:** Ich glaube, Sie so zu verstehen: Wenn der oberste Kriegsherr persönlich der größte Schuft ist, so hat der Soldat oder Offizier nicht das Recht zu sagen: „Weil der moralisch eine schlechte Zensur verdient, halte ich meinen Fahneneid nicht“. Die Auflösung des Eides tritt erst dann ein, wenn vom Soldaten mit Berufung auf den Fahneneid Dinge gefordert werden, die unsittlich sind.

**v. Witzleben:** Ich möchte konkret die Frage stellen: Waren die Mitglieder der Opposition Eidbrecher oder nicht?

**Kinder:** Nein, sie hatten bei Gott geschworen, und der Gottesgehorsam steht über dem Menschengehorsam.

## THEODOR ESCHENBURG

# Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit

Die vorliegende Veröffentlichung gibt die Antrittsvorlesung des Verfassers an der Universität Tübingen vom 11. Februar 1954, stellenweise gekürzt sowie durch einige Ausführungen und Anmerkungen erweitert, wieder. Sie wurde mit Genehmigung des Verlages W. Kohlhammer, Stuttgart und Köln, Verlagsort Stuttgart, der Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik „DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG“ Heft 7, April 1954, 7. Jahrgang, entnommen.

Der erste Absatz des Artikels 65 im Bonner Grundgesetz „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“ ist nur mit unwesentlichen Änderungen aus der Weimarer Verfassung übernommen worden (Art. 56). Eine Bestimmung gleicher oder ähnlicher Art fand sich in keiner der z. Zt. der Beratungen in Weimar schon bestehenden demokratischen Verfassungen des Auslandes. Worte wie „Politik“, „Richtlinien“ und auch „bestimmen“ sind wegen ihres vieldeutigen Inhalts und ihrer unscharfen Konturen im Sinn der Gesetzessprache untypische Bezeichnungen. Auch der auf diese Bestimmung folgende Satz „innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ verhilft nicht zur Erklärung des vorhergehenden Satzes, weil die Grenze zwischen allgemeiner Politik und einzelner ministerieller Geschäftsbereich schwer zu bestimmen ist. Obgleich dieser Artikel im organisatorischen Teil der Weimarer Verfassung wegen seiner begrifflichen Unzulänglichkeit wie ein Fremdkörper wirkt, hat der Parlamentarische Rat den Wortlaut gleichsam unbeschoren übernommen. Was hatten die Verfassungsgesetzgeber von Weimar und Bonn mit dieser Bestimmung im Sinn und wie wurde sie von denen, welchen sie galt und

gilt, nämlich Kanzlern und Ministern, in der politischen Praxis damals wie heute angewandt?

### Die Weimarer Konstruktion

Das Wort stammt in seinem Sinngehalt von *Hugo Preuss*, dem eigentlichen Vater der Weimarer Verfassung. In einer Aufsatzreihe<sup>1)</sup> hatte er gleich nach Bismarcks Sturz eine Reform der Regierungsorganisation im Reich und Preußen vorgeschlagen. Der Reichskanzler war damals gleichzeitig preußischer Ministerpräsident. Als Reichskanzler war er der allein verantwortliche Minister mit ihm unterstellten Staatssekretären als Ressortchefs, also Unterministern mit Amt, jedoch ohne Stimme. Als preußischer Ministerpräsident war er lediglich Vorsitzender einer Kollegialregierung, also primus inter pares, und als stimmführender Vertreter Preußens im Bundesrat an die Kollegialbeschlüsse gebunden. Seine Kollegen waren gleichberechtigte Vollminister mit Amt und Stimme. Nur Bismarck hatte die Verbindung so wesensverschiedener Regierungssysteme in einer Hand zu meistern vermocht. Preuss wollte dessen Nach-

1) „Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien“, abgedruckt in Hugo Preuß, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1924, S. 172 ff.

folger von der verantwortlichen Aufsicht über die bei den wachsenden Reichsaufgaben sich ausdehnenden Reichsämter einerseits entlasten und sie andererseits von dem kollegialen Druck des feudalkonservativen preußischen Staatsministeriums befreien. Der Reichskanzler sollte gleichzeitig preußischer Staatskanzler werden. Die Reichsstaatssekretäre einerseits und die preußischen Staatssekretäre andererseits sollten selbständig und unter eigener Verantwortung ihre Verwaltungen leiten, aber an die allgemeinen politischen Direktiven des Kanzlers gebunden sein. Sie sollten selbständige Amtschefs, aber ohne Kollegialstimme und unter politischer Führung des Kanzlers, sein. In dem Preuss'schen Aufsatz von 1890 findet sich zum ersten Male ein Ansatz zu Art. 56 der Weimarer Verfassung: „Deshalb tragen in allen wahrhaft konstitutionellen Staaten die Ministerien den Namen eines Mannes, der durch seine allgemeine politische Verantwortlichkeit ihre politische Richtung bestimmt und der demnach nicht primus inter pares, sondern Chef der Regierung ist“. Dem Kanzler sollte das Recht des Einblicks in die gesamte Geschäftsführung und „des Vetos gegen jede Maßregel der Ressortverwaltung“ zustehen. In Konfliktfällen sollte der Kaiser entscheiden.

Während die Liberalen das preußische Kollegialsystem auf das Reich zu übertragen vergeblich versucht, aber die Hoffnung noch nicht aufgegeben hatten, ging Preuss, der immer ein Einzelgänger in seiner Partei geblieben war, den umgekehrten Weg mit seiner Auffassung. Das Kollegialsystem, im absoluten Staat ein Segen, sei im konstitutionellen ein Hemmnis. Nicht mehr ein „unfaßbares“ Kollegium, sondern der Staatskanzler allein sollte in Preußen die politische Verantwortung tragen. Modell für diesen Vorschlag war das englische Premierminister-System in seiner zeitgenössischen Form, das, nach einem Wort Otto Hintzes<sup>2)</sup> aus jener Zeit, sich mehr und mehr in eine populäre Diktatur umwandelte. Durch Verfassungsrecht wollte Preuss eine Führungsstellung des Premiers, wie sie in England durch die Parteisitten entstanden war, schaffen. Paul Laband<sup>3)</sup> hatte in seiner strengen konstitutionellen Rechtsauffassung den Reichskanzler als Gehilfen des Kaisers bezeichnet, und Wilhelm II. hatte diese Bezeichnung in die eines „Handlangers“ des Monarchen umgewandelt. In der richtungsbestimmenden Funktion des Kanzlers, wie sie Preuss wollte, lag eine starke politische Korrektur dieser Auffassung; sie war der Ansatz zur angestrebten Parlamentarisierung.

Als Preuss 27 Jahre später, im Sommer 1917, im Moment der einsetzenden Peripetie der deutschen Kriegslage und der damit verbundenen akuten Staatskrise privat den Entwurf einer parlamentarischen Verfassung<sup>4)</sup> ausarbeitete, blieb er im Prinzip bei seinem alten Vorschlag: der Reichskanzler sollte verantwortlich für die allgemeine Politik, jeder Reichsminister für die Fachverwaltung seines Ressorts, sein.

Wiederum wandte er sich gegen die Bildung einer kollegialen Reichsregierung. Dabei bestimmten ihn nicht nur taktische Erwägungen, wie Rücksicht auf den Bundesrat, der sich durch ein abstimmendes Ministerium zurückgedrängt fühlen würde, sondern vor allem die Sorge, daß „ein noch nicht entwickeltes Parlament aus sich heraus keine Regierung bilden kann“. In der Änderung der Reichsverfassung vom 28. Oktober 1918 war nur eine parlamentarische Abhängigkeit des Reichskanzlers, nicht der Staatssekretäre, die der Kaiser auf dessen Vorschlag ernannte, vorgesehen.

Auch Max Weber gelangte in seinen zur selben Zeit veröffentlichten Vorschlägen<sup>5)</sup> zu ähnlichen Ergebnissen wie Preuss. „Politischer Leiter des Reiches“, sagte er, „wird der Reichskanzler auch künftig bleiben und seine zentrale Stellung im ganzen Zusammenspiel der politischen Kräfte beibehalten, und zwar zweifellos ähnlich wie jetzt als ein den Staatssekretären gegenüberstehender präeminenterer Einzelelminister ohne formal gleichgeordnete Kollegen... Für ein eigentliches kollegiales Reichsministerium ist gerade, wenn die Parlamentarisierung voll durchgeführt wird, kein Platz... Es ist doch kein Zufall, daß in parlamentarischen Staaten überall die Entwicklung auf eine Steigerung der

Stellung des Kabinettschefs hinausläuft. So offenkundig in Frankreich und England...“

#### Eine Regierung läßt sich nicht kollegial organisieren

In den vier Verfassungsentwürfen von Hugo Preuss heißt es übereinstimmend: „Der Reichskanzler trägt dem Reichstag gegenüber die Verantwortung für die Richtlinien der Politik, jeder Reichsminister selbständig die Verantwortung für die Leitung des ihm anvertrauten Geschäftszweiges“. An die Stelle des mehr polemischen Wortes „Richtung“, das die politische Unabhängigkeit des Kanzlers gegenüber dem Kaiser zum Ausdruck bringen sollte, waren die das Führungsamt unterstreichenden „Richtlinien“ getreten. Von einer kollegialen Beschlußfassung der Regierung ist in diesen Entwürfen nicht die Rede. Ein mehr kollegiales Zusammenarbeiten werde sich, meint Preuss, von selbst ergeben aus dieser Ordnung des Verhältnisses zwischen dem Reichskanzler und den Ressortchefs, ohne daß das Kollegialsystem von der Verfassung formell vorzuschreiben sei, was sich gerade im Interesse einer politischen Verantwortlichkeit nicht empfehle. Eine Regierung lasse sich nicht kollegial organisieren wie ein Kollegialgericht<sup>6)</sup>. Im Verfassungsausschuß wurde der von Preuss vorgeschlagenen Verantwortlichkeitspflicht des Kanzlers für die Richtlinien der Politik das sich aus dieser schon ergebende Bestimmungsrecht ausdrücklich vorangestellt. Clemens von Delbrück, der als preußischer Handelsminister die Verbindung von Kollegial- und Ressortsystem, als kaiserlicher Staatssekretär das bürokratische System aus der Regierungspraxis kannte, begründete seinen Zusatz über das Bestimmungsrecht des Kanzlers, daß dieser die Möglichkeit haben sollte, in die Verwaltung jedes einzelnen Ressorts einzugreifen, mit der Bemerkung: „Ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik des Ressorts nicht mehr im Einklang steht mit den von mir (Reichskanzler) gegebenen Richtlinien<sup>7)</sup>. Es müßte eine verantwortliche Stelle nach einem Wort Steins geschaffen werden, „in der Kraft und Einheit sich vereinigen... wo alle Fäden zusammenlaufen, eine Stelle, die in der Lage ist, in großen Zügen das Geschäft zu übersehen“; man müßte auf der anderen Seite dezentralisieren, und zwar nicht nur in die Tiefe, sondern auch in die Breite<sup>8)</sup>. Der kollegialen Entscheidung der Regierung, die Preuss bewußt in seinem Entwurf nicht vorgesehen hatte, sollten auf Antrag von Delbrück, dem einzigen erfahrenen Regierungstechniker im Verfassungsausschuß, Angelegenheiten vorbehalten bleiben, die Anlaß zu Ressortkonflikten zwischen den Ministern geben könnten. Die Politik sollte also Sache des Kanzlers, die Ressortangelegenheiten sollten Sache der Fachminister sein. Zur Entlastung des Kanzlers sollte über Ressortfragen, die über den Bereich eines Ministeriums hinausgingen, ein Kollegium entscheiden. „Es ist zweckmäßig“, sagte Delbrück, „die Möglichkeit einer zwangsweisen Entscheidung aus der Person des leitenden Staatsmannes heraus in die Majorität der Regierung zu verlegen. Es muß das Damokles-Schwert der Abstimmung über dem Haupt hartnäckiger Ressortchefs hängen“<sup>9)</sup>. Aus diesem Grunde — nicht also zum Zweck der Machteinschränkung, sondern zu dem der Entlastung des Reichskanzlers — sollte gemäß Delbrücks Vorschlag nach der Verfassung über Meinungsverschiedenheiten in Ressortangelegenheiten, über Gesetzesentwürfe einschließlich des Haushaltsplanes — letzteres, um eine Abhängigkeit der Ressortminister vom Finanzminister zu verhindern — im Regierungskollegium beraten und mit Stimmenmehrheit, (bei Stimmengleichheit sollte der Reichskanzler den Stichentscheid haben), beschlossen werden. Die gleiche Regelung sollte für alle Angelegenheiten gelten, die Verfassung und Gesetz vorschrieben; das Prinzip dieser scheinbar sauberen Arbeitsteilung erfuhr praktisch dadurch keine Änderung.

#### Die Sonderstellung des Finanzministers

Daß diese Bestimmungen sehr unbestimmt gehalten waren, hatte schon Delbrück beanstandet. Preuß wollte der Praxis und der Geschäftsordnung, die das Regierungskollegium beschließen und dem Reichspräsidenten zur Genehmigung vorlegen sollte und die als „Ergänzung zur

2) „Die Entstehung des modernen Staatsministeriums“, abgedruckt in Otto Hintze, Staat und Verfassung, Leipzig 1941, S. 309.

3) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1902, S. 63.

4) „Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der preußischen Verfassung nebst Begründung“, abgedruckt in Preuß., aaO., S. 290 ff.

5) „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, abgedruckt in Max Weber, Gesammelte politische Schriften, München 1921, S. 126 ff.

6) Verhandlungen des Verfassungsausschusses, abgedruckt in Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, S. 300.

7) aaO.

8) aaO., S. 299.

9) aaO., S. 302.

Verfassung“ gedacht war<sup>10)</sup>, die Ausgestaltung überlassen. Diese Geschäftsordnung, die 1924 erlassen wurde, unterscheidet terminologisch exakt zwischen der „Politik des Reichskanzlers“ und der „Geschäftsführung der einzelnen Reichsminister“. Nach ihr hatten die Reichsminister die Richtlinien „innezuhalten und zu verwirklichen“. Sie durften sie ohne Entscheidung des Kanzlers nicht abändern und mußten diese auch in Zweifelsfällen einholen. Maßnahmen von allgemeiner politischer Bedeutung auf einem Gebiet, für das der Reichskanzler noch keine Richtlinien bestimmt hatte, bedurften seiner Zustimmung. Er hatte nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, auf die Einheitlichkeit der Politik der Reichsminister, auf die Regierungssolidarität, hinzuwirken — also auch auf jenen Gebieten, die nicht durch die Richtlinien erfaßt waren oder erfaßt werden konnten. Alle Gesetzesvorlagen der Reichsregierung mußten einheitlich vertreten werden, auch wenn einzelne Reichsminister eine andere Auffassung gehabt hatten. Das von Delbrück angekündigte Aufsichtsrecht des Kanzlers über seine Kollegen wurde ausdrücklich festgelegt; er hatte Anspruch auf laufende Informationen und das Recht, ergänzende Auskünfte einzuholen. Andererseits hatte die Reichsregierung, allerdings nur in Form einer Sollvorschrift, Anspruch auf Information über Angelegenheiten von allgemeiner innen- und außenpolitischer, finanzieller und wirtschaftlicher Bedeutung.

Eine Sonderstellung wurde dem Finanzminister eingeräumt. Er hatte ein suspensives Vetorecht gegenüber Etatsforderungen der einzelnen Ministerien. Dieses konnte nur durch Mehrheitsbeschluß der Regierung bei gleichzeitiger Zustimmung des Reichskanzlers aufgehoben werden. Dieselbe Regelung galt in allen Beschlüssen von finanzieller Bedeutung, sofern der Finanzminister Widerspruch erhob<sup>11)</sup>. Zwar konnte der Kanzler allein mit dem Finanzminister einen Einspruch oder Beschluß gegen die Mehrheit abweisen oder ihm gegen den Finanzminister mit der Majorität zur Annahme verhelfen. Andererseits mußte er sich, falls er auf Seiten der Minderheit gegen den Finanzminister entschied, dessen Standpunkt unterwerfen.

Im engsten Zusammenhang mit dem Bestimmungsrecht über die Richtlinien steht das ausschließliche Vorschlagsrecht des Reichskanzlers bei Ernennung und Entlastung der Minister, das dessen Vorgänger in der Monarchie nach dem Stellvertretungsgesetz von 1878 schon bezüglich der Staatssekretäre gehabt hatten. Der Reichskanzler sollte sich seine Kollegen unter dem Gesichtspunkt, daß sie auch die Gewähr für die Einhaltung der Richtlinien böten, auswählen und unbotmäßige ausschalten können, allerdings vorbehaltlich der Zustimmung des Reichspräsidenten.

#### Richtlinien nur in Form von Grundsätzen

Eine nähere Begriffsbestimmung dessen, was „Richtlinien“, „Politik“ und „bestimmen“ bedeuten sollten, wurde bewußt und auch mit Recht in Verfassung und Geschäftsordnung unterlassen und der politischen Entwicklung anheimgestellt. Nach Meinung der herrschenden Lehre war es Sache des Reichskanzlers allein, nicht aber des Kabinetts, diesem Begriff von der Bestimmung der Richtlinien der Politik Gehalt und Gestalt zu geben. Er hatte die Kompetenz-Kompetenz. Auch über die Ausdrucksform der Richtlinien sagte weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung etwas. Die Regierungserklärung beim Amtsantritt, ihre Wiederholungen, Ergänzungen und Abänderungen bei der Haushaltsdebatte oder Erklärungen aus besonderem Anlaß gaben die Richtlinien in Umrissen, aber keineswegs erschöpfend, bekannt. Nicht nur, daß dem Kanzler, der kaum sein Amt übernommen hatte, in diesem Moment hierzu meist Übersicht und Kenntnisse gefehlt haben würden, sondern Regierungstätigkeit ist so mannigfaltig und vom jeweiligen Wandel der Verhältnisse abhängig, daß sie durch ein Regierungsprogramm auch nur in Umrissen nicht erfaßt werden könnte. Auch eignet sich nicht jede Angelegenheit für öffentliche Bekanntgabe; man denke nur an das Gebiet der Außen-, Finanz- oder sogar Personalpolitik. Die Richtlinien beschränken sich nicht nur auf die positive und negative Stellungnahme zu den Forderungen und Anträgen der Parteien, sondern erfassen eine

Vielzahl von Gebieten technisch-organisatorischer und, bei dem wachsenden Bereich der Ermessensentscheidungen, materieller Regierungstätigkeit, für die die Parteien, sei es mangels einheitlicher Auffassung, sei es weil sie überhaupt nicht von der parteipolitischen Meinungsbildung unmittelbar erfaßt sind, sich nicht interessieren. Es ergeben sich aus dem Regieren eine Fülle von Fragen und Aufgaben, die die Parteien weder vorgedacht noch vorentschieden haben. Zwar bindet den Kanzler seine Erklärung vor dem Parlament, für die er politisch grundsätzlich verantwortlich ist. Aber diese ist meist so allgemein abgefaßt, daß dem Reichskanzler ein breiter Ermessensraum gegeben ist. Bestimmend für die Minister sind die Richtlinien des Reichskanzlers, die er ihnen gibt. Auch von den Richtlinien verlangt ja die Geschäftsordnung nicht eine sofortige erschöpfende Bekanntgabe, sondern in einem nicht geregelten Fall die Herbeiführung einer Entscheidung des Kanzlers. *Carlo Schmid* hat im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates auf den normativen Charakter der Richtlinien hingewiesen<sup>12)</sup>. Der Kanzler kann also seine Richtlinien nur in Form von Grundsätzen bestimmen, und auch in der Behandlung eines konkreten Einzelfalles muß er seine Maßnahmen aus seinen Richtlinien begründen. Er kann z. B. nicht ohne weiteres die Versetzung eines Ministerialbeamten, es sei denn, daß es sich um einen Missionschef im Ausland handelt, verlangen.

#### Große Führungsrechte, geringe Führungsmittel

Aber so souverän der Kanzler in der Bestimmung der Richtlinien der Politik war, so fest die Minister verpflichtet waren, sie einzuhalten und zu verwirklichen, jener hatte nur eine Möglichkeit, die Einhaltung dieser Bestimmung zu erzwingen, nämlich die ultima ratio der Entlassung, und auch hierin war er abhängig von der Zustimmung des Reichspräsidenten und der Reaktion der von der Entlassung betroffenen Regierungsparteien, die ihm die Gefolgschaft kündigen und damit unter Umständen die Regierung stürzen konnten. Der Reichskanzler konnte nicht den Geschäftsbereich eines widerstrebenden Ministers einschränken, da die Organisationsgewalt in den Händen des Reichspräsidenten lag. Der Reichskanzler hatte keine Kommandogewalt über die Minister, sondern nur ein Führungsrecht<sup>13)</sup>, das wirksam wahrzunehmen, wenn auch nicht allein, doch weitgehend von seiner persönlichen Begabung abhing. Er war auf die Selbstdisziplin der anderen Minister und seiner eigenen auctoritas angewiesen. Den großen Rechten stand keine entsprechende potestas gegenüber. Die Reichsregierung stellte eine Verbindung von Kanzler-, Kollegial- und Ressortprinzip dar, bei der das Kanzlerprinzip die beiden anderen überwiegen s o I l t e.

Aber der verfassungsrechtliche Wert dieser besonderen Befugnisse des Kanzlers läßt sich erst ermessen, wenn man gleichzeitig die Rechte der beiden anderen Organe, die Einfluß auf die Besetzung des Reichskanzleramtes hatten, betrachtet. Der ihn allein ernennende Reichspräsident konnte die Abstimmung der Richtlinien des Kanzlerkandidaten mit seiner Auffassung verlangen, Abänderungen fordern, aber auch verhindern oder dulden — unter Inanspruchnahme seines Entlassungsrechts. Vom Reichspräsidenten hing es ab, ob er einen Reichskanzler, der keine Mehrheit im Reichstag fand, durch Reichstags-Auflösung zunächst im Amt hielt oder seinen Rücktritt herbeiführte, indem er den Auflösungsvorschlag verweigerte. Der Reichspräsident konnte die Vorschläge des Reichskanzlers auf Ernennung und Entlassung von Ministern nicht nur ablehnen, sondern seine eigenen Kandidaten unter Androhung der Entlassung des Reichskanzlers auch erzwingen. Der Reichspräsident hatte nach der Geschäftsordnung Anspruch auf unmittelbaren Vortrag der Reichsminister ohne Einschaltung des Reichskanzlers. Dadurch, daß das Regierungsmitglied, welches das Wehrministerium leitete, unmittelbar dem Reichspräsidenten als dem Oberbefehlshaber<sup>14)</sup> unterstand, wurde die Wirkung der Richtlinien im militärischen Bereich eingeschränkt, denn der Reichspräsident war an die Richtlinien des Kanzlers nicht gebunden. Der Reichspräsident hatte weiterhin das Recht, einen der Auflösung des Reichstages widerstrebenden Reichskanzler zu verabschieden und einen zur Auflösung bereiten zu ernennen. Die Verfassung gewährte dem Reichspräsidenten geradezu ein Mitbestimmungsrecht an den Richtlinien der Politik.

10) Arnold Brecht, Die Geschäftsordnung der Reichsministerien, S. 1.

11) Siehe auch Reichshaushaltsordnung vom 14. April 1930, § 21, 3. „Die Stellung des Bundesministers der Finanzen ist, soweit wir zu übersehen vermögen, eine der stärksten Stellungen des Finanzministers, die in den europäischen und außereuropäischen Staaten vorkommt.“ Friedrich Karl Vialon, Haushaltsrecht, Berlin u. Frankfurt a. M. 1953, S. 196; s. auch ders., „Die Stellung des Finanzministers“ in Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1954, H. 2, S. 156 ff.

12) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen d. Hauptausschusses 1948/49, S. 412.

13) „Il (le président du conseil des ministres) anime, coordonne, dirige, il ne commande pas“. Georges Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1949

14) Wehrgesetz vom 23. März 1921, § 8, 2.



Andererseits konnte eine einfache Parlamentsmehrheit, selbst wenn sie aus einander scharf bekämpfenden Parteien an den beiden äußersten Flügeln bestand und daher in sich nicht regierungsfähig war, den Reichskanzler ebenso wie die gesamte Regierung oder einen einzelnen Minister jederzeit abberufen. Durch diese relativ leichte Abberufungsmöglichkeit konnten der Reichstag oder die Regierungsparteien, zumindest die gewissermaßen den Grenznutzen bestimmende Koalitionspartei, auf die Richtlinien der Politik des Kanzlers politisch einwirken und dessen Macht einschränken. Aus dem, der die Richtlinien bestimmte, konnte nach der Verfassungskonstruktion leicht nur ein Hüter fremder Richtlinien werden. Bei annähernd gleicher politischer Machtverteilung zwischen Reichspräsident und Reichstag mußte der Reichskanzler zweien Herren dienen. Bei Machtverlagerung nach der einen oder anderen Seite verstärkte sich seine Abhängigkeit. Die Rechte der beiden anderen Organe vermochten in ihrer Wirksamkeit die des Kanzlers zu verdunkeln. Die Rechte der drei Organe waren verfassungsrechtlich nicht aufeinander abgestimmt. Man hatte zu formalrechtlich, zu wenig politisch-soziologisch konstruiert, das konstitutionell-monarchische System nicht durch das parlamentarische abgelöst, sondern beide ineinandergeschoben. Aus dem erblichen Kaiser war ein befristet gewählter Kaiser bei ungefähr gleichen Machtbefugnissen geworden, abgesehen davon, daß sich jetzt der Reichspräsident mit dem Parlament in das Abberufungsrecht teilen mußte. Zwischen beide wurde der Reichskanzler gestellt, dem große Führungsrechte zugeteilt, aber nur geringe Führungsmittel gegeben waren. Von ihm wurde Führung verlangt, aber seine Position zwang ihn zugleich zum Ausgleich zwischen den beiden politischen Machtzentren. In diesem labilen Verfassungssystem, das in normalen Verhältnissen demokratisch funktionieren und in kritischen Situationen auf Diktatur umgestellt werden sollte, hatte der Reichskanzler die schwierigste und unsicherste Position.

#### Der Feind im Rücken

Die praktische Anwendung der beiden Artikel über Ministervorschlagsrecht und Richtlinienbestimmungsrecht des Reichskanzlers ist andere Wege gegangen, als sich der Verfassungsgesetzgeber vorgestellt hatte. Die Regierungsbildung erfolgte nicht durch Auswahl der Minister seitens des Kanzlers, sondern durch Präsentation seitens der Regierungsparteien. Sie einigten sich über die Verteilung der einzelnen Ministerien und bestimmten die Minister häufig durch Fraktionswahl. Dabei fühlten sich die meisten Minister gar nicht so sehr als Fraktionsgesandte, sondern unterlagen meist schnell dem „Gesetz der Stelle“. Aber sie wurden scharf von ihren Parteien überwacht und gegebenenfalls mit Rückbeorderung aus der Regierung bedroht oder zum Rücktritt gezwungen, ebenso wie ihnen der Eintritt untersagt wurde. Derselben Parteiaufsicht unterlag der Kanzler. Heuss hat 1929 einmal gesagt, daß der Feind im Rücken des Kanzlers die eigene Fraktion sei<sup>15)</sup>. Die Parteien fühlten sich vielfach nur verantwortlich für ihre eigenen Minister und kündigten die Koalition auf, wenn ihren Wünschen nicht genügend Rechnung getragen worden war. Es kam ihnen manchmal weniger auf die Richtlinien an sich an, als daß sie für diese Regierung und diese Richtlinien nicht sichtbar die Verantwortung tragen wollten, eben auf das Alibi. Das Interesse an der Werbung für die künftige Macht minderte das Interesse an der aktuellen Macht.

Die Regierungsfaktionen vereinbarten unter sich die Richtlinien der Politik, schlossen hierüber ausführliche und häufig wie Staaten miteinander ins Detail gehende, jederzeit kündbare Koalitionsverträge ab, die wiederum die Grundlage für die vielfach in vorsichtiger und schamhafter Dosierung und Abtönung formulierte Regierungserklärung waren. Abänderungen und Ergänzungen der Koalitionsrichtlinien bedurften der Zustimmung der Koalitionspartner. Der Kanzler stand dann nicht mehr über den Richtlinien, sondern wurde unter sie gestellt. Er wurde zum Vollzieher und Hüter der Koalitionsrichtlinien im Innenverhältnis der

Regierung, und bemühte sich, als Resultante im Kräfteparallelogramm der Koalition zu wirken.

Es gab damals nicht einander im Regieren ablösende Parteigruppen, sondern es gab je nach der Problemstellung, nach Verfassungsform, Außenpolitik, Kultur-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verschiedene, einander überschneidende Gruppierungsarten. Jede Kabinettsbildung mußte von der Mitte ausgehen, zu den Sozialdemokraten oder zu den Deutschen nationalen hinüber, gleichgültig, ob eine von diesen Parteien an der Regierung beteiligt war oder sie nur duldete. Sowohl die beiden großen Flügelparteien als auch die Mitte konnten nur für eine gewisse Zeit eine solche Bindung ertragen — die Flügelparteien im Hinblick auf die radikalen Nachbarparteien, die Mitte mit Rücksicht auf die Flügelparteien, aber auch wegen der Problemstellung. Diese Parteisituation erschwerte jede Regierungsbildung und -führung. Es gab keine Hegemonialparteien. Aber diese Führungsschwäche ist nicht nur aus dem Vielparteiensystem zu erklären. Sie war zugleich ein echtes personalpolitisches Problem. Die Parteien waren im Grunde vielmehr an einer schlichtenden, ausgleichenden, als an einer lenkenden Kanzlerfigur interessiert. Sie mißtrauten nicht nur dem Führer der anderen Partei, sondern auch den eigenen Führungskräften. Vor allem die großen Parteien ließen diese in ihren festgefühten und disziplinierten Organisationen nicht aufkommen.

Das Zentrum hat auf eine Hegemonialstellung nicht allein mit Rücksicht auf seine permanente Mittlerposition, die es nicht verlieren wollte, verzichtet, sondern es fehlten ihm die Persönlichkeiten. Brüning war die einzige, und dieser wurde im entscheidenden Moment nicht von seiner Partei präsentiert, sondern unmittelbar vom Reichspräsidenten.

#### Der heimliche Kanzler

Auch die Sozialdemokratie hatte außer Ebert in den 13 Jahren keine bedeutende staatsmännische Persönlichkeit im Reich präsentieren können. Otto Braun, der preußische Ministerpräsident, kam nicht zum Zuge, wobei es dahingestellt bleiben mag, ob er nicht wollte oder nicht durfte. Ebert hätte 1919 Kanzler werden können, aber er wollte das Reichspräsidentenamt. Der Reichspräsident „wird unendlich viel machen können“, hatte er vor seiner Wahl zu Scheidemann<sup>16)</sup> gesagt, und dieser fügte dem in seinen Memoiren wiedergegebenen Gespräch nachträglich hinzu: „Was Ebert mit diesen Aufgaben verstand, war wirklich nur so zu formulieren: Der Reichspräsident bestimmt die Politik, und der Reichskanzler deckt sie.“ Als parlamentarischer Reichskanzler wäre Ebert an die strenge sozialdemokratische Parteidisziplin gebunden gewesen, als Reichspräsident war er das nicht. Das wußte er wohl.

Diese anhaltende parlamentarische Labilität der Regierung drängte geradezu zur Anlehnung an den Reichspräsidenten. Ebert hatte auf die Reichspolitik einen starken Einfluß gehabt. Keine große Entscheidung wurde ohne ihn oder gar gegen ihn getroffen. Bei den wichtigsten Kabinettsitzungen hatte er den Vorsitz geführt. Durch sein Eingreifen hatte er die Kanzler- und Regierungspolitik abgewandelt oder den Kanzler in seiner Haltung gegenüber dem Kabinett gestärkt. Bei der Kanzlerauswahl mag in ihm die Gehilfenvorstellung des Konstitutionalismus, wenn auch vielleicht unbewußt, oder das eigene Führungsbewußtsein mitgewirkt haben. In der Kanzlerreihe seiner Zeit findet sich außer Stresemann weder unter den Ernannten noch unter den Beauftragten, deren Regierungsverhandlungen zu keinem Ergebnis geführt haben, auch nur einer, der ihm an Format gewachsen gewesen wäre. An die Kanzlerkandidatur Otto Brauns hatte Ebert anscheinend nie gedacht. Stresemann wurde erst in der höchsten Not im August 1923 ernannt, wobei die Initiative mehr bei ihm als bei Ebert lag. Stresemann kam mit einer von ihm selbst vorbereiteten Koalition und mit einem eigenen Regierungsprogramm. Er führte in der Regierungsbildung wie in der Regierung. Als die Sozialdemokratie Stresemann gegen den Willen Eberts im November 1923 stürzte, weniger aus echten Richtungs- als aus reinen Alibimotiven, scheint Ebert nicht bereit gewesen zu sein, Stresemann das Recht zur Auflösung des Parlaments zu geben. Die Vermutung liegt nahe, daß Ebert diesem an sich schon starken Mann nach der erfolgreichen Überwindung der akuten, existenzgefährdenden Krise des Reiches nicht durch Neuwahl die Chance zu einem weiteren Aufstieg geben wollte. Insofern scheiterte Stresemanns Kanzlerschaft an Eberts Macht.

15) „Er (Reichskanzler Dr. Luther) war in der merkwürdig guten Situation, daß er den Feind des Kanzlers los war, den jeder Kanzler im Rücken hat, nämlich seine eigene Fraktion. Das ist die ungeheure Kompliziertheit all dieser Dinge, die wir gesehen haben, daß ja die Frage, ob ein Kanzler oder ein Mann sich durchsetzen kann, die meiste Gefährdung in der Kontrolle seiner eigenen Leute hat, die nicht geneigt sind — leider, — ihm die staatsmännischen Chancen auf längere Frist zu geben“. Ungedrucktes Stenogramm eines Vortrages von Alexander Rüstow über „Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie“ und der sich daran anschließenden Diskussion in der Deutschen Hochschule für Politik in Berlin 1929. An der Diskussion beteiligte sich auch Theodor Heuss.

16) Memoiren eines Sozialdemokraten, Dresden 1928, Band 2, S. 354 f.

Aber in den fünf folgenden Jahren blieb Stresemann Außenminister und bestimmte die Richtlinien der auswärtigen Politik. Er überließ die innerpolitischen den Parteivereinbarungen. Aber seinen auswärtigen, die dominierten, mußten sich die wechselnden Kanzler und Koalitionen, auf deren Ernennung und Bildung er einen starken Einfluß hatte, unterwerfen. Stresemann war der einzige Politiker der Weimarer Zeit, der, wenn auch unter dem einseitigen Aspekt der Außenpolitik, den komplizierten Mechanismus von Reichspräsident, Reichsregierung und Reichstag virtuos beherrschte. Er war von 1924 bis zu seinem Tod 1929 in allen Regierungen der heimliche Kanzler.

#### Zunehmende Relativierung des Kanzlergewichts

Hindenburg hat in einer Reihe von Kundgebungen unmittelbar in die Richtlinien der Politik des Kanzlers eingegriffen, diese sogar, z. B. in der Osthilfe und Agrarpolitik, selbst bestimmt und der Regierung von sich aus besondere Aufgaben gestellt. Andererseits entsandte er in die Regierung Brüning seine besonderen Vertrauensleute, was Ebert gelegentlich auch getan hatte. Die Bezeichnung der Regierung Brüning als Präsidialkabinett zeigt nur, wie das Verfahren der Regierungsbildung sich von der Verfassungsnorm entfernt hatte. Der Reichspräsident hatte ohne Befragung der Parteien einen Parlamentarier, von dem er annahm, daß er eine ihn stützende Mehrheit finden würde, als Kanzler präsentiert und dieser sein Regierungsprogramm und seine Minister. Beides akzeptierten zunächst die Parteien. Tatsächlich entsprach Brünings Verfahren am ehesten dem, was dem Verfassungsgesetzgeber vorgeschwebt hatte. Daß Brüning nach den Wahlen im Herbst 1930 mehr nach konstitutionellen als nach parlamentarischen Methoden regierte und das Parlament auf die Funktionen des kaiserlichen Reichstages beschränkte, nämlich auf die Stellungnahme zu den Regierungsgesetzen, ergab sich nicht aus der Entstehung dieses Kabinetts, sondern war eine Folge des unerwartet großen Wahlsiegs der Nationalsozialisten. Diese Situation drängte Brüning in die Gehilfenposition des Konstitutionalismus. Aber er war nicht bereit, sie anzunehmen. Das führte zum Bruch zwischen Präsident und Kanzler.

Daß Hindenburg Brüning, der, zwar nicht formal, wohl aber de facto das Vertrauen der Parlamentsmehrheit genoß, eine grundlegende Änderung der Richtlinien der Politik aufzuzwingen versuchte und ihn damit zum Rücktritt zwang, war ein Verbrechen am Geist der Verfassung. Hindenburgs Auffassung von der Verfassung entsprach der Vorstellung, die ein Unteroffizier von der Felddienstordnung hatte. Denn Hindenburg wußte aus dem Munde von Brünings Nachfolger, daß jener infolge der Weigerung des Zentrums über keine Mehrheit im Parlament verfügen würde. Auch der andere starke Reichskanzler scheiterte also an der Macht des Reichspräsidenten, wenn auch in unvergleichlich viel größerem Ausmaß und mit unvergleichlich entscheidenderen Folgen als Stresemann.

So war die Position des Reichskanzlers in der Verfassungswirklichkeit noch sehr viel eingengter, als sie nach dem Verfassungstext erschien. Dem Parlament wurde die Abberufung so leicht gemacht, daß aus dem Absetzungsrecht ein Ernennungsrecht der Minister und ein Mitbestimmungsrecht an den Richtlinien der Politik wurde. Dem Staatsoberhaupt wurde durch seine Machtbefugnisse ein Eingriffs- und Vetorecht gegen die Richtlinien der Politik eingeräumt. Die Weimarer Nationalversammlung wünschte den Parlamentarismus einzuführen, getraute sich aber nicht, den Konstitutionalismus ganz aufzugeben. Sie setzte neben den Dualismus von Staatsoberhaupt und Regierungschef den von Kanzler und Parlament und engte dadurch unabsichtlich die Macht des Kanzlers trotz seiner in der Verfassung festgelegten Prärogativen ein. Das Kräftespiel der Verfassungswirklichkeit verstärkte noch die Relativierung des Kanzlergewichts.

Stresemann und Brüning waren unter den Kanzlern der Weimarer Republik wohl die einzigen, die die Richtlinien weitgehend selbst bestimmt und von ihrem Ministervorschlagsrecht einigen Gebrauch gemacht hatten. Sie übernahmen nicht einfach ein Programm ihrer Partei oder eine Kombination ihrer Koalitionsfraktion, sondern sie verstanden es, für ihre eigene Konzeption ihre Parteien als Gefolgschaften zu gewinnen und zu erhalten.

Die Autorität beider Politiker war stark genug, um durch die Fraktions- und Parteiorganisation hindurch und über sie hinaus in die Wählerschaft zu dringen. Beide Männer wurden zur stärksten Werbekraft ihrer Parteien. Sie fragten nicht zimperlich bei jeder Maßnahme, ob und inwieweit diese

ihrer Partei taktisch nützen oder schaden könnte, sondern zwangen durch sie ihre Partei zur Stellungnahme und Gefolgschaft. Sie kamen dem englischen Premierministermodell am nächsten, soweit davon überhaupt bei den völlig anders gearteten deutschen Parteiverhältnissen die Rede sein konnte. Sie bestimmten die Richtlinien in den wichtigsten Angelegenheiten, aber sie mußten sich dieses Recht erkaufen, indem sie in Fragen minderen Ranges, die in ihrer Summe auch Gewicht hatten, Konzessionen machten. Der parlamentarische Kanzler, vor allem im Vielparteiensystem, war diesem mehr oder minder breit angelegten Trinkgeldersystem vielleicht dem Grad nach mehr, aber im Prinzip ebenso verhaftet wie sein konstitutioneller Vorgänger. Was die einen den Parteien geben mußten, mußten die anderen dem Monarchen, einer Hofclique, Kamarilla oder Koterie gewähren. Es gibt keine Politik ohne Trinkgelder. Es kommt nur auf den Grad ihrer Beschränkung an. Weder Brüning noch Stresemann waren bereit, Institutionen, personalpolitisch oder organisatorisch, den Machtauseinandersetzungen preiszugeben, und blieben bei aller Wendigkeit im Grundsätzlichen fest. Sie wahrten die innere und äußere Würde des Amtes.

Die Länder kannten die Einrichtung des Staatsoberhauptes nicht und waren daher nicht den Wirkungen des doppelten Dualismus ausgesetzt. Aber auch die politische Situation war einfacher, weil es hier nicht um die großen Grundsatzentscheidungen des Reiches ging, so daß die Politik auf den Bereich der administrativen Gesetzgebung und Organisation, der allerdings in Preußen sehr umfangreich war, beschränkt blieb. Otto Braun, von 1920 bis 1932 mit ganz geringen Unterbrechungen preußischer Ministerpräsident, war sich seiner Rechte in der Bestimmung der Richtlinien und der Ernennung der Minister durchaus bewußt. Er<sup>17)</sup> erlaubte weder seinen Ministern, die Zustimmung ihrer Fraktionen zu seinen Richtlinien einzuholen, noch ließ er sich von diesen bei Ernennung eines Ministers hereinreden. Als seine eigene Fraktion sich hierüber bei ihm beschwerte, verwies er sie auf die öffentliche Auseinandersetzung im Plenum.

#### Reformvorschläge

An Reformvorschlägen hat es nicht gefehlt, aber sie gingen meist an den Problemen vorbei. Nach einem Antrag der Deutschen Volkspartei von 1928 sollte das Abberufungsrecht durch die schematische Einführung einer  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit erschwert werden. Nur einmal im Jahr, nämlich bei der Schlußabstimmung der 3. Lesung über den ordentlichen Haushalt, sollte die einfache Mehrheit genügen. Die Deutschnationalen drängten schlechthin nach Aufhebung des parlamentarischen Abberufungsrechts des Reichstages und nach Monopolisierung der Regierungsbildung durch den Reichspräsidenten entsprechend dem konstitutionellen Vorbild. Carl Schmitt<sup>18)</sup> wollte in seiner Verfassungsinterpretation ein Mißtrauensvotum nur als wirksam anerkennen, wenn dessen bestimmte Motive sich nicht widersprächen, während Richard Thoma durch Verfassungsänderung für die Entziehung des Vertrauens einen einheitlich begründeten Beschluß vorschreiben wollte<sup>19)</sup>. Alle diese Lösungsversuche sahen nur einseitig das Problem des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament und beachteten nicht oder wollten nicht beachten, daß durch die Einschränkung der Parlamentsbefugnisse die Abhängigkeit der Regierung vom Staatsoberhaupt nicht nur nicht berührt, sondern u. U. gesteigert würde.

Alexander Rüstow hatte in zwei Vorträgen an der Hochschule für Politik 1929 den Vorschlag entwickelt<sup>20)</sup>, die unumgängliche Einheit der staatlichen Willensbildung dadurch sicherzustellen, daß einmal im Rückgriff auf die alte Bismarck'sche Reichsverfassung die parlamentarische Verantwortlichkeit auf den Reichskanzler allein konzentriert und die Wahl seiner Mitarbeiter seinem freien Ermessen überlassen werde und zum andern der Reichskanzler nur dadurch gestürzt werden könne, daß sich eine positive Mehrheit auf einen Nachfolger vereinige. Obwohl diese Vorträge nicht veröffentlicht waren, wurde das von Rüstow vorgeschlagene Verfahren nach 1945 im Prinzip in einer Reihe von deutschen

17) Otto Braun, Von Weimar zu Hitler, Hamburg 1949, S. 42, S. 129 u. S. 164.

18) Verfassungslehre, München u. Leipzig 1928, S. 345.

19) Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Bd. 1, S. 511.

20) s. Anmerkung 15.

Ländern eingeführt, zuerst m. W. von Carlo Schmid in seinem Entwurf der württembergisch-badischen Verfassung<sup>21)</sup>.

#### Die Bonner Verfassungskonstruktion

Der Parlamentarische Rat konstruierte im Grundgesetz die Kanzlerfigur neu. Nach dem Vorbild der deutschen Länderverfassungen lag nunmehr Ernennung und Abberufung des Kanzlers allein beim Parlament. Die Vorschrift der absoluten Mehrheit und die der Ersetzung statt der Absetzung diente der Erschwerung, nicht der Verhinderung der Abberufung. Die Weimarer Konstruktion des Kanzlers als Vollzugsgehilfe von Staatsoberhaupt und Volksvertretung wurde damit beseitigt. In der Auswahl der Minister und deren Abberufung hat der gewählte Bundeskanzler freie Hand, aber er ist abhängig von der Zustimmung des Bundespräsidenten. Allein, ohne Mitwirkung des Bundespräsidenten, darf er aus dem Kreis der Minister seinen Stellvertreter bestellen, der dadurch die Position eines politischen Vertrauensmannes, eines politischen alter ego des Bundeskanzlers erhalten kann. Der mit sehr viel größeren Machtbefugnissen ausgestattete Regierungschef soll zu deren wirksamer Wahrnehmung sich durch diese Einrichtung entlasten können und er hat daher allein das Recht, Art und Umfang der Stellvertretung zu bestimmen. Er kann seinem Stellvertreter also auch Aufsichtsbefugnisse über die Ministerien übertragen.

Er allein ist der Volksvertretung, die Minister sind nur ihm verantwortlich. Nur er, nicht die Regierung, kann die Vertrauensfrage stellen und bei Ablehnung das Parlament, allerdings mit Zustimmung des Bundespräsidenten, auflösen. Dadurch verfügt der Bundeskanzler, ähnlich wie der englische Premierminister, über ein wesentliches Druckmittel zur Restabilisierung einer zerbröckelnden Koalition oder zur Umbildung der Regierung. In einer Zeit der Wahlmüdigkeit und der Wahlgelderknappheit könnte eine Koalitionspartei sich einen Abfall sehr überlegen, eine Oppositionspartei die Möglichkeit einer Schwenkung ernstlich erwägen.

#### Die Geschäftsordnung der Bundesregierung

Die neue Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 geht von den Bestimmungen der alten aus, aber weist eine erhebliche Verstärkung der Führungsposition des Bundeskanzlers gegenüber der seines Weimarer Vorgängers auf, auch wenn diese nur durch die Auswechslung eines Wortes zum Ausdruck kommt. Nach der alten Geschäftsordnung waren die Richtlinien von den Ministern innezuhalten, nunmehr sind sie für diese verbindlich. Der Reichskanzler hatte auf die Einheitlichkeit der Politik hinzuwirken; der Bundeskanzler hat hingegen „das Recht und die Pflicht, auf die Durchführung der Richtlinien zu achten“, und daneben auch auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung der Bundesregierung hinzuwirken. Nach der alten Geschäftsordnung hatte „der zuständige Reichsminister bei Auftreten von wesentlichen Gründen“ für eine Änderung der Richtlinien „unter gutachtlicher Äußerung“ eine Entscheidung des Reichskanzlers zu erbitten; hält aber ein Bundesminister, selbst wo es sich nur um „Erweiterung“ handelt, eine Änderung der Richtlinien für erforderlich, so hat er nicht mehr unter gutachtlicher Äußerung, sondern nur noch unter „Angabe von Gründen“ die Entscheidung des Bundeskanzlers zu erbitten. Die alte Bestimmung, wonach die Zustimmung des Reichskanzlers eingeholt werden muß für Maßnahmen auf Gebieten, für die nicht Richtlinien erlassen sind, ist weggefallen. Statt dessen wurde eine neue aufgenommen, daß Äußerungen eines Bundesministers — auch als Abgeordneter — in der Öffentlichkeit „mit den Richtlinien in Einklang stehen“ müssen.

Der Reichskanzler war „aus dem Geschäftsbereich der einzelnen Reichsminister dauernd über alle Maßnahmen, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Reichsregierung von Bedeutung sind, auf dem Laufenden zu halten“; der Bundeskanzler ist „über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten“. Der Reichspräsident hatte Anspruch auf Unterrichtung über die Politik des Reichskanzlers und über die Geschäftsführung der einzelnen Reichsminister durch schriftliche Berichte und nach Bedarf durch persönlichen Vortrag, ohne daß in der alten Geschäftsordnung gesagt war, durch wen diese Information zu erfolgen habe<sup>22)</sup>. Nach der neuen Geschäfts-

ordnung unterrichtet der Bundeskanzler den Bundespräsidenten über seine Politik und die Geschäftsführung der einzelnen Bundesminister. Nach der alten Geschäftsordnung wurden Vorlagen der Reichsregierung bei den Gesetzgebungskörperschaften vom zuständigen Reichsminister eingebracht, nach der neuen vom Bundeskanzler. Zur Befreiung von der Pflicht der Vertraulichkeit bezüglich Mitteilungen über die Kabinettsitzungen war nach der Weimarer Geschäftsordnung eine Ermächtigung, über die im Zweifelsfall wohl die Reichsregierung verfügte, erforderlich; nunmehr liegt die Ermächtigung allein in den Händen des Bundeskanzlers. Die Reichsminister hatten gegenüber dem Reichskanzler bei mehr als 24stündiger Abwesenheit nur eine Anzeigepflicht, nunmehr ist bei Abwesenheit von mehr als drei Tagen und bei Auslandsreisen „das Einvernehmen mit dem Bundeskanzler herzustellen“. Die alte Geschäftsordnung ist unter dem sehr konzilianteren, stets auf Vermittlung bedachten, führungsschwachen Reichskanzler Marx verabschiedet worden. Wie der Referentenentwurf der neuen Geschäftsordnung ausgesehen haben mag, weiß man nicht, aber unverkennbar zeigt die endgültige Fassung die Handschrift des gegenwärtigen Bundeskanzlers.

Durch die neue Geschäftsordnung wurde aber auch dem Bundeskanzler eine wichtige Befugnis des Reichspräsidenten, nämlich das oberste Behördenorganisationsrecht, übertragen. Der Kanzler kann bei der Regierungsbildung und Umbildung, aber auch innerhalb einer bestehenden Regierung, die Zahl der Ministerien allein vermehren oder vermindern, die Kompetenzen der einzelnen Minister, aber auch seine eigenen, erweitern oder einschränken. Zwar kann die Regierung bei Kompetenzkonflikten der Ministerien untereinander diese Entscheidung gleichsam in zweiter Instanz abändern oder aufheben. Aber der Kanzler hat das Recht des Vorgriffs. Diese Organisationsmacht gibt ihm die Möglichkeit, die Einhaltung und Verwirklichung auch mit anderen Mitteln zu erzwingen als nur mit der ultimo ratio der Entlassung. Kein Minister erträgt gern und leicht eine Einschränkung seiner Ressortmacht.

Erst durch die Bonner Verfassungskonstruktion in Verbindung mit den Geschäftsordnungsbestimmungen hat die Kanzlerprärogative, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, und der aus diesem Recht hergeleitete Anspruch auf Aufsicht und Lenkung der Ministerien eine wesentlich größere Wirkungskraft erfahren als im Weimarer System. Rechte von Bundespräsident und Parlament überschatten nicht mehr des Kanzlers Befugnisse oder stellen sie gar in Frage. Erst durch das Bonner System wird der Bundeskanzler zum Lenker der Regierung und damit zum Führer der Staatspolitik, aber nicht zum Diktator, auch nicht auf Frist. In einer Reihe wichtiger Entscheidungen, wie z. B. Gesetzesinitiative, Bundesaufsicht, Bundeszwang, Gesetzgebungs- und Staatsnotstand, ist er auf die Zustimmung der Mehrheit seiner Regierung und auf die eines oder mehrerer anderer Bundesorgane angewiesen. Er kann nicht einmal eine Gesetzesvorlage der Regierung von sich aus mit der Vertrauensfrage (gegen den Willen des Kabinetts) verbinden. Nach der neuen Geschäftsordnung sind alle Angelegenheiten von allgemeinpolitischer Bedeutung der Bundesregierung zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen. Die alte Geschäftsordnung kannte nur eine Sollvorschrift und diese beschränkte sich auf die Beratung.

Wenn der Bundeskanzler bei Bestimmung der Richtlinien „frei vom Zwang“, wie ungeschützt durch den Schild eines Kollegialbeschlusses<sup>23)</sup> sein soll, so muß er sich bei jeder Entscheidung gegen die Kabinettsmajorität durch eine kollegiale Beratung hindurchringen und es darauf ankommen lassen, den Regierungsbeschluß umzuwerfen. Die Führung wird ihm nicht leicht gemacht, es sei denn, daß die Minister hierzu bereit sind. Preuß hat seine Regierungskonstruktion eine durch den leitenden Ministerpräsidenten modifizierte Kollegialverfassung genannt<sup>24)</sup>. Man kann auch von der durch das Regierungskollegium modifizierten Präsidialverfassung sprechen. Dazwischen liegen manche Möglichkeiten.

#### Befugnis des Bundespräsidenten

Beschränkt sich die Befugnis des Bundespräsidenten unter normalen Verfassungsverhältnissen auf das Vorschlagsrecht des Kanzlerkandidaten für den ersten Wahlgang, so kann er in Krisensituationen zu dem ent-

21) Entwurf einer Verfassung für Württemberg-Baden nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses der vorläufigen Volksvertretung, S. 14 f. u. S. 58 f.

22) Der Reichspräsident bestellte Reichsminister unmittelbar, ohne Einschaltung des Reichskanzlers, zum Vortrag und empfing sie auch allein ohne den Kanzler.

23) Fritz Poetzsch-Heffter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, im Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, S. 514.

24) Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 10, 1921, S. 277.

scheidenden Weichensteller werden: durch sein alleiniges Auflösungsrecht bei der Wahl eines Minderheitenkanzlers im dritten Wahlgang, bei seiner Entscheidung über den Antrag des Kanzlers auf Parlamentsauflösung im Fall der Ablehnung des Vertrauensvotums und über den Antrag von Bundesregierung und Bundesrat zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes. Das sind für den Bundespräsidenten die einzigen Gelegenheiten zum Eingreifen in die Richtlinien der Politik. Aber auch diese sind nur sehr beschränkt, weil ihm das Mittel der Entlassung und Neuernennung des Kanzlers fehlt. Im Moment, wo der Bundespräsident die Weiche gestellt hat, hört seine außerordentliche Macht auf, zu wirken.

Insoweit ist der Bundespräsident eine verfassungsmäßige *deus ex machina*-Gestalt entsprechend dem Vorbild von Weimar, jedoch im Gegensatz zu diesem mit sehr beschränkten Befugnissen. Der Sinn dieser außerordentlichen Vollmachten des Bundespräsidenten in bestimmten Verhältnissen ist nicht, ihm die Führung der Politik zu übertragen, sondern, daß er die verfassungsmäßigen Institutionen vor Mißbrauch bewahrt. Daß er die Möglichkeit des Eingriffs in die Richtlinien der Politik hat, ist eine unvermeidliche Nebenwirkung dieser Funktion. Auch die Einholung eines Gutachtens beim Bundesverfassungsgericht und dessen Anrufung der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann politische Wirkungen auf die Regierungspolitik haben. Das ändert aber nichts daran, daß der Bundespräsident dieses Recht ausschließlich als Hüter der Verfassung und ihrer Institutionen hat.

Ist der Kanzler der Führer der Politik und damit dem Machtkampf der Parteien ausgesetzt, so ist es Sache des Bundespräsidenten, im Rahmen seiner Befugnisse zu verhüten, daß Verfassung und Institutionen in den Machtkampf hineingezogen werden. Die hier vorgenommene Gewaltenteilung soll den Kanzler ebenso vor fremder Einwirkung auf seine Politik wie vor dem Ansturm der Parteien schützen, die nur allzu leicht geneigt sind, Institutionen zum Objekt des Machtkampfes ohne Rücksicht auf die Gefahr der Denaturierung zu machen. Das ist auch der Sinn des Mitentscheidungsrechts des Bundespräsidenten in der Personalpolitik, nämlich die *auctoritas* des Staates zu wahren. Auch sein Mitentscheidungsrecht bei der Ministerernennung ist nicht politischer Natur — sonst müßte er sich ja öffentlich politisch unter Umständen mit dem Kanzler auseinandersetzen —, sondern es dient diesen institutionellen Funktionen im Sinne der Wahrung der *auctoritas*. Sein Präsentationsrecht des Kanzlers im ersten Wahlgang bedeutet nicht, daß er einen Mann seines politischen Vertrauens bestimmt, daß er über diesen Vorschlag auf dessen politische Richtlinien einwirkt, sondern soll dazu verhelfen, daß die Kandidatenaufstellung dem Fraktionsstreit und -prestige zunächst entzogen und auch die persönliche Eignung zur Übernahme eines so reich mit Machtbefugnissen ausgestatteten Amtes trotz oder gerade wegen des Kampfes der Parteien bedacht werden kann.

Diese Gewaltenteilung zwischen Staatsführung und Wahrung der staatlichen *auctoritas* ist aber, weil dem Bundeskanzler das oberste Behördenorganisationsrecht übertragen worden ist, nicht folgerichtig durchgeführt. Die Organisationsgewalt in den Händen des Bundeskanzlers muß zu einem Instrument seiner Politik werden, in den Händen des Bundespräsidenten behält sie ihren Eigenwert.

Gewiß haben die Befugnisse des Bundeskanzlers eine erhebliche Erweiterung erfahren. Entscheidend aber war die Minderung der Rechte von Volksvertretung und Staatsoberhaupt und damit die Aufhebung der Schranken, die zumindest potentiell in der Weimarer Verfassung bestanden und sehr vital in der Praxis der Weimarer Zeit wirkten.

#### Doppelführung von Staat und Partei

Daß bisher nur ein Bundeskanzler die Bestimmungen über die Richtlinien angewandt hat, daß das System durch verschiedene Kanzler und Koalitionen bisher nicht erprobt ist, daß die Bundesrepublik vor ernsten Krisen bewahrt geblieben ist, daß über die Handhabung nicht mehr als einige Presseandeutungen vorliegen, macht die Beurteilung noch schwieriger als zur Weimarer Zeit. Auch über die Änderung des Bonner Systems der Parteien mit ihrer verfassungswandelnden Kraft gegenüber der Weimarer Zeit läßt sich in einem so kurzen Zeitraum nicht viel sagen. Jedenfalls haben sich die sich überschneidenden Gegensätze der Weimarer Parteigruppierungen gemindert und gemildert. Vor allem ist die Herrschaftsform kein Streitproblem mehr. Permanente Oppositionsparteien mit der starken Einwirkungskraft auf ihre unmittelbaren Nachbarparteien

und damit auf die Mitte existieren nicht mehr. Das augenblickliche Parteiensystem ist unter dem Gesichtspunkt der Regierungsbildung unkomplizierter geworden; es eignet sich mehr als das der Weimarer Zeit zur Regierungsbildung.

Eine neue Erscheinung in der deutschen parlamentarischen Entwicklung war, daß der Bundeskanzler gleichzeitig echter Koalitionsführer, und zwar nicht nur während seiner ersten Amtszeit, sondern auch in den Wahlen, war. Nicht nur seine Partei, sondern auch die anderen führten den Wahlkampf mit der Parole seines Namens, was weder Stresemann noch Brüning gelungen war. Diese Doppelführung von Staat und Partei, die ja abgewandelt auf die deutsche Vielparteiensituation dem englischen System ähnelt, ist in einer Koalitionsregierung wohl nur möglich, wenn der Regierungschef seine eigene Partei weitgehend in den Dienst seiner Regierungsführung zu stellen in der Lage ist. Nur wenn er selbst frei von Parteisubalternität ist und auf die Subalternität der anderen Parteien Rücksicht nimmt, vermag er diese mit zu führen. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, daß an den Sitzungen der Bundesregierung, ob häufig oder ständig, ist unbekannt, Vorsitzende und Vertreter der Regierungsfaktionen teilgenommen haben, während andererseits die in der Weimarer Zeit übliche Einrichtung des interfraktionellen Ausschusses der Regierungsparteien nicht mehr besteht. Die Geschäftsordnung rechnet nur mit der Zulassung von Beamten zu Kabinettsitzungen, nicht aber von Personen außerhalb der Ministerien. Die Teilnahme von Fraktionsvertretern an den Kabinettsitzungen kann entweder bedeuten, daß diese die zu ihrer Partei gehörenden Minister kontrollieren, oder aber, daß sie durch die Beratung in die Lage versetzt werden sollen, ihre Minister vor der Fraktion in der Vertretung der Regierungspolitik zu unterstützen. Sicherlich ist die letztere Wirkung beabsichtigt. Inzwischen scheint diese Einrichtung durch die Ernennung von Ministern für besondere Aufgaben — Ministern mit Stimme, aber ohne Amt — legalisiert worden zu sein, was an der Wirkung nichts ändert. Die Regierung wird dadurch zum Führungsausschuß der Koalition und zu einer Art Vorparlament.

Die Einrichtung einer Ober- oder zumindest Nebenregierung durch die Hohen Alliierten Kommissare, die nach dem Besatzungsstatut zu weitgehenden Entscheidungen in der Bundesrepublik befugt waren, gab dem Bundeskanzler einen konkreten und zweifellos berechtigten Anlaß, sein Bestimmungsrecht praktisch sowohl gegenüber dem Regierungskollegium wie auch gegenüber den einzelnen Ressortministern anzuwenden und diese dadurch an seine Führung zu gewöhnen. Der Bundeskanzler beanspruchte nicht nur die Federführung, sondern auch die Ausschließlichkeit im Verkehr mit den Hohen Kommissaren. Von seiner Entscheidung hing es jeweils ab, ob und welche anderen Minister am Verkehr beteiligt waren, denn hier lag ja ein typisches Bedürfnis für die Einheitlichkeit der Politik vor. Die Maßnahme war deswegen so wirksam, weil in diesem Fall alle Ressorts betroffen wurden.

#### Vorrang der Außenpolitik

1951 übernahm der Bundeskanzler selbst das Auswärtige Amt, wie es in der Weimarer Zeit schon Stresemann und Brüning getan hatten. Deren starke Position hatte gerade darauf beruht, daß sie die auswärtige Politik zu einer Zeit leiteten, als die innerpolitische staatliche Entwicklung von bestimmten außenpolitischen Erfolgen abhing.

Dieser Vorrang der Außenpolitik um einer ganz bestimmten, von innerstaatlichen Entwicklungen dirigierte Richtung willen und die Unterordnung innerpolitischer Planung und Auseinandersetzung unter die auswärtige Politik ist charakteristisch für die deutsche Geschichte von Bismarck über Stresemann und Brüning bis zum heutigen Tag. Diese Vorrangstellung hat auch vielfach zur Folge gehabt, daß die Opposition die Außenpolitik scharf und zäh bekämpft hat, eben wegen ihrer befürchteten Rückwirkungen auf die Innenpolitik. Auch der gegenwärtige Kanzler gibt der auswärtigen Politik diesen Vorrang und ordnet alle innerpolitischen Absichten den außenpolitischen Zielen weitgehend unter. Mit der von ihm herausgestellten außenpolitischen Zielsetzung bändigte er die z. T. knappe Koalitionsmehrheit und erweiterte sie. Er ist stark als Außenminister, weil er gleichzeitig als Kanzler die Richtlinien bestimmt, und er ist stark als Kanzler, weil in seinen Richtlinien die Außenpolitik dominiert. Die Doppelstellung von Außenminister und Kanzler ist nicht eine Adenauersche Erfindung, sondern setzt gleichsam eine deutsche Tradition fort. Während es bei Meinungsverschiedenheiten zwischen

einem Kanzler und einem Außenminister nahe liegt, daß dieser oder jener sie im Kabinett austrägt, führt der Regierungschef, der gleichzeitig Außenminister ist, Zwiesgespräche mit sich selber, und in den „einsamen Entschlüssen“ liegt ein Stück wesentlicher Macht. Die innerpolitischen Richtlinien gewinnen durch ihre Orientierung an der Außenpolitik, die schwierig zu erfassen und zu kontrollieren ist, gegenüber den Regierungsparteien, an Gewicht und Wirkungskraft.

Eine Nebenwirkung dieser Ämterverbindung kann sein, daß der Kanzler und Außenminister in den deutschen Missionen im Auslande über ein sehr begehrtes Reservoir hoher Amtsstellen verfügen kann, das zur Belohnung oder zur Ausschaltung aus dem innerpolitischen Kräftespiel gegenüber den einzelnen Parlamentariern und Parteien, gegenüber einer Landesregierung oder anderen Institutionen und Gruppen eingesetzt werden kann. Bei dem besonderen Interesse, daß die öffentliche Meinung und damit die Bevölkerung der auswärtigen Politik überhaupt entgegenbringt, hat der Außenminister vielleicht mit Ausnahme des Regierungschefs bei einer ergiebigen auswärtigen Politik mehr Wirkungsmöglichkeiten auf die Wähler, die außerhalb des Bereiches der eigenen Parteiorganisation stehen, als irgend ein anderer Minister.

Eine echte Auseinandersetzung über die Richtlinien der Politik wurde genau ein Jahr nach der Regierungsbildung zwischen dem Bundeskanzler und dem damaligen Innenminister Heinemann ausgetragen. Heinemann widersetzte sich in der Kabinettsitzung den Tendenzen des Bundeskanzlers, eine Remilitarisierung der Bundesrepublik einzuleiten, und warf diesem vor, weil er das Sicherheitsmemorandum an die Außenministerkonferenz nicht vorher der Regierung vorgelegt habe, daß er deren Informationsanspruch im allgemeinen und seinen besonderen als Sicherheitsminister verletzt habe. Adenauer warf Heinemann vor, daß dieser den Aufbau einer Bundespolizei im Sinn seiner Richtlinien nicht vorbereitet habe. Heinemann wollte die Formation einer künftigen Bundespolizei auf rein polizeiliche Funktionen beschränken; Adenauer hingegen dachte an eine mehr militärische Kerntruppe und hatte sich mit dem Gedanken getragen, diese Polizei sich selbst zu unterstellen. Der Bundeskanzler hat einen Anspruch auf Durchführung und Verwirklichung der Richtlinien der Politik, auch wenn der Fachminister entgegengesetzter Auffassung ist. Dieser muß folgen oder gehen. Gerade in diesem Fall zeigt sich die dem Bundeskanzler zur Verfügung stehende Alternative, nämlich die Verwirklichung durch Kompetenz-Verlagerung oder Entlassung zu erzwingen.

Andererseits hat jedes Regierungsmitglied das Recht, die Richtlinien des Bundeskanzlers im Kabinett zur Diskussion zu stellen; aber das letzte Wort hat der Bundeskanzler. Jede Regierung und damit jedes Regierungsmitglied hat einen Anspruch auf Information über die Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers und die von ihm vorgenommene praktische Durchführung. Die Bestimmung der Richtlinien der Politik befreit den Kanzler in den meisten Fällen bei abweichender Auffassung von der Unterwerfung unter den Mehrheitsbeschluß der Regierung, nicht aber davon, alle Angelegenheiten von politischer Bedeutung der Regierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten. Es gibt aber bestimmte Fragen, vor allem in der auswärtigen Politik, u. U. aber auch in anderen Ressorts, die sich gerade auf der Regierungsebene nicht ohne weiteres diesen Verpflichtungen unterordnen lassen. Auch Stresemann hatte seine Locarno-Politik ohne Wissen des Kabinetts eingeleitet, und ebenso erfuhr die Reichsregierung von der deutsch-österreichischen Zollunion 1931 erst nach deren Abschluß. Gerade die Anbahnung von außenpolitischen Beziehungen ist ein so heikles Problem, daß es vor allem im ersten Stadium des tastenden Versuchs vor Indiskretionen und Mißverständnissen gehütet werden muß, wobei die Gefahr des vorsätzlichen Bruchs der Geheimhaltungspflicht sehr viel geringer ist als die des fahrlässigen oder gar unbewußten.

„Einsame Entschlüsse“ sind nicht nur aus der Eigenheit bestimmter Politiker zu erklären, sondern sie sind auch für gewisse heikle politische Angelegenheiten konforme Verfahren. Aber nur die Anwendung in wirklich begründeten Fällen, d. h. die Praxis der Seltenheit, der Ausnahme, vermag sie zu rechtfertigen.

Auch die Übertragung gewisser Zuständigkeiten in der Behandlung der Saarfrage vom Ministerium für gesamtdeutsche Fragen auf das Auswärtige Amt wirft ein Licht auf die Anwendung der Richtlinien der Politik mit den Mitteln der Organisationsgewalt. Zunächst gab die Presse

die gesamte Kompetenzübertragung bekannt, dann wurde diese Kompetenzübertragung anscheinend auf Grund einer Kabinettsberatung, vielleicht sogar eines -beschlusses, auf die Federführung beschränkt.

#### Erfahrungen der zweiten Regierungsbildung

Die Kehrseite der großen Machtbefugnisse des vom Parlament gewählten Kanzlers ist, daß diese nur allzu leicht zum Gegenstand von Wahlkapitulationen werden können. Bei der zweiten Regierungsbildung Adenauers versuchten die Demokraten eine Verzichtserklärung bezüglich der Änderung des Wahlrechts, der BHE eine Kompetenzerweiterung des Flüchtlingsministeriums, nicht aus institutionellen, sondern aus politischen Bedürfnissen, zu erreichen, rangen Parteien und Ressorts um das Stellvertreteramt. Die Zahl der Ministerämter mußte aus parteiarithmetischen Erwägungen heraus um fünf vermehrt werden. Diesen Forderungen steht der in erster Linie um die Regierungsbildung mit den Parteien ringende Bundeskanzler ungeschützt gegenüber. Der Mächtige hat auf diese Weise viel zu bieten, aber die ihm anvertraute Ordnung auch manches zu verlieren. Die Machtkonzentration des Kanzlers verleiht diesem Stärke in der Regierungsführung, aber schwächt ihn entsprechend bei der Regierungsbildung.

Bei dieser zweiten Regierungsbildung sind aber auch die konkreten Möglichkeiten und Schranken des in der Verfassung festgelegten Vorschlagsrechts des Kanzlers in Erscheinung getreten: Die Parteien einigen sich auf die Verteilung der Ministerien und haben ein Präsentationsrecht für die auf sie entfallenden. Der Kanzler kann die Vorschläge nur annehmen oder ablehnen, jedoch nicht von sich aus abändern<sup>25)</sup>.

Da über die Besetzung des Justizministeriums die streitenden Parteien sich nicht verständigen konnten, mußte der Bundeskanzler sogar den Bundespräsidenten als Schlichter anrufen. Diese Schranken bestanden also selbst für einen Bundeskanzler, der gleichsam in indirekter Bundestagswahl mit absoluter Mehrheit wiedergewählt worden war. Andererseits muß man bedenken, daß der Bundeskanzler die Regierung auf der Basis einer Zweidrittelmehrheit bilden wollte und gezwungen war, die Grenznutzenansprüche der für diese Mehrheitsbildung unerläßlichen Parteien zu befriedigen.

#### Die Verfassung — Anregung und Schranke zugleich

Der französische Sozialist Léon Blum spricht im zweiten Kapitel seiner 1936 erschienenen Schrift „La Reforme Gouvernementale“ über die Stellung des Ministerpräsidenten, wie er sie sich vorstellt: „... et je sais que tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique. Cette direction, c'est le président du Conseil qui doit l'assumer; ... Habituations—nous à voir en lui ce qu'il devrait être: un monarque — un monarque à qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable...“ (S. 27 f.).

Die wachsende Führungsstellung des parlamentarischen Regierungschefs liegt im Trend der Entwicklung der demokratischen Regierungsorganisation, auch in den Staaten, die dieses Bestimmungsrecht nicht kennen.

Der Parlamentarische Rat — Hauptausschuß und Plenum, CDU wie SPD — hat, wie die Protokolle zeigen, diese Führungsstellung des Kanzlers gewollt. Wenn nach einem Wort Smends<sup>26)</sup> die Verfassung Anregung und Schranke zugleich ist, so hat der gegenwärtige Bundeskanzler die Anregung in ihrer vollen Sinnbedeutung erfaßt und ist bis zur Schranke vorgestoßen; aber hat sie bisher nicht umgestoßen.

Der Parlamentarische Rat brauchte allerdings bei seiner Beratung nicht die Einordnung der Wehrmacht in seine Regierungskonstruktion zu bedenken. Ob die Verteidigungskräfte dem Bundespräsidenten nach dem Vorbild der Weimarer Regelung unterstellt werden oder einem Ressortministerium, wie es die übrigen Bundesbehörden sind — wobei der symbolische Oberbefehl hier außer Betracht bleiben kann —, in jedem Fall kann dadurch die bisherige Regierungskonstruktion eine Wesensänderung erfahren. Das Problem der Richtlinien, kaum verfassungsrechtlich gelöst, tritt erneut auf.

25) „Jene leidige Übung kommender Jahre, daß eine Kabinettsbildung in die Fraktionsstuben verlegt wird, tritt zum ersten Male in die deutsche Geschichte.“ Theodor Heuss über die Bildung der Regierung des Prinzen Max von Baden, in Friedrich Naumann, Stuttgart-Berlin, 1937, S. 65.

26) Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928, S. 85.

ARTUR W. JUST

# Situation der Volksrepublik China

Mit Genehmigung der Deutschen Verlagsanstalt, Stuttgart, veröffentlichen wir den folgenden Artikel von Artur W. Just, erschienen in der Zeitschrift „AUSSENPOLITIK“ (Heft 4/54).

Die enge Verflechtung europäischer und asiatischer außenpolitischer Fragen ist auf der Berliner Konferenz, die nach Ansicht der Westpartner in erster Linie zur Förderung des deutschen und österreichischen Problems zusammentrat und als Ergebnis lediglich den Beschluß brachte, daß eine Asienkonferenz nach Genf für Ende April einberufen werden sollte, erneut deutlich geworden. Nichts ist näherliegender, als daß die chinesische Volksrepublik dazu ihre Vertreter nach Genf entsenden wird, denn die Behandlung asiatischer Fragen ohne die volkreichste asiatische Macht scheint nicht erfolgversprechend. Seit der Verurteilung des Pekinger revolutionären Regimes als Angreifer im Korea-Krieg konnte sich die Moskauer Außenpolitik in der Rolle eines Sprechers für die chinesischen Interessen mehr und mehr gefallen, obwohl außer den dem Ostblock zugehörigen vierzehn andere Staaten<sup>1)</sup> diplomatische Beziehungen mit Peking unterhalten. Das politisch-militärische Vertragswerk, das im Februar 1950 von Mao Tse-tung persönlich im Kreml unter Dach gebracht worden war und bei wiederholten Anlässen von beiden Seiten als gemeinsame Basis der außenpolitischen Position gerühmt worden ist, ist ein Faktum. Indessen hat man sich in Moskau vom Tage der Gründung der Chinesischen Volksrepublik (1. 10. 1949) ab einer achtungsvollen Reserve gegenüber diesem Phänomen befleißigt, in der deutlich zum Ausdruck kam, daß China nicht gleichrangig mit den übrigen „Volksdemokratien“ behandelt wird, sondern sein eigenes Schwergewicht zuerkannt erhielt. Wenn nun die Abgesandten aus Peking wieder in der Arena der Weltpolitik erscheinen, entfällt für die sowjetischen Teilnehmer die Notwendigkeit, ja die Möglichkeit, weiter als Anwälte Pekings aufzutreten. Der Grad der Selbständigkeit, der Handlungsfreiheit der Chinesen ist zunächst eine unwägbar Unbekannte im Spiel der weltpolitischen Kräfte. Sie wird nicht zuletzt von dem chinesischen Selbstbewußtsein bestimmt sein. Davon wird abhängen, ob mit Genf eine neue Etappe der chinesischen Geschichte beginnt, ein neues Verhältnis des mit den Traditionen von Jahrtausenden beladenen „Reichs der Mitte“, dem die Regierung Mao Tse-tungs nach jahrzehntelangen Wirren endlich wieder ein

Zentrum gegeben hat, zu den weltpolitischen Machtfaktoren des Westens.

Im Zuge der letzten Etappe des revolutionären inneren Kriegs gegen die moralisch zersetzten Kräfte des nationalistischen Flügels der Kuomintang waren diese 1949 so schnell zusammengebrochen, daß der politische Sieg der Kommunisten den militärischen Erfolgen ihrer disziplinierten Armeen vorausgeeilt war. Nur in Ausnahmefällen und an einigen Schwerpunkten waren noch Kämpfe mit den Nachhuten der Truppen Tchiang Kai-scheks auf ihrem Fluchtweg nach Formosa zu bestehen. Noch ehe diese Operationen — Ende Dezember 1949 — beendet worden waren, konnte deshalb bereits im September von der Kommunistischen Partei eine Politische Konsultative Volkskonferenz in die Purpurstadt einberufen werden, zu der 45 verschiedene politische Parteien und gesellschaftliche Organisationen Vertreter entsandten. Unter 662 Delegierten waren nur 16 Vertreter der Kommunistischen Partei, die allerdings die Führung beanspruchte und zuerkannt erhielt. Dies „Volksfront“-Gremium wählte ein Nationalkomitee von 180 Mitgliedern, das 1951 durch 16 Zuwahlen ergänzt wurde. Unter diesen fanden sich als Repräsentanten Tibets der Dalai Lama und der Pantschen Lama. Diese vorläufige, ernannte Volksvertretung bestellte ein 34köpfiges „Ständiges Komitee“, dessen Vorsitzender Mao Tse-tung ist. Die Exekutive wurde von der Konsultativen Volkskonferenz einem Zentralen Volksregierungsrat übertragen, dessen Präsidium wiederum Mao Tse-tung inne hat. Neben ihm stehen 6 Vizepräsidenten und 56 Ratsmitglieder. Er repräsentiert China in außenpolitischen Fragen und hat die Führung aller Staatsorgane im Inneren. Ihm unterstehen unmittelbar der Regierungs-Administrationsrat, der Revolutionäre Militärrat, der Oberste Volksgerichtshof und der Generalstaatsanwalt. Dem Administrationsrat, dessen Präsident Tschou En-lai ist, sind vier Komitees untergeordnet, von denen eines, das Kontrollkomitee, generelle Aufsichtsfunktionen hat, während den anderen drei — für politische und Gesetzesangelegenheiten, für Finanzen und Wirtschaft und für Kultur und Erziehung — jeweils eine Gruppe von Ressortministerien zugeordnet ist. Diese komplizierte Konstruktion aus Kollektiven, denen die Verantwortung übertragen wird, erinnert in ihrer Schwerfälligkeit an die frühere Epoche der Kollegialverantwortung im russischen Verwaltungsaufbau. Die Klammer der Parteidisziplin dürfte aber jetzt wie damals

stärker sein als die bürokratische organisatorische Ordnung, die alle Zeichen des Übergangs an sich trägt.

Während im Süden und Südwesten noch zwei Jahre lang örtliche Banden und Reste der Nationalarmee Widerstand leisteten, von denen ein Teil nach Burma abgedrängt wurde, wo ein beträchtlicher Landesteil noch heute als Freizone beherrscht wird, war das kommunistische Regime im Nordosten und Norden bereits 1947/48 stabilisiert. In der revolutionären Entwicklung bestanden also Zeit- und damit auch Gradunterschiede von mehreren Jahren zwischen Nord und Süd, die von der Zentralgewalt nur allmählich ausgeglichen werden konnten. Die überaus vielschichtigen traditionellen Unterschiede in Geschichte, Kultur, Rasse, Sprache, Besiedlung, Landschaft und Wirtschaftsintensivität, die es möglich machen, die Vielzahl der chinesischen Provinzen und die Randgebiete zwischen Mandschurei und Tibet, zwischen der pazifischen Küste und Russisch-Zentralasien auf einen Nenner zu bringen, waren in den Jahrzehnten der Bürgerkriege nur gewachsen. Die zwölfjährige japanische Okkupation großer Landesteile auf der einen Seite der Front, die sich teils nach Moskau, teils nach Washington orientierenden Kämpfer auf der anderen Seite, hatten jeder Einigungsidee entgegen gewirkt. Schließlich haben chinesische „freiwillige“ Truppen seit Juni 1950 die Hauptlast auf der roten Seite der Koreafont getragen. Auf diesem Fond erscheinen die organisatorischen, politischen und wirtschaftlichen Leistungen des Regimes in Peking als eindrucksvolle Leistungen.

Als an Moskauer Dogmen geschulter Kommunist hat Mao Tse-tung mit überlegener und eigenwilliger Autorität, die ihm nicht nur zuhause, sondern auch in der Sowjetunion zugebilligt wurde, den Standort der chinesischen Entwicklung auf dem zwangsläufigen Weg „hin zum Kommunismus“ als das „neudemokratische Stadium im Übergang von der Beseitigung der kolonialen, halbkolonialen und halbfeudalen Gesellschaftsordnung zur Errichtung der sozialistischen Gesellschaft“ gekennzeichnet. Die Revolution von heute hat danach „bürgerlich-demokratischen Charakter“ und führt zunächst noch nicht zu einem „sozialistischen“ Zustand, mit dessen Aufbau erst später wird begonnen werden können. Diese Interpretation ist in Moskau als den Bedürfnissen des Fernen Ostens entsprechend angenommen worden. So bestehen denn in dieser Volksrepublik „einerseits kapitalisti-

<sup>1)</sup> Dies sind in der Reihenfolge der Anzeige zur Bereitschaft der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen: Großbritannien, Ceylon, Norwegen, Israel, Afghanistan, Holland, Indien, Schweden, Dänemark, Burma, Indonesien, Schweiz, Finnland, Pakistan.

sche, andererseits sozialistische Elemente“ fort und werden von dem Regime gefördert. Für die Moskauer orthodoxen Ideologen ergaben sich aus dieser Mißachtung der Theorie Lenins von der Möglichkeit eines unmittelbaren Übergangs

„vom Feudalismus zum Sozialismus“ beträchtliche ideologische Schwierigkeiten. China gilt heute als Vorbild für die Entwicklung in vielen kolonialen und halbkolonialen Räumen, nicht nur in Asien.

## Das erste Wahlexperiment

Im Januar 1953 beschloß der Konsultativrat die Durchführung von allgemeinen Wahlen im ganzen Lande zum erstenmal in der fünftausendjährigen Geschichte Chinas. Sie beschäftigten die Verwaltung und das Volk seit Mai 1953 in rund einer Million Siedlungen, darunter 2 500 Städten. Jedes 18jährige Individuum darf zu einer lokalen Volksvertretung wählen. Zu der Liste der Volksdemokratischen Einheitsfront, auf der Vertreter der verschiedenen Parteien und Massenorganisationen (Gewerkschaften, Jugend-, Frauen-, Bauern-, Genossenschafts- und andere Organisationen) figurieren, konnten in Wählerversammlungen beliebige Ergänzungsvorschläge gemacht werden. Im allgemeinen wurde nicht geheim gewählt; ein wenn auch nur kleiner Prozentsatz der Bevölkerung besaß kein Wahlrecht: ehemalige Gutsbesitzer und andere Vertreter gegenrevolutionärer Kräfte, „die ihre Klassenzugehörigkeit nicht bereits geändert haben“ und Personen, denen das Gericht das Wahlrecht aberkannt hat. In Rußland hatte es 19 Jahre gedauert, bis die „Wahlrechtlosigkeit“ der Klassenfeinde — 1936 — beseitigt wurde. In China genügen fünf Jahre loyalen und werktätigen Verhaltens, um den Charakter als „ehemaliger Klassenfeind“ zu verlieren, wie dies die Praxis im revolutionär älteren Norden und Nordosten zeigte. Die Wahlen sind also nicht allgemein. Sie sind zudem auch nicht gleich, denn das spezifische Gewicht der zahlenmäßig geringen

„Arbeiterklasse“ in den Städten wurde dadurch künstlich verstärkt, daß ähnlich wie bis 1936 in der Sowjetunion die Stimmen der Dorfbevölkerung, die immer noch 80% stellt, geringer bewertet wurden. Das Experiment dieser ersten Wahl, deren Durchführung sich verspätet hat und noch im Gange ist, hat mit Demokratie in westlicher Auslegung wenig zu tun. Die Wahlkampagne kann eher als erster Lehrgang in einer politischen Massenschulung, als Versuch zur Weckung politischer Anteilnahme an den Maßnahmen der fernen Zentrale in Peking begriffen werden.

Als nächster Schritt sollen die Lokalvertretungen die Mitglieder für die Vertretungen der Bezirke und diese dann für die Provinzen wählen, von wo aus eine gesamtchinesische Versammlung beschickt werden soll, die noch im Jahre 1954 die Aufgabe hat, die Verfassung in Kraft zu setzen und den ersten Fünfjahresplan zu bestätigen. Ihr wird es auch obliegen, die Regierung neu zu bilden.

Grundsätzlich sollen in den Volksvertretungen nicht nur alle loyalen politischen Gruppen und alle werktätigen Berufsstände, darunter in maßgeblicher Weise die Intelligenz, sondern auch alle Nationalitäten vertreten sein. Eine Besonderheit ist, daß 11 Millionen Auslandschinesen 30 Repräsentanten für die erste konstituierende Versammlung zu wählen haben.

## Wirtschaftliche Entwicklung

Die revolutionäre Bereinigung der patriarchalischen Agrarordnung als erste sichtbare und weittragende wirtschaftliche Maßnahme des siegreichen Regimes geschah mit elementarer Gewalt überall dort, wohin die Truppen Mao Tse-tungs vordrangen, vielfach begleitet von Brutalitäten und Blutvergießen. Die Ausgangssituation wies außerordentlich große regionale Unterschiede auf. Eine totale Kollektivierung war jedoch nirgends geplant und ist nach Mao Tse-tungs Ansicht vorerst nicht anzustreben. Von genossenschaftlicher Organisation in verschiedener Abstufung sollen etwa 40% aller Bauern inzwischen erfaßt sein. Von hier aus kann zu gegebener Zeit die „sozialistische“ Entwicklung vorangetrieben werden, die nach der kommunistischen Lehre und Praxis mit dem industriellen Status korrespondieren muß. Anfang Januar d. J. verfügte die Kommunistische Partei denn auch — ohne Inanspruchnahme der legislativen oder administrativen Kollegien — daß nunmehr die „sozialistische“ Umformung, unter strikter Wahrung der Freiwilligkeit, eine Grundaufgabe werden solle. Solange waren nicht mehr als 14 000 Kollektivwirtschaften mit 273 000 Mitgliedern entstanden.

Die Landwirtschaftsproduktion hat sich brutto von 1949 bis 1952 auf das Anderthalbfache gesteigert, so daß gewisse Mengen von Nahrungsmitteln für den Export bereitgestellt werden konnten.

Indessen zeigte es sich sehr bald, daß die Anhänger Mao Tse-tungs keineswegs nur biedere Landreformer waren. Verstaatlicht wurden bis 1953 vier Fünftel der Schwerindustrie, etwa die Hälfte der Leichtindustrie und der Banken, das Eisenbahnwesen, die Naturschätze des Landes und die großen Bewässerungssysteme. Mit Hilfe der Zentralen Staatsbank wird das gesamte Bankwesen kontrolliert. Damit ließ sich die Voraussetzung für eine einheitliche und stabile Währung schaffen, die es jahrzehntelang nicht gab.

Nur auf diesen staatlichen Sektor der Volkswirtschaft kann sich die staatliche Planung zunächst erstrecken und sie konzentriert sich aus dogmatischen Gründen auf die Schwerindustrie, zu der Ansätze lediglich im Nordosten und im Südwesten des Landes vorhanden waren. Die Übernahme konnte fast reibungslos erfolgen, da sowohl die Japaner wie die Manager der halbstaatlichen, mit amerikanischer Hilfe entwickelten Unternehmungen mit dem Regimewechsel

verschwunden waren. Die Einbeziehung privater Unternehmungen in die Produktionsplanung geschah durch Abschluß von langfristigen Lieferverträgen. Dem Staat anheim gefallene Produktionsstätten konnten sogar privaten Unternehmern in Pacht gegeben werden, wenn dies nützlich erschien. Jedenfalls gelang es, bis Ende 1952 die chinesische Industrieproduktion über den Vorkriegsstand hinaus zu steigern. Für die dringend gewünschte Entwicklung der Grundstoffindustrien wurde geologische Forschungsarbeit geleistet. Hochwertige Eisenerze und abbauwürdige Kohlenlager wurden an mehreren neuen Plätzen festgestellt. Auch Erdöl, Kupfer, Mangan, Wolfram, Blei, Zink und Kochsalzlager wurden entdeckt. Besondere Förderung erfuhr aber zunächst die Erzeugung von Produktionsmitteln in Industrieanlagen, die solange als Montage- und Reparaturwerkstätten dienten. Daß es gelang, die ersten in China hergestellten Lokomotiven, Autos, Traktoren, Drehbänke und hunderte anderer früher importierte Maschinen zu bauen, zeugt für die technischen Fähigkeiten der jungen chinesischen eisenverarbeitenden Industrie, die auf europäischen Messen und Ausstellungen mit Elektromotoren, Transformatoren, Textilmaschinen, Radoröhren und feinmechanischen Apparaten anspruchsvolle Objekte präsentierte.

Der 1953 beginnende erste Fünfjahresplan soll von der schmalen vorhandenen Basis aus die systematische Entwicklung der Schwerindustrie in die Wege leiten. Der Bau eines großen „metallurgischen Kombinars“, neue Bergwerksanlagen, von 24 Maschinenbaufabriken, 24 neuen Kraftwerken, 21 Hütten- und chemischen Werken, eines Röhren- und eines Blechwalzwerks hat 1953 eingesetzt. Im Bereich der Leichtindustrie beginnt im ersten Planjahr die Arbeit an 137 neuen Objekten. Der Schwerpunkt der Entwicklung liegt weiter im Nordosten, wo sich von 1952 auf 1953 die industriellen Kapitalinvestitionen versechsfacht haben, gegenüber einer Verdoppelung im Süden und im Zentrum. Im Südwesten, dem Grenzgebiet zur Sowjetunion, erfolgte sogar Verzehnfachung. Die Planungstechnik folgt nicht der starren sowjetischen Praxis mit ihren weitgestreckten konkreten Einzelzielen. Zwar kann in China der Sektor Grundstoff-, Schwer- und Produktionsmittelindustrie ähnlich wie in der Sowjetunion in einen bisher fast leeren Raum hineingeplant werden, aber die übrigen Wirtschaftsfaktoren wie Landwirtschaft, kleine und mittlere verarbeitende Industrie, ferner der eminent wichtige und große Bereich des Handwerks und Kleingewerbes, weitgehend im Familienbetrieb, und schließlich der aller modernen Voraussetzungen für ein intensiviertes Wirtschaften in einem Großraum von chinesischen Ausmaßen entbehrende Sektor Verkehr schließen totale mechanistische Zentralplanung sowjetischen Musters vorläufig und noch lange aus. Man wird sich die chinesischen Planungsanfänge eher als Investitionslenkung vorzustellen haben, wobei das nur unbestimmt umrissene Ziel einer Forcierung der Entwicklung im staatlichen Sektor zwar feststeht, die Quote des Staatsanteils am Konsum des So-

zialprodukts jedoch in absehbarer Zeit die sowjetische Höhe nicht erreichen kann.

Nach der relativ schnellen Wiederherstellung des dürftigen vorhandenen Eisenbahnnetzes zwischen 1949 und 1952 wurden neue Strecken von 1 300 km gebaut. 1953 entstanden 11 neue Linien mit zusammen 600 km Länge im Bau. Bis zum Ende des Planabschnitts sollen mehrere tausend Kilometer neu erstellt werden. Es wird angestrebt, eine leistungsfähige Verbindung vom Industriegebiet des Nordostens nach dem Nordwesten (Mongolei) und vom Südwesten, der Grenzprovinz Sinkiang nach dem Zentrum zu bauen. Praktisch bedeuten diese Linien nach ihrem Ausbau den interkontinentalen Anschluß

## Außenpolitik in der Isolation

Das Eingreifen chinesischer Freiwilligenverbände in den koreanischen Krieg beraubte die junge Zentralregierung in Peking neun Monate nach der Staatsgründung aller Möglichkeiten zu einer außenpolitischen Entfaltung. Die einzige allerdings fundamentale Handlung war der Abschluß des politischen und militärischen Freundschaftspakts am 14. Februar 1950 im Kreml, der Chinas Stellung im Lager der „Volksdemokratien“ verankerte. Materiell gab der überaus bescheidene Wirtschaftsannex über langfristige Kredite der Sowjetunion in der geringen Höhe von 300 Millionen Dollar zu verstehen, daß China für reichere Kreditwillige seine Tore weit offen hielt. Er war nicht mehr als ein Muster, ein Präzedenzfall für die von China gewünschte künftige Gestaltung von Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, ließ aber jedenfalls erkennen, daß wohlhabendere Kreditgeber von den beiden Partnern des Moskauer Abkommens gern gesehen würden.

Die sich ständig verschärfende Wirtschaftsblockade der UNO beschränkte auch die außenhandelspolitischen Möglichkeiten als Funktionen der Außenpolitik. Immerhin blieb noch ein gewisser Spielraum in den Beziehungen zu den asiatischen Staaten außerhalb des Sowjetblocks, wobei wohl am wichtigsten das Verhältnis zu Indien wurde, das mit unerschütterlicher Folgerichtigkeit auf freundliche Nachbarschaft Wert legte und sich auch durch das Vorrücken der Peking-Zentralmacht in den Grenzraum Tibet nicht beunruhigen ließ. Ein Handelsvertrag mit dem unabhängigen Commonwealth-Staat Ceylon vom Dezember 1952, wonach die Hälfte des Kautschuküberschusses von China aufgenommen wird, das dafür die Hälfte des Reisbedarfs von Ceylon deckt, gilt als Musterabkommen für die östliche Seite, während es im Westen zu heftigen Kontroversen geführt hat.

Im September 1953 kamen neue Verträge über sowjetische Kredit- und technische Hilfe (für den Auf- resp. Ausbau für 141 industrielle Großunternehmen im Zeitraum bis 1959) zustande, auf Grund derer Sowjetfachleute in zahl-

Chinas an das russisch-europäische Eisenbahnnetz, der vom 1. Februar d. J. ab durch den Einsatz von sieben durchgehenden Schnellzügen aus sowjetischen Ganzmetallwagen auf einer durchgehenden Verbindung Moskau-Peking auf dem Umweg über das mandschurische Netz Harbin-Mukden bereits Tatsache ist. Technisch bestünde die Möglichkeit, diesen Expreszug zur Verbindung zweier Kontinente bis in das Herz Europas, Berlin und Prag weiterzuführen. Voreilige Behauptungen, daß die im Bau befindliche Strecke von Ulan Bator (Urga), der Hauptstadt der Mongolischen Volksrepublik nach Kalgan fertiggestellt sei, entsprechen nicht den Tatsachen.

reichen technischen, aber auch Verwaltungs- und Kultursparten ihr Amt antreten konnten. Nachdem die Sowjetregierung der Regierung Nordkoreas ein Geschenk von 1 Milliarde Rubel (etwa 250 Millionen Dollar) in Konsum- und namentlich Investitionsgütern zur Beseitigung der Kriegsschäden zugesagt hatte, entschloß sich auch China zu einer solchen Hilfeleistung in Höhe von 8 Trillionen Yuan (etwa 300 Millionen Dollar) und dem Verzicht auf jegliche Bezahlung für die freiwillige Waffenhilfe, einschließlich der Waffen und Kriegsmaterialien. Hinter diesem karitativen Wettbewerb der Nachbarn Nordkoreas können sich im weiteren auch Rivalitäten verbergen, vorläufig aber hat die bestehende politische Verflechtung der Interessen eine kräftige wirtschaftliche Untermauerung erfahren, zumal die Waffen der chinesischen Freiwilligen weitgehend sowjetischer Herkunft waren.

Eine zwangsläufige Folge der Embargopolitik der UNO gegenüber China war es, daß sich der chinesische Außenhandel weitgehend auf die Ostblockverbindungen ausrichten mußte. Deren Anteil stieg zwischen 1950 und 1952 von 26 auf 73% vom Gesamt. Auf vielerlei gewagten Umwegen gelangten chinesische Güter schließlich doch nach dem Westen und umgekehrt. So konnte sich das winzige Finnland mit weniger als 1% der chinesischen Bevölkerung in einen Dreiecksverkehr mit China und der Sowjetunion einschalten. Diese unnatürliche Situation drängt unter dem Druck der am Ostasienhandel Interessierten in vielen Staaten (darunter auch in den USA) zu einer praktikableren Lösung.

Die in China sehr schmerzlich empfundene Embargopraxis wurde jedoch benutzt, um eine der verhängnisvollsten Fesseln aus der „imperialistischen“ Epoche der halbkolonialen Vorherrschaft des weißen Händlers in den chinesischen Vertragshäfen völlig zu zerschneiden: das System der ausländischen Zollverwaltung. Zwischen 1950 und 1952 wurde erstmalig in China wieder ein zentrales System der Zollerhebung und ein stark differenzierter Schutzzolltarif ein-

geführt, der ein wirksames Instrument zur Förderung der in den Entwicklungstendenzen des Fünfjahresplans sich ausdrückenden Industrialisierungspolitik werden soll, wenn einmal für die Außenhandelsentwicklung normale Verhältnisse eintreten sollten.

Das im außenpolitischen Bereich entscheidende historische Triebmoment für die chinesische Entwicklung ist aber der Ausgang des Krieges in Korea gewesen. Er wurde als chinesischer Sieg

## Politik und Zeitgeschichte

AUS DEM INHALT  
UNSERER NÄCHSTEN BEILAGEN:

Hans Asmussen:

„Der theologische Standort  
für eine evangelische Stellungnahme  
zum Europaproblem“

Franziska Baumgarten-Tramer:

„Charakter und Demokratie“

Bruno Brehm:

„Vor vierzig Jahren“  
Zur Erinnerung an Serajevo — aus  
österreichischer Sicht

Helmut Gollwitzer:

„Die geistige Auseinandersetzung mit dem  
Kommunismus als unsere Aufgabe“

Freiherr von der Heydte:

„Freiheit und Sicherheit in der modernen  
Demokratie“

Kurt Georg Kiesinger:

„Haben wir noch den Bürger?“  
Die Problematik des Parteienstaates“

Adelbert Weinstein:

„Die Verteidigung ist unteilbar“

über eine Koalition fremder Eindringlinge auf das asiatische Festland im Grenzgebiet Chinas unter Führung der stärksten Westmacht, der Vereinigten Staaten, empfunden. Zum ersten Male in der Geschichte haben chinesische Truppen mit modernen Waffen sich im Kampf den Weißen gegenüber als ebenbürtig bewährt. In Genf tritt somit ein ganz anderes China auf den Plan als jenes, dem man vor vier Jahren den Anspruch auf den rechtmäßigen Sitz im Sicherheitsrat an der Seite der Großmächte der Welt versagte. Wer sich dieser inneren Wandlung nicht bewußt ist, wird die Abgesandten Pekings in Genf nicht begreifen können.

### Anmerkung

Die „DEUTSCHEN GESPRÄCHE ÜBER DAS RECHT ZUM WIDERSTAND“, Europäische Publikationen 4—7, wurden in der vorliegenden Form von Wolf Nicol, München, gestaltet und zur Drucklegung fertiggestellt. Wir verweisen unsere Leser in diesem Zusammenhang noch einmal auf unser Vorwort zur Beilage XVII/54, Ausgabe 4. Mai 1954, sowie auf den ersten und zweiten Teil der Gespräche in den Beilagen B XX/54, Ausgabe 26. Mai 1954 und B XXI/54, Ausgabe 2. Juni 1954.

Prof. Dr. Theodor Eschenburg, geb. 24. 10. 04 in Kiel, Staatsrat, ord. Professor für wissenschaftliche Politik an der Universität Tübingen.

Artur W. Just lebte als Korrespondent der Kölnischen, Frankfurter und Deutschen Allgemeinen Zeitung über ein Jahrzehnt in Moskau. Als Kenner des Ostens ohne marxistische Vergangenheit hat er internationalen Ruf.

Nachforderungen der Beilagen „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind an die Bundeszentrale für Heimatdienst zu richten. Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung „Das Parlament“ zum Preise von DM 1,19 monatlich bei Postzustellung (einschl. Beilage) nur an die Vertriebsabteilung, Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23.