

DAS FÖDERALISTISCHE MANIFEST VON HANS NAWIASKY

Eine Dokumentation von Barbara Fait

„Wir wollen unter allen Umständen den übertriebenen, völlig unnötigen, aber höchst gefährlichen Zentralismus verhindern, denn wir wissen und haben es schauernd erlebt, daß dieser ungesunde Zentralismus geradewegs zur Diktatur . . . führt.“ Dieses Verdikt stammt aus dem Munde des langjährigen Bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard¹. Es fiel im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung Bayerns, in der vom Juli bis zum Oktober 1946 eine der ersten Konstitutionen der Nachkriegszeit beraten wurde. Mit dieser Auffassung stand Ehard damals nicht allein. Besonders in den Ländern der US-Zone, wo föderalistische Bestrebungen von der Besatzungsmacht gefördert wurden, da sie traditionellen amerikanischen Demokratievorstellungen entsprachen, aber auch in den anderen deutschen Ländern, die in den Jahren 1945/46 unter britischer, französischer und sowjetischer Besatzung neu oder wieder entstanden, erfuhr der föderalistische Gedanke einen ungeahnten Auftrieb. Vielen Nachkriegspolitikern, auch aus den Reihen der Sozialdemokratie, galten Antizentralismus und damit auch Föderalismus als Gegensätze zur Diktatur, als zuverlässige Garanten der Demokratie. Diese weitverbreitete „Föderalismus-ist-gleich-Demokratie-Formel“² fand in denjenigen Regionen ihre zahlreichsten und eifrigsten Verfechter, die ihre staatliche Eigenständigkeit seit der Reichsgründung von 1871 zu verteidigen gesucht hatten und die Verfassung der Weimarer Republik, die einen Bundesstaat mit stark unitarischen Zügen schuf, wegen ihrer zentralistischen Ausrichtung von Anfang an ablehnten. Gegen die Hegemonie des Reiches und angesichts des territorialen und politischen Kräfteverhältnisses im Reich damit auch gegen das „Preußentum“ hatte man vor allem in Bayern gekämpft, und hier sammelte sich auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges die stärkste Front gegen eine Neuauflage zentralistischer Strukturen im künftigen Deutschland.

Bestärkt durch die Erfahrung der NS-Zeit mit ihrem „maßlosen Zentralismus“, der es Hitler möglich gemacht habe, „allein und ohne jemand lange fragen zu müssen, den Krieg vorzubereiten und vom Zaune zu brechen“³, war man in Bayern mehr denn je entschlossen, die Eigenständigkeit zu verteidigen. Dieser Wille manifestierte sich auch in dem am 1. Dezember 1946 durch einen Volksentscheid ratifizierten Staatsgrundgesetz. Zu den vier maßgeblichen „Vätern“ der Bayerischen Verfassung zählte außer dem weiß-blauen Vorsitzenden der bayerischen SPD und damaligen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, dem CSU-Mitbegründer und späteren Kultusminister Alois Hundhammer und Hans Ehard auch ein Mann, der eigentlich nur als „Gast“ zu den Beratungen zugezogen wurde, Hans Nawiaskey.

¹ Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, München (o. J.), Bd. III, S. 591.

² Marie Elise Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947, Stuttgart 1974, S. 148.

³ Wie Anm. 1.

Der gebürtige Österreicher (1880–1961) hatte in Wien und Berlin Staats- und Verwaltungsrecht studiert und seit 1910 zunächst als Privatdozent, von 1914 an als Extraordinarius an der Universität Wien gelehrt. Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges war er 1919 nach München übersiedelt und beteiligte sich bereits an der Ausarbeitung der alten bayerischen, der sogenannten Bamberger Verfassung von 1919. Seit 1922 wirkte der Staatsrechtler zunächst als außerordentlicher, seit 1928 dann als ordentlicher Professor an der Universität München und auch als Abgesandter Bayerns im Verfassungsausschuß der Länderkonferenz zur Vorbereitung der Reichsreform (1928–30) sowie von 1932 an als bayerischer Vertreter beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich machte er sich einen Namen. Parteipolitisch nicht aktiv, galt der „Kronjurist der Bayerischen Volkspartei“⁴ aber als Sympathisant der BVP und bereits 1922 als entschiedener Gegner der Nationalsozialisten, mit denen er wiederholt in Konflikt geriet. Wegen „politischer Unzuverlässigkeit“ 1933 von der Münchner Universität entlassen, war er in die Schweiz emigriert, wo er seit 1934 an der Handelshochschule St. Gallen Öffentliches Recht lehrte.

Nach Kriegsende behielt Nawiasky, der inzwischen die schweizerische Staatsangehörigkeit erworben hatte, seinen Hauptwohnsitz in der Schweiz, lehrte aber hin und wieder als Gastprofessor in München und nahm regen Anteil an den politischen Entwicklungen in Deutschland. Sein Interesse richtete sich insbesondere auf verfassungsrechtliche Fragen, zu denen er sich seit 1920 in verschiedenen Schriften geäußert hatte⁵. Als sich ihm 1946 auf Initiative Hoegners, zu dem er im Exil enge Kontakte gepflegt hatte, die Möglichkeit eröffnete, als Sachverständiger bei den bayerischen Verfassungsberatungen mitzuwirken, war er diesem Ruf gern gefolgt. Wegen seiner überragenden Sachkundigkeit schlüpfte er rasch in die Rolle eines Mentors und konnte die Verfassung maßgeblich beeinflussen⁶.

Als glühender Verfechter eines föderalistischen Staatsaufbaus brachte Nawiasky seine Kenntnisse vor allem dort mit besonderer Leidenschaftlichkeit ein, wo es darum ging, die Eigenstaatlichkeit des Landes zu untermauern. Da sich die bayerischen Verfassungsväter darin einig waren, gelang dies überzeugend, doch schwebte Bayern nicht im luftleeren Raum und war vor allem auch nicht Herr seiner selbst. Daß die in der Verfassung verankerten Garantien bayerischer Eigenständigkeit mit dem Ziel der Präjudizierung eines föderalistischen Aufbaus des künftigen deutschen Staates schon angesichts der realen Machtverhältnisse nichts als bloße Absichtserklärungen sein konnten, hatte die amerikanische Besatzungsmacht unmißverständlich klargestellt. Artikel 178 der Verfassung, der den Beitritt des Freistaates zu einem Bundesstaat an zwei Bedingungen knüpft – der Zusammenschluß muß freiwillig sein, und das staatsrechtliche Eigenleben der Länder ist zu sichern –, war als eine „Anweisung“ auszulegen, so lautete das Veto der Militärregierung,

⁴ Schreiben Hoegners an von Gaevernitz, 27. April 1945, NL Hoegner, IfZ-Archiv ED 120, Nr. 4.

⁵ Angaben zur Person in einschlägigen Nachschlagewerken (Munzinger Archiv, Wer ist Wer, Kürschners Deutscher Gelehrtenkalender), wo auch die wichtigsten Publikationen aufgeführt sind.

⁶ Vgl. auch Wilhelm Hoegner: Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft. Beiträge zum Problem der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Einsiedeln, Zürich, Köln 1950. – Ein Überblick zu den Verfassungsberatungen in: B. Fait, Auf Befehl der Besatzungsmacht? Der Weg zur Bayerischen Verfassung, in: Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, hrsg. von Wolfgang Benz, München 1988.

„aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern“⁷.

Bedrohliche Vorzeichen, daß diese Regierungsform den bayerischen Wünschen nur wenig entsprechen könnte, hatten schon während der Verfassungsberatungen ihre dunklen Schatten vorausgeworfen. Was von den anglo-amerikanischen Verhandlungen über die Gestaltung der Bizone seit Sommer 1946 an deutsche Ohren gelangte, klang aus bayerischer Sicht bedenklich, und schon die im Januar 1947 errichteten Bizonenbehörden zur Koordinierung der Mangelwirtschaft bewiesen in bayerischen Augen einen gefährlichen „zentralistischen Geist“. Als der damals noch stellvertretende amerikanische Militärgouverneur Lucius D. Clay dann im Februar 1947 die dezentrale und kompetenzschwache Bizonenverwaltung für dringend reformbedürftig erklärte und ihren Ausbau zu einem lebensfähigen Organismus ankündigte, schrillten bei Bayerns Föderalisten die Alarmglocken.

Etwa zu dieser Zeit verfaßte Hans Nawiasky, dem die Sache Bayerns nach eigenen Worten eine „Herzensangelegenheit“ war, sein „Föderalistisches Manifest“ (Dokument Nr. 1). Er gab sich keiner Illusion darüber hin, daß mit Ratifizierung der Verfassung der Kampf um die bayerische Eigenständigkeit schon erfolgreich ausgefochten wäre: „Welchen Zweck soll es haben, den staatsrechtlichen Aufbau Bayerns in einer Weise durchzuführen, die sich vielleicht sehen lassen kann, wenn bei der neuen staatsrechtlichen Ordnung Deutschlands nicht der geeignete Rahmen geschaffen wird, in den sich Bayern unter Festhaltung und Sicherung seiner Eigenart entsprechend eingliedern kann.“⁸ Es ging ihm jedoch nicht um Bayern allein. Wie viele Föderalisten der Nachkriegszeit war er von einem tiefen Sendungsbewußtsein geleitet, das den Föderalismus zum alleinigen Heilmittel gegen die „deutsche Krankheit“ erhob. Er war fest davon überzeugt, „daß eine gesunde Gestaltung in Deutschland, insbesondere die dauernde Verhinderung eines Wiederauflebens des deutschen Angriffsgeistes und eine Verwurzelung der Demokratie“⁹, nur in einem föderalistischen Staatswesen gewährleistet sein würde.

Was aber meinte Föderalismus? Die Auffassungen darüber liefen weit auseinander oder, wie Hans Ehard noch im April 1948 feststellte: „Wer von uns kann überhaupt sagen, was das ist . . . Wir reden nur von Föderalismus und jeder stellt sich etwas anderes vor“¹⁰. In seinem Föderalistischen Manifest, mit dem er den „Weg zur Verwirklichung eines wahrhaft föderalistischen Aufbaues aufzuzeigen“ suchte, vertrat Nawiasky eine extreme Variante. Obwohl er nicht plante, wieder nach Deutschland zurückzukehren, war er doch entschlossen, die staatsrechtliche Entwicklung zu beeinflussen, soweit es in seinen Kräften stand. Von einem tiefen Mißtrauen gegenüber „sämtlichen neuen deutschen Parteien“ erfüllt, die „wegen des Machtstrebens ihrer Führer im Grunde genommen zentralistisch eingestellt sind, selbst wenn

⁷ Laut Genehmigungsschreiben der Militärregierung, das als Bestandteil der Verfassung anzusehen war. Text z. B. in: *Constitutions of the German Laender*, prepared by OMGUS/CAD, 1947, hier S. 7 (IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung).

⁸ Schreiben Nawiaskys an Anton Pfeiffer, 16. Januar 1948, Teilnachlaß Nawiasky im Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München (künftig NL Nawiasky), Nr. 96.

⁹ In einem Schreiben an Thomas Mann, 17. Juni 1947, NL Nawiasky, Nr. 21.

¹⁰ Auf der 5. Sitzung des Ellwanger Kreises am 13. April 1948 in Bad Brückenau. Mitschrift der Sitzung im Nachlaß Schwend, Bayerische Staatsbibliothek München, Ana 308, Schachtel 5.

einige von ihnen den Föderalismus im Munde führen¹¹, schied für ihn der (Um-)Weg über Parteien oder Parlamente, auf die er als Schweizer Staatsbürger auch nur indirekt Einfluß nehmen konnte, von vornherein aus. Vielmehr plante er mit einem kraftvollen Appell an die „gebildeten Schichten“ mit seinem Manifest, dem föderalistischen Lager neue Freunde zuzuführen. Seit Frühjahr 1947 versandte er es mit Hilfe bayerischer Mittelsmänner an „hervorragende deutsche Persönlichkeiten“, um sie für ihre Unterschrift zu gewinnen. Geschmückt mit bekannten Namen wollte er das Manifest dann schnellstmöglich publizieren, „um der deutschen und der Weltöffentlichkeit in markanter Weise zu zeigen, daß beste deutsche Männer im Lager des Föderalismus stehen“¹². Zu seinen Adressaten zählten Prominente aus Kultur, Wissenschaft und Politik wie Thomas Mann, der Herausgeber der „Frankfurter Hefte“ Eugen Kogon, der Chefredakteur des Berliner „Tagespiegels“ Erik Reger, der Historiker Franz Schnabel und der Volkswirtschaftsprofessor Walter Eucken. Außerdem wandte er sich an eine Reihe von Landespolitikern, bei denen er eine föderalistische Grundeinstellung voraussetze. Dazu zählten der badische Staatspräsident Leo Wohleb (BCSVP), der stellvertretende hessische Ministerpräsident und Finanzminister Werner Hilpert (CDU), der Chef der dortigen Staatskanzlei Hermann L. Brill (SPD), der niedersächsische Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf (SPD), der rheinland-pfälzische Justiz- und Kultusminister Adolf Süsterhenn (CDU) und der Generalsekretär des Stuttgarter Länderrats Erich Roßmann (SPD). Hinzu kamen viele bayerische Politiker, z. B. Ministerpräsident Ehard (CSU), der Chef der Staatskanzlei Anton Pfeiffer (CSU), Kultusminister Hundhammer (CSU) und der stellvertretende Ministerpräsident und Justizminister Hoegner (SPD). Die Resonanz war allerdings enttäuschend. Bis zum 10. Dezember 1947 hatten erst sechs der Angeschriebenen ihre Unterschrift zugesagt, darunter drei aus Bayern. Zwar bekundeten zur gleichen Zeit auch erst zwei, Roßmann und Süsterhenn, ihre Ablehnung oder doch Zurückhaltung¹³. Aber die Wirkung des Manifestes war keineswegs so zündend, wie Nawiasky sich erhofft hatte. Um Deutschland und der Welt ein Zeichen zu setzen, reichten die wenigen Unterschriften kaum aus.

Nawiasky erklärte sich diese Zurückhaltung mit der möglichen Mißverständlichkeit seiner Darlegungen und kam im Dezember 1947 zu dem Ergebnis, „daß es unumgänglich nötig ist, den Entwurf zu erläutern, damit seine Absichten richtig verstanden werden“¹⁴. Doch auch die „Erläuternden Bemerkungen“ (Dokument Nr. 2) und die Erweiterung des Adressatenkreises um weniger prominente Personen brachten nicht den gewünschten Erfolg. Zwar tröpfelten im Laufe des Jahres 1948 noch einige Zusagen ein, darunter die von Hilpert und Wohleb, alles in allem war das Echo aber gering. Anfang September 1948 gab Nawiasky seinen Plan schließlich resigniert auf. Nachdem er noch im Juli 1948 – inzwischen war mit der Übergabe der Frankfurter Dokumente der Auftrag zur Ausarbeitung einer westdeutschen Verfassung an die Ministerpräsidenten ergangen – ein letztes Mal versucht hatte, Unterschriften für sein

¹¹ Wie Anm. 9.

¹² Wie Anm. 9.

¹³ Richard Jaeger, der die Versendung des Manifestes von Bayern aus koordinierte, in einem bilanzierenden Schreiben an Nawiasky vom 10. Dezember 1947 (NL Nawiasky, Nr. 21). Zugesagt hatten Joseph Baumgartner, Werner Bergengruen, Hundhammer, Kogon, Karl Scharnagl und Schnabel.

¹⁴ Schreiben Nawiasky an Süsterhenn vom 10. Dezember 1947 (NL Nawiasky, Nr. 21).

Föderalistisches Manifest zu gewinnen¹⁵, führten ihm wohl die Verhandlungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee (10. bis 23. August 1948), zu denen auch er geladen war, klar vor Augen, daß sein Manifest vom Gang der Ereignisse längst überrollt worden war und „man leider jetzt nicht mehr gut mit einer solchen Proklamation an die Öffentlichkeit“¹⁶ treten konnte.

In seinem Föderalistischen Manifest, einem seiner teilweise eigenwilligen Analyse der Vergangenheit erwachsenen Plädoyer für die Bildung eines kollegial geführten, „unpolitischen Zweckverbandes der Länder“¹⁷ anstelle einer selbständigen Zentralregierung, vertrat Nawiasky zweifellos eine Außenseiterposition, die nur wenigen extremen Föderalisten aus der Seele sprach. Im Rahmen der bereits während des Krieges einsetzenden, vielfältigen verfassungsrechtlichen Überlegungen, wie die Lehren der Vergangenheit für eine bessere Gestaltung der Zukunft umzusetzen seien¹⁸, verdienen seine Gedanken zwar nicht als Alternative, aber doch als interessante Variante aus der Versenkung der Vergessenheit gehoben zu werden, um ihre damals unterbliebene Veröffentlichung heute nachzuholen.

Nr. 1¹⁹

Föderalistisches Manifest

Drei Jahrhunderte nach der furchtbaren Katastrophe des 30jährigen Krieges ist das Deutsche Volk abermals vor die unerhörte Aufgabe gestellt, seine staatliche und wirtschaftliche Existenz aus dem Nichts eines beispiellosen Zusammenbruchs wieder aufzubauen. Die erste Frage, die zu beantworten ist, ist die: Was sind die Ursachen dieses entsetzlichen, in solchem Ausmaß unerwarteten Zerfalls des doch so machtvoll erschienenen Deutschen Reiches, das im Jahre 1870 durch Bismarck geschaffen wurde, sich in der Folgezeit zu einer politischen und wirtschaftlichen Großmacht entwickelte und schließlich die Erschütterungen des Ersten Weltkrieges 1914–1918 überdauert hat?

Im Vordergrund stehen, weithin sichtbar, die unerhörten Freveltaten des gottverlassenen, von maßloser Überhebung auf die Bahn des Abenteurers getriebenen Nationalsozialismus, dessen Weltunterdrückungspläne die geschlossene Abwehrfront der übrigen Menschheit herausfordern mußten. Aber hinter diesem Vordergrund enthüllen sich – bei schärferem Nachdenken – tiefer wurzelnde Wirkungskräfte, die ihrerseits erst dem Hakenkreuz zu seiner fluchwürdigen Herrschaft über Deutschland verholfen haben. Es war der Gedanke des Machtstaates, der das Urteilen und Handeln der deutschen Staatsmänner beherrschte und auch mehr und mehr breite Schichten des Deutschen Volkes, insbesondere seiner in Wirt-

¹⁵ Schreiben Nawiasky an Richard Jaeger vom 5. Juli 1948 und Antwortschreiben vom 16. Juli 1948 (NL Nawiasky, Nr. 21).

¹⁶ Nawiasky an Jaeger, 8. September 1948 (NL Nawiasky, Nr. 21).

¹⁷ So charakterisierte Brill zutreffend die vorgeschlagene Konstruktion (Jaeger an Nawiasky, 15. Januar 1948, NL Nawiasky, Nr. 21).

¹⁸ Vergl. *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen*, hrsg. von Wolfgang Benz, München 1979.

¹⁹ NL Nawiasky, Nr. 21.

schaft und Verwaltung tätigen Oberschicht, in seinen Bannkreis zog. Demgegenüber trat der Ehrgeiz, durch kulturelle Höchstleistungen und vorbildliche Rechtlichkeit einen ersten Platz im Kreis der abendländischen Nationen zu erlangen und dauernd zu behalten, in die zweite Reihe. Dieser Wahn des Machtstaates führte, militärischer Denkweise entsprechend, zu immer stärkerer Zentralisation und damit zur Ausbildung eines einheitlich gesteuerten Staatsapparates, der die Menschen nur als Mittel zum Zweck betrachtete und den für außenpolitische Ziele zu erproben und in Bewegung zu setzen von Natur aus stärkste Anreize bestanden. Die dafür am meisten geeigneten Menschen stellte das Preußentum mit seinen militaristischen Neigungen zur Verfügung, dessen führende Rolle damit von vornherein gegeben war. Die entsprechende Ideologie aber wurde durch eine Geschichtsschreibung geliefert, die den preußischen Staat von dem als „Großen“ bezeichneten Kurfürsten an²⁰ als Träger einer folgerichtigen Aufwärtsentwicklung des Deutschen Volkes und Staates in den Himmel erhob. Der im deutschen Süden und Westen lebendige Hochgedanke eines Volkes der Dichter und Denker, der sich in der Welt weit herum Geltung verschafft hatte, wurde auf diese Weise stark in den Hintergrund geschoben und auch in Süddeutschland fanden gegenteilige Bestrebungen Widerhall. Machtstaat, Zentralisation und Preußentum sind seither die Kräfte gewesen, welche das Deutsche Volk von der Pflege und Entwicklung seiner geistigen, kulturellen Kräfte ablenkte und so in eine Richtung führte, die unausweichlich in einen verhängnisvollen Zusammenprall mit der übrigen Kulturwelt ausmünden mußte.

Die Erkenntnis dieser Grundtatsachen zeigt in unumstößlicher Weise, welche Wege bei dem Neuaufbau unbedingt vermieden werden müssen, welche anderen einzig und allein die Aussicht auf ein Emporsteigen aus der tiefen Not der Gegenwart eröffnen: Absage an den Machtstaat, an die Zentralisation und den preußischen Geist, statt dessen die Schilderhebung des Kultur- und Rechtsstaatsgedankens, der Demokratie, des Föderalismus und der Selbstverwaltung sowie Betonung der Vielgestaltigkeit der deutschen Stämme und ihres Geisteslebens.

Alle diese Zielstellungen hängen aufs engste und innigste zusammen. Kultur und Pflege des Rechts legen den Schwerpunkt auf das Streben nach geistiger Höchstleistung und Achtung vor der Würde und Freiheit des Menschen und bedeuten daher die Ablehnung jedes Versuches, andere Völker zu beherrschen; die Demokratie gibt jedem Einzelnen als freiem Staatsbürger ein Mitspracherecht an der Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten und überträgt ihm seinen Anteil an der Verantwortung; Föderalismus und Selbstverwaltung bewirken eine Auflockerung der Machtzusammenballung und ermöglichen jedem im engeren Kreis eine Übersicht über die allgemeinen Probleme und die Mittel zu ihrer Lösung, so daß er sich selbst ein Urteil bilden und danach seine Stimmabgabe richten kann. Auf diese Weise werden die schöpferischen Kräfte der verschiedenen Volksgruppen losgebunden und wird für ihren Einsatz im Zusammenhang des Ganzen freie Bahn eröffnet. So entsteht ein edler Wettbewerb aller fruchtbaren Anlagen und Fähigkeiten, die ein Höchstmaß von geistiger Leistung und sittlicher Haltung verbürgt, während die Zentralisation sich alles unterordnet und zum Mittel äußerer Zwecke herabwürdigt.

Man halte diesen Gedankengängen nicht das Bedürfnis nach Einheitlichkeit der Wirtschaft entgegen, dem nur durch straffe Zusammenfassung der Wirtschaftslenkung entsprochen

²⁰ Friedrich Wilhelm (1620–1688), Kurfürst von Brandenburg, Begründer des brandenburgisch-preußischen Staates.

werden kann. Denn Wirtschaft ist nicht das Wesen der Politik, sondern nur ein mehr oder weniger wichtiger Teil derselben. Politik umfaßt weit darüber hinausgreifend die Leitung aller Gemeinschaftsangelegenheiten im Verhältnis nach außen und innen. Daher kann die politische Struktur eines Staates nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der Wirtschaftspolitik ausgerichtet sein. Vielmehr handelt es sich darum, im Rahmen einer durch allgemeine grundsätzliche Erwägungen bestimmten Staatsstruktur die für die Wirtschaft nötigen Vorkehrungen zu treffen. Die dazu geeigneten Mittel lassen sich immer wieder finden.

Betrachtet man den künftigen Aufbau des deutschen Staatswesens noch besonders unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses zu den anderen Völkern, weil davon die unentbehrliche Eingliederung in die internationale Gemeinschaft abhängt, so liegt es auf der Hand, daß das Bekenntnis zum Kultur- und Rechtsstaat, zur Demokratie, zum Föderalismus und zur Selbstverwaltung, zur Betonung der deutschen Vielgestaltigkeit dazu geeignet ist, die Furcht vor einem Wiederaufleben des deutschen Angriffsgeistes wesentlich herabzusetzen. Das erklärt sich schon daraus, daß in einem deutschen föderativen Staat der Einfluß des Südens und Westens stets zur Auswirkung kommen wird und zwar unzweifelhaft im Sinne der Erhaltung des Weltfriedens. Dazu kommt aber noch ein sehr wichtiges Moment. Der deutsche Zentralstaat ist unauflöslich mit dem preußisch-deutschen Geschichtsbild verbunden und belastet und trägt daher die Tendenz zu einer machtstaatlichen Ideologie untrennbar in sich. Die hierin liegende Gefahr ist übrigens auch vom innerdeutschen Standpunkt aus entschieden bedenklich, weil sie in jener Zone mündet, aus der die Katastrophe der Vergangenheit aufgestiegen ist.

Die Folgerungen, die sich aus diesen grundsätzlichen Erwägungen für den künftigen staatlichen Aufbau ergeben, liegen klar zu Tage. Jede Form des Zentralismus ist abzulehnen, einerlei unter welcher Bezeichnung sie auftritt, also nicht nur der reine Einheitsstaat, sondern auch der sogenannte dezentralisierte Einheitsstaat, der die Glieder unter den Willen der Zentrale beugt und ihnen nur geliehene Befugnisse überträgt, die er jederzeit zurücknehmen kann. Vielmehr müssen die Gliedstaaten Träger eigenständiger unentziehbarer Zuständigkeiten sein, die sie nach ihren eigenen wohl überlegten Entschlüssen handhaben können. Dieser Stand der Glieder kann aber nur erreicht werden, wenn die verbindende Gesamtheit nicht die rechtliche oder tatsächliche Machtvollkommenheit besitzt, ihre Kompetenz auf Kosten der Teile ohne deren Zustimmung auszudehnen. Nur dann besteht eine wahre föderative Ordnung, die nicht einseitig aufgehoben oder beeinträchtigt werden kann. Die selbstverständliche Bürgschaft aber dafür ist, daß die für den ganzen deutschen Raum einheitlich zu ordnenden Angelegenheiten Instanzen zur Wahrnehmung übertragen sind, welche durch Organe der Gliedstaaten gebildet werden, die namens der Gesamtheit handeln. Denn diese bleiben in ihrem Mutterboden fest verwurzelt, aus dem sie hervorgewachsen sind. Sobald dagegen Stellen geschaffen werden, die ganz unabhängig neben den Gliedern stehen, unterliegen sie der natürlichen Versuchung, möglichst viel Entscheidungsgewalt an sich zu ziehen. Sie begegnen dabei der Sympathie und Unterstützung aller Kreise, welche in voller Verkenning des entscheidenden Gesichtspunktes das Heil der Nation in der Bindung an eine äußere Einheit suchen, während nur die freie Zusammenordnung aller Kräfte ein Höchstmaß geistiger Leistung verbürgen kann.

Dementsprechend empfiehlt es sich, die obersten Organe des Gesamtstaates in der Gesetzgebung und Vollziehung aus Vertretern der deutschen Länder zu bilden, dort aus Delegierten

der Landtage, hier aus den leitenden Staatsmännern, den Ministerpräsidenten. Da nun aber für die erforderliche Handlungsfähigkeit eines regierenden Organs die Beschränkung auf eine geringe Zahl von Mitgliedern von Vorteil ist, sollte die Versammlung der Ministerpräsidenten aus sich heraus ein kleines Gremium von drei bis fünf Personen bilden, dem als kollegialem Präsidium die Leitung der Geschäfte übertragen ist. Erfolgt die Wahl auf mehrere Jahre, dann besteht die Gewähr für die Aneignung der nötigen Sachkenntnis, wobei zugleich dafür gesorgt ist, daß die verschiedenen Teile Deutschlands gleichmäßig vertreten sind und die Vorherrschaft eines einzigen Landes ausgeschlossen bleibt. Eine kollegiale Staatsspitze entspricht zugleich demokratischen Grundsätzen, wie das Vorbild des schweizerischen Bundesrates sinnfällig zeigt. Die einzelnen zentral zu verwaltenden Geschäftszweige wie Auswärtige Angelegenheiten, Verkehr, Post und Telegraph, oberste Wirtschaftsführung, Ernährung und die dazu erforderlichen Finanzen können sachkundigen Persönlichkeiten anvertraut werden, welche nach den obersten Entscheidungen und Weisungen des Präsidiums und in steter Verantwortlichkeit ihm gegenüber ihres Amtes walten, ohne Träger eigener politischer Gewalt zu sein.

Eine so gestaltete Ordnung hätte den großen Vorzug, ein denkbar größtes Maß von Entfaltungsmöglichkeit der Glieder mit der erforderlichen Einheit der Gesamtpolitik zu verbinden, alle Rivalitäten zwischen den obersten Stellen auszuschneiden und in echt demokratischem Geiste das Staatsganze, ausgehend von den freien Staatsbürgern, durch die von ihnen gewählten Vertreter stufenweise in ungebrochener Linie von unten nach oben aufwachsen zu lassen.

Nr. 2²¹

Erläuternde Bemerkungen zu dem Föderalistischen Manifest

1. Das Föderalistische Manifest hat sich nicht zur Aufgabe gestellt, unter den breiten Massen der stimmberechtigten Bevölkerung für ein Minimum föderalistischen Verständnisses zu werben, eine Aufgabe, die einer anderen, davon unabhängigen Proklamation vorbehalten bleiben soll. Es wendet sich vielmehr an die gebildeten Schichten, um ihnen klarzulegen, wie der deutsche Gesamtstaat gestaltet werden müßte, um ein Optimum von Föderalismus zu verwirklichen und seinen dauernden Bestand zu sichern. Daher kann es sich nicht darum handeln, abzutasten, inwiefern im Augenblick alt bekannte, überlieferte Forderungen in breiten Kreisen des Volkes Widerhall finden könnten. Vielmehr soll dargetan werden, zu welchen Ergebnissen eine bis in die Tiefenschichten des föderalistischen Problems vordringende Untersuchung gelangt und welche Postulate daraus für die Zukunft abzuleiten sind. Es wäre daher verfehlt, sich nach dem seichten Pegel der Popularität zu orientieren und hergebrachte, auf Kompromissen beruhende Lösungen wieder in den Vordergrund zu rücken. Es geht vielmehr darum, aufgrund einer klaren Erkenntnis des Wesentlichen, unbeirrt von unzulänglichen Versuchen der Vergangenheit, den Weg zur Verwirklichung eines wahrhaft föderalistischen Aufbaues aufzuzeigen, der die Gewähr für einige Dauer in sich trägt. Dabei

²¹ NL Nawiasky, Nr. 21.

darf man selbstverständlich vor dem Mut der Konsequenz nicht zurückschrecken, auch wenn es sich um zum Teil ganz neue Ideen handelt.

2. Im Mittelpunkt der Überlegungen über eine föderalistische Gestaltung steht die Frage: Wie kann erreicht werden, daß der zentrale Staatsapparat sich nicht, wie die Erfahrung in allen bündischen Staatswesen gezeigt hat, allmählich immer neue Zuständigkeiten aneignet und damit den Bereich der Selbstbestimmung der Gliedstaaten einengt. Gewöhnlich sucht man dagegen eine Sicherung durch eine klare Abgrenzung der beidseitigen Kompetenzen und die ausdrückliche verfassungsrechtliche Negation der Kompetenz-Kompetenz des Zentralstaats zu erreichen. Aber noch immer hat sich gezeigt, daß die Zentralgewalt Mittel und Wege findet, diese Grenzen zu überschreiten, wobei sie gewöhnlich das Bedürfnis nach einheitlicher Regelung bestimmter Materien zum Vorspann nimmt und damit auf einen gewissen Widerhall in der Bevölkerung zählt, der dieses Bedürfnis leicht plausibel gemacht werden kann. Die Einwände der Gliedstaaten gegen solche Grenzüberschreitungen werden dann als rückschrittlich hingestellt und dadurch in ihrer Widerstandskraft geschwächt. Ein besonders beliebtes, auf gläubigen Boden fallendes Argument ist die angebliche Billigkeit einheitlicher Regelung wegen der damit verbundenen Arbeitersparung, während sich in Tat und Wahrheit sehr häufig im Lauf der Entwicklung herausstellt, daß der Wegfall der sparsamen Gebarung in dem engeren übersehbaren Bereich der Einzelstaaten die Kosten wesentlich ansteigen läßt. Dazu kommt dann noch die weitverbreitete Idee der Überlegenheit des Ganzen über die Teile, wobei völlig übersehen wird, daß die Zentralgewalt gar nicht die Gesamtheit darstellt, sondern selbst eine Teilgewalt ist, die nur zusammen mit der Teilgewalt der Gliedstaaten das Ganze der staatlichen Einrichtungen bildet. Die scharfe Kompetenzabgrenzung hat sich sonach ausnahmslos als eine Scheinsicherung erwiesen, dies selbst in einem Staatswesen, in dem so starke geschichtlich begründete föderalistische Auffassungen der Bevölkerung lebendig sind wie in der schweizerischen Eidgenossenschaft.

3. Eine wirkliche Sicherung der beiderseitigen Zuständigkeitsbereiche kann daher nur auf einem anderen Wege erreicht werden, nämlich dadurch, daß die Menschen, welche die zentralen Aufgaben zu betreuen haben, ihrer Herkunft und staatsrechtlichen Stellung wie Verantwortung nach die Gewähr föderalistischer Grundrichtung in sich tragen. Denn dann scheidet die gefährliche Verlockung, ihren Machtbereich erweitern zu können, die einen der stärksten Hebel der Zentralisierung bildet, von vornherein aus oder wird wenigstens durch innere Gegentendenzen auf ein Minimum reduziert. So gelangt man zum Ergebnis, daß die zentralen Organe in der Sphäre der Gliedstaaten wurzeln müssen und darauf beruht der Vorschlag des Manifestes, die Reichsleitung aus Delegierten der Landesregierung, das Reichsparlament aus Delegierten der Landesvolksvertretung zusammenzusetzen.

Mit diesem Vorschlag verbinden sich aber noch andere wesentliche Vorteile. Erstens wird der Gesamtapparat der staatlichen Organisation außerordentlich einfach und durchsichtig. Jedes überflüssige Organ wird vermieden. Es gibt keine eigentliche Duplizität der Regierungen und der Parlamente. Die zentralen Verwaltungsbehörden ragen nicht in den Bereich der politischen Sphäre hinauf, sondern bleiben ihrer Verwaltungsaufgabe erhalten, genauso wie die Verwaltungsbehörden der Länder. Zweitens findet keine Teilung der Reichsspitze in einen Staatspräsidenten und eine Reichsregierung statt, ohne daß aber zufolge der kollegialen Zusammensetzung des Reichspräsidiums der Vorteil der Kontinuität, welcher mit dem Amt eines Staatspräsidenten verbunden ist, verloren ginge. Denn der Rücktritt eines in das

Reichspräsident delegierten Landesministerpräsidenten beeinträchtigt die Aktionsfähigkeit der Behörde nicht. Drittens hat der Verzicht auf eine persönliche Reichsspitze den wesentlichen Erfolg, daß ein natürliches Kristallisationszentrum für alle aktivistischen, nationalistischen und aggressiv eingestellten Elemente vermieden wird. Welche segensreiche Wirkung sich an die Beseitigung eines solchen Faktors im Hinblick auf die Besorgnisse des Auslandes knüpft, bedarf keiner näheren Darlegung. Erwähnt sei nur, daß das Bedürfnis nach einem besonderen Garantiepakt gegen etwaige Angriffstendenzen Deutschlands an Bedeutung wesentlich verliert.

Zu dem vorgeschlagenen Staatsaufbau noch eine Anmerkung. Wenn in bezug auf diesen eine Konzession an die populären Wünsche gemacht werden wollte oder sollte, so wäre dafür nur die Zusammensetzung des Reichsparlaments aus Delegierten der Länderparlamente in Aussicht zu nehmen. Das heißt, es könnte die direkte Volkswahl eines Reichstags zugestanden werden. Dagegen müßte an dem aus Delegierten der Landesministerpräsidenten zusammengesetzten Reichspräsidentium festgehalten werden. Diese Eventuallösung beruht auf folgender Erwägung: Die eigentlich treibende Kraft für die Zentralisierung des Deutschen Reichs war die Reichsregierung und der Beamtenapparat der Reichsstellen; der Reichstag leistete dabei mehr Assistenz als daß ihm die unablässige Initiative zugefallen wäre. Genauso war es auch in anderen zusammengesetzten Staaten wie gerade auch in der Schweiz.

4. Der vorgeschlagene Plan einer Organisation des deutschen Gesamtstaates hat aber nicht nur den „Reiz der Neuheit“. Er kann sich auch teilweise, soweit es sich nämlich um die Regierungsspitze handelt, auf ein historisches Beispiel aus der deutschen Staatsrechtsgeschichte stützen. Bismarck hatte in seinem Konzept für die Verfassung des Norddeutschen Bundes ursprünglich die Übertragung der Exekutivgewalt an die verbündeten Regierungen (unter preußischem Vorsitz) vorgesehen und der Bundeskanzler sollte nur ein untergeordneter Verwaltungschef sein. Erst das Verlangen der Nationalliberalen nach der Verantwortlichkeit dieses Funktionärs gegenüber dem Reichstag hatte eine weitgehende Umstülpung des Planes zur Folge, in dem der Kanzler nun in den Mittelpunkt des Systems gestellt wurde. Dabei wurde immerhin noch an der Fiktion der Führung der Regierung durch den Bundesrat festgehalten. Übrigens findet sich auch in dem Text der Verfassung der Ausdruck Bundespräsidentium als Neutrum. Auch in der Verfassungspraxis war es im Bismarckschen Reich regelmäßig Brauch, bei allen Vorlagen von den verbündeten Regierungen zu sprechen.

5. In dem Föderalistischen Manifest wird absichtlich nicht dazu Stellung genommen, ob man das nach dem gemachten Vorschlag errichtete Gesamtstaatswesen als „Staatenbund“ oder „Bundesstaat“ charakterisieren sollte. Diese beiden Begriffe sind nämlich keineswegs so klar, wie gewöhnlich angenommen wird. Theoretische Darlegungen über diese Frage sind aber in diesem Zusammenhang nicht am Platz. Immerhin sei soviel gesagt, daß, wenn man auf diese Ausdrücke Gewicht legt, das Projekt des Manifestes zweifellos unter die Kategorie des *Bundesstaates* fällt. Denn, wie man auch immer den Begriff des Bundesstaates gegenüber dem des Staatenbundes bestimmen mag, stets gehört zu dem ersteren eine eigene Zentralstaatsgewalt mit eigener für die Einzelpersonen unmittelbar verbindlicher Gesetzgebung und dieser Tatbestand wäre auch hier gegeben. Das Besondere ist nur die innere Organisation der Bundesgewalt, die nach streng föderalistischen Grundsätzen aufgebaut ist. Diese innere Organisation ändert aber nichts an dem für den Bestand eines Bundesstaates wesentlichen Sachverhalt: ein gemeinsamer zentraler Staatsapparat neben den gesonderten Gliedstaatsgewalten.