

Rüdiger Voigt [Hrsg.]

Aufbruch zur Demokratie

Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan
für eine demokratische Republik



Nomos

Rüdiger Voigt [Hrsg.]

Aufbruch zur Demokratie

Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan
für eine demokratische Republik



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5783-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9872-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

In memoriam
Hagen Schulze
(31. Juli 1943–4. September 2014)
brillanter Historiker,
exzellenter Kenner der Weimarer Verhältnisse
und überaus geschätzter Kollege
an der Universität der Bundeswehr München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	13
Aufbruch zur Demokratie	15
<i>Rüdiger Voigt</i>	
Kapitel I: Grundlagen	27
1. Historische Rahmenbedingungen	31
Verfassung in spannungsreicher Zeit: Die Weimarer Republik	31
<i>Ursula Büttner</i>	
2. Theoretische Grundlagen	45
Der Verfassungsbegriff der Weimarer Reichsverfassung	45
<i>Tobias Herbst</i>	
3. Rechtswissenschaftliche Verfassungstheorie	59
3.1 Staatsrechtswissenschaft im Aufbruch in die Demokratie	59
<i>Christoph Gusy</i>	
3.2 Demokratiediskurs als philosophische Bewegung	73
<i>Reinhard Mehring</i>	
4. Politikwissenschaftliche Verfassungstheorie	89
4.1 Verfassungstheoretische Ansätze der Staats(rechts)lehre	89
<i>Oliver W. Lembcke</i>	
4.2 Verfassungstheoretische Diskussion in der frühen Politikwissenschaft	103
<i>Frank Schale</i>	
5. Verfassungssoziologie	117
Soziologische Verfassungsanalyse	117
<i>Martin Morlok</i>	
6. Politische Grundlagen	133
6.1 Volk und Volkssouveränität	133
<i>Norbert Campagna</i>	

6.2	Politische Kultur	145
	<i>Wolfgang Bergem</i>	
6.3	Republik	159
	<i>Emanuel Richter</i>	
6.4	Parlamentarische Demokratie	171
	<i>Skadi Süri Krause</i>	
6.5	Politische Parteien	185
	<i>Eckhard Jesse</i>	
6.6	Republikenschutz	199
	<i>Marcus Höreth</i>	
6.7	Außenpolitische Grundlagen	207
	<i>Wolfgang Elz</i>	
6.8	Minderheitenrechte	243
	<i>Jürgen Pirker</i>	
7.	Soziopolitische Grundlagen	257
7.1	Gesellschaftsstruktur der Weimarer Republik	257
	<i>Volker Kruse</i>	
7.2	Kriegsinvaliden und Hinterbliebene	271
	<i>Martin Otto</i>	
7.3	Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Reichsregierungen	281
	<i>Ernst-Ulrich Huster</i>	
8.	Ökonomische Grundlagen	303
	Wirtschaftliche Lage der Weimarer Republik	303
	<i>Stefan Bajohr</i>	
Kapitel II:	Geschichte der deutschen Verfassungen	317
1.	Die Reichsverfassung von 1849	321
	<i>Herbert Kalb</i>	
2.	Die Reichsverfassung von 1871	337
	<i>Monika Polzin</i>	

3. Das Grundgesetz von 1949	355
<i>Volker M. Haug</i>	
Kapitel III: Aufbau der Weimarer Reichsverfassung	377
1. Präambel	379
<i>Martin Otto</i>	
2. Organisationsrechtlicher Teil	391
<i>Lars Viellechner</i>	
3. Grundrechtsteil	401
3.1 Grundrechte	401
<i>Marcus Höreth</i>	
3.2 Gleichberechtigung	415
<i>Sabine Berghahn</i>	
3.3 Politische Grundrechte	443
<i>Stefan Storr</i>	
3.4 Soziale Grundrechte	457
<i>Ernst-Ulrich Huster</i>	
3.5 Grundwerte	471
<i>Stefan Kutzner</i>	
3.6 Grundpflichten	483
<i>Marcus Höreth</i>	
Kapitel IV: Der Aufbau des Reiches	491
1. Führungsinstitutionen und -verfahren	493
1.1 Der Reichstag	493
<i>Franz Kohout</i>	
1.2 Wahlen	511
<i>Eckhard Jesse</i>	
1.3 Gesetzgebung	523
<i>Martin H. W. Möllers</i>	

1.4	Kriegserklärung und Friedensschluss	537
	<i>Daniel-Erasmus Khan</i>	
2.	Die Reichsregierung	547
	<i>Hans-Joachim Lauth und Thomas Leuerer</i>	
3.	Direkte Demokratie	599
	<i>Theo Schiller</i>	
4.	Der Reichsrat	613
	<i>Martin Otto</i>	
Kapitel V: Der Reichspräsident		635
1.	Amt und Persönlichkeit	637
	<i>Eckhard Jesse</i>	
2.	Eid des Reichspräsidenten	651
	<i>Martin Otto</i>	
3.	Direkte Volkswahl	661
	<i>Martin Otto</i>	
4.	Oberbefehl	675
	<i>Martin Otto</i>	
5.	Ausnahmestand	685
	<i>Matthias Lemke</i>	
6.	„Hüter der Verfassung“	699
	<i>Robert Chr. van Ooyen</i>	
Kapitel VI: Der Staatsgerichtshof		715
1.	Verfassungsrechtliche Ausgestaltung	717
	<i>Stephanie Schiedermaier</i>	
2.	Verfahren vor dem Staatsgerichtshof	733
	<i>Martin Otto</i>	
Kapitel VII: Die Wehrverfassung		751
	Die Reichswehr	753
	<i>Claus von Rosen</i>	

Kapitel VIII: Die Finanzverfassung	771
Finanzrecht	773
<i>Christian Waldhoff</i>	
Kapitel IX: Die Wirtschaftsverfassung	785
1. Wirtschaftsordnung	787
<i>Franz Hederer</i>	
2. Arbeiter- und Wirtschaftsräte	801
<i>Heiner Fechner</i>	
Kapitel X: Die Bildungsverfassung	809
Bildungswesen	811
<i>Heinz-Elmar Tenorth</i>	
Kapitel XI: Die Kirchenverfassung	831
Staatskirchenrecht	833
<i>Heinrich de Wall</i>	
Kapitel XII: Das Schicksal der Verfassung	857
Scheitern der Verfassung	859
<i>Jürgen Pirker</i>	
Kapitel XIII: Der Verfassungsvergleich	885
1. USA: Weimar und Philadelphia im Vergleich	887
<i>Josef Marko</i>	
2. Österreich: Bundes-Verfassungsgesetz von 1920	913
<i>Helmut Gebhardt</i>	
3. Italien: Die Verfassung vom 1. Januar 1948	923
<i>Peter Hilpold</i>	
4. Frankreich: Verfassung der V. Republik	937
<i>Norbert Campagna</i>	
5. Polen: Die polnischen Verfassungen von 1921 und 1935	955
<i>Kamila Staudigl-Ciechowicz</i>	

6. Sowjetunion: Das Grundgesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 31. Januar 1924	969
<i>Michael Geistlinger</i>	
Kapitel XIV: Fazit	981
1. Weimar und Europa	983
<i>Anita Ziegerhofer</i>	
2. Weimar und Bonn	995
<i>Rüdiger Voigt</i>	
Dokumentenverzeichnis	1007
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	1041
Stichwortverzeichnis	1043
Personenregister	1055

Vorwort

Am Anfang jedes Buches steht eine Idee, die zu realisieren sich Herausgeber und Autoren bzw. Autorinnen vorgenommen haben. Die diesem Sammelwerk zugrundeliegende Idee ist es, die Weimarer Reichsverfassung vor dem Hintergrund der krisengeschüttelten Weimarer Republik zu analysieren. Wie kam es dazu, dass das vielversprechende Experiment *Demokratie*, das freilich unter einem denkbar ungünstigen Stern stand, nach nur vierzehn Jahren scheiterte? Dass es nicht an einer „schlechten“ Verfassung lag, scheint inzwischen unter Fachleuten Konsens zu sein.

Kann eine grundlegende Umstellung des politischen Systems überhaupt unter solchen Umständen – Kriegsniederlage, Reparationen, Wirtschaftskrise, Inflation, hohe Arbeitslosigkeit und latente Bürgerkriegsdrohung – gelingen? Zumindest hätte die Republik auch bei günstigeren Rahmenbedingungen mehr Zeit gebraucht und – fast noch wichtiger – eine wachsende Zahl von überzeugten Republikanern und Republikanerinnen. Daran mangelte es jedoch, so dass ihre Gegner leichtes Spiel hatten.

Zu danken habe ich allen Autoren und Autorinnen für ihre großartige Arbeit, ihre Expertise, ihren Fleiß und ihre Geduld, mit der sie die Schwierigkeiten ertragen haben, die sich einem solchen Unternehmen, wie es dieses Sammelwerk darstellt, in den Weg stellen. Ganz besonders freue ich mich, dass es gelungen ist, eine große Anzahl namhafter Kollegen und Kolleginnen aus Österreich für dieses Projekt zu gewinnen. Danken möchte ich auch Herrn Dr. Martin Reichinger, Programmleiter Sozial- und Geisteswissenschaften im Nomos Verlag, ohne den dieses Buch nicht zustande gekommen wäre.

Umso mehr bedaure ich es, dass der Historiker und Archivar *Joachim Lilla* (1951–2020), der als Autor hatte mitwirken sollen, am 23. Mai 2020 verstorben ist. Herr Lilla hat sich als Verfasser von biographischen Nachschlagewerken große Anerkennung erworben. Im Namen der an diesem Band Beteiligten möchte ich seinen Angehörigen unser Mitgefühl aussprechen.

Netphen, im September 2020

Rüdiger Voigt

Aufbruch zur Demokratie

Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik

Rüdiger Voigt

Einleitung

Die Weimarer Reichsverfassung war eine der fortschrittlichsten Verfassungen ihrer Zeit (Dreier/Waldhoff 2018), auch wenn sie in früheren Abhandlungen oft als verantwortlich für den Untergang der Weimarer Republik angesehen wurde. Neben den skandinavischen Staaten (Finnland 1906, Norwegen 1913 und Dänemark/Island 1915), Wyoming (1870), Neuseeland (1893), Australien (1908) und Russland (1917) war das Deutsche Reich unter den ersten Staaten, die das Frauenwahlrecht einführten (1918). Neu war auch die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung. In Deutschland löste die neue republikanische Verfassung die Verfassung von 1871 und damit die Monarchie ab, die nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg ihre Legitimationsgrundlage verloren hatte. Die Volkssouveränität wurde in Art. 1 ausdrücklich erklärt, und der Monarch wurde durch den volksgewählten Reichspräsidenten ersetzt. Anders als noch in der Reichsverfassung von 1871, die in Art. 15 vorsah, dass der Reichskanzler vom Vertrauen des Kaisers abhängig war, bedurfte dieser nun des Vertrauens des Reichstags (Art. 54), das ihm auch entzogen werden konnte. Im Gegensatz zum Grundgesetz (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 GG) war das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten jedoch keineswegs nur formalrechtlicher Natur. Einem relativ starken Reichstag und einem im Vergleich zum Bundesrat deutlich geschwächten Reichsrat standen als Ausdruck der Volkssouveränität Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 73) sowie die Direktwahl des Reichspräsidenten (Art. 41) gegenüber. Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen (Zweiter Hauptteil) wurden ebenso festgelegt wie Grundsätze der Gerechtigkeit und der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für das Wirtschaftsleben (Art. 151). Anders als das Grundgesetz formulierte die Weimarer Reichsverfassung auch Grundpflichten der Deutschen.

Die Nationalversammlung

Als die Verfassung des Deutschen Reiches am 31. Juli 1919 von der Nationalversammlung in Weimar beschlossen wurde, setzte sie der Novemberrevolution ein Ende. Am 9. November 1918 hatte Philipp Scheidemann um 14.00 Uhr (und zwei Stunden später Karl Liebknecht) die Republik und damit das Ende des Kaiserreichs ausgerufen. Der Kaiser ging ins niederländische Exil und dankte am 28. November 1918 ab, er wurde nicht vor Gericht gestellt, wie es der Versailler Vertrag gefordert hatte. Die Niederlande lieferten ihn nicht aus. In vielen deutschen Städten bildeten sich nach dem Vorbild der Sowjets spontan Arbeiter- und Soldatenräte. Der Rat der Volksbeauftragten, die provisorische deutsche Regierung, beschloss die Einberufung

einer Nationalversammlung und legte die Modalitäten der Wahl fest. Die Nationalversammlung war mit der Ausarbeitung einer Reichsverfassung betraut. Nicht nur wegen der revolutionären Unruhen in der Hauptstadt, sondern auch wegen der Verbindung zur Weimarer Klassik und ihren hohen Idealen tagte die verfassungsgebende Nationalversammlung in Weimar und nicht in Berlin.

Ergebnis war eine Verfassung, die unter Fachleuten weltweit große Anerkennung fand. Mit ihr wagte Deutschland den Aufbruch zur Demokratie. Die neue Republik sollte demokratisch, sozial und rechtsstaatlich sein. Ein Gegengewicht zum Reichstag sollte der direkt gewählte Reichspräsident bilden. Um in den Zeiten höchster Not und großer politischer Zerrissenheit die erforderlichen Rechtsnormen schaffen zu können, wurde dem Reichspräsidenten durch Art. 48 Abs. 2 ein Notverordnungsrecht in die Hand gegeben, von dem besonders gegen Ende der Republik, als regierungsfähige Mehrheiten im Reichstag nicht mehr zustande kamen, exzessiv Gebrauch gemacht wurde. Bereits der erste Reichspräsident Friedrich Ebert (1871–1925), der nicht direkt vom Volk (Art. 42 Abs. 1), sondern von der Nationalversammlung gewählt worden war, machte von dem Notverordnungsrecht mehr als einhundertdreißigmal Gebrauch. Der volksgewählte Reichspräsident Paul von Hindenburg (1847–1934) setzte dieses eigentlich ausschließlich für Notzeiten gedachte Instrument besonders häufig ein, um auch dann noch Reichsregierungen arbeitsfähig zu halten, als die letzte Regierung, die sich auf eine Mehrheit im Reichstag stützen konnte, am 27. März 1930 zerbrochen war.

Bei der Wahl zur verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung am 19. Januar 1919 waren Männer und Frauen ab 20 wahlberechtigt. Diese erste deutschlandweite Wahl nach der Novemberrevolution, an der nun auch Frauen teilnehmen konnten, wurde nach dem Verhältniswahlssystem durchgeführt, das der Rat der Volksbeauftragten auf dem Reichsrätekongress in seiner Wahlordnung vom 30. November 1918 festgelegt hatte und das schließlich in der Verfassung verankert wurde (Art. 22 Abs. 1). Das Ergebnis der Wahlen war zwar eine starke Position der (Mehrheits-)SPD (37,9 %), ohne Zentrumsparterie (19,7) und Deutsche Demokratische Partei (DDP = 18,5) kam eine absolute Mehrheit allerdings nicht zustande. Die Nationalversammlung tagte vom 6. Februar bis zum 31. Juli 1919. Ihr lag ein erster Verfassungsentwurf von Hugo Preuss zugrunde, der zunächst zum Staatssekretär des Inneren und dann zum Reichsinnenminister berufen wurde. Max Weber wurde als anerkannter Experte gehört. Nach kontroverser Diskussion wurde die Reichsverfassung mit großer Mehrheit (262 zu 75) von der Nationalversammlung angenommen. Sie trat am 14. August 1919 nach ihrer Unterzeichnung durch Reichspräsident Friedrich Ebert und der Verkündung im Reichsgesetzblatt in Kraft. Ein Verfassungsreferendum hatte nicht stattgefunden.

Als Ergebnis der Wahl zur Nationalversammlung bildete sich in der Folge die sog. Weimarer Koalition aus SPD, Zentrum und DDP, die auf Reichsebene in den Jahren 1919/1920 und 1921/1922 die Regierung bildete, aber bereits 1920 ihre Mehrheit verloren hatte. Das Verhältniswahlrecht, auf das die SPD besonderen Wert gelegt hatte, begünstigte aber auch kleine und kleinste Parteien, so dass der Reichstag eine große Bandbreite politischer Parteien aufwies. Die Regierungsbildung war daher äußerst schwierig, die Reichsregierungen wechselten häufig, oft hatten sie keine parlamentarische Mehrheit hinter sich. Die politischen Strömungen driften immer mehr auseinander. Einer starken KPD stand bald eine noch stärkere NSDAP gegenüber, die Mitte wurde zunächst wirtschaftlich – vor allem durch die Folgen der Inflation – und

dann auch politisch buchstäblich „zerrieben“. In den dreizehn Jahren von 1919 bis 1932 gab es insgesamt 20 Reichsregierungen. Die letzten drei Reichsregierungen (Brüning, Papen, Schleicher) waren Präsidialkabinette, die sich auf die Autorität des Reichspräsidenten, vor allem auf Art. 48 der Verfassung, stützen mussten.

Volkssouveränität

Als „Geburtsstunde der Demokratie in Deutschland“ wurde der 11. August als Verfassungstag zum Nationalfeiertag der Weimarer Republik. Das knüpfte bewusst an den Art. 1 Abs. 2 an: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Richard Thoma (1874–1957) hat im ersten Band des *Handbuchs des deutschen Staatsrechts* von 1930 diesen Artikel der Weimarer Reichsverfassung als Ausgangspunkt für die Organisation der Demokratie verstanden. Und Hermann Heller (1891–1933) hat darauf hingewiesen, dass die „juristische Lokalität der Souveränität im Volke durchaus keine bloße Fiktion“ sei, vielmehr sei die Volkssouveränität ein „Strukturprinzip der wirklichen politischen Machtverteilung“. Anders als im Grundgesetz, das die Würde des Menschen als über Allem stehenden Grundsatz postuliert, hinter der die Volkssouveränität notfalls zurückstehen muss, geht die Weimarer Reichsverfassung von der unbedingten Souveränität des Volkes aus. Ein ähnlicher Satz findet sich im Grundgesetz erst in Art 20 Abs. 2: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Sie wird dann allerdings im Sinne einer strikten repräsentativen Demokratie auf die indirekte Mitwirkung des Volkes begrenzt und steht zudem unter dem Vorbehalt der Menschenwürde (Art. 1 GG). Die in der Weimarer Reichsverfassung enthaltene Kombination der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Artikulations- und Entscheidungsmöglichkeiten (Volksbegehren und Volksentscheid) und einem volksgewählten Reichspräsidenten wurde im Grundgesetz nicht wieder aufgenommen.

Rahmenbedingungen

Die Zeit nach 1918 lässt sich zwar als „offener Horizont“ beschreiben (Gusy 2016, S. 305ff.), die Gründung der Weimarer Republik und die Verabschiedung der Reichsverfassung standen aber unter einem äußerst ungünstigen Stern. Deutschland hatte trotz ungeheurer Anstrengungen, Entbehrungen und Verluste den Ersten Weltkrieg verloren. Während seine Gegner Siegesfeiern veranstalteten und ihre heimkehrenden Soldaten als Helden ehrten, kehrten die Angehörigen der deutschen Armee als Verlierer zurück. Kurz vor Ende des Krieges meuterten die Matrosen der Kriegsmarine in Wilhelmshaven, Kiel und anderen Standorten, weil sie ihr Leben nicht bei einer militärisch aussichtslosen Feindfahrt aufs Spiel setzen wollten. Für viele enttäuschte Deutsche lag der Gedanke nahe, dass die Heimat den an der Front kämpfenden Soldaten in den Rücken gefallen sei, zumal – anders als zum Ende des Zweiten Weltkrieges – kein deutsches Territorium in Feindeshand gelangt war. Die „Dolchstoßlegende“ diente nicht nur zur Schuldabwälzung des militärisch verantwortlichen Oberkommandos an die politische Führung, sondern diskreditierte zugleich die neue Republik und ihre maßgeblichen Politiker. Der Versailler Vertrag, den das Deutsche Reich zu unterschreiben hatte, um damit die alleinige Kriegsschuld anzuerkennen, war in Wirklichkeit kein Vertrag, sondern ein Diktat, dem man sich nicht verweigern konnte. Trotzdem wurden Außenminister Hermann Müller (SPD) und Verkehrsminister Johannes Bell (Zentrum), die am 28. Juni 1919 schweren Herzens – und un-

ter Protest – die Unterschrift leisteten, zu Hause verunglimpft und bedroht. Am 9. Juli 1919 wurde das Gesetz über den Friedensschluß zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten verabschiedet und der Vertrag damit ratifiziert. Zugleich erschütterten blutige Straßenkämpfe in Berlin und anderen Städten die Republik.

„Die alliierten und assoziierten Regierungen erklären, und Deutschland erkennt an, daß Deutschland und seine Verbündeten als Urheber für alle Verluste und Schäden verantwortlich sind, die die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Staatsangehörigen infolge des Krieges, der ihnen durch den Angriff Deutschlands und seiner Verbündeten aufgezwungen wurde, erlitten haben“ (Art. 231 Versailler Vertrag). Dieser sog. Kriegsschuldartikel traf die meisten Deutschen besonders hart, weil sie sich in diesem Krieg nicht als Angreifer, sondern als Angegriffene gesehen hatten, die sich gegen eine feindliche Übermacht verteidigen mußten. Das Deutsche Reich verlor in der Folge nicht nur ein Drittel seines Territoriums und damit einen großen Teil seiner Bodenschätze (z.B. 80% seiner Erzvorkommen) und seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche. Deutschland mußte zudem Reparationen in ungeheurem Ausmaß leisten, die seine (erheblich reduzierte) Wirtschaftskraft bei weitem überstiegen. Hinzu kamen erhebliche Sachleistungen wie Stahl, Holz, Kohle. 90% der Handelsflotte mußten übergeben werden, die großen deutschen Schifffahrtswege wurden internationalisiert. Deutschland wurde nur noch eine Berufarmee mit maximal 100.000 Mann einschließlich höchstens 4.000 Offiziere zugestanden, die Wehrpflicht wurde ebenso verboten wie der Besitz schwerer Waffen und eine eigene Luftwaffe.

Die endgültige Höhe der Geldforderungen an Deutschland wurde im Versailler Vertrag zunächst nicht festgelegt. Die Reparationsleistungen mußten in Goldmark, Devisen und Sachgütern geleistet werden. Bis April 1921 waren 20 Mrd. Goldmark, das entsprach etwa 7.000 Tonnen Gold (eine Feinunze Gold kostete 1923 86,81 Mill. Mark) in Jahresraten zu bezahlen. Als der Reichstag die gänzlich untragbaren Forderungen der Alliierten ablehnte, besetzten französische und belgische Truppen am 11. Januar 1923 das Ruhrgebiet, das später an die britische Rheinarmee übergeben wurde. Die während des passiven Widerstands gegen die Besatzungsmacht durchgeführten Arbeitsniederlegungen (ca. 2 Mill. Arbeiter) wirkten sich so nachteilig auf die Wirtschaft des Reiches aus, dass Reichskanzler Gustav Stresemann diesen Widerstand schließlich beenden mußte. Die Lohnfortzahlung der Reichsregierung für die streikenden Arbeiter beschleunigte die Inflation, bis schließlich im November 1923 für einen US-Dollar 4,2 Mill. Mark bezahlt werden mußten. Ein wesentlicher Teil der Mittelschicht verarmte, weil die Inflation ihre finanziellen Rücklagen vernichtet hatte. Damit verlor auch die neue Republik an Ansehen. Ohne breite politische Zustimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger ist eine Demokratie aber auf längere Sicht nicht lebensfähig.

Nach wie vor gab es neben Befürwortern der Republik auch zahlreiche Gegner und viele Menschen, denen Anderes, z.B. ihr wirtschaftliches Überleben, wichtiger war. Traditionalisten trauerten dem Kaiserreich nach, während Andere die Weimarer Republik als Ausdruck des gesellschaftlichen Fortschritts ansahen. Das zeigte sich nicht nur in dem weiten Spektrum der politischen Parteien, sondern auch in der Einstellung zu den Symbolen. Art. 3 Satz 1 bestimmte schwarz-rot-gold als Reichsfarben, dabei hatte man sich in der Nationalversammlung auf die Tradition der 1848-Bewegung berufen. Damit wurde zwar offiziell die schwarz-weiß-rote Fahne des Kaiserreichs abgelöst, viele Bürger fühlten sich aber nach wie vor den kaiserlichen Far-

ben verpflichtet. Der Kompromisscharakter kam im 2. Satz desselben Artikels zum Ausdruck: „Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke“. Mit dieser geradezu salomonischen Regelung war der Flaggenstreit aber keineswegs beendet, bis zuletzt gelang es den überzeugten Republikanern nicht, ihre Farben als allgemeinverbindlich durchzusetzen.

Untersuchungsansatz

Eine Verfassung in Form eines Verfassungsgesetzes besteht nicht nur aus staatlich autorisierten Rechtssätzen, vielmehr bedarf es zu ihrer Geltung weiterer außerrechtlicher Verfassungselemente. Jede Verfassung ist letztlich Ausdruck einer ganz spezifischen historisch-kulturellen Realität und damit etwas Einmaliges, das sich nicht kopieren lässt. „Die aktuelle und künftig in gleicher Weise erwartete Gestaltung des Zusammenwirkens, durch welche sich die Einheit und Ordnung der Organisation immer wieder von neuem bildet, nennen wir eine Verfassung im wirklichkeitswissenschaftlichen Sinn“ (Heller 1934, S. 362). Ferdinand Lassalle (1825–1864) hat dabei bereits 1862 auf einen entscheidenden Aspekt hingewiesen, der bei der Betrachtung der Weimarer Zeit leicht übersehen wird. Verfassungen sind nicht zuletzt Abbild der in jeder Gesellschaft bestehenden Machtverhältnisse. „Diese *tatsächlichen* Machtverhältnisse schreibt man auf ein Blatt Papier nieder, gibt ihnen *schriftlichen* Ausdruck, und wenn sie nun niedergeschrieben worden sind, so sind sie nicht nur *tatsächliche* Machtverhältnisse, sondern jetzt sind sie auch zum *Recht* geworden, zu *rechtlichen* Einrichtungen, und wer dagegen angeht, wird bestraft!“ (Lassalle 1993, S. 23f.). Im Zeitpunkt der Verfassungsgebung spielen aber auch innen- wie außenpolitische, ökonomische und kulturelle Gesichtspunkte eine bedeutende Rolle. Mit der Analyse von Verfassungen sind verschiedene Wissenschaftsdisziplinen befasst. Daher bietet sich eine interdisziplinäre Herangehensweise an die Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung) nicht nur an, sondern sie erscheint geradezu als unabweisbar. Dabei fragt es sich allerdings, welche Wissenschaftsdisziplinen vorrangig zu Wort kommen müssen.

Die beteiligten Wissenschaftsdisziplinen

Als „Königsdisziplin“ wird insbesondere im deutschen Sprachraum die Staats- bzw. Verfassungsrechtslehre betrachtet, deren Ansatzpunkt die normative Ausgestaltung einer Verfassung ist. Sie trägt gewissermaßen die Hauptlast der argumentativen Auseinandersetzung, zumal sie in Deutschland nicht nur eine hohe Reputation genießt, sondern auch auf eine stolze Tradition zurückblicken kann. Die Auseinandersetzung mit den großen juristischen Interpreten der Verfassung, wie Gerhard Anschütz, Hugo Preuss, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Hermann Heller, Rudolf Smend u.a., wird daher in der Betrachtung eine besondere Rolle spielen. Philosophie und Historiographie geben den Rahmen für die Beschäftigung mit Verfassungen generell oder einer bestimmten Verfassung im Besonderen vor. Die philosophischen Grundlagen der europäischen Verfassungen reichen bis in die Antike zurück, deren Philosophie auf Platon und Aristoteles zurückgeht. Ohne die Sichtung und Prüfung historischer Dokumente ist eine einigermaßen realistische Untersuchung nicht möglich. Darüber hinaus haben alle Verfassungen eine Geschichte („Verfassungsgeschichte“), indem sie sich auf ältere Verfassungen des eigenen Landes

sowie auf ausländische Verfassungen als Vorbilder beziehen. Sie haben zudem eine mehr oder weniger weit zurückreichende Vorgeschichte sowie eine Entwicklungsgeschichte, die auch die heutige Verfassungsdiskussion zum Teil nachhaltig beeinflussen.

Der Gedanke, dass auch die Sozialwissenschaften Wesentliches zum Verständnis von Verfassungen beitragen können, ist in Deutschland – vor allem wegen der dominierenden Stellung der Staatsrechtslehre – relativ jungen Datums. In der Weimarer Republik sind es vor allem vielseitig gebildete und interessierte Juristen, wie z.B. Schmitt oder Heller, die eine politikwissenschaftliche Perspektive in ihrer Verfassungsinterpretation eröffnen. Für die Sozialwissenschaften im engeren Sinne steht die empirische Seite der Verfassung („Verfassungswirklichkeit“) im Vordergrund. Sie ist besonders an den außerrechtlichen Verfassungselementen interessiert. Darüber hinaus gehört es zu ihren Aufgaben, sowohl der Natur von Verfassungen im Allgemeinen als auch der Weimarer Reichsverfassung, dieser „Schicksalsverfassung“ der Deutschen, die nur eine „Lebensspanne“ von 14 Jahren hatte, im Besonderen nachzugehen. Die Politikwissenschaft untersucht Verfassungen vor allem unter dem Gesichtspunkt der politischen Strukturen („Polity“). Es geht ihr aber auch um Verfassungspolitik als Politikfeld („Policy“) sowie um die (parti-) politischen Auseinandersetzungen um die Verfassung („Politics“). Dabei stehen Machtgewinn, Machterhaltung, ggf. Machtmissbrauch und Machtverlust im Vordergrund. Die Soziologie hingegen analysiert die gesellschaftlichen Voraussetzungen von Verfassungsentstehung, -anwendung und -scheitern. Max Weber hat dazu Wesentliches beigetragen. In der Wissenssoziologie kommt darüber hinaus die Deutungsmusteranalyse in Betracht. Danach prägen Sinnzusammenhänge die Wahrnehmung vor.

Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass Meinungen, Einstellungen und Werturteilen bestimmte kulturelle Muster zugrunde liegen, die die Wahrnehmung vorprägen. Udo die Fabio spricht in diesem Zusammenhang von Prägeräumen. „Es geht um das Zusammenwirken von Verfassungsnormen und geistigen Impulsen, es geht um damals gängige Weltdeutungen sowie um tiefere ideengeschichtliche Einflüsse“ (Di Fabio 2018, S. 6). Eine solche Vorgehensweise verspricht bei der Analyse von Verfassungsnormen neue Erkenntnisse. Die Soziologie erscheint bei der Betrachtung der Weimarer Reichsverfassung deshalb als besonders wichtig, weil sich mit ihr die These, dass die Weimarer Republik vor allem am Fehlen der sozioökonomischen Grundlagen für eine demokratische Republik gescheitert ist, verifizieren oder aber falsifizieren lässt. In diesen Untersuchungszusammenhang gehören auch die Wirtschaftswissenschaften, die sich mit den ökonomischen Voraussetzungen und Arbeitsbedingungen („Wirtschaftsleben“) des Funktionierens von Verfassungen in konkreten Volkswirtschaften, aber auch mit den öffentlichen Finanzen beschäftigen. Dass die präkere Lage der Staatsfinanzen eine entscheidende Rolle beim Untergang der Republik gespielt hat, scheint außer Frage zu stehen.

Grundlagen

Der Band ist in vierzehn Teile gegliedert, die zugleich bestimmten Blickwinkeln entsprechen, von denen aus man die Probleme der Weimarer Verfassung und ihrer Umsetzung analysieren kann. Ein erster Teil ist den Grundlagen gewidmet, dazu gehören die historischen Rahmenbedingungen ebenso wie die theoretischen Grundlagen. Die Untersuchung der politischen, sozio-politischen, ökonomischen und außenpolitischen Grundlagen rundet das Bild ab, das als Aus-

gangspunkt für die weitere Analyse dienen soll. Da jede Verfassung auch vor dem Hintergrund ihrer Vorgänger betrachtet werden muss, geht es im zweiten Teil um die Geschichte der deutschen Verfassungen, wobei die (vorbildliche) Paulskirchen-Verfassung von 1849 im Vordergrund steht, die allerdings niemals in Kraft getreten ist. In diesen Teil gehören auch die Bismarck-Verfassung von 1871 als direkte Vorläuferin und das Grundgesetz von 1949 als Quintessenz der Weimarer Erfahrungen. Der 3. Teil (Aufbau der Weimarer Reichsverfassung) ist gegliedert in die Preamble, den institutionellen Teil und – besonders wichtig – den Grundrechtsteil, der auch soziale Grundrechte sowie die Grundpflichten der Deutschen einschließt.

Aufbau des Reiches

Unter der Überschrift „Der Aufbau des Reiches“ werden im vierten Teil Institutionen und Verfahren der Weimarer Reichsverfassung analysiert. Eine, wenn nicht *die* zentrale Einrichtung in einer Demokratie ist das Parlament, hier der Reichstag, der allerdings in Weimar einen schweren Stand hatte. Ein entscheidendes Element sind dabei die Wahlen, die – nicht zuletzt in Reaktion auf das als ungerecht empfundene Mehrheitswahlrecht der Kaiserzeit – auf Betreiben der Mehrheits-SPD nach dem Verhältniswahlrecht organisiert waren. Die Folge war eine große parteipolitische Zersplitterung, zumal es eine Fünf-Prozent-Sperrklausel wie im Grundgesetz nicht gab. Im Reichstag der Weimarer Republik waren bis zu 15 Parteien vertreten. Reichsregierung und Reichskanzler werden in einem eigenen Abschnitt untersucht, ebenso wie der Reichsrat. Eine Besonderheit gegenüber dem Grundgesetz bestand in den Verfahren der direkten Demokratie. Volksbegehren und Volksentscheid waren als Instrumente gedacht, welche die Volkssouveränität jederzeit auch direkt ins Spiel bringen konnten. In der politischen Praxis der Weimarer Republik spielten sie allerdings nur eine geringe Rolle.

Reichspräsident und Staatsgerichtshof

Zu den direktdemokratischen Instrumenten gehört auch die in der Verfassung festgelegte direkte Volkswahl des Reichspräsidenten. Friedrich Ebert war zunächst durch die Nationalversammlung gewählt worden und starb 1925, bevor er sich einer Wahl durch das Volk stellen konnte. Erster gewählter Präsident der Weimarer Republik war daher Paul von Hindenburg. Vor allem in traditionsorientierten Kreisen wurde er als eine Art „Ersatzkaiser“ verehrt (Pyta 2009). Tatsächlich war die Stellung des Reichspräsidenten der des Kaisers in der Verfassung von 1871 nachempfunden worden. Der Reichspräsident war Oberbefehlshaber der Streitkräfte, konnte den Reichstag auflösen und nahm maßgeblich auf die Bildung einer Reichsregierung einschließlich des Reichskanzlers Einfluss. Durch das Notverordnungsrecht des Art. 48 wuchs ihm eine Machtfülle zu, die bei ihrem Fehlgebrauch oder gar Missbrauch für die demokratische Republik überaus gefährlich werden konnte. Ein eigener Abschnitt befasst sich daher ausführlich mit dem Ausnahmezustand.

Ein Reichsverfassungsgericht – vergleichbar dem Bundesverfassungsgericht – gab es in Weimar nicht. Der Staatsgerichtshof, der im sechsten Teil behandelt wird, hatte vielmehr eine deutlich geringere Bedeutung als das heutige Verfassungsgericht. Dennoch sind seine verfassungsrechtliche Ausgestaltung und die vor dem Gerichtshof durchgeführten Verfahren von größtem Interesse. Dabei sticht vor allem der Prozess um die Rechtmäßigkeit des sog.

Preußenschlags hervor. Die sozialdemokratisch geführte Regierung des Freistaats Preußen sollte dadurch „kaltgestellt“ werden, dass der Reichskanzler Franz von Papen sich zum kommissarischen Chef der Landesregierung (Reichskommissar) erklärte. So sollte das Land Preußen unter Reichskontrolle gebracht werden. Nach den hohen Wahlverlusten von SPD (1932: 21,2%), Zentrum (15,3%) und DDP (1,5%) bei der Landtagswahl vom 5. März 1932 war die Landesregierung unter Ministerpräsident Otto Braun (SPD) nur noch geschäftsführend im Amt. Es ging bei diesem Coup allerdings nicht zuletzt um die Verfügung über die gut organisierte preußische Polizei. Bei dem spektakulären Prozess standen sich die prominentesten Staatsrechtslehrer der Zeit als Prozessbeauftragte gegenüber, so z.B. Hermann Heller und Carl Schmitt, aber auch Erwin Jacobi, Carl Bilfinger, Gerhard Anschütz sowie Hans Nawiasky und Theodor Maunz für Bayern. Das Urteil, das einen Ausgleich zwischen dem Reich und Preußen herzustellen versuchte, fällte der Staatsgerichtshof am 25. Oktober 1932.

Staat im Staate

Der Versailler Vertrag legte fest, dass die deutsche Armee nur noch höchstens 100.000 Mann umfassen durfte. Flugzeuge und schwere Waffen wurden ihr verboten. Ein Millionenheer von Soldaten (1919 immer noch ca. 545.000 Mann), die im Weltkrieg gekämpft hatten, musste demobilisiert werden. Es gab aber keinen Plan, wie diese Menschen selbst dann, wenn sie unverwundet und arbeitsfähig waren, hätten eingegliedert werden sollen, zumal die Wirtschaft sich nur sehr langsam erholte, so dass Arbeitsplätze knapp waren. Die Reichswehr hatte sich trotzdem an diese vorgeschriebene Höchstgrenze zu halten, obgleich deren bewaffnete Macht nicht einmal ausreichte, um der Unruhen an der Ostgrenze des Reiches Herr zu werden. Von einer effizienten Landesverteidigung konnte gar keine Rede sein. Militärische Einheiten, die sich aus den von der Front zurückkehrenden Truppen bildeten, wurden daher als sog. „Schwarze Reichswehr“ inoffiziell tätig (Freikorps). Sie stellten u.a. in den umstrittenen Gebieten sicher, dass die Menschen ordnungsgemäß darüber abstimmen konnten, ob Sie beim Reich verbleiben wollten oder nicht. Dabei kamen allerdings zum Teil Mittel und Methoden zum Einsatz, die eine reguläre Reichswehr niemals hätte einsetzen dürfen.

Um das Gebot der Höchstgrenze sowie das Verbot bestimmter Waffen zu umgehen, suchte die Reichswehrführung nach kreativen Auswegen. Obgleich die Wehrpflicht verboten war, versuchte man, durch Rotation möglichst viele Soldaten auszubilden. Auslese und Ausbildung wurden in höchstem Maße verfeinert. Das Ziel war eine „Kaderarmee“ gut ausgebildeter Soldaten. Um den Einsatz von Panzern zu üben, wurden nicht nur Lastwagen zu Fake-Panzern umdekoriert, sondern man übte auch auf dem Territorium der Sowjetunion mit verbotenen Waffen und war bemüht, trotz Verbots eine eigene Luftwaffe aufzubauen. Dieser besonderen Situation der Reichswehr musste auch bei der Organisation der politischen Führung Rechnung getragen werden. Nach der Weimarer Reichsverfassung hatte der Reichspräsident „den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reiches“. Tatsächlich übte die Befehlsgewalt jedoch der Reichswehrminister aus, der eine besondere Vertrauensstellung genoss. Er hatte zugleich auf die Wünsche der Truppe einzugehen wie sicherzustellen, dass die bewaffnete Macht loyal zur politischen Führung stand. Ob die Regelung, dass das Wahlrecht von Soldaten während ihrer Dienstzeit ruhte (§ 2 Abs. 2 ReichswahlG), loyalitätsbildend gewirkt hat, ist fraglich. Das

Ziel war jedoch zu verhindern, dass die Reichswehr zu einem „Staat im Staate“ wird. Diese schwierigen Aufgaben wurden in den ersten, turbulenten Jahren der Republik von Gustav Noske (1868-1946) wahrgenommen, der zunächst Volksbeauftragter für Heer und Marine war, im ersten Kabinett Scheidemann aber dann Reichswehrminister wurde. Bei der Niederschlagung von Aufständen griff er hart durch und nahm dabei auch eine große Anzahl von Toten in Kauf. Noskes Nachfolger in diesem Amt waren Otto Geßler, Wilhelm Groener, Kurt von Schleicher und Werner von Blomberg.

Finanzen und Wirtschaft

Nach dem Ersten Weltkrieg war das Deutsche Reich hoch verschuldet. So betrug die Verschuldung des Reiches 1918/19 156 Mrd. und 92 Mill. Mark, die bis 1923 jedoch auf eine Summe von 6 Billionen 675 Mrd. 48 Mill. Mark anwuchs. Hinzu kamen die Reparationen, die das Deutsche Reich an die Alliierten zu zahlen hatte. Die Gesamthöhe wurde zunächst jedoch nicht genau festgelegt. Die Reparationsfrage wurde in mehreren Konferenzen erörtert, und schließlich wurde von der alliierten Reparationskommission eine Kapitalsumme von 132 Mrd. Goldmark festgelegt. Jährlich sollte Deutschland zwei Mrd. Goldmark zuzüglich eine Mrd. Goldmark für seine Ausfuhrten bezahlen. Die Annahme dieser Forderungen, die mit der Drohung der Besetzung des Ruhrgebietes verbunden war, konnte nach dem Rücktritt der Regierung Fehrenbach erst die nachfolgende Reichsregierung unter Reichskanzler Joseph Wirth (Zentrum) im Reichstag durchsetzen. Als Deutschland infolge der Inflation zahlungsunfähig geworden war, wurde das Ruhrgebiet besetzt.

Das Deutsche Reich stellte daraufhin einen Antrag gemäß Art. 234 Versailler Vertrag, um die Leistungsfähigkeit Deutschlands überprüfen zu lassen. Die Reparationskommission setzte einen Sachverständigenausschuss unter dem US-amerikanischen Finanzexperten Charles Gates Dawes ein. Der sog. Dawes-Plan setzte zwar – wegen des Widerstands Frankreichs – kein Ende der Reparationszahlungen fest, ermöglichte aber ein Ende der deutschen Inflation und die Stabilisierung der Wirtschaftskraft. Zugleich wurde eine internationale Anleihe aufgelegt, um Kredite an die deutsche Wirtschaft zu ermöglichen. Es war der erste namhafte außenpolitische Erfolg der Weimarer Regierung. Der letzte Reparationsplan war dann der Young-Plan, der nach dem Vorsitzenden eines internationalen Gremiums Owen D. Young benannt war. Danach wurden die deutschen Reparationszahlungen um 20% vermindert und auf 59 jährliche Zahlungen (bis 1988) aufgeteilt. Tatsächlich wurden die letzten Zahlungen von der Bundesregierung am 3. Oktober 2010 geleistet (Findley/Rothney 2006, S. 77).

Jede Art der Regierungsarbeit bedarf einer sicheren Finanzierungsgrundlage. Im Falle der Weimarer Republik bedeutete das, das Reich, Länder und Gemeinden über hinreichende Finanzmittel verfügen mussten. Steuern und ihre Erträge mussten also sinnvoll zwischen den einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Im Gegensatz zur Finanzverfassung des Kaiserreichs brachte die Weimarer Reichsverfassung eine erhebliche Stärkung des Reichs gegenüber den Ländern. Das finanzwirtschaftliche Schwergewicht verlagerte sich auf die zentrale Ebene. Die Reparationsforderungen und sonstige finanzielle Belastungen des Reichs machten eine nachhaltige Ausschöpfung sämtlicher Finanzierungsmöglichkeiten unumgänglich. Die Erträge der ergiebigsten Steuern flossen dem Reich zu, an einigen Steuererträgen waren jedoch die Länder sowie die

Gemeinden beteiligt. Durch die Erzbergersche Finanzreform wurde eine einheitliche dreistufige Reichsfinanzverwaltung geschaffen. Ein Reichsfinanzhof, der die Gleichmäßigkeit der Steuererhebung gewährleisten sollte, wurde als gleichrangiges Gericht neben dem Reichsgericht etabliert.

Die Wirtschaft der Weimarer Republik musste zunächst die Kriegswirtschaft überwinden, um wieder in Gang zu kommen. Die neue Wirtschaftsordnung war von einem Spannungsverhältnis zwischen demokratischem Aufbruch und einer Krise der Demokratie beherrscht. Art. 151 Abs. 1 gebot, dass das Wirtschaftsleben nach den „Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle“ gestaltet werden sollte. Durch die Verfassung sollte eine Wirtschaftsordnung etabliert werden, die zugleich den Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie und der sozialen Verantwortung des Staates Rechnung tragen sollte. Ökonomisches Handeln sollte an das Gemeinwohl gebunden werden und die Bürger vor den Härten des Marktes geschützt werden. Dazu sollten u.a. das Bau- und Wohnungsrecht (Art. 155), die Sozialisierung (Art. 156) und das Rätssystem (Art. 165) dienen. Für tiefgreifende Reformen fehlte aufgrund der weitreichenden finanziellen Verpflichtungen der wirtschaftliche Spielraum. In einem permanenten Kampf um die richtige Ordnung war das Ergebnis schließlich ein eher pragmatischer Kompromiss unterschiedlicher politischer Akteure und gesellschaftlicher Kräfte. Der Konflikt selbst blieb unausgetragen.

Bildung und Kirchen

Bildung spielt in jedem modernen Staat eine zentrale Rolle. Das gilt aber besonders in Zeiten eines gesellschaftlichen Umbruchs, verbunden mit einer Neujustierung der politischen Wertordnung. Die Weimarer Republik befand sich im Jahre 1919 in genau dieser Situation. Zur Sicherung ihres Bestandes und ihrer Funktionsfähigkeit war sie nicht nur auf gut ausgebildete, sondern vor allem auch auf demokratisch gesinnte, republikfreundliche und rechtsstaatstreu Menschen angewiesen. Das sollte in den Schulartikeln der Weimarer Reichsverfassung möglichst deutlich zum Ausdruck kommen. Es liegt auf der Hand, dass die beteiligten Akteure – Parteien und Verbände, Kirchen, Lehrerverbände etc. – in den Verfassungsberatungen ganz unterschiedliche Interessen verfolgten. Das Weimarer Bildungswesen stand daher vor großen Herausforderungen. Tatsächlich gelang es den Verfassungsgebern, nach kontroversen Diskussionen tragfähige Kompromisse zu finden und so für eine tiefgreifende Zäsur in der deutschen Bildungsgeschichte zu sorgen.

Scheitern der Verfassung

Die Frage, die die Deutschen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs besonders beschäftigt hat, ist die nach dem Scheitern der Weimarer Republik nach nur knapp 14 Jahren. War eine schlecht organisierte Verfassung der Grund hierfür? Während in den Anfangsjahren der alten Bundesrepublik die Meinung vorherrschte, die Weimarer Verfassung sei gescheitert, wird dieses Problem heute zunehmend differenzierter diskutiert. War es nicht vielmehr die politische und sozioökonomische Ordnung der Weimarer Republik, die schließlich die Republik implodieren ließ, während die Verfassung bis zuletzt ein reiches Repertoire an Handlungsmöglichkeiten bot, das freilich von den agierenden Personen nicht hinreichend zum Schutz des demo-

kratischen Rechtsstaats bzw. sogar zu seiner Zerstörung genutzt wurde? Viele Regelungen der Weimarer Verfassung waren bahnbrechende Erungenschaften, wie z.B. das Frauenwahlrecht und die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Es waren also weniger die Grundrechte, die Anlass zur Kritik gaben, als vielmehr bestimmte Regelungen des institutionellen Teils der Verfassung, wie z.B. die starke Stellung des Reichspräsidenten und sein Notverordnungsrecht (Art. 48). Aber auch hier war es nicht so sehr der Verfassungstext selbst als vielmehr die Verfassungswirklichkeit, die nicht aus der Krise herausführte.

Verfassungsvergleich

Verfassungen entstehen nicht im luftleeren Raum, sondern werden in eine bestimmte Rechtskultur eingebettet, die maßgeblich für ihr Gelingen ist. Für die Weimarer Reichsverfassung gilt das in besonderem Maße, da sie nicht nur nach einem verlorenen Krieg erarbeitet werden musste, sondern auch den Systemwechsel von einer Monarchie zur Republik zu bewerkstelligen hatte. Um den Prozess der Verfassungsgebung besser verstehen zu können, bietet sich ein Vergleich mit ausgewählten Verfassungen an. Dabei handelt es sich einerseits um Verfassungen, auf welche die Verfassungsgeber als Vorbilder zurückgegriffen haben. Andererseits geht es um Verfassungen, die zeitlich nach der Weimarer Reichsverfassung verabschiedet worden sind und möglicherweise einzelne Vorschriften der WRV übernommen haben.

Weimar, Europa, Bonn und Berlin

Den Abschluss des Bandes bildet ein Fazit, das sich einerseits mit dem Zusammenhang zwischen der Weimarer Reichsverfassung und dem Prozess der europäischen Einigung beschäftigt. Auf der anderen Seite wird der Frage nachgegangen, die vor allem die Nachkriegsdeutschen bewegt hat: „Ist Bonn (wie) Weimar?“, die nach der Wiedervereinigung auf die neue Berliner Republik ausgeweitet werden muss.

Interdisziplinäre Herangehensweise

Die außerordentliche Komplexität des Untersuchungsgegenstandes erfordert eine interdisziplinäre Herangehensweise. Die Autoren bzw. Autorinnen sind daher Rechts- und Politikwissenschaftler, Soziologen, Philosophen bzw. Historiker, die ihre Expertise in dieses Werk einbringen. Sie alle fühlen sich der Idee verpflichtet, zu einem besseren Verständnis der Weimarer Reichsverfassung beizutragen, ihrer Stärken und Schwächen und schließlich der Gründe für das Scheitern dieses großartigen Experiments. Dabei soll ein möglichst enger Zusammenhang zwischen dem Verfassungstext und der Verfassungswirklichkeit hergestellt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass insbesondere neue Verfassungen stets in eine bereits bestehende politische Kultur implantiert werden müssen. Dies war in der Zeit von 1919 bis 1933 das üblicherweise „Weimarer Republik“ genannte Deutsche Reich. Ausgangspunkt von Verfassung und Republik waren zwar revolutionäre Umwälzungen, im Laufe der Zeit verfestigten sich jedoch bei vielen Deutschen die noch im Kaiserreich entstandenen Einstellungen. Die Befürworter der neuen Ordnung hatten es umso schwerer, als die Republik alsbald mit der katastrophalen Wirtschaftslage Deutschlands gleichgesetzt wurde. Eine wirtschaftlich prosper-

rierende Republik hätte vermutlich mehr Menschen dazu gebracht, sich mit ihr zu identifizieren. Insofern hatte es die Bundesrepublik (Westdeutschland) mit ihrem Grundgesetz deutlich leichter, weil alsbald nach ihrer Gründung der wirtschaftliche (Wieder-) Aufstieg begann. Zudem standen die politisch Verantwortlichen unter dem Schutz der alliierten Besatzungsmacht – insbesondere der USA – und ihrer in Deutschland stationierten Truppen.

Die Analyse der Weimarer Reichsverfassung ist allerdings von einer schweren Hypothek belastet. Allzu oft wird nämlich leichtfertig und zumeist oberflächlich aus der Perspektive des Beobachters geurteilt, der – im Gegensatz zu den damals Handelnden – den weiteren Verlauf der Geschichte bereits kennt. Seit dem Ende der Weimarer Republik haben jedoch überaus turbulente Entwicklungen stattgefunden, die niemand so voraussehen konnte. Eines wollen alle an diesem Band Beteiligten daher bei ihrer Arbeit unbedingt vermeiden, nämlich eine ex post-Analyse der Weimarer Verfassung, welche die besonderen historischen Bedingungen verkennen würde, die sie geprägt haben. Das gilt sowohl für ihre Entstehung als auch für ihre Anwendung, für den Verfassungstext ebenso wie für die Verfassungswirklichkeit.

Literatur

- Di Fabio, Udo (2018), Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse, München.
- Dreier, Horst/Waldhoff, Christian (Hrsg.) (2018), Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, München.
- Findley, Carter Vaughn/Rothney, J.A. (2006), World War I Reparations, 6. Aufl. Boston.
- Gusy, Christoph (1997), Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen.
- Heller, Hermann (1934), Staatslehre (hrsg. von Gerhart Niemeyer), Leiden.
- Lassalle, Ferdinand (1993), Über Verfassungswesen. Rede am 16. April 1862 in Berlin, Hamburg.
- Pyta, Wolfram (2009), Hindenburg. Herrschaft zwischen Hohenzollern und Hitler, München.

Kapitel I: Grundlagen

Ein erster Teil dieses Sammelwerks zur Weimarer Reichsverfassung ist den Grundlagen gewidmet, dazu gehören die historischen Rahmenbedingungen ebenso wie die theoretischen Grundlagen. Die Untersuchung der politischen, soziopolitischen, ökonomischen und außenpolitischen Grundlagen rundet das Bild ab, das als Ausgangspunkt für die weitere Analyse dienen soll.

Rahmenbedingungen

Die Zeit nach 1918 lässt sich zwar – mit Christoph Gusy – als „offener Horizont“ beschreiben, die Gründung der Weimarer Republik und die Verabschiedung der Reichsverfassung standen aber unter einem äußerst ungünstigen Stern. Deutschland hatte trotz ungeheurer Anstrengungen, Entbehrungen und Verluste den Ersten Weltkrieg verloren. Während seine Gegner Siegesfeiern veranstalteten und ihre heimkehrenden Soldaten als Helden ehrten, kehrten die Angehörigen der deutschen Armee als Verlierer zurück. Kurz vor Ende des Krieges meuterten die Matrosen der Kriegsmarine in Wilhelmshaven, Kiel und anderen Standorten, weil sie ihr Leben nicht bei einer militärisch aussichtslosen Feindfahrt aufs Spiel setzen wollten.

Für viele enttäuschte Deutsche lag der Gedanke nahe, dass die Heimat den an der Front kämpfenden Soldaten in den Rücken gefallen sei, zumal – anders als zum Ende des Zweiten Weltkrieges – kein deutsches Territorium in Feindeshand gelangt war. Die „Dolchstoßlegende“ diente nicht nur zur Schuldabwälzung des militärisch verantwortlichen Oberkommandos an die politische Führung, sondern diskreditierte zugleich die neue Republik und ihre maßgeblichen Politiker. Der Versailler Vertrag, den das Deutsche Reich zu unterschreiben hatte, um militärische Zwangsmaßnahmen und eine Fortsetzung der britischen Hungerblockade zu vermeiden, war in Wirklichkeit kein Vertrag, sondern ein Diktat, dem man sich nicht verweigern konnte. Verhandlungen lehnten die Sieger kategorisch ab. Damit musste Deutschland die alleinige Kriegsschuld anerkennen und tragen.

Nach ihrer Rückkehr wurden Außenminister Hermann Müller (SPD) und Verkehrsminister Johannes Bell (Zentrum), die am 28. Juni 1919 schweren Herzens – und unter Protest – die Unterschrift leisteten, zu Hause verunglimpft und bedroht. Am 9. Juli 1919 wurde das Gesetz über den Friedensschluss zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten vom Reichstag verabschiedet und der Vertrag damit ratifiziert. Zugleich erschütterten blutige Straßenkämpfe in Berlin und anderen Städten die Republik.

Der Versailler Vertrag

„Die alliierten und assoziierten Regierungen erklären, und Deutschland erkennt an, daß Deutschland und seine Verbündeten als Urheber für alle Verluste und Schäden verantwortlich sind, die die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Staatsangehörigen infolge des

Krieges, der ihnen durch den Angriff Deutschlands und seiner Verbündeten aufgezwungen wurde, erlitten haben“ (Art. 231 Versailler Vertrag). Dieser sog. Kriegsschuldartikel traf die meisten Deutschen besonders hart, weil sie sich in diesem Krieg nicht als Angreifer, sondern als Angegriffene gesehen hatten, die sich gegen eine feindliche Übermacht („Eine Welt von Feinden“) verteidigen mussten.

Das Deutsche Reich verlor in der Folge nicht nur fast ein Drittel seines Territoriums und damit einen großen Teil seiner Bodenschätze (z.B. 75% seiner Eisenerzvorkommen) und seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche. Deutschland musste zudem finanzielle Reparationen in ungeheurem Ausmaß leisten, die seine (erheblich reduzierte) Wirtschaftskraft bei weitem überstiegen. Hinzu kamen erhebliche Sachleistungen wie Stahl, Holz, Kohle. 90% der Handelsflotte mussten übergeben werden, die großen deutschen Schifffahrtswege wurden internationalisiert. Auch Auslandsguthaben und Patentrechte mussten den Siegern ausgeliefert werden. Deutschland wurde nur noch eine Berufarmee mit maximal 100.000 Mann einschließlich höchstens 4.000 Offizieren zugestanden, die Wehrpflicht wurde ebenso verboten wie der Besitz schwerer Waffen und eine eigene Luftwaffe.

Befürworter und Gegner der Republik

Die endgültige Höhe der finanziellen Forderungen an Deutschland wurde im Versailler Vertrag zunächst nicht festgelegt. Die Reparationsleistungen mussten in Goldmark, Devisen und Sachgütern geleistet werden. Bis April 1921 waren 20 Mrd. Goldmark, das entsprach etwa 7.000 Tonnen Gold, in Jahresraten zu bezahlen. Als der Reichstag die gänzlich untragbaren Forderungen der Alliierten ablehnte, drangen französische und belgische Truppen am 11. Januar 1923 gewaltsam ins Reichsgebiet ein und besetzten das Ruhrgebiet, das später an die britische Rheinarmee übergeben wurde. Die während des passiven Widerstands gegen die Besatzungsmacht durchgeführten Arbeitsniederlegungen (ca. 2 Mill. Arbeiter) wirkten sich so nachteilig auf die Wirtschaft des Reiches aus, dass Reichskanzler Gustav Stresemann diesen Widerstand schließlich beenden musste. Die Lohnfortzahlung der Reichsregierung für die streikenden Arbeiter beschleunigte die Inflation.

Im November 1923 mussten schließlich für einen US-Dollar 4,2 Mill. Mark bezahlt werden. Die Reichsbank kam mit dem Drucken der neuen Scheine nicht mehr nach, so dass alte Banknoten provisorisch mit neuem Aufdruck versehen werden mussten. Ein wesentlicher Teil der Mittelschicht verarmte, weil die Inflation ihre finanziellen Rücklagen vernichtet hatte. Damit verlor auch die neue Republik an Ansehen. Ohne breite politische Zustimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger ist eine Demokratie aber auf längere Sicht nicht lebensfähig.

Nach wie vor gab es neben Befürwortern der Republik auch zahlreiche Gegner und viele Menschen, denen anderes, z.B. ihr wirtschaftliches Überleben, wichtiger war. Traditionalisten trauerten dem Kaiserreich nach, während andere die Weimarer Republik als Ausdruck des gesellschaftlichen Fortschritts ansahen. Das zeigte sich nicht nur in dem weiten Spektrum der politischen Parteien, sondern auch in der Einstellung zu den Symbolen. Art. 3 Satz 1 bestimmte Schwarz-Rot-Gold als Reichsfarben, dabei hatte man sich in der Nationalversammlung auf die Tradition der 1848er-Bewegung berufen. Damit wurde zwar offiziell die schwarz-weiß-rote Fahne des Kaiserreichs abgelöst, viele Bürger fühlten sich aber nach wie vor den kaiserlichen

Farben verpflichtet. Der Kompromisscharakter kam im 2. Satz desselben Artikels zum Ausdruck: „Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke“ (Gösch). Mit dieser geradezu salomonischen Regelung war der Flaggenstreit aber keineswegs beendet, bis zuletzt gelang es den überzeugten Republikanern nicht, ihre Farben als allgemeinverbindlich durchzusetzen. Vielmehr wurden seit 1926 im außereuropäischen Ausland beide Flaggen nebeneinander gezeigt (Llanque 2018, S. 87–109). Die Nationalsozialisten führten erst die Farben Schwarz-Weiß-Rot wieder ein, um dann nach und nach die Hakenkreuzfahne an ihre Stelle zu setzen.

Ausgangspunkt Volkssouveränität

Die Weimarer Reichsverfassung war zwar als repräsentative Demokratie konzipiert worden, in diesem Rahmen sollte die Volkssouveränität aber als legitimierendes Prinzip soweit wie irgend möglich verankert werden. Als „Geburtsstunde der Demokratie in Deutschland“ wurde der 11. August als Verfassungstag zum Nationalfeiertag der Weimarer Republik ernannt. Das knüpfte bewusst an den Art. 1 Abs. 2 an: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Richard Thoma (1874–1957) hat im ersten Band des *Handbuchs des deutschen Staatsrechts* von 1930 (Anschütz/Thoma 1930) diesen Artikel der Weimarer Reichsverfassung als Ausgangspunkt für die Organisation der Demokratie verstanden.

Und Hermann Heller (1891–1933) hat darauf hingewiesen, dass die „juristische Lokalität der Souveränität im Volke durchaus keine bloße Fiktion“ sei, vielmehr sei die Volkssouveränität ein „Strukturprinzip der wirklichen politischen Machtverteilung“ (Heller 1934). Anders als im Grundgesetz, das die Würde des Menschen als über allem stehenden Grundsatz postuliert, hinter der die Volkssouveränität ggf. zurückstehen müsse, geht die Weimarer Reichsverfassung von der unbedingten Souveränität des Volkes aus.

Ein ähnlicher Satz findet sich im Grundgesetz erst in Art 20 Abs. 2: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Sie wird dann allerdings im Sinne einer strikten repräsentativen Demokratie auf die indirekte Mitwirkung des Volkes durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung begrenzt und steht zudem unter dem Vorbehalt der Menschenwürde und der Grundrechte (Art. 1 GG). Die in der WRV enthaltene Kombination der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Artikulations- und Entscheidungsmöglichkeiten (Volksbegehren und Volksentscheid) und einem volksgewählten Reichspräsidenten wurde im Grundgesetz nicht wieder aufgenommen.

Theoretische, politische und soziopolitische Grundlagen

Nicht nur der Methoden- und Richtungsstreit in der deutschen Staatsrechtswissenschaft in der Weimarer Republik ist über die Grenzen der Fachdisziplin hinaus bekannt geworden. Große Namen wie Hans Kelsen, Carl Schmitt, Hermann Heller und Rudolf Smend haben mit ihren kontroversen Positionen die Diskussion bestimmt. Um dieser Diskussion, die auch für die heutige Verfassungsinterpretation von Bedeutung ist, folgen zu können, ist es sinnvoll, sich mit den theoretischen, politischen und soziopolitischen Grundlagen der Weimarer Republik auseinanderzusetzen. Neben dem Verfassungsbegriff selbst gehören dazu auch die verschiedenen, disziplinspezifischen Verfassungstheorien.

An die Stelle der Souveränität des Monarchen war die Volkssouveränität getreten. Auf dieser Basis sollte eine demokratische und sozialstaatliche Demokratie begründet werden. In der parlamentarischen Demokratie spielten dabei die politischen Parteien mit ihren Fraktionen im Reichstag eine zentrale Rolle. Sie agierten in einer politischen Kultur, die zunehmend von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den extremen Flügeln der Gesellschaft bestimmt war. Die außenpolitischen Rahmenbedingungen, wie insbesondere der Versailler Vertrag, erschwerten die Arbeit für die Republik ebenso wie die ökonomischen und soziopolitischen Gegebenheiten. Den ständig wechselnden Regierungen fehlte zudem der nötige politische und gesellschaftliche Rückhalt, um die damit verbundenen Probleme lösen zu können.

Literatur

- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (1930), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 1/2, Tübingen.
Di Fabio, Udo (2018), Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern, München.
Gusy, Christoph (2018), 100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechtere Zeit, Tübingen.
Heller, Hermann (1934), Staatslehre, Leiden.
Llanque, Marcus (2018), Die Weimarer Reichsverfassung und ihre Staatssymbole, in: Ralf Dreier/Christian Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, München 2018, S. 87–110.

1. Historische Rahmenbedingungen

Verfassung in spannungsreicher Zeit: Die Weimarer Republik

Ursula Büttner

Wie die Geschichte der Weimarer Republik insgesamt, so stand auch ihre Verfassung lange im Schatten des „Dritten Reichs“. Sowohl in der Forschung als auch in der öffentlichen und medialen Erinnerung dominierte die Frage nach den Ursachen für ihre Zerstörung nach nur 14 Jahren, darunter auch nach dem Anteil ihrer Verfassung an dem schnellen Scheitern. Während es im zeitgenössischen Diskurs viel Lob für das moderne Verfassungswerk gegeben hatte, wurden später vor allem seine tatsächlichen oder vermeintlichen Schwächen herausgestellt: das unbegrenzte Verhältniswahlrecht, das zur Parteienzersplitterung und Lähmung des Parlaments beigetragen habe, die mit der Parlamentsdemokratie unvereinbaren plebiszitären Elemente und vor allem die starke Stellung des →Reichspräsidenten, der durch das Recht zur Regierungsernennung, Reichstagsauflösung und →Notstandsgesetzgebung zu viel Macht erhalten habe. Die Verfassungsschöpfer hatten allerdings Kontroll- und Mitwirkungsrechte des →Reichstags vorgesehen und eine Machtbalance erstrebt. So stellt sich die Frage: War es die Verfassung oder waren es aktuelle Ereignisse und Entscheidungen, die am Ende zum Versagen des Parlamentarismus führten? In jüngster Zeit wird der Verfassung ein gutes Zeugnis ausgestellt (di Fabio 2018; Dreier/Waldhoff 2018; Gusy 2018).

Die Weimarer Verfassung entstand in einer unruhigen, spannungsreichen Zeit, und ebenso dramatisch war die gesamte Periode, in der sie sich bewähren musste.

Am Ende des Ersten Weltkriegs, der als erster totaler Krieg alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst und aufgewühlt hatte, waren die physischen und psychischen Kräfte der Deutschen an der Front und in der Heimat restlos erschöpft, wie die Massendesertionen von Soldaten und die Massenstreiks und Riesendemonstrationen in Zentren der Rüstungsindustrie zeigten. Millionen Soldaten waren gefallen, vermisst, verkrüppelt oder schwer traumatisiert. Gewaltige wirtschaftliche Werte wurden vernichtet, ein Großteil der Bevölkerung hungerte, froh und litt unter enorm gesteigerten Arbeitsanforderungen; Hunderttausende starben an Unterernährung, Erschöpfung und schweren Infektionen, zuletzt an der Spanischen Grippe. Aber die Mächtigen des Kaiserreichs hatten an ihren maßlosen, längst aussichtslos gewordenen Kriegszielen festgehalten. Der Wunsch nach Frieden und demokratischer Umgestaltung des Staates gewann deshalb seit 1917 immer stärker an Boden. Nach dem Scheitern einer großen deutschen Offensive und dem Gegenangriff der Alliierten im Sommer 1918 hatte das alte Regime dem nichts mehr entgegenzusetzen. Eine Umbildung der Regierung am 3. Oktober 1918, ein Waffenstillstandssuchen und demokratische Reformen am Ende des Monats kamen zu spät und wurden vom Militär sabotiert.

Von einer Meuterei kriegsmüder Matrosen ausgehend, breitete sich die Revolution am 4. November auf Kiel und dann schnell auf weitere Hafen-, Industrie- und Residenzstädte aus.