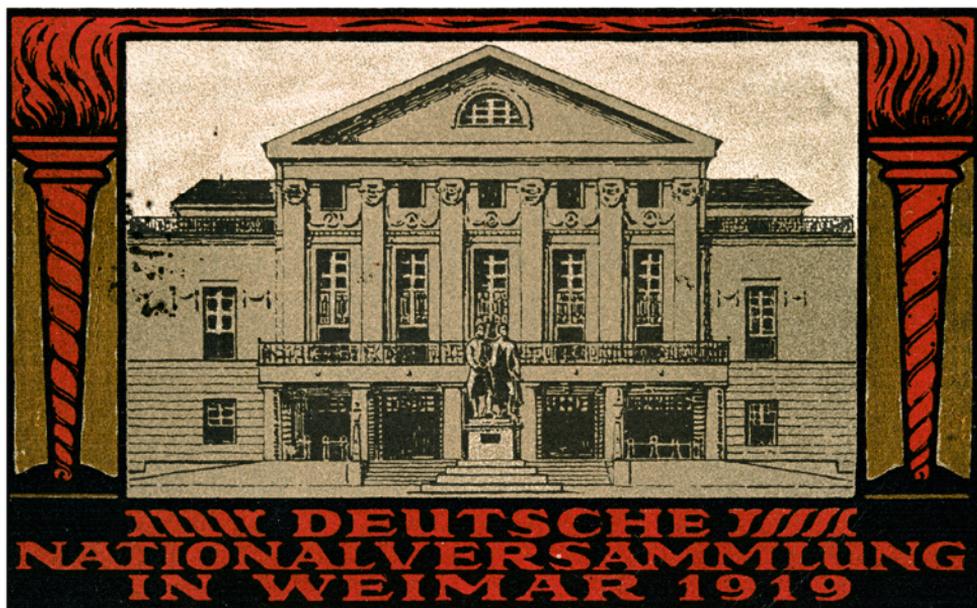


Horst Dreier
Christian Waldhoff (Hrsg.)

Das Wagnis der Demokratie

Eine Anatomie der
Weimarer Reichsverfassung



C.H.Beck

Horst Dreier
Christian Waldhoff (Hrsg.)

Das Wagnis der Demokratie

Eine Anatomie der
Weimarer Reichsverfassung

C.H.Beck

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Mit 36 Abbildungen, davon 10 in Farbe

1. Auflage. 2018

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2018

Umschlaggestaltung: Rothfos & Gabler, Hamburg

Umschlagabbildung: «Deutsche Nationalversammlung in Weimar 1919»;
Bildpostkarte. Farblithographie, 1919, von Max Nehrling (1887–1957)

© akg-images, Berlin

ISBN Buch 978 3 406 72676 7

ISBN eBook 978 3 406 72677 4

Die gedruckte Ausgabe dieses Titels erhalten Sie im Buchhandel
sowie versandkostenfrei auf unserer Website

www.chbeck.de.

Dort finden Sie auch unser gesamtes Programm und viele weitere
Informationen.

Inhalt

Vorwort 7

Oliver F. R. Haardt/Christopher M. Clark

Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der
Geschichte 9

Ewald Wiederin

Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext 45

Friedrich Wilhelm Graf

Die Weimarer Reichsverfassung im deutschen
Intellektuellendiskurs 65

Marcus Llanque

Die Weimarer Reichsverfassung und ihre Staatssymbole 87

Gertrude Lübbe-Wolff

Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung 111

Pascale Cancik

Der Kampf um Gleichberechtigung als Voraussetzung
der demokratischen Republik 151

Horst Dreier

Grundrechtsrepublik Weimar 175

Michael Stolleis

Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung 195

Peter Graf Kielmansegg

Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch? 219

Monika Wienfort

Alte Eliten in der neuen Republik 241

Dieter Grimm

Weimars Ende und Untergang 263

Christian Waldhoff

Folgen – Lehren – Rezeptionen: Zum Nachleben des Verfassungswerks
von Weimar 289

Dokumente 317

Text der Reichsverfassung vom 11. August 1919 319

Ausrufung der Deutschen Republik durch Philipp Scheidemann
am 9. November 1918 357

Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk
vom 12. November 1918 358

Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen National-
versammlung (Reichswahlgesetz) vom 30. November 1918 360

Kongreß der Delegierten der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands,
3. Sitzung vom Mittwoch, den 18. Dezember 1918 361

Ansprache des Vorsitzenden des Rates der Volksbeauftragten Friedrich Ebert
zur Eröffnung der Nationalversammlung am 6. Februar 1919 362

Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat
vom 28. Februar 1933 (Reichstagsbrandverordnung) 370

Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933
(Ermächtigungsgesetz) 372

Anmerkungen 374

Allgemeine Literaturhinweise 413

Autorinnen und Autoren 415

Abkürzungsverzeichnis 419

Abbildungsnachweis 420

Personenregister 421

Vorwort

Die Weimarer Reichsverfassung war die erste demokratische Verfassung auf deutschem Boden. Mit ihr begann das Wagnis der Demokratie in Deutschland – das Wagnis, die Legitimation staatlicher Herrschaft ganz auf den Gedanken der Volkssouveränität zu bauen. Die dafür tradierte Formel findet sich an denkbar prominenter Stelle, in Artikel 1 der Verfassung von Weimar: «Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.»

2019 jährt sich das Inkrafttreten der «Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919» zum einhundertsten Mal. Sie wurde nur vereinzelt angemessen gewürdigt, häufig in ein negatives Licht getaucht und nicht selten für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich gemacht. Zentrales Anliegen des vorliegenden Bandes ist es, diesem noch immer sehr verbreiteten Bild entgegenzutreten, die Weimarer Verfassung in fairer Weise allgemeinverständlich zu würdigen und im zeitgenössischen Bewusstsein angemessen zu verankern. Ohne Zweifel ist die Weimarer Republik an zahlreichen miteinander verschränkten Faktoren und schwierigen Umständen gescheitert: an ökonomischen Krisen und politischen Umsturzversuchen, an der komplizierten außenpolitischen Lage, an der Last des Versailler Vertrages, an der fehlenden Verankerung republikanischen und demokratischen Gedankenguts in den führenden Schichten – aber gewiss nicht an ihrer bis heute ausstrahlenden Verfassung. Diese war in bemerkenswerter Weise modern und innovativ: Man denke nur an die im internationalen Vergleich frühe Einführung des Frauenwahlrechts, den ausführlichen und in vielem wegweisenden Zweiten Teil der Verfassung zu den «Grundrechten und Grundpflichten», die eingehend behandelte sozialstaatliche Programmatik oder die vorbildliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion, die nicht zufällig zu weiten Teilen in das Grundgesetz inkorporiert wurde.

Verfasser dieses Bandes sind nicht nur Juristen, sondern auch Historiker, Politikwissenschaftler und Theologen. Ihr gemeinsames Anliegen ist es, aus Anlass ihres hundertjährigen Jubiläums eine allgemeinverständliche «Anatomie» dieser Verfassung zu präsentieren. Sie informieren

über ihre Inhalte, ihre Protagonisten, ihre Institutionen und Innovationen, ihre Symbolik, ihre Krisen und ihr Fortleben. Jedem Beitrag sind einschlägige Artikel der Verfassung vorangestellt sowie jeweils ein Hauptakteur und ein Erinnerungsort zugeordnet. Der Dokumentenanhang bietet nicht lediglich den Verfassungstext, sondern weitere Schlüsseldokumente für die Verfassungsentwicklung zwischen 1918 und 1933. Literaturhinweise am Ende eines jeden Beitrags und im Anhang des Buches möchten zur Vertiefung anregen und dabei Hilfestellung bieten.

Die Herausgeber sind dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zu herzlichem Dank für Hilfe und großzügige Unterstützung verpflichtet. Insbesondere Ministerialdirektor a. D. Hans-Heinrich von Knobloch sowie Ministerialdirektor Alfred Bindels haben das Projekt von Anfang an außerordentlich wohlwollend begleitet und nach Kräften gefördert. Zu danken haben wir auch dem Verlag C. H. Beck und seinem Cheflektor, Herrn Dr. Detlef Felken, sowie Frau Janna Rösch für die ausgezeichnete Betreuung. Für tatkräftige Unterstützung bei den vielfältigen redaktionellen Arbeiten bedanken sich die Herausgeber bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern ihrer Lehrstühle, namentlich Herrn Andreas Gesell in Würzburg und Herrn Holger Grefrath, MJur. (Oxon), in Berlin. Frau stud. iur. Charlott Renske hat das Personenregister erstellt. Ihnen allen gebührt unser besonderer Dank.

Würzburg und Berlin, den 31. Mai 2018

Horst Dreier

Christian Waldhoff

Oliver F. R. Haardt und Christopher M. Clark

Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte

«Das Deutsche Reich ist eine Republik.»

(Art. 1 Abs. 1 WRV)

I. Revolution

Die deutsche Republik, die inmitten der Kriegsniederlage am 9. November 1918 ausgerufen wurde, war eine Sturzgeburt. Seit der amerikanische Präsident Woodrow Wilson am 23. Oktober erklärt hatte, dass die USA mit den alten «militärischen Beherrschern und monarchistischen Autokraten Deutschlands» keine Friedensverhandlungen führen werde, lag die Abdankung des Kaisers zwar in der Luft.¹ Aber es war völlig offen, wie das neue Deutschland aussehen würde. Sollte die Monarchie beibehalten werden? Oder sollte das Reich eine Republik werden? Und wenn ja, welche Art von Republik? Die revolutionären Unruhen, die das Reich seit dem Kieler Matrosenaufstand Anfang November erfassten, ließen weder den alten noch den neuen politischen Führungskräften Zeit, diese fundamentalen Fragen zu klären. Als sich die Lage in der Hauptstadt am Morgen des 9. November weiter zuspitzte und sich Reichskanzler Max von Baden um die Mittagszeit genötigt sah, eigenmächtig den Thronverzicht Wilhelms II. zu verkünden, blieb er daher hinsichtlich des künftigen Regierungssystems so vage wie möglich. Seine Erklärung betonte, dass er «dem Regenten die Ernennung des Abgeordneten Ebert zum Reichskanzler [...] und Wahlen für eine Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung» vorschlagen wolle, es dann aber an diesem Verfassungskongress sei, «die künftige Staatsform des deutschen Volkes [...] endgültig festzustellen».² Da ein Regent aber noch nicht ernannt worden war und die Situation auf den Straßen Berlins zu eskalieren drohte, übergab von Baden kurzerhand das Amt des Reichskanzlers ohne monarchi-

sche Ermächtigung dem Vorsitzenden der Mehrheitssozialisten (MSPD), Friedrich Ebert.

Nach diesem Bruch der geltenden Reichsverfassung von 1871 überschlugen sich die Ereignisse.³ Schnell machten Gerüchte die Runde, dass die Spartakisten, der revolutionär-militante Flügel der Unabhängigen Sozialisten (USPD), einen Putsch planten. Spätestens seit am Vorabend der USPD-Politiker Kurt Eisner in München die Wittelsbacher für abgesetzt erklärt und den Freistaat Bayern ausgerufen hatte, schien alles möglich. Die Unruhe in der Hauptstadt wurde immer größer. Immer mehr Menschen strömten über Mittag in die Berliner Innenstadt. Das gesamte Viertel zwischen Stadtschloss, Wilhelmstraße, und Reichstag füllte sich mit Demonstranten. Plötzlich wurde gemeldet, dass Karl Liebknecht, der Anführer der Spartakisten, auf dem Weg zum Berliner Schloss sei, um eine sozialistische Räterepublik auszurufen. In der Kantine des Reichstags, wo die Abgeordneten gerade beim Mittagessen saßen, löste diese Nachricht blanke Panik aus. Wollten die moderaten Kräfte das Heft des Handelns in der Hand behalten, musste etwas geschehen. Philipp Scheidemann, Co-Vorsitzender der MSPD und Staatssekretär im Kabinett von Baden, ergriff die Initiative. Kurz nach zwei Uhr nachmittags ließ er seine Suppe stehen, schritt auf den Westbalkon des Reichstagsgebäudes und wandte sich an die versammelte Menge: «Das Alte und Morsche, die Monarchie ist zusammengebrochen. Es lebe das Neue; es lebe die deutsche Republik!»⁴

Das Hochgefühl, das Scheidemann angesichts der jubelnden Massen empfunden haben muss, währte nicht lange. Kurz nach seiner Ansprache kam es zum Streit mit Ebert, der sich überrumpelt fühlte und trotz der revolutionären Unruhen an der Institution der Monarchie festhalten wollte. Er befürchtete, ein abrupter Systemwechsel könnte das Volk spalten, einen Bürgerkrieg auslösen und die neue Regierung nachhaltig belasten – schließlich standen schwierige Friedensverhandlungen und die Abwicklung der Kriegsniederlage bevor. Zudem war das Hauptziel der gemäßigten Sozialisten, die Einführung einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, bereits am 28. Oktober erreicht worden.⁵

Zwei Stunden nach diesem Streit – gegen vier Uhr nachmittags – stieg Liebknecht im Lustgarten auf einen Lastwagen und sprach über einen Lautsprecher zu den umstehenden Arbeitern und Soldaten: «Der Tag der Revolution ist gekommen. [...] Das Alte ist nicht mehr. Die Herrschaft der Hohenzollern, die in diesem Schloß jahrhundertlang gewohnt haben, ist

vorüber. In dieser Stunde proklamieren wir die freie sozialistische Republik Deutschland.»⁶ Die aufgeheizte Menge erstürmte alsbald das Schloss. Im Taumel des vermeintlichen Sieges betrat Liebknecht den Schlossbalkon und beschwor die neue Räterepublik.

Die zweifache Ausrufung der Republik innerhalb eines Tages ist ein verfassungsgeschichtliches Kuriosum von höchster Bedeutung. Zum einen markierte der endgültige Fall der deutschen Monarchie das Ende des Konstitutionalismus, jenes politischen Systems, das Deutschland seit dem Wiener Kongress geprägt hatte. Zum anderen wurde am 9. November nicht eine Republik zweimal ausgerufen, sondern es wurden zwei verschiedene Republiken getrennt voneinander proklamiert: eine sozialdemokratische und eine sozialistische. Ihre jeweiligen Anhänger führten von diesem Tage an einen erbitterten Kampf, der die Entwicklung der ersten deutschen Demokratie entscheidend mitbestimmte.

Die Schärfe dieses Konflikts zeigte sich bereits unmittelbar nach dem 9. November, als es galt, die Weichen für das künftige Regierungssystem zu stellen.⁷ Zwar gelang es beiden Lagern, mit Zustimmung der revolutionären Arbeiter- und Soldatenräte eine provisorische Regierung zu bilden, den Rat der Volksbeauftragten, der unter dem Vorsitz Eberts je drei Mitglieder der MSPD und USPD umfasste. Jedoch taten sich bald harte Frontlinien auf. Einerseits gab es große Spannungen im Verhältnis zum Vollzugsrat der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte, einem Kontrollgremium, das den Volksbeauftragten übergeordnet und von der USPD dominiert war. In diesem Konflikt behielten die Volksbeauftragten die Oberhand, weil sie mit den alten Ministerialbehörden kooperierten und so die Gesetzgebung an sich zogen, während der Vollzugsrat außer revolutionärer Rhetorik wenig zustande brachte.

Andererseits gingen die Vorstellungen, wie es mit Deutschland weitergehen sollte, weit auseinander. Das vorläufige Ziel der MSPD waren Wahlen zu einem Verfassungskonvent, der ein parlamentarisches System ausarbeiten sollte. Die USPD wollte dagegen eine dauerhafte Rätediktatur des Proletariats errichten. Über diese Alternativen entscheiden sollte ein Reichsrätekongress, der am 16. Dezember in Berlin zusammentrat. Die Wahl zu dieser Delegiertenkonferenz der deutschen Arbeiter- und Soldatenräte brachte einen klaren Sieg der MSPD. Mit großer Mehrheit wurde daher beschlossen, Wahlen zu einer Nationalversammlung für den 19. Januar 1919 auszuschreiben.

Dieser Beschluss war eine Vorentscheidung für eine parlamentarische Verfassung. Die radikal-revolutionären Spartakisten reagierten mit Protest und Gewalt. Trotz der Weihnachtsfeiertage riefen sie zu bewaffneten Aufständen auf. Als die MSPD nicht zögerte, mit Armeeverbänden und Freikorps zu kooperieren, um diese Unruhen niederzuschlagen, verließ die USPD am 27. Dezember den Rat der Volksbeauftragten. Der Kompromiss zwischen moderaten und radikalen Revolutionären war nach nur eineinhalb Monaten zerbrochen. Kaum geboren, tobte schon der Kampf um und gegen die Republik.

So vollzog sich die verfassungspolitische Neuordnung Deutschlands in einer Umgebung, die von ideologischen Gegensätzen, politischen Konflikten und Gewalt geprägt war.⁸ Derart heikel war die Lage in Berlin, dass die Nationalversammlung am 6. Februar 1919 fernab der Hauptstadt im kleinen Provinzstädtchen Weimar zusammentreten musste. Es hätte kein deutlicheres Zeichen geben können: Deutschland befand sich in einer schweren Staatskrise. Auch nach Inkrafttreten der Verfassung am 14. August verbesserte sich die Situation nur langsam. In der Tat reihte sich in der nur vierzehnjährigen Geschichte der Republik eine Krise an die nächste: Revolution, Spartakusaufstände, Kapp-Putsch, Ruhrkrise, Hitler-Putsch, Inflation, und dann – nach einer kurzen Phase relativer Stabilität Mitte der 1920er Jahre – Agrarkrise, Weltwirtschaftskrise, Notstandsregierungen, Preußenschlag, und schließlich die Machtergreifung der Nationalsozialisten im Frühjahr 1933.

Angesichts dieser vielen Krisen haben Historiker die Weimarer Republik oft als ein demokratisches Experiment beschrieben, das aufgrund struktureller Schwächen von Anfang an dem Untergang geweiht war. Als einer der Hauptschuldigen gilt dabei die Verfassung von 1919, da sie ein labiles Regierungssystem schuf, den Reichstag in Konkurrenz zum Reichspräsidenten setzte und diesem umfangreiche Ausnahmebefugnisse gab, die eine Aushebelung des Parlamentarismus möglich machten. In der Tat findet sich auch heute noch kaum ein Titel zur politischen Geschichte Weimars, der nicht entweder ausdrücklich oder implizit auf das Verhängnis von 1933 und die folgende Schreckensherrschaft Bezug nimmt.⁹

Aufgrund des Ausmaßes der Katastrophe, die das Scheitern der Republik über Deutschland und die Welt brachte, ist es verständlich, dass die meisten Historiker die Frage «Wie konnte es zu 1933 kommen?» in den

Mittelpunkt ihrer Betrachtungen zur ersten deutschen Demokratie gestellt haben.¹⁰ Diese Herangehensweise hat aber ein großes Problem: Sie macht die Weimarer Republik zu einer bloßen Vorgeschichte des Dritten Reiches. Vom Scheitern Weimars auszugehen – selbst wenn man nicht die Unvermeidbarkeit dieses Scheiterns unterstellt – heißt immer, die Geschichte rückwärts zu lesen.¹¹

Wollen wir teleologische Täuschungen vermeiden, dürfen wir die Geschichte der Republik nicht vom Standpunkt 1933 aus betrachten. Dies gilt gerade in Bezug auf die Weimarer Verfassung. Die Verfassungsordnung, die 1919 geschaffen wurde, ausschließlich aus der Perspektive späterer Krisen zu beurteilen, wird nicht nur ihren Grundsätzen, Absichten und Zielen nicht gerecht, sondern gibt uns auch ein verzerrtes Bild über die Ursachen und Auswirkungen ihrer Entwicklung in den 1920er und 1930er Jahren. Wir müssen die Verfassunggebung und -entwicklung vielmehr als das begreifen, was alle historischen Prozesse zunächst einmal sind: eigenständige Momente in der Geschichte, die von den spezifischen Umständen ihrer jeweiligen Zeit geprägt sind und sie prägen.

Statt zu fragen «Wieso machte die Verfassung Hitler möglich?» und «Warum hielt sie den Krisen der Republik nicht stand?», beschäftigt sich dieser Aufsatz daher mit Fragen, die die Verfassungsordnung und Krisenhaftigkeit der Weimarer Republik als zwei verschiedene Phänomene begreifen, die zwar zueinander in Bezug standen, deren Entwicklung aber in jeder Situation vollkommen offen war: Worin bestanden die Krisen der Republik? Wie wirkten sie sich auf die Verfassungsordnung aus? Und inwiefern trug diese zu ihnen bei?

Die Beantwortung dieser Fragen wird zeigen, dass die Weimarer Verfassung 1919 eine Reaktion auf die Krisen der Revolutionszeit war. In den darauffolgenden eineinhalb Jahrzehnten degenerierte das Regierungssystem schrittweise aufgrund der sich vor dem Hintergrund neuer, vor allem wirtschaftlicher Krisen immer weiter radikalisierenden politischen Kultur, in der die Verfassung angewandt wurde.

Dieses Argument entwickeln wir in mehreren Etappen. Der erste Teil des Aufsatzes schildert den Prozess der Verfassunggebung. Danach analysieren wir das Trauma, das diesen Neuanfang prägte, und die Antworten, die die Verfassung darauf gab. Anschließend untersuchen wir die Krisen und Faktoren, in bzw. durch die die Republik in den 1920er und 1930er Jahren in ein Präsidialregime abglitt. Zum Schluss würdigen wir

die Verfassung im größeren Zusammenhang der jüngeren deutschen Geschichte.

II. Neuanfang

Die Ausarbeitung der Weimarer Verfassung war ein komplexer Prozess juristischer und politischer Entscheidungsfindung, der von dem Druck der äußeren Umstände und dem Widerstreit verschiedener Zukunftsvorstellungen gekennzeichnet war. Erste Ideen für eine neue Verfassung wurden bereits vor der Revolution entwickelt. Schon während des Krieges setzten sich einige prominente Staatsrechtler mit einer republikanischen Neuordnung Deutschlands auseinander.¹² Gerhard Anschütz etwa erörterte bereits 1915 die «Zukunftsprobleme der deutschen Staatskunst».¹³ Als sich im Laufe des Jahres 1917 eine Parlamentarisierung Deutschlands andeutete, rückte der Berliner Professor Hugo Preuß – Jude und Mitglied der linksliberalen DDP – in den Mittelpunkt. Am 14. November 1918 veröffentlichte er im Berliner Tageblatt einen Artikel unter dem Titel «Volksstaat oder Obrigkeitsstaat?», der die Sozialdemokraten dazu aufrief, das liberale Bürgertum an der Verfassungsneuordnung zu beteiligen.¹⁴ Zwei Tage nach diesem inoffiziellen Bewerbungsschreiben wurde er von Reichskanzler Ebert zum Leiter des Reichsinnenministeriums berufen und beauftragt, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.

Bereits am 3. Dezember legte Preuß dem Rat der Volksbeauftragten erste Vorschläge vor. In der darauffolgenden Woche wurden diese in einer Vorbesprechung konkretisiert, an der neben Vertretern von MSPD und USPD externe Sachverständige wie Max Weber teilnahmen. Am 3. Januar 1919 präsentierte das Reichsamt des Innern einen ersten Vorentwurf, der die Schaffung eines «dezentralisierten Einheitsstaates» vorsah.¹⁵ Diese Originalkonzeption wurde stufenweise geändert. Ganz entscheidend war die Einwirkung der Länder. Schon bald nach der Novemberrevolution erkannte die Reichsleitung, dass eine verfassungspolitische Neuordnung Deutschlands nur in Kooperation mit den Landesregierungen möglich war – zu sehr war die neue Führung auf die praktische Unterstützung der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden angewiesen. Nach mehreren Konferenzen wurde Anfang Februar ein offizielles Gremium der Landesregierungen geschaffen. Dieser sogenannte Staatenausschuss erzwang alsbald

eine Föderalisierung des Verfassungsentwurfs. So wurde etwa die Ländervertretung, die Preuß als zweite Parlamentskammer konzeptioniert hatte, in einen Gesandtenkongress der Landesregierungen nach Vorbild des alten Bundesrates umgewandelt.

Am 21. Februar brachte Preuß den überarbeiteten Regierungsentwurf gemeinsam mit einigen Änderungsanträgen des Staatenausschusses, auf die man sich nicht hatte einigen können, in die zwei Wochen zuvor zusammengetretene Nationalversammlung ein. Dort hatten die beiden sozialistischen Parteien keine Mehrheit – zusammengerechnet waren sie bei der Wahl überraschenderweise nur auf 45,5 % der Stimmen gekommen. So war Ebert zwar einen Tag nach Annahme des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt am 12. Februar zum Reichspräsidenten gewählt worden; zur Bildung einer Regierung mussten sich die Mehrheitssozialisten unter dem neuen Reichsministerpräsidenten Scheidemann allerdings mit der DDP und dem Zentrum zusammentun. Es entstand ein Bündnis der gemäßigten Parteien links und rechts der politischen Mitte, die «Weimarer Koalition».

In den Verfassungsverhandlungen agierten diese Regierungsparteien alles andere als geschlossen. Oft stand die SPD einer Front der bürgerlichen Parteien gegenüber. Bei vielen Streitpunkten gab es in den meisten Parteien mehrere Standpunkte. In der ersten Lesung am 28. Februar und am 3. und 4. März kritisierten denn auch sowohl Oppositions- als auch Regierungsvertreter den vorläufigen Verfassungsentwurf scharf. Prinzipielle Fragen zum Charakter der neuen Republik, wie etwa ihr Verhältnis zum Kaiserreich oder die Rolle sozialistischer Ideale, standen dabei im Mittelpunkt.

Nach dieser Grundsatzdebatte überwies das Plenum den Entwurf an den Verfassungsausschuss. Dieser bestand aus achtundzwanzig Mitgliedern, von denen zweiundzwanzig der Regierung und sechs der Opposition angehörten. Die SPD stellte mit elf Abgesandten die meisten Mitglieder. Im Ausschuss saßen viele ausgezeichnete Juristen, wie die Zentrumspolitiker Konrad Beyerle und Peter Spahn, der Deutschdemokrat Erich Koch-Weser, der Deutschnationale Adelbert Düringer und die Volksparteiler Rudolf Heinze und Wilhelm Kahl. Hinzu kamen einige erfahrene Politiker. Neben dem Deutschnationalen Clemens Delbrück, der von 1909 bis 1916 Staatssekretär des Innern und Vizekanzler gewesen war, sind vor allem die Mehrheitssozialisten Otto Wels, Simon Katzen-

stein, Johannes Meerfeld, Max Quark sowie der einzige Vertreter der Unabhängigen Sozialisten, Oscar Cohn, zu nennen. Auch einzelne politisch erfahrene Intellektuelle waren vertreten, allen voran der liberale Friedrich Naumann. Der Verfassungsausschuss bestand also überwiegend aus pragmatisch-orientierten Sachkennern, die Lösungen für die verfassungsrechtlichen Streitpunkte erarbeiten sollten. Unter dem Vorsitz des Deutschdemokraten Conrad Haußmann tagte man zwischen Anfang März und Mitte Juni in zwei mehrwöchigen Sitzungen, die der Verfassung ihre maßgebliche Form gaben. Es herrschte eine sachliche Atmosphäre, die Oscar Cohn als «ganz unrevolutionär» beschrieb.¹⁶ Die meiste Zeit nahm die Ausarbeitung eines umfangreichen Katalogs an Grundrechten und -pflichten in Anspruch.

Vom 2. bis 22. Juli wurde der überarbeitete Entwurf im Plenum in zweiter Lesung beraten. Die Diskussion war durch eine Reihe heftiger Kontroversen geprägt. Ein Streit über die Bestimmungen zur Schul- und Kulturpolitik führte fast zum Bruch der Regierungskoalition. Aber es waren nicht nur verschiedene Ansichten zur Verfassungsordnung, die die Beratungen erschwerten, sondern auch die zeitgleich stattfindende Auseinandersetzung um den Versailler Friedensvertrag. Scheidemann trat am 20. Juni aus Protest gegen den Vertrag zurück. Preuß verlor infolgedessen seinen Kabinettsposten. Die DDP verließ ob ihrer Ablehnung der Friedensbedingungen die Koalition und trat erst Anfang Oktober wieder ein. Nachdem die Nationalversammlung den Versailler Vertrag am 9. Juli ratifiziert hatte, gelang schließlich doch noch der Durchbruch in der umstrittenen Schulpolitik.

In der abschließenden dritten Lesung am 29. und 30. Juli stand die Verfassung noch einmal auf der Kippe, weil Zentrum und DDP gemeinsam mit den Oppositionsparteien der DNVP und DVP einige Artikel gegen den Willen der Sozialdemokraten änderten bzw. hinzufügten. Trotzdem ging man einen Tag später in die Schlussabstimmung. Von 420 Abgeordneten blieben 82 der Abstimmung fern. 262 votierten für, 75 gegen die Verfassung, einer enthielt sich. Damit war die Verfassung mit den Stimmen der MSPD, des Zentrums, der DDP und der kleinen Fraktion der Deutsch-Hannoveraner angenommen. Dagegen gestimmt hatten neben der nationalliberalen DVP, einem Abweichler in den Reihen des Zentrums, und dem kleinen Bayerischen Bauernbund die Parteien der extremen Rechten und Linken, die DNVP und die USPD. Reichsprä-

sident Ebert fertigte am 11. August die Verfassung unter Gegenzeichnung des gesamten Reichskabinetts aus. Drei Tage später trat sie in Kraft.

III. Trauma

Der Prozess der Verfassungsgebung wurde von ganz verschiedenen rechtlichen und politischen Faktoren beeinflusst, die sich entsprechend in der Verfassung niederschlugen. Fast alle der ihr zugrunde liegenden Konzepte waren von der staatlichen Entwicklung Deutschlands seit dem Wiener Kongress geprägt. Das monarchische System wirkte deswegen in vielen Leitlinien der Verfassung implizit weiter, wie der Rechtshistoriker Michael Stolleis betont hat. Der Dualismus von Monarch und Volksrepräsentation, der typisch für die politische Ordnung des neunzehnten Jahrhunderts gewesen war, fand sich beispielsweise im Dualismus von Reichspräsident und Reichstag wieder.¹⁷ Am deutlichsten war die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit vielleicht in der Gestaltung der föderalen Strukturen. Trotz ihrer unitarischen Ausrichtung und einiger institutioneller Neuerungen, wie etwa dem Staatsgerichtshof, erschienen sie Gerhard Anschütz, dem führenden Kommentator der neuen Verfassung, «nicht als Antithese der alten [bundesstaatlichen Ordnung des Kaiserreichs], sondern als geradlinige Fortbildung».¹⁸ Sein Kollege Walter Jellinek fand noch deutlichere Worte: «Überhaupt wird der Unterschied zwischen heute und früher leicht übertrieben.»¹⁹

Darüber hinaus war die Verfassungsgebung bestimmt durch Kompromisse zwischen verschiedenen politischen Zielen. Die Nationalversammlung bildete im Wesentlichen – und das war nach dem revolutionären Umsturz bemerkenswert – das alte Parteienspektrum der Kriegs- und Vorkriegszeit ab, auch wenn mit Ausnahme der SPD und des Zentrums alle Parteien unter neuem Namen auftauchten. Der parteipolitische Pluralismus führte dazu, dass es in den Verfassungsberatungen keine dominierende oder gar gemeinsame «politisch-soziale Ordnungsidee» gab. Es standen vielmehr, wie der Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde festgestellt hat, «mehrere solcher Ordnungsideen, genauer: Verfassungsideen neben- und gegeneinander».²⁰ Die Verfassung wurde daher ein Produkt vieler Kompromisse, gerade in Grundsatzfragen. Ihr Hauptmerkmal war laut Hermann Heller, dem großen demokratischen Staats-

rechtslehrer der Republik, die «offene politische Form», die es allen gemäßigten Kräften erlaubte, die Neuordnung zumindest vorübergehend zu akzeptieren.²¹

Neben rechtstheoretischen und politischen Einflüssen gab es noch einen weiteren Faktor, der die Verfassung wesentlich prägte, aber oft übersehen wird: die prekäre Lage, in der Deutschland seit Ende des Krieges steckte und unter deren Eindruck die Entwürfe entstanden und die Nationalversammlung tagte. Eindrucksvolles Zeugnis der Präsenz der äußeren Umstände ist ein Bericht für die *Deutsche Juristen-Zeitung* über «Das Werden der neuen Reichsverfassung», in dem der sächsische Staatsrechtler Willibald Apelt, ein Mitarbeiter von Preuß im Reichsinnenministerium, im März 1919 das Gelingen der Verhandlungen geradezu beschwört: «Möge das schwierige Verfassungswerk, das dem deutschen Volke eine Grundlage zu neuem Aufstieg bieten soll, durch alle Klippen, die es noch bedrohen, mit starker Hand glücklich hindurchgesteuert werden.»²²

Um zu verstehen, wie genau sich die unsichere Lage auf die Verfassungsarbeit auswirkte, müssen wir die Natur der Krise begreifen, in der sich Deutschland befand. 1919 litt das Reich nicht unter einer einfachen, sondern unter einer dreifachen Krise, in der sich die Erfahrungen der Kriegsniederlage, die Demütigung durch den Versailler Vertrag und die von extremer Gewalt geprägte politische Instabilität zu einem nationalen Trauma verbanden.

Während des Krieges hatten mehr als dreizehn Millionen Männer – ungefähr ein Fünftel der Gesamtbevölkerung – unter Waffen gestanden. Davon waren fünf Millionen verwundet worden. Zwei Millionen hatten den Tod gefunden. Als Anfang November 1918 die militärische Kommandogewalt zerfiel und die Moral an der Front kollabierte, brach Chaos aus. Es herrschte nicht nur Revolution, sondern es kam gleichzeitig zu einer spontanen Demobilisierung. Bis Anfang Dezember verließ fast jeder Dritte der 3,2 Millionen Soldaten an der westlichen Front seine Einheit und machte sich auf eigene Faust auf den Heimweg.²³

Da Deutschland bedingungslos kapitulieren musste, gab es keinen Sieg, der diese enormen Opfer irgendwie hätte rechtfertigen können. Nicht einmal zu einer heroischen Entscheidungsschlacht war es gekommen. Am Ende stand nichts als eine totale Niederlage im Zermürbungskampf der Schützengräben. So entstand eine «Kultur der Niederlage»,

wie der Kulturhistoriker Wolfgang Schivelbusch argumentiert hat, die durch das «Fehlen eines die gesamte Nation verbindenden Verlierermythos» gekennzeichnet war.²⁴ Für die gerade geborene Republik war das eine schwere Belastung, weil ihr ein Gründungsmythos als Legitimitätsgrundlage fehlte. An seine Stelle trat die Legende einer Nation, die «im Felde unbesiegt» geblieben und nur von den äußeren Umständen erdrückt worden war. Die Leugnung des militärischen Scheiterns zog sich quer durch alle politischen Lager. Ebert etwa empfing im Dezember 1918 die von der Front zurückgekehrten Truppen in Berlin mit den Worten: «Kein Feind hat euch überwunden. Erst als die Übermacht der Gegner an Menschen und Material immer erdrückender wurde, haben wir den Kampf aufgegeben.»²⁵

Diese Form der Verarbeitung der Kriegsniederlage schweißte zwar alle Parteien zu einem gewissen Grad zusammen und trug so dazu bei, dass eine grundsätzliche Zusammenarbeit in den Verfassungsverhandlungen möglich war. Aber die Vorstellung einer unbesiegten Armee warf automatisch die Frage auf, wer an der Niederlage eigentlich schuld war. Diese Frage gab den politischen Rändern ein mächtiges Agitationsinstrument gegen die Republik und ihre Verfassung an die Hand. In den Augen der Linksradikalen war die Niederlage Folge eines Krieges, den die aristokratischen und bürgerlichen Eliten der Monarchie ausgelöst hatten. Für sie war die Zusammenarbeit der neuen Reichsleitung mit den alten Mächten in Militär und Verwaltung daher ein Teufelspakt, der die Revolution verriet. Die Propaganda der extremen Rechten zeigte direkt auf die Demokraten der jungen Republik und verurteilte sie als «Novemberverbrecher», die der Armee durch die Revolution in den Rücken gefallen waren.

Diese Dolchstoßlegende machte eben jene Kräfte, die das neue Verfassungswerk ausarbeiteten – die gemäßigten Parteien links und rechts der Mitte –, zu Hauptschuldigen für den Verlust des Krieges. Die Verfassungsordnung konnte so von der extremen Rechten als «Novemberrepublik» gegeißelt werden, die ihren Ursprung in einer Niederlage hatte und deren Vertreter «vaterlandslose» Zivilisten waren.²⁶ Derartige Propaganda ließ die Verfassungsberatungen als Verrat an der Nation und die Rechtsgrundlage der neuen Republik als illegitimes Papier erscheinen – und war damit erfolgreich. Bei den ersten regulären Reichstagswahlen im Juni 1920 verloren die Parteien der Weimarer Koalition von ihrer

Dreiviertelmehrheit in der Nationalversammlung mehr als die Hälfte der Sitze. Kaum ein Jahr nach Inkrafttreten der Verfassung geriet die demokratische Mitte, die sie entworfen hatte, in die Defensive. Bis zum Ende der Republik gewann sie die Mehrheit nie mehr zurück. Einige der Gründungsväter bezahlten ihr Engagement gar mit dem Leben. Matthias Erzberger (Zentrum), Unterzeichner des Waffenstillstandsabkommens und späterer Finanzminister, und Außenminister Walther Rathenau (SPD) waren 1921 bzw. 1922 die bekanntesten Opfer einer Reihe von politischen Morden, die Rechtsterroristen als «Akt nationaler Notwehr» verübten.²⁷

Diese Attentate auf zwei der Hauptfiguren, die die extreme Rechte als «Erfüllungspolitiker» der Siegermächte diffamierte, zeigten auch, wie sehr der Versailler Vertrag die Neuordnung Deutschlands belastete. Dass die Republik diesen Frieden unterzeichnen und so die Alleinschuld Deutschlands für einen Krieg anerkennen musste, den die Monarchie geführt hatte, war die große Tragödie ihrer Geburtsstunde, die ihr ganzes Leben überschattete. Mit Blick auf den Friedensvertrag und die Bedrohung durch den Bolschewismus fasste der langjährige preußische Ministerpräsident und Sozialdemokrat Otto Braun die Gründe für Hitlers Aufstieg in seinen Memoiren in zwei Worten zusammen: «Versailles und Moskau».²⁸

Unter Historikern ist es allerdings umstritten, welche genaue Wirkung der Versailler Vertrag auf die inneren Verhältnisse Deutschlands hatte. Traditionell wird der Vertrag als ein «Diktatfrieden» gesehen, der das Reich unter Besatzungsrecht stellte, demilitarisierte, wirtschaftlich ruinierte, politisch demütigte und eine Revision zum Imperativ machte.²⁹ In den letzten Jahrzehnten sind aber auch Stimmen aufgekommen, die die Bestimmungen des Vertrages für weit weniger dramatisch halten als weithin angenommen – immerhin ermöglichten sie es Deutschland, innerhalb von gut zwanzig Jahren die Welt in einen neuen Krieg zu stürzen und fast ganz Europa zu besetzen.³⁰ Ein Sammelband zum 75jährigen Jubiläum von Versailles versteht den Vertrag gar als bestmöglichen Kompromiss, der zwischen Siegern und Besiegtem unter den gegebenen Umständen zu erreichen war, erwies er sich in den internationalen Nachkriegskrisen doch als recht «flexibles Instrument».³¹

Derartige Studien relativieren häufig die unterminierende Wirkung des Vertrages auf das republikanische System. Andreas Hillgruber wies bereits Anfang der 1980er Jahren darauf hin, dass selbst in den unmittel-

baren Nachkriegsjahren, als die Diskussion um Territorialabtretungen, Kriegsschuldparagraph und Reparationen am heftigsten tobte, der Vertrag die Republik nicht zu Fall brachte – Realität und Perzeption waren zwei verschiedene Dinge.³² Michael Salewski hat sogar gezeigt, dass die Ablehnung des Vertrages und der Wunsch nach Revision den eigentlichen Grundkonsens der jungen Republik ausmachten. Sie waren der «Kitt», der alle Parteien miteinander verband und das «Staatswesen» zusammenhielt.³³ Einiges spricht für diese Sichtweise. Die Parteien, die am engsten mit dem Vertrag in Verbindung gebracht wurden, Zentrum und SPD, konnten bei den Reichstagswahlen der 1920er Jahre ihren Stimmenanteil relativ konstant halten bzw. leicht vergrößern. Zudem reichte die parlamentarische Unterstützung für die Außenpolitik Gustav Stresemanns, die auf eine schrittweise Revision des Vertrages durch Verhandeln setzte, von der SPD bis zur gemäßigten Rechten.

Im Hinblick auf das Zustandekommen der Verfassung kann es aber kaum Zweifel an der belastenden Wirkung des Vertrages geben. Nicht umsonst erwähnte die Verfassung den Vertrag explizit (Art. 178 Abs. 2 Satz 2 WRV). Ob der Eile, die die prekäre innere und äußere Lage gebot, musste die Nationalversammlung über Friedensschluss und politische Neuordnung parallel beraten. Schon rein praktisch beeinflussten sich beide Fragen daher gegenseitig. Die Verfassungsverhandlungen standen sogar kurz vor dem Aus, als die DDP im Streit um die Friedensbestimmungen die Regierungskoalition im Juni 1919 verließ. Außerdem erfasste der allgemeine Schock über die Friedensbedingungen auch die rechtswissenschaftliche Diskussion, in deren Rahmen die Ideen für die Ausarbeitung der Verfassung entstanden. Die meisten Juristen – ohnehin mehrheitlich der nationalliberalen DVP und der nationalkonservativen DNVP nahestehend – empfanden den Vertrag als Diktat. Der Bonner Staatsrechtler Philipp Zorn fasste die allgemeine Stimmung zusammen: «Der Friedensvertrag ist ein furchtbarer und schreiender Widerspruch zur Rechtsidee.» Sein Kollege Erich Kaufmann, der gemeinsam mit Heinrich Triepel, Friedrich Lusensky u. a. einen Gegenvorschlag zum Verfassungsentwurf von Preuß gemacht hatte, betonte 1926, dass es «ein Wahnsinn war und ist, einen Friedensvertrag auf den Grundsätzen der strafenden Gerechtigkeit aufzubauen».³⁴

Solche Einschätzungen sind wenig überraschend, bedenkt man, wie sehr der Vertrag und die sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen die

Politik dominierten. Seit der ersten Reichstagswahl 1920 hatte der Vertrag einen festen Platz in der Propaganda der nationalistischen Rechten. Die Ostgrenzen waren ein dauerhafter Streitpunkt. Für die heftigsten Diskussionen sorgten aber die Reparationsverhandlungen, die bis in die 1930er Jahre dauerten. Erst 1921 wurde eine endgültige Summe festgelegt. Als Deutschland zwei Jahre später mit der Zahlung in Verzug geriet, marschierten französische und belgische Truppen ins Rheinland ein. Diese Besatzung dauerte bis 1930 und wurde in nahezu jeder wichtigen Reichstagsrede erwähnt.³⁵ Die vertraglichen Versuche, die Reparationsfrage zu klären – beginnend mit dem Dawes-Plan 1924 –, führten zu einer massiven Kampagne der extremen Rechten. Im Rahmen der Verhandlungen zum Young-Plan, der schließlich 1930 per Referendum ratifiziert wurde, kam es 1928 zu einem von insgesamt nur zwei Volksbegehren auf Reichsebene in der Geschichte der Republik. Obwohl gescheitert, gab dieser Versuch den Initiatoren von DNVP und NSDAP gewaltigen Auftrieb.

Der Versailler Vertrag und seine Folgeprobleme waren also stets im öffentlichen Bewusstsein präsent. Für die Verfassung war das ein Problem, weil die Nationalisten so immer Munition gegen die gemäßigten Parteien und die von ihnen vertretene republikanische Ordnung hatten.³⁶ Vor diesem Hintergrund muss auch der revisionistische Konsens der Gründungsphase bewertet werden. Zwar ermöglichte dieser eine Zusammenarbeit der Parteien in der Nationalversammlung und damit das Zustandekommen der Verfassung. Langfristig trug er aber dazu bei, dass die Möglichkeit einer Revision immer auf der Tagesordnung blieb, so dass jeder kleine Erfolg oder Misserfolg die Frage nach einer Aufkündigung des Vertrages und – infolgedessen – einer eventuellen Verfassungsrevision aufwarf. Auf diese Weise machten die Parteien der Weimarer Koalition ihre Wähler und damit auch ihr Verfassungswerk anfällig für die Anfeindungen von rechts, wo die NSDAP spätestens 1930 die DNVP als Partei des bedingungslosen Revisionismus verdrängt hatte.

Zu einem prägenden Trauma wurden die Kriegsniederlage und der Versailler Vertrag vor allem in Verbindung mit der politischen Instabilität der Gründerjahre.³⁷ Immer wieder gab es Versuche, die Verfassungslage durch gewaltsame Aufstände zu ändern. 1919 waren es zunächst linksextremistische Rebellionen, allen voran die Berliner Spartakusaufstände im Januar/März und die Ausrufung der bayerischen Räterepublik im April. Reichswehrgeneral Walther von Lüttwitz und der preußische



Philipp Scheidemann bei
Ausrufung der Republik



Barrikadenkämpfe während
des Spartakusaufstands

Verwaltungsbeamte Wolfgang Kapp versuchten ein Jahr später den Staatsstreich von rechts. Die Reichsregierung musste zwischenzeitlich nach Stuttgart fliehen und konnte sich nur mit äußerster Not behaupten. In Dortmund und Essen nutzte die Rote Ruhrarmee aus linksgerichteten Arbeiterverbänden die Gunst der Stunde und riss die Macht an sich. Einheiten der Reichswehr und Freikorps mussten das Ruhrgebiet geradezu zurückerobern. Im November 1923 wagte Hitler den Putsch. Gemeinsam mit General Ludendorff und anderen Nationalisten erklärte er «die Regierung der Novemberverbrecher» für abgesetzt und startete von München aus den «Marsch auf Berlin», der aber von der bayerischen Polizei bereits am Odeonsplatz gestoppt wurde.³⁸

Angesichts dieser Zustände haben einige Historiker für die Gründungsphase der Republik von einem «Bürgerkrieg» gesprochen.³⁹ In der Tat befand sich das Reich permanent in Aufruhr. Der Belagerungszustand, der mit Ende des Krieges aufgehoben worden war, wurde von der neuen Regierung gleich im November 1918 wieder eingeführt. In den folgenden fünf Jahren wurde nicht weniger als 37 Mal der Notstand in verschiedenen Landesteilen ausgerufen. 1923 wurde dieser über das ganze Reich verhängt.⁴⁰

Für die Neuordnung der verfassungspolitischen Verhältnisse waren die Spartakusaufstände von besonderer Bedeutung, weil sie unmittelbar vor den Wahlen zur Nationalversammlung stattfanden und während der dortigen Verhandlungen wieder aufflammten.⁴¹ Vom 5. bis 11. Januar 1919 rebellierten in Berlin diverse linksradikale Gruppierungen gegen die auf eine parlamentarische Demokratie zusteuernde Republik. Um einen bolschewistischen Umsturz zu verhindern, wandten sich Reichkanzler Ebert und der sozialdemokratische Volksbeauftragte für Heer und Marine und spätere Reichswehrminister Gustav Noske an die Armee und diverse Freikorps. Bei den folgenden Straßenkämpfen zeigte sich die brutalisierende Wirkung des Weltkrieges und der Kriegsniederlage. Das Ausmaß und die Rohheit der Gewalt waren extrem. Der Augenzeuge Harry Graf Kessler sprach in seinem Tagebuch von einem Geist der «Blutrache»: «Fortwährend wird geschrien. Ganz Berlin ist ein brodelnder Hexenkessel, in dem Gewalten und Ideen durcheinanderquirlen.»⁴² Am 13. Januar besetzten Spartakisten die Zentrale des Vorwärts, der Parteizeitung der SPD. Bei der Erstürmung des Gebäudes befahl ein Armeeeoffizier: «Alles, was aus dem Vorwärts herauskommt, wird erschossen.»⁴³ Zwei Tage

später wurden die beiden Anführer der neu gegründeten KPD, Karl Liebknecht und Rosa Luxemburg, von Freikorpsoldaten ermordet – vermutlich mit Noskes Zustimmung.⁴⁴

Gerade als in Weimar der Verfassungsausschuss Anfang März seine Arbeit aufnahm, brachen die Kämpfe noch einmal aus. Nachdem die KPD einen Generalstreik in Berlin ausgerufen hatte, brachten 15 000 bewaffnete Aufständische etliche Polizei- und Bahnstationen unter ihre Kontrolle. Diesmal gab Noske persönlich den Befehl aus, «jede Person, die mit der Waffe in der Hand gegen Regierungstruppen kämpfend angefundenes wird, [...] sofort zu erschießen».⁴⁵ 40 000 Reichswehr- und Freikorpsoldaten machten schließlich mit Maschinengewehren, Artilleriegeschützen, Mörsern, Flammenwerfern, Tieffliegerangriffen und Luftbombardements der Rebellion ein Ende. Insgesamt kamen bei den Spartakusaufständen rund 1200 Menschen ums Leben.

So instabil war die politische Lage im Frühjahr 1919, dass wirklich alles möglich schien – eine kommunistische Machtübernahme, wie in München kurzzeitig geschehen, die Errichtung eines von der Reichswehr gestützten rechtsautoritären Regimes oder gar eine Wiedereinsetzung der Hohenzollern. Diese Offenheit der historischen Situation war vor allem Folge des plötzlichen Wegfalls der alten Machtstrukturen. Genau deshalb hatte Ebert einen abrupten Systemwechsel vermeiden und die Monarchie zumindest übergangsweise beibehalten wollen. Nun stand alle staatliche Ordnung in Frage, war Anarchie zu einer realen Bedrohung geworden und schien das Überleben der Republik unsicher. Über allem hing nach dem Zusammenbruch der «geprägten Form», wie der Theologe Ernst Troeltsch in seinen politischen Beobachtungen schrieb, eine große Frage: «Was aber dann?»⁴⁶

IV. Antwort

Auf diese Frage musste die Nationalversammlung in Form der Verfassung eine Antwort geben. Das Trauma der Revolutionszeit war dabei prägend. Hinsichtlich der vielen Einzelbestimmungen wurde dies vielleicht am deutlichsten in der Homogenitätsklausel des Art. 17 WRV. Diese Vorschrift garantierte eine gewisse Übereinstimmung der Verfassungsordnungen des Reiches und der Länder, in dem sie jeden Einzelstaat ver-

pflichtete, eine republikanische Staatsform zu haben. Einer Wiedereinführung der Monarchien in den Ländern wurde so vorgebeugt, denn eine Konterrevolution schien 1919 durchaus möglich. Auch gegen die Bedrohung durch die radikale Linke war die Homogenitätsklausel eine Schutzvorrichtung. Da sie die Wahlgrundsätze des Reiches für die Gliedstaaten verbindlich und die dortigen Regierungen vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig machte, mussten die Länder parlamentarische Demokratien sein. Die Einführung einer Räterepublik – wie inmitten der Verfassungsverhandlungen in München geschehen – war somit ein Verfassungsbruch, der mit harten Strafmaßnahmen geahndet werden konnte.⁴⁷

Noch viel deutlicher als in Einzelvorschriften schlugen sich die äußeren Bedingungen in den großen Leitlinien der Verfassung nieder, die Anthony McElligott in seiner Arbeit zur politischen Kultur Weimars herausgestellt hat.⁴⁸ Zum einen versuchte der Verfassungsausschuss, die Beziehung der Arbeiterklasse und des Bürgertums zum Staat, die durch Kriegsniederlage und Revolution gestört war, zu normalisieren. Zu diesem Zweck wurde die Verfassung als ein Kompromiss zwischen den wirtschaftlich-sozialen Vorstellungen der gemäßigten Sozialisten und der Liberalen angelegt. Auf der einen Seite umfasste der Grundrechtskatalog – insbesondere die Vorschriften zum Wirtschaftsleben – eine dezidierte soziale Programmatik. Beispielfhaft war das Recht auf Arbeit. Auf der anderen Seite sicherten diverse Vorschriften, wie zum Beispiel der Schutz des Eigentums, die gewachsenen Prinzipien der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Gerhard Anschütz sah in der Verfassung daher einen «Klassenkompromiß».⁴⁹ Dieser Ausgleich versuchte, den gescheiterten Burgfrieden der Kriegsjahre in einen «sozialen Frieden» zu überführen.⁵⁰

Zum anderen schuf die Verfassung als Antwort auf die bürgerkriegsähnlichen Zustände ein republikanisches System, das repräsentative und plebiszitäre Elemente in ein ganz bestimmtes Spannungsverhältnis setzte. Die beiden institutionellen Eckpfeiler dieses Systems waren der vom Volk direkt gewählte Reichspräsident und der Reichstag. In der Nationalversammlung war die richtige Rollenverteilung dieser Organe heftig umstritten. Auch die Parteien der Regierungskoalition waren in dieser Frage gespalten. Die SPD beschloss auf einem Parteitag Mitte Juni 1919, die im Entwurf vorgesehenen Befugnisse des Präsidenten stark beschränken zu wollen, um eine Konzentration staatlicher Macht zu ver-

hindern. Dieser Versuch scheiterte an einem Block der bürgerlichen Parteien. DDP und Zentrum setzten gemeinsam mit den Oppositionsparteien der DVP und DNVP eine machtvolle Ausstattung des Präsidentenamtes durch. Der Reichspräsident sollte ein Mann sein, wie der DDP-Politiker Erich Koch-Weser erklärte, «der auf hoher Warte steht und nur dann, wenn die Stunde der Gefahr herangekommen ist, herabsteigt und [...] eingreift». Diese Sichtweise stand ganz unter dem psychologischen Eindruck, den die Revolution und die Spartakusaufstände hinterlassen hatten. Gleiches galt für die Entscheidung der SPD, lieber die bürgerlichen Parteien gewähren zu lassen und eine Beschränkung des Präsidenten aufzugeben, als sich mit den Radikalsozialisten der USPD zusammenzutun, die das Amt ganz abschaffen wollte.⁵¹

Die Nationalversammlung stattete daher den Präsidenten mit quasi-diktatorischen Vollmachten aus, durch die er in Krisenzeiten schneller als der normale parlamentarische Entscheidungsprozess agieren konnte. Artikel 48 WRV gab ihm nicht nur das Recht, gegen einen Gliedstaat, der seine verfassungs- oder gesetzmäßigen Pflichten nicht erfüllte, die Reichsexekution zu verhängen, d. h. militärisch gegen ihn vorzugehen; sondern auch, wenn «die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet» war, alle «nötigen Maßnahmen zu treffen», um den Normalzustand wiederherzustellen. In diesen Vorschriften hallte das Echo der abtrünnigen bayerischen Räterepublik und der blutigen Spartakusaufstände laut wider. Im Lichte dieser Erfahrungen ging das Notverordnungsrecht des Präsidenten sogar so weit, dass er «mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten» und bestimmte Grundrechte wie das Vereins- und Versammlungsrecht vorübergehend außer Kraft setzen konnte. Überdies verzichtete man darauf, genauer zu definieren, was eine Gefahr und Störung öffentlicher Sicherheit und Ordnung ausmachte, um dem Präsidenten eine gewisse Flexibilität bei der Auslegung zu gewähren. Preuß' Mitarbeiter Willibald Apelt kommentierte später: «In kluger Erkenntnis der schwierigen Lage, in der sich das Reich noch auf lange Zeit hinaus befinden würde, hat der Verfassungsausschuss diese Bestimmungen elastisch genug gefaßt, um mit ihnen allen Bedürfnissen der Staatssicherheit gerecht zu werden.»⁵²

Aber die Nationalversammlung schuf keine Krisendiktatur. Alle Notmaßnahmen des Präsidenten mussten vom Reichskanzler oder zuständigen Ressortminister gegengezeichnet (Art. 50 WRV) und auf Verlangen

des Reichstags aufgehoben werden (Art. 48 Abs. 3 WRV). Der Reichstag blieb als «Träger der Souveränität, die beim Volke ruht», das zentrale Verfassungsorgan, wie der Vorsitzende des Verfassungsausschusses klarstellte.⁵³ Allerdings konnte sich der Präsident der Einmischung des Parlamentes durch Anwendung eines seiner anderen Befugnisse entziehen. Laut Art. 25 WRV durfte er den Reichstag jederzeit auflösen, wenn auch «nur einmal aus dem gleichen Anlaß». Da dieses Recht an keine anderen Bedingungen geknüpft war, konnte der Präsident das Parlament für die Dauer von 90 Tagen bis zum Zusammentritt eines neuen Reichstags ausschalten.

Rückblickend ist dieses unbegrenzte Auflösungsrecht oft als «zentrale Unzulänglichkeit» der Verfassung kritisiert worden, die «die Machtbalance zwischen Präsident und Reichstag zugunsten des ersteren verschob».⁵⁴ Für die Schaffung dieses Ungleichgewichts gab es aber gute Gründe. Die Vollmachten des Präsidenten waren Sicherungsmaßnahmen, die angesichts der prekären innen- und außenpolitischen Lage dafür gedacht waren, die parlamentarische Demokratie zu schützen und nicht die Grundlage für ein autoritäres Regime zu legen – dass es später dazu kam, konnte 1919 niemand wissen. Eben weil man das mächtige Amt des Präsidenten in den Dienst der Demokratie stellen und verhindern wollte, dass es zur Wiedereinführung der Monarchie oder Errichtung einer Militärdiktatur genutzt werden könnte, verkürzte man in den Verfassungsverhandlungen seine Amtszeit von den ursprünglich vorgesehenen zehn auf sieben Jahre (Art. 43 Abs. 1 WRV) und schuf Strukturen, die seine Position gegenüber dem Parlament stark relativierten.⁵⁵ Auf Antrag des Reichstages konnte der Präsident durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden (Art. 43 Abs. 2 WRV). Außerdem gab man ihm zwar das Recht, den Regierungschef und die Minister zu ernennen (Art. 53 WRV), stellte diese aber unter die totale Kontrolle des Parlamentes. Gemäß Art. 54 WRV mussten Reichskanzler und -minister zurücktreten, sobald der Reichstag ihnen das Vertrauen entzog – nicht einmal die Wahl eines Nachfolgers war notwendig.

In ihrer Gesamtheit zeigen die Verfassungsbestimmungen, dass die Mehrheit der Nationalversammlung keinen Widerspruch zwischen Parlamentarismus und einem starken Präsidenten sah. Im Gegenteil: Für die Intellektuellen, deren Ideen die Verfassungsverhandlungen prägten – Max Weber, Friedrich Naumann, Friedrich Meinecke und allen voran Hugo

Preuß –, war ein direkt gewählter Präsident ein Gegengewicht zu dem von Parteiinteressen bestimmten Parlament.⁵⁶ Jeder für sich demokratisch legitimiert, formten sie gemeinsam eine filigrane Balance der obersten Reichsgewalt, die in Krisenzeiten zu Gunsten des Präsidenten verschoben wurde, um die Republik zu schützen. In diesem Sinn begründete der sozialdemokratische Vizepräsident der Nationalversammlung Paul Löbe die Zustimmung seiner Partei zum Artikel 48 damit, dass er «eine Waffe zur Verteidigung der demokratischen Republik und ihrer Bürger gegen gewaltsame Angriffe» sei.⁵⁷ Denn eine solche Waffe schien 1919, als in Berlin die Rebellion tobte, der Versailler Vertrag Deutschland militärisch stark beschnitt und das Reich zu zerfallen drohte, unbedingt nötig.

V. Degeneration

1919 war die Verfassung Antwort auf das Trauma der Revolutionszeit. Eine Notlösung war sie also vor allem im Sinne der Lösung einer Notlage. Genau das meinte der große Weimarer Historiker Friedrich Meinecke, als er die Verfassung als «Notbau» beschrieb – schließlich befand sich die Republik in einer Lage, «wo alles durcheinander gärt».⁵⁸ Dass die in dieser Situation geschaffenen Vorschriften später zum Untergang der parlamentarischen Demokratie beitrugen, ist weniger der Verfassung als juristischer Konstruktion und politischem Kompromiss der Gründungszeit zuzuschreiben als vielmehr einer Kombination aus der ideologischen Unversöhnlichkeit der Parteien, dem funktionellen Missbrauch einzelner Bestimmungen und einer Reihe krasser politischer Fehleinschätzungen – alles Aspekte der politischen Kultur Weimars, die sich vor dem Hintergrund neuer, vor allem wirtschaftlicher Krisen in den 1920er und 1930er Jahren immer weiter radikalisierte und zu einer schrittweisen Degeneration der Verfassungsordnung führte. Wie Hugo Preuß schon drei Jahre nach Tagung der Nationalversammlung bemerkte, «taugt die beste Verfassung nichts, wenn sie von ihren Vollstreckern falsch oder dilettantisch angewendet wird».⁵⁹

In den knapp vierzehn Jahren bis zur Machtergreifung Hitlers kam es zu nicht weniger als neunzehn Regierungswechseln. Die Möglichkeit des Parlamentes, den Kanzler zu stürzen, ohne einen Nachfolger zu benennen, wurde ganz bewusst als Kampfmittel benutzt. Die Parteien der

extremen Linken und Rechten – die KPD, DNVP und später die NSDAP – hatten prinzipiell kein Interesse an einer konstruktiven Parlaments- und Regierungsarbeit. Ihr Ziel war der Sturz der bestehenden Republik. Die daraus resultierende Fundamentalopposition galt einzig der Bekämpfung gemäßigter Regierungen und lehnte eine Zusammenarbeit mit den anderen Parteien grundsätzlich ab.

Typisch war das Verhalten der KPD in den Reichspräsidentenwahlen, die 1925 nach dem überraschenden Tode Eberts abgehalten wurden. Im zweiten Wahlgang setzte sich mit Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg der Kandidat der Rechtsparteien mit 48,3 % der Stimmen knapp gegen den von den Parteien der Weimarer Koalition getragenen Zentrumspolitiker Wilhelm Marx durch, der 45,3 % erhielt. Die KPD stellte Ernst Thälmann auf, der auf 6,4 % der Stimmen kam. Hätte die KPD wie die SPD ihren Bewerber zurückgezogen, um gemeinsam mit den anderen Parteien einen Triumph der Rechten zu verhindern, wäre der Anti-Demokrat Hindenburg wohl nie Reichspräsident geworden und die Geschichte der Republik wahrscheinlich anders verlaufen.⁶⁰

Aber auch die gemäßigten Parteien taten ihren Teil zur Destabilisierung der Regierungsverhältnisse. Zwar fanden sie sich in wechselnden Konstellationen immer wieder zu Koalitionen zusammen. Sie schafften es aber nicht, ihre ideologischen Differenzen dauerhaft zu überwinden. Der Weimarer Reichstag entwickelte nie eine Kultur des Kompromisses.⁶¹ Regierungen zerbrachen immer wieder an der Scheu, (Klientel-)Interessen zurückzustellen und einen gewissen Pragmatismus an den Tag zu legen. Die letzte vom Parlament getragene Regierung, die Große Koalition unter dem Sozialdemokraten Hermann Müller, scheiterte beispielsweise, weil die Regierungsparteien sich nicht auf die Finanzierung eines Maßnahmenpaketes gegen die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise einigen konnten. Die SPD verweigerte hartnäckig eine Kürzung von Sozialleistungen, währenddessen die rechtsliberale Deutsche Volkspartei genau dafür plädierte und eine höhere Belastung von Arbeitnehmern ablehnte. Traditionelle Fronten blieben starr. Geradezu grotesk war die Haltung der kleinen Bayerischen Volkspartei, die eine Erhöhung der Biersteuer boykottierte.⁶² Angesichts solcher Verhaltensweisen war das grundlegende Problem des Weimarer Parlamentarismus nicht das destruktive Misstrauensvotum oder irgendeine andere Vorschrift des besonders rein ausgeprägten parlamentarischen Regierungssystems, sondern das mangelnde