

tigt und anerkennt<sup>4)</sup>. Die Fragen und Probleme des Verfassungsrechts können, ebenso wie die Probleme auf anderen Rechtsgebieten des öffentlichen und des Zivilrechts, nur dann richtig beantwortet werden, wenn zuvor eine Auseinandersetzung mit den Grundfragen der Staats- und Rechtslehre stattgefunden hat und das Verhältnis des einzelnen zur Gesamtheit in der Demokratie sowie das Verhältnis der staatlichen Funktionen zueinander geklärt worden ist. Polak hat sich dieser Aufgabe in besonderem Maße angenommen.

Seine Arbeiten auf diesem Gebiet bedürfen einer besonderen Würdigung und können hier, nicht näher behandelt werden. Aus seinem Referat über das Verfassungsproblem in der geschichtlichen Entwicklung sei folgendes hervorgehoben:

An die Spitze seiner Ausführungen stellt Polak den Gegensatz von Montesquieu und Rousseau. Die Lehre von der Gewaltenteilung wird in ihrem geschichtlichen Zusammenhang betrachtet. Die Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf das Volk war ein Akt von revolutionärer Bedeutung. Regierung und Rechtsprechung wurden bei Montesquieu nicht in die Hände des Volkes gelegt, obwohl sie die Gesetze des Volkes vollziehen. Bei Rousseau, der die Gewaltenteilungslehre bekämpft, wird nicht nur die demokratische Einheit der Staatsgewalt begründet, sondern findet sich auch bereits „der große Gedanke aller echten Demokratie, daß die öffentliche Gewalt, soll sie auf Volksherrschaft beruhen, das öffentliche Wohl und die Verwirklichung der Gleichheit zum Inhalt haben muß.“ Die Volkssouveränität, der „allgemeine Wille“, ist also bei Rousseau kein formaler staatsrechtlicher Begriff. Während bei Montesquieu nur eine Beschränkung der herrschenden Macht stattfindet, wird die Staatsgewalt bei Rousseau grundlegend geändert und inhaltlich bestimmt. „Die Staatsmacht hat ihrem Inhalt nach volonte générale, allgemeiner Wille, die Durchsetzung der Gleichheit, und ihre Träger haben die Verfechter der Gleichheit zu sein.“

Aus den Verschiedenheiten der beiden Auffassungen, insbesondere dem Gegensatz von liberaler Gewaltenteilungslehre und demokratischer Volkssouveränität, der die gesamte Entwicklung des modernen bürgerlichen Staates durchzieht, ergeben sich staatsorganisatorisch weitgehende Konsequenzen, die Polak in seiner Untersuchung der deutschen Verfassungsgeschichte aufzeigt, wobei er besondere Aufmerksamkeit dem Schicksal der Frankfurter Nationalversammlung in der Paulskirche widmet.<sup>5)</sup> Statt im Sinne Rousseaus die gesamte Staatsgewalt an sich zu reißen, statt wirklich eine konstituierende Versammlung, eine die Neuordnung aus souveräner Machtvollkommenheit setzende Volksvertretung zu sein, wurde sie eine „Ver einbarungsversammlung“, die die neue Ordnung mit den „angestammten Fürstenthümern“ vereinbaren wollte. Statt die Volkssouveränität zu verwirklichen, begnügte sich die Nationalversammlung mit der Ausarbeitung einer Verfassung auf der Grundlage der Gewaltenteilung. Ihr Versagen führte zur Restauration einer monarchischen und diktatorischen Staatsgewalt in Deutschland. Denn es führt ein gerader Weg vom Versagen der Paulskirche zum Scheinparlament der Bismarck'schen Verfassung und von da zu der eigenartigen Gestaltung der Weimarer Verfassung, in der die Volkssouveränität in doppelter Weise beeinträchtigt wurde: Durch die Vorherrschaft anonymer, monopolkapitalistischer und unkontrollierbarer Macht im Bereiche der Wirtschaft sowie durch eine gewaltenteilende, „ausbalancierte“ liberale Verfassungskonstruktion, in der Exekutive und Justiz, insbesondere aber der Reichspräsident eine der Kontrolle des Parlaments im wesentlichen entzogene Staatsgewalt reprä-

sentierten. Beide Elemente boten die Grundlagen für den Untergang der Republik und den Rückfall in die Barbarei der faschistischen Diktatur.

Der Krebschaden der deutschen Verfassungsentwicklung besteht, um mit Max Weber zu reden, „in der Abwesenheit der Demokratie“. Dabei ist, wie Polak es in seinen dem Referat beigegebenen Thesen formuliert, weniger die Form als der Inhalt der Demokratie für ihre Wirksamkeit entscheidend. Der Inhalt ist vervollkommen in dem Maße, als es gelingt, eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Homogenität herzustellen, d. h. die Aufgabe durchzuführen, die schon Rousseau der Demokratie stellte, die Verwirklichung der Gleichheit. Die Form ist in dem Maße vollendet, als die Kontrolle des Volkes über die gesamte öffentliche Tätigkeit in Verwaltung und Wirtschaft durchgreifend gesichert wird durch Übertragung aller entscheidenden Staatsgewalt auf die Volksvertretung.

Diese Erkenntnisse bestimmten das weitere, sehr eingehende Referat von Polak vor dem Verfassungsausschuß über das Thema: „Die Weimarer Verfassung, ihre Errungenschaften und Mängel“. Diese Schrift sei der besonderen Aufmerksamkeit aller an der Neugestaltung einer deutschen Verfassung arbeitenden und interessierten Kreise, den Politikern und nicht zuletzt den Juristen, vor allem im Süden und Westen Deutschlands, dringend empfohlen. Sie beginnt mit einer Auseinandersetzung mit Hugo Preuß und Max Weber, den geistigen Vätern der Weimarer Verfassung, die die politischen Zustände des preußisch-deutschen Obrigkeitsstaates vor 1918 einer scharfen und überaus zutreffenden Kritik unterzogen haben.<sup>6)</sup> Dennoch veranlaßte Preuß, wie Polak feststellt, der unpolitische Charakter des deutschen Volkes zu einer Kompromißlösung, in der das Verhältnis von Staat und Volk nicht entscheidend im Sinne einer konsequenten Demokratisierung gelöst wurde, sondern im Sinne einer Machtbalance zwischen Staatsgewalt und Parlament. Max Weber - hat in seinen Aufsätzen zur Verfassungsfrage den auch heute so entscheidenden Satz geprägt:

„Wer überhaupt die Zukunftsfrage der deutschen Staatsordnung anders stellt als dahin: Wie macht man das Parlament fähig zur Macht?, der stellt sie von vornherein falsch, denn alles Andere ist Nebenwerk.“<sup>7)</sup>

Max Weber selbst zog nicht die Konsequenz zur Herstellung der Parliamentsherrschaft. Er hält die staatliche Bürokratie für notwendig zur Umwandlung der monopolkapitalistischen Wirtschaft. Er erklärt eine moderne Wirtschaft ohne den zentral gelenkten, durchrationalisierten Staatsapparat für undenkbar. Dem Staatsapparat übertrug er die Aufgabe einer schrittweisen Sozialisierung. Das in Rußland entfaltete Räte-system beurteilte er skeptisch, obwohl er auch in ihm einen ersten Versuch erkannte, den alten Mechanismus zu durchbrechen. Für ihn freilich handelte es sich um ein „Experiment“, das zum Mißerfolg verurteilt sei. Wenn Weber einen starken Staatsapparat forderte und ihm die Aufgabe der Sozialisierung übertrug, so meinte er nicht etwa den von der Arbeiterklasse auf revolutionärem Wege eroberten Staatsapparat, sondern den überkommenen Staatsapparat. Seine Auffassung ist also typisch revisionistisch. Weber propagierte auch einen starken Staatspräsidenten neben dem Parlament, der an der Spitze der Exekutive stehen und den Staatsapparat fest, in der Hand halten soll. Er verstieg sich dazu, die Wahl des Präsidenten und nicht die Wahl des Parlaments zur Magna Charta der Demokratie zu erklären, aus der Befürchtung, das Parlament werde der Schauplatz ökonomischer Interessenkämpfe, d. h. er fand nicht die Mittel, die Volksvertretung „fähig zur Macht“ zu machen, wie er dies selbst der deutschen Demokratie als Aufgabe gestellt hat. Max Weber's Einfluß auf Hugo Preuß geht Polak in einer näheren Betrachtung des ersten Preuß'schen Verfassungsentwurfes und der ihm beigegebenen bedeutenden Denkschrift nach.

In den Kämpfen um die endgültige Gestaltung der Weimarer Verfassung traten andere Fragen, wie die der Auseinandersetzung zwischen unitarischem und föderativem Prinzip, der Aufteilung Preußens, der

6) Siehe vor allem Hugo Preuß: „Das deutsche Volk und die Politik“. Tena 1915; Max Weber: „Gesammelte politische Schriften“. München 1921.  
V. a. O. S. 182.

4) Siehe insbesondere Polak: „Marxismus und Staatslehre“ in Schriftenreihe „Forschung und Wille“ Heft 1. Berlin 1947, vgl. auch „Einheit“ 1947 S. 4 ff.; „Gewaltenteilung- Menschenrecht, Rechtsstaat“ in „Einheit“ 1949 S. 385 ff.; „Kollektivismus und Freiheit“ in „Die neue Gesellschaft“ 1949 Heft 2 S. 24 ff.; „Der Niedergang der Staatswissenschaft in Deutschland“ in „Neue Justiz“ 1948 S. 98 ff.

5) Polak hebt hervor, daß die offizielle Literatur und Staatswissenschaften alles getan habe, um die Revolution von 1848 und damit die Demokratie zu diskreditieren. Die Bedeutung dieser Revolution ist vor allem gewürdigt worden in dem Werk von Veit Valentin: „Geschichte der deutschen Revolution 1848/49“ früher vor allem in Mehrings: „Aufsätze zur preußischen und deutschen Geschichte“. Siehe neuerdings Friedrich Meinerke: „1848“. Pörlin 1948; Meuser: „Die deutsche Revolution von 1848“, Berlin 1948; Jürgen Kuczynski: „Die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen der Revolution von 1848/49“, Berlin 1948.