

Christoph Gusy

Selbstmord oder Tod?

Die Verfassungsreformdiskussion der Jahre 1930–1932

Die Diskussion um die Reform der Weimarer Reichsverfassung war fast so alt wie die WRV selbst. Schon daher lag es nahe, der Verfassungskrise des Jahres 1930 mit dem Ruf nach Verfassungsänderungen zu begegnen. Die angestrebten Ziele und Mittel dieses staatsrechtlichen Wandels hingen dabei von dem politischen Standort der einzelnen Autoren ab.

I. Verfassungsreform in der Weimarer Republik

Bis zum Jahre 1930 lassen sich in der Diskussion um die WRV zwei divergierende Grundanliegen unterscheiden: das Ziel der Vollendung der unvollendeten Reichsverfassung (dazu 1.) und zeitlich parallel, aber inhaltlich entgegengesetzt, die politische und ansatzweise auch staatsrechtliche Fundamentalkritik (dazu 2.).

1. Die unvollendete WRV

a) Die Weimarer Nationalversammlung hatte bei ihrem Werk der Verfassunggebung eine Vielzahl äußerst heterogener Ziele und Belange zu bündeln¹. Waren schon die drei Koalitionsparteien ihrer Tradition, ihrer Mitgliedschaft wie ihrer Programmatik nach äußerst heterogen, so galt dies erst recht für andere Faktoren, auf welche gleichfalls Rücksicht genommen werden mußte oder jedenfalls genommen wurde: die fortamtierenden Beamten aus der Monarchie, die Reichswehr, die Siegermächte des Weltkrieges, die Unternehmer und die Gewerkschaften. Zugleich sah sie sich zu dem Versuch genötigt, den inneren Unruhen und den Bestrebungen sowohl nach »Fortsetzung der Novemberrevolution« als auch nach ihrer Rückgängigmachung² möglichst politischen Wind aus den Segeln zu nehmen. Nicht zuletzt war aber auch der Versuch zu wagen, den Blick über die aktuellen Bedürfnisse einer Überwindung der Nachkriegsmisere hinaus in Richtung auf eine ausgreifende Programmatik für erhoffte bessere Zeiten im Sinne der Ziele

¹ Zum folgenden C. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 5. Aufl. (Nachdruck) Düsseldorf 1984, S. 3 ff., 19 ff.; U. Kluge, *Die deutsche Revolution 1918/19*, Frankfurt 1985, S. 54 ff., 138 ff., 159 ff.

² Dazu H. Hürten in: Bracher/Funke/Jacobsen (H.), *Die Weimarer Republik 1918–1933*, Bonn 1987, S. 81 ff.

der Revolution zu richten. Die Summe dieser Vorhaben wurde nicht eben erleichtert durch den Umstand, daß das Ereignis der Revolution die alten und neuen etablierten Kräfte überrascht, überrollt und weitgehend ohne politisches Konzept für die Bewältigung der Aufgaben der Zukunft außerhalb des staatsrechtlichen Rahmens der Monarchie vorgefunden hatte. Von daher war das Ergebnis der Verfassungsberatungen nicht überraschend: *Die WRV wies in hohem Maße kompromißhafte Züge auf*³.

Die *Stärken dieses Kompromisses* waren unverkennbar: Wenn in der vom Verfassungsgeber vorgefundenen politischen Situation überhaupt so etwas wie Einheitsstiftung oder Integration ermöglicht werden sollte, so konnte dies nicht in der konsequenten Umsetzung der Programmatik einzelner Gruppierungen geschehen. Sie konnte vielmehr nur in einer möglichst umfassenden Berücksichtigung des vorhandenen Spektrums äußerst heterogener Kräfte gelingen, auf deren potentielle Unterstützung die Republik schon bald angewiesen sein würde. Ebenso unverkennbar waren aber auch die *Nachteile jenes Kompromisses*: Wer von seinen Zielen ein wenig verwirklichen wollte, konnte dies nur um den Preis einer Aufgabe oder Hintanstellung anderer Belange. Damit waren aber nicht nur Erfolg und potentielle Zufriedenheit, sondern gleichzeitig Mißerfolg und mögliche Unzufriedenheit mit dem Verfassungswerk gleichmäßig verteilt. Je intensiver eine Gruppierung auf ihre eigenen Interessen und Belange fixiert war, desto weniger kompromißfähig war sie. Und desto eher konnte sie dazu neigen, vom Ergebnis der Verfassungsgebung enttäuscht zu sein. Menetekel solcher latenter Unzufriedenheit war schon die geringe Beteiligung an der Schlußabstimmung der Nationalversammlung über die WRV am 31. Juli 1919⁴.

Von daher vermochte es nicht zu überraschen, daß praktisch mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 11. August 1919 die Kritik an ihr begann. Diese Kritik speiste sich insbesondere aus 2 Quellen: (1) Zunächst aus den unerfüllt gebliebenen politischen Zielen der Kritiker: Sie maßen das letztlich Erreichte an den eigenen anfänglichen Idealen und kamen so zu mehr oder weniger umfangreichen Verlustlisten. Diese Richtung der Verfassungskritik stellte sich praktisch als Fortsetzung der Verfassungsdiskussion aus vorrepublikanischer Zeit, also aus Monarchie und Weltkriegszeit, dar. (2) Sodann aber auch aus dem Verlauf der Verfassungsberatungen selbst: Hier artikulierten sich diejenigen, welche sich in der Nationalversammlung nach eigener Ansicht nicht ausreichend hatten durchsetzen können. Dieser Zweig der Kritik stellte sich praktisch als Fortsetzung der Verfassungsberatungen von Weimar dar: *Die in der Nationalversammlung nach eigener Ansicht »unterlegenen« Kräfte versuchten die Verfassungsdiskussion als Verfassungsre-*

3 Näher dazu R. Grawert in: *DSt* 1989, S. 481.

4 Dazu Verhandlungen der RT, Bd. 329, S. 2197. Von den 420 seinerzeit besetzten Mandaten nahmen an der Schlußabstimmung nur 338 Abgeordnete teil, von denen 262 für die neue Verfassung stimmten (75 dagegen, 1 Enthaltung). Von den 82 Abwesenden stammten aus der Fraktion der SPD 43 (mehr als ein Viertel der Fraktion!), aus der DDP 14 und dem Zentrum 8.

formdiskussion fortzuführen und ihre bei der Verfassungsgebung unerfüllt gebliebenen Anliegen nun im Wege der Verfassungsrevision durchzusetzen. Gemeinsam war beiden Richtungen: Ihnen ging es nicht um eine prinzipielle Ablehnung der neuen Verfassung, sondern um deren Vervollständigung, Verbesserung oder Ergänzung.

b) Die Inhalte solcher Reformvorschläge waren zunächst noch von den politischen Problemen der Vorkriegszeit bestimmt gewesen. Hierbei ging es zunächst um föderalistische Fragen, insbesondere die Frage nach Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Kompetenzen⁵. Das Stichwort von der »Verreichlichung« (Erich Koch-Weser) staatlicher Aufgabe machte Karriere⁶, eine Forderung, welcher zumindest einzelne Länder mit Dezentralisierungsbestrebungen begegneten. Fast gleichzeitig setzte die alte Diskussion um eine *Neugliederung des Reichsgebietes* (Art. 18 WRV) wieder ein⁷. Ihr ging es weniger um die Beseitigung kleiner, praktisch nicht funktionsfähiger Länder – solche Tendenzen waren mit dem Zusammenschluß der thüringischen Staaten (1920) und der Eingliederung Waldecks nach Preußen (1929) noch am ehesten erfolgreich gewesen – als vielmehr um die Beseitigung des Dualismus zwischen Preußen und Reich und die Aufhebung des preußischen Übergewichts unter den Ländern durch Aufteilung oder Dezentralisierung oder Verreichlichung dieses Landes. Die Diskussion um dieses – damals als zentral empfundene – Problem⁸ dauerte bis zum »Preußenschlag« an.

In der Mitte der Republik traten dann eher *Wahlrechtsfragen* in das Zentrum der Diskussion⁹. Sie stellten sich in zweierlei Richtungen. Bei der Wahl des Reichstags durch das Volk wurde über ein eventuelles Abgehen vom reinen Verhältniswahlrecht und Möglichkeiten einer politischen Stabilisierung durch Einführung von Elementen der Mehrheitswahl diskutiert¹⁰. Im Zentrum der Erwägungen stand aber schon damals die Wahl der Regierung durch das Parlament. Sie war in Art. 54 Satz 1 WRV nur rudimentär angesprochen; insbesondere blieb dort völlig offen,

⁵ Überblick bei G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur* 1, 2. Aufl. Stuttgart 1987, S. 215 ff. So etwa J. Henle in: *Reich und Länder* 1931, S. 103. Die Länder hatten eine eigene Verfassungsreformkommission eingesetzt; Bericht über deren Ergebnisse bei A. Brecht in: *Reich und Länder* 1930, S. 67.

⁶ RMI Koch(-Weser), Verh. des RT, Bd. 330, S. 3169. Zu den Plänen Kochs s. näher G. Papke, *Der liberale Politiker Erich Koch-Weser in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 1989, S. 50 ff.

⁷ Überblick bei W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2. Aufl. München 1964, S. 374 ff., 386 ff. Zur Geschichte der – letztlich gescheiterten – Reformbestrebungen L. Biewer, *Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik*, Berlin 1979, mit einem Schwerpunkt in Südwestdeutschland.

⁸ Die Ausführungen Apelts, aaO. (FN 7), zur Verfassungskritik und Verfassungsreform stehen ganz unter dem Eindruck dieser Frage. Dies hing aber auch mit Apelts damaliger politischer Position als zeitweiser sächsischer Innenminister (1928–1930) zusammen.

⁹ Ausgelöst wohl durch H. Müller in: *Die Gesellschaft* (3) 1926, S. 299 f. Eingehend hierzu H. Pohl / G. Leibholz in: *VVDS:RL* 7, 1932, 132/160. Zum Ganzen G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, aaO. (FN 5), S. 236 f.

¹⁰ Hierzu eingehend E. Schanbacher, *Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1981, S. 113 ff.

auf welche Weise der Reichstag sein »Vertrauen« gegenüber der Reichsregierung artikulieren mußte¹¹. Während die Praxis hier sogar Stillschweigen für ausreichend hielt¹², waren der Abwahl einer Regierung durch ausdrücklichen Entzug des Vertrauens (Art. 54 Satz 2 WRV) keine Grenzen gezogen. Seit hier das Menetekel des destruktiven Mißtrauensvotums – erstmals wohl bei der Abstimmung über die 2. Regierung Luther am 28. Januar 1926¹³ – auftrat, kam die Erörterung von Grenzen der Abwahlbefugnis und ihrer Begrenzung auf ein *konstruktives Mißtrauensvotum* auf¹⁴.

- 11 Eingehender Bericht bei E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte VI*, Stuttgart 1981, S. 330 ff. Die beiden während der Nationalversammlung amtierenden Reichskanzler suchten noch unmittelbar nach ihrer Ernennung um ein ausdrückliches Vertrauensvotum nach (S. 13). Sitzung vom 21. Februar 1919, bei E. Heifron, *Die deutsche Nationalversammlung*, Berlin 1919/1920, Bd. 2, S. 664; 40. Sitzung vom 22. Juni 1919 ebd., Bd. 4, S. 2772. Ein solches Vorgehen wurde unter der Geltung des Art. 54 WRV zur Ausnahme. Ein Vertrauensvotum erlangten vom Reichstag seitdem nur noch 3 Kabinette – Stresemann I vom 14. August 1923, Verh. des RT, Bd. 361, S. 11843, 11858 f., 11871 ff.; Stresemann II vom 8. Oktober 1923, ebd., Bd. 361, S. 11997, 12029; Marx IV vom 5. Februar 1927, ebd. Bd. 391, S. 8889; Bd. 413, Nr. 2958; eines nur mit relativer Mehrheit – Luther II vom 28. Januar 1926, ebd., Bd. 388, S. 5232 ff.
- 12 Ihnen gegenüber drückte das Parlament seine Haltung in unterschiedlicher Weise aus. Partiiell wurde eine Art »Tolerierung« ausgesprochen, indem der Reichstag die Regierungserklärung »zur Kenntnis nahm« und zugleich damit seine Erwartungen an das neue Kabinett zum Ausdruck brachte. Seit dem Kabinett Fehrenbach vom 2. Juni 1920, Verh. des RT Bd. 344, 179 ff.; Bd. 363, Nr. 80; Wirth I vom 10. Mai 1921, ebd., Bd. 349, S. 3651 ff.; Bd. 367, Nr. 2002; Wirth II vom 26. Oktober 1921, ebd., Bd. 351, S. 4779 ff.; Bd. 369, Nr. 2879; Cuno vom 25. November 1922, ebd., Bd. 357, S. 9174 f.; Bd. 375, Nr. 5271; Marx II vom 6. Juni 1924, ebd., Bd. 381, S. 212, 220 ff.; Bd. 382, Nr. 170; Marx III vom 19. Mai 1926, ebd., Bd. 390, S. 7337, 7339. In Einzelfällen wurde diese Form auch bei Mehrheitsregierungen gewählt; s. Luther I vom 22. Januar 1925, ebd., Bd. 384, S. 231 ff., Bd. 398, Nr. 287; Müller II vom 5. Juni 1928, ebd., Bd. 423, S. 117 ff.; Bd. 430, Nr. 159. Vereinzelt wurde das von der Verfassung geforderte »Vertrauen« auch durch die Ablehnung von Mißtrauensvoten – Brüning I vom 3. April 1930, ebd., Bd. 427, S. 4773 ff.; Brüning II vom 16. Oktober 1931, ebd., Bd. 446, S. 2209, 2231 ff. – oder durch die Annahme von Gesetzesanträgen der neuen Regierung ausgesprochen: Marx I vom 8. Dezember 1923, ebd., Bd. 361, S. 12375, 12382 ff. Bei den beiden Regierungsbildungen des Jahres 1932 wurde auf eine parlamentarische Mitwirkung völlig verzichtet.
- 13 Verh. des RT, Bd. 388, S. 5232 ff.: 160 Ja-, 150 Nein-Stimmen, 130 Enthaltungen der SPD.
- 14 Politisch H. Müller, aaO. (FN 9); juristisch insbes. H. Herrfahrdt, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis*, Berlin 1927, S. 53 ff., insbes. S. 58; ders. in: *ZfP* (18) 1929, 733 ff. Danach sollte diese Begrenzung schon gem. Art. 54 WRV geltendes Recht sein. Dagegen G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 14. Aufl. Berlin 1933, S. 322 f. m. w. N. Zur Diskussion um Herrfahrdts Lehren insbes. K. Rothenbücher in: *ZöR* (7) 1928, 329; F. Glum in: *AöR* (15) 1928, 442; R. Thoma in: G. Anschütz / R. Thoma, *HBDSrR* I, Tübingen 1930, S. 507 ff., insbes. S. 509; R. Wertheimer, *Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung*, Diss. 1929, S. 116 ff., 124 ff.; E. Wolgast, *Die Kampfregierung*, Königsberg/Pr. 1929, S. 77 ff.; R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin 1928, S. 146 Anm. 2.

Der Stabilisierung der Funktionsfähigkeit des Reiches und der Reichsregierung diente letztlich auch die Diskussion um eine *Neuordnung des Notverordnungsrechts der Exekutive*. Ein solches Verordnungsrecht stand allein dem Reichspräsidenten (Art. 48 Abs. 2 WRV), der dieses in Übereinstimmung mit der Reichsregierung auszuüben hatte, und den Landesregierungen (Art. 48 Abs. 4 WRV) zu. Die Bestrebungen einer gesetzlichen Begrenzung dieses Rechts gem. Art. 48 Abs. 5 WRV waren trotz zahlreicher Anläufe mangels politischen Konsenses über den möglichen Inhalt solcher Grenzen stets gescheitert¹⁵. Ebenso scheiterte aber auch die Reichsregierung mit ihrem Plan¹⁶, in Anlehnung an Art. 55 PrVerf. ein eigenes Notverordnungsrecht zu erlangen, »wenn die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert und der Reichstag nicht versammelt ist«. Ziel dieses Vorhabens war nicht nur gewesen, daß die Reichsregierung hinsichtlich ihrer Kompetenzen mit den Landesregierungen gleichziehen wollte; sondern auch, daß sie sich von ihrer Initiative versprach, wirtschaftliche Notstände – wie diejenigen der Nachkriegszeit – in Zukunft besser bewältigen zu können¹⁷.

c) Da das gemeinsame Ziel der genannten Anliegen in der Verbesserung und Stärkung der WRV lag, waren sie am allerwenigsten auf deren Aufhebung oder Überwindung gerichtet. Maßgebliche *Handlungsform solcher Verfassungsreform* sollte denn auch nicht die Aufhebung oder auch nur »Totalrevision« der geltenden Verfassung sein. In der Praxis gelangten sie regelmäßig noch nicht einmal zu förmlichen Änderungen des Textes der WRV. Im Gegenteil: Trotz ihrer bewegten Geschichte war die Reichsverfassung in der Substanz in hohem Maße änderungsfest¹⁸.

Als maßgebliche Handlungsformen solcher Verfassungsreform erwiesen sich vielmehr apokryphe Rechtsetzungsformen, die sich neben oder im Rahmen des geltenden Rechts entwickelt hatten. Hierzu zählten insbesondere *Verfassungsdurchbrechungen*¹⁹, also die Setzung materiell verfassungsändernden Rechts ohne förmliche Modifikation des Verfassungstextes. In den Jahren 1920–1932 ergingen mit verfassungsändernder Mehrheit insgesamt 22 Gesetze, welche von der WRV inhaltlich ausdrücklich abwichen, und weitere 22 Gesetze, welche »zur Vermeidung

15 Für eine solche Regelung insbesondere die Mehrheit der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in: *VVDStRL* 1, 139; zurückhaltender 33. *DJT*, S. 119. Dagegen R. Thoma in: *DJZ* 1924, 654, 657 ff.; H. Preuß in: *ZfP* (13) 1923/24, 97, 104 f.

16 Verh. des RT, Bd. 399, Nr. 696.

17 Zum Schicksal dieses Vorhabens näher M. Frehse, *Ermächtigungsgesetzgebung im Deutschen Reich 1914–1933*, Diss. 1985, S. 135 ff.

18 In den Jahren 1920–1932 wurde die WRV insgesamt achtmal förmlich abgeändert; E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte VI*, Stuttgart 1981, S. 422 f. Dagegen nahm die Zahl der Vorschläge für Verfassungsänderungen derart zu, daß die Zeitschrift *Reich und Länder* im Jahre 1928 hierüber eine eigene »Chronik« führte; s. ebd., S. 2, 65, 129, 193, 257, 329. Im Jahre 1929 schloß diese Chronik wieder ein.

19 Dazu K. Löwenstein, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, Tübingen 1930, S. 104 ff.; G. Leibholz in: *AöR* (61) 1932, 1; H. Arnold, *Begriff und Verfahren der Verfassungsänderung nach der WRV*, Diss. 1932, insbes. S. 46 ff.; H. Ehmke, *Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1953, S. 19 ff.

«Zweifeln» hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der WRV in der Form der Verfassungsänderung ergingen²⁰. Inhaltliche Schwerpunkte dieser Durchbrechungen waren die 5 »Ermächtigungsgesetze« der Jahre 1919–1923; ferner einzelne, durch konkrete Ereignisse motivierte Maßnahmen, welche ein Verfahren der normalen Verfassungsänderung entweder aus Gründen der Dringlichkeit nicht zuließen oder wegen ihrer Einzigartigkeit eine allgemeine Verfassungsänderung nicht rechtfertigten. Hierzu zählten vornehmlich Grundrechtseingriffe insbesondere zur Bekämpfung politischer Gegner der Republik in den aktuellen politischen Krisen oder zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand in den wirtschaftlichen Krisensituationen.

Von mehr als nur einzelfallbezogener Bedeutung war die zweite Handlungsform der Verfassungsreform, die *Ermächtigungsgesetze*²¹. Sie ermächtigten die Reichsregierung zum Erlass gesetzesvertretender Verordnungen und durchbrachen damit die Gewaltenteilung der WRV. Der Erlass solcher Ermächtigungen war regelmäßig motiviert durch das (1) Vorhandensein breiter Regierungsmehrheiten im Reichstag bei gleichzeitig (2) gering entwickelter Konsens- bzw. Kompromißfähigkeit innerhalb dieser Mehrheit in Zeiten (3) dringender Anforderungen an die staatliche Rechtsetzung angesichts aktueller politischer bzw. wirtschaftlicher Krisensituationen.

In einem weiteren Sinne zu den Handlungsformen dieser Art von Verfassungsreform zählte schließlich die *Notverordnung* gem. Art. 48 Abs. 2 WRV. Infolge einer zunehmend erweiternden Auslegung des »Diktaturartikels« entwickelte sie sich insbesondere in der Spätzeit der Republik zu einem eigenständigen, parlamentsergänzenden, -vertretenden und schließlich -verdrängenden Verordnungsrecht der Exekutive²².

Gemeinsam war allen genannten Zielen und Handlungsformen, daß sie sich mehr oder weniger innerhalb des von der WRV gezogenen Rahmens bewegten. Es ging um Verfassungsreform intra, nicht hingegen contra constitutionem.

2. Verfassungsreform als Verfassungsüberwindung

In der Mitte der Republik gewann eine andere Richtung der Verfassungskritik wissenschaftliche und publizistische Reputation. Ihr ging es nicht um die Verbesserung und Vollendung der, sondern um die *Frontstellung gegen die WRV*. Diese Kritik kam von beiden politischen Extremen.

Auf der *Linken* bildete sich eine rasche Dogmatisierung kommunistischer Positionen heraus, die ihr geistiges und politisches Umfeld im Spartakus und der KPD fanden²³. Sie fand ihre prinzipielle Orientierung in der Politik der Sowjetunion,

20 Überblick bei F. Poetzsch-Heffter in: *JöR* (13) 1925, 227 ff.; (17) 1929, 139 ff.; (21) 1933/34, 201 ff.

21 Dazu eingehend Frehse, aaO. (FN 17), pass.

22 Näher hier C. Gusy, *Weimar – Die wehrlose Republik?*, Tübingen 1991, S. 50 ff.

23 Hierzu näher O. K. Flechtheim, *Die KPD in der Weimarer Republik*, Offenbach 1948,

ihre spezifisch deutschen Elemente hingegen in der Ideologie von der Fortsetzung der Novemberrevolution: Diese war nach kommunistischer Doktrin nicht vollendet, sondern abgebrochen worden, wofür der (M)SPD die Hauptverantwortung zugeschrieben wurde. Aus dieser Frontstellung gegen die vermeintlich »abgebrochene Revolution« und die daraus hervorgegangene rechtliche Ordnung, die WRV, bezog die KPD Stoßrichtung und Triebfeder ihres Handelns. Sie brachten die Politik der Partei in vollständige Abhängigkeit von der KPdSU, in prinzipiellen Gegensatz zur Republik, ihrer Verfassung und den sie tragenden Parteien und zu einer teils putschistischen, teils eher taktischen Politik des Verfassungsumsturzes.

Auf der *Rechten* bildete sich in den zwanziger Jahren eine prinzipiell neuartige geistige Grundhaltung heraus²⁴. Ihre äußerst heterogenen politischen Ursprünge resultierten regelmäßig aus einer Konfrontation der großen Ideale der Vergangenheit mit der krisenhaften Realität der Gegenwart. Dabei war die Vergangenheit nicht einfach das monarchische Reich in seiner Vorkriegswirklichkeit. Vielmehr erschien dieses geistig überhöht und von seinen – seinerzeit viel beklagten – Mängeln in der Rückschau eigenartig befreit. Das Ideal solcher Autoren war somit eine dialektische Transzendierung des Reiches durch die Reichsidee; eine Potenzierung geistiger und wirtschaftlicher wie politischer Größe; kurz: »Bismarck« plus »Nietzsche«. Schon dieses Ideal macht deutlich, daß hier nicht einfach die Sehnsucht nach der Vergangenheit das Alte mit dem Neuen konfrontierte; hier stand die – politisch gewollte – Idee der Vergangenheit gegen die Realität, also eher »Geist« gegen »Materie«. Aus dieser Konfrontation folgte zweierlei. Zunächst die *Erkenntnis von der Überlegenheit der Idee über die Wirklichkeit*. Diese Einsicht erschien geradezu selbstverständlich: Wo auch immer die zeitgenössische Wirklichkeit an der ideell überhöhten »Vergangenheit« gemessen wurde, ging dies eindeutig zugunsten der letzteren aus: Das Vorkriegsreich erschien als nach innen einig, wirtschaftlich stark und weltpolitisch mächtig; die Nachkriegsrepublik als innerlich zerrissen, wirtschaftlich zerrüttet und außenpolitisch fast als Kolonie der Siegermächte. Frühere und längst tote »Dichter und Denker« wurden der zeitgenössischen »Unkultur« in kritischer Absicht gegenübergestellt. Aus solchen Vergleichen resultierte ein eindimensional antithetisches Denken. Als neue Grundkategorien wandten sich »Dynamik« gegen »Erstarrung«, »neu« gegen »alt«, »Bewegung« gegen »Stillstand«, »heroisch« gegen »bürgerlich« (wenn nicht »spießig«), »organisch« gegen »künstlich«, »Leben« gegen bloßen »Fortschritt«, »Einheit« gegen »Zersplitterung«, »Entscheidung« gegen »Diskussion«, »Autorität« gegen »Anarchie«, »Führung« gegen »Kompromiß«. Solche Antithesen begründeten eine

S. 100 ff.; H. Weber, *Die Wandlung des deutschen Kommunismus*, Bd. 1, 2, Frankfurt am Main 1969.

²⁴ Dazu die Überblicke bei K. Sontheimer, *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, 2. Aufl. München 1983 (kritisch); A. Mohler, *Die konservative Revolution in Deutschland 1918–1932*, 3. Aufl. Darmstadt 1989 (apologetisch); K. Tanner, *Die fromme Verstaatlichung des Gewissens*, Göttingen 1989, insbes. S. 60 ff. (berichtend).

geradezu polemische Wendung gegen die Gegenwart. Wohlgermerkt: Diese Wendung war keine bloße Überhöhung der Vergangenheit über die Gegenwart. Die »konservative Revolution« war nicht bloß konservativ. Sie war eine geistige Bewegung, der es primär um die Erkenntnis, Überhöhung und Überwindung der aktuellen Misere durch den Geist ging. Darin lag die zweite Dimension der neuen Richtung: Sie war ein *Programm nicht nur zu politischem Denken, sondern auch zu politischem Handeln.*

Ihre Bedeutung für die Diskussion um die WRV blieb einstweilen eine kritische²⁵. Bei der »geistigen« Analyse der politischen Gegenwart fanden sich eigentlich nur Nachteile: außenpolitische Ohnmacht, wirtschaftliche Zerrüttung, innenpolitische Zerrissenheit, Parteien»gezänk« und Instabilität der Regierung. Die Nachteiligkeit solcher Eigenschaften zeigte sich den Zeitgenossen insbesondere vor der Folie einer Konfrontation mit ihren geistigen Widerparts: »Weltpolitik«, »nationaler Sozialismus«, »Gemeinschaft«, »Autorität« und »Führung«. In der Summe zeigte sich so ein beklagenswerter realer Staat gegenüber einem idealen »wahren Staat«²⁶. Eben dieser »wahre Staat« war denn auch der geistige Gegenpol zum »Scheinstaat« von Weimar. Letzterer erschien so vorwiegend als eine Ausprägung der »Krise des modernen Staatsgedankens in Europa«²⁷. Daraus resultierte für das neue Denken zugleich eine politische Haltung: Alle genannten Mängel wurden den Nachkriegsverhältnissen angelastet; eben jenen Verhältnissen, denen auch die Republik entstammte. Aus diesem zunächst nur zeitlichen Zusammenhang wurde ein naheliegender Schluß gezogen: *Die Ursachen all jener Mängel wurden wesentlich in der Republik selbst gesehen.* Und wenn die WRV die rechtliche Grundlage dieser Republik war, so war sie zugleich selbst Quelle und Ausdruck der Misere.

Die Kritik an den Verhältnissen war so zugleich Kritik an deren Ursachen und damit notwendig Republik- bzw. Verfassungskritik. War die WRV Teil der Misere, so konnte letztere nicht durch Verfassungsänderung oder -reform beseitigt werden. *Wer auf »Überwindung« der Krise aus war, mußte danach geradezu zwangsläufig auf Überwindung der WRV aus sein.* Die WRV konnte – in welcher Form auch immer – nicht die Verfassung des »wahren Staates« sein. Diese Dichotomisierung setzte sich dahin fort, daß der WRV der Charakter als Verfassung partiell überhaupt abgesprochen wurde: In der Entgegensetzung von »wahrem Staat« und »Scheinstaat« war die Unterscheidung von »Verfassung« und »Verfassungsgesetz«²⁸ schon mitgedacht. Hier ging es demnach *nicht mehr um Verfassungsreform intra, sondern im Gegenteil um solche contra constitutionem.*

25 Überblick bei Sontheimer, aaO. (FN 24), S. 192 ff.

26 O. Spann, *Der wahre Staat*, Leipzig 1921.

27 A. Weber, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, Stuttgart 1925.

28 So eine Grundkategorie bei C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 11 f.; in der Terminologie anders R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin 1927. Zu Verbindungslinien zwischen der neuen »Geisteswissenschaft« und der Weimarer Staatsrechtswissenschaft M. Stolleis in: S. Harbordt, *Wissenschaft und Nationalsozialismus*, Berlin 1983, S. 15 ff., 21 ff.

In den zwanziger Jahren erschöpfte sich die wissenschaftliche und politische Diskussion weitgehend in den beiden genannten Gehalten: der wissenschaftlichen Fundamentalkritik an der WRV und dem politischen Programm ihrer Überwindung. Diese allein negierende Haltung erlangte in der Verfassungsdiskussion kaum positive Gehalte. Ein maßgeblicher Grund hierfür lag darin, daß die Vertreter der neuen politischen Richtungen nicht anzugeben vermochten, was denn nun an die Stelle des geltenden Rechts treten sollte. Die Ideen vom »Ständestaat«²⁹, vom »autoritären« wie vom »totalen«³⁰ oder gar bloß vom »Neuen Staat«³¹ blieben inhaltlich zu unpräzise, als daß konkrete Alternativen aus ihnen ableitbar gewesen wären. Gerade dies machte aber eine wesentliche Quelle der Attraktivität der neuen Lehren aus: Sie blieben abstrakt und daher nahezu unkritizierbar. Konkret und damit kritisierbar waren dagegen die politische Wirklichkeit, die Republik und die WRV.

3. Das Schlüsseljahr 1929/30

Das Krisenjahr 1929/30 nahm in der Diskussion um die Verfassungsreform eine Schlüsselstellung ein. Sie resultierte im wesentlichen aus 2 politischen Ereignissen. Die *Weltwirtschaftskrise* und die sich in ihrer Folge verschärfenden innenpolitischen Auseinandersetzungen stellten existentielle Bewährungsproben für die Republik dar. Deren Schwere ergab sich insbesondere daraus, daß dem Staat von Weimar nach den Inflationsjahren bis 1923 die Fähigkeit zur Bewältigung ökonomischer Erschütterungen kaum noch zugetraut wurde³². Gleichzeitig war aber auch die politische Handlungsfähigkeit der Republik schwer erschüttert: Mit dem *Rücktritt der Regierung der großen Koalition* unter Reichskanzler H. Müller büßte das Parlament die Fähigkeit zur Regierungsbildung ein; die demokratischen Parteien verloren ihre Mehrheitsfähigkeit³³.

Folge beider Ereignisse war: Für die Bewältigung der neuen Herausforderungen schiedene wesentliche, bislang zum Krisenmanagement nicht ohne Erfolg eingesetzte Instrumente fortan aus. Eine Abweichung von den Bestimmungen der WRV war der Legislative jetzt nicht mehr möglich. Insbesondere die früher häufiger verwendeten Verfassungsdurchbrechungen und Ermächtigungsgesetze konnten jetzt nicht mehr auf parlamentarische Mehrheiten hoffen. Dies bedeutete aber auch:

29 Grundlegend O. Spann, aaO. (FN 26), S. 72 ff., 187 ff. W. Andreae, *Staatssozialismus und Ständestaat*, Jena 1931; W. Heinrich, *Das Ständewesen mit besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Wirtschaft*, Jena 1932; J. v. d. Velden, *Die berufsständische Ordnung*, 1932.

30 H. O. Ziegler, *Autoritärer oder totaler Staat?*, Tübingen 1931.

31 W. Schotte, *Der neue Staat*, Berlin 1932.

32 Zum Zusammenhang von Wirtschaftskrise und Aufstieg des Nationalsozialismus K. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 5. Aufl., Nachdr., Düsseldorf 1984, S. 187 ff., 199 ff.; G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur 2*, Stuttgart 1987, S. 19 ff.; D. Peukert, *Die Weimarer Republik*, Frankfurt 1987, S. 243 ff.

33 Dazu Peukert, aaO. (FN 32), S. 252 ff.: »Verschleiß der Alternativen«.

Zentrale Handlungsformen der kleinen »Verfassungsreform intra constitutionem«³⁴ standen jetzt nicht mehr zur Verfügung. Die WRV bildete fortan, solange die äußere Form der Republik noch bestand, für den Reichstag die unübersteigbare Grenze seiner Wirksamkeit. Dies soll nicht bedeuten, daß angemessene Lösungen im Rahmen der geltenden Verfassung unmöglich gewesen wären. Wohl aber bedeutete es, daß bislang effektive Handlungsformen der Republik politisch unerreichbar wurden. In der Wirklichkeit verlagerte sich seitdem das Schwergewicht der Gestaltung von der Legislative zur Exekutive. An die Stelle des Gesetzes trat fortan die Notverordnung als zentrale Handlungsform der Krisenbewältigung³⁵.

Parallel dazu verschoben sich die Akzente der politischen Diskussion. *Das Krisenbewußtsein nahm dramatisch zu*³⁶. Dessen äußerer Ausdruck war eine Flut von Publikationen zum Thema »Verfassungsreform«, wobei Vorbilder und Beispiele insbesondere im Ausland gesucht wurden³⁷. Aber auch unter den beiden geschilderten Richtungen verschoben sich die Gewichte. Zwar hörte die Diskussion um Verbesserungen der WRV nicht einfach auf; im Gegenteil: Sie wurde bis zum Jahre 1932 mit immer neuen Publikationen fortgesetzt³⁸. Doch hatte bislang jene Auffassung jedenfalls den größeren politischen Einfluß besessen, so änderte sich dies etwa ab dem Jahre 1930 allmählich. *Fortan gewann die Tendenz weg von der WRV rasch an Gewicht.*

34 Dazu oben I 1.

35 Dies zeigt schon ein rein quantitativer Überblick. Deutlich sind auf Reichsebene 3 Phasen abschichtbar: 1. Phase: Von Oktober 1919 bis Januar 1925 ergingen 136 Notverordnungen, unter denen ab 1924 die Aufhebung alter Notverordnungen in den Vordergrund trat. 2. Phase: Von April 1925 bis Juli 1930 ergingen 9 Notverordnungen, die sich allein mit der Aufhebung älterer Maßnahmen befaßten. 3. Phase: Von Juli 1930 bis Ende 1932 ergingen: 1930 5, 1931 44, 1932 60 Diktaturverordnungen. Siehe F. Poetzsch-Heffter in: *JöR* (13) 1925, 1, 141 ff.; ders. in: *JöR* (17) 1929, 1, 99; ders. / C. H. Ule / K. Dermedde / J. Brennert in: *JöR* (21) 1933/34, 1, 127. Andere Autoren kommen zu geringfügig abweichenden Ergebnissen; s. etwa dies. in: *JöR* (21) 1933/34, 127 (Anm. 2).

36 Dies zeigten deutlich die Ausführungen zum zehnjährigen Bestehen der WRV; s. C. Schmitt (1929), abgedr. in ders., *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 3. Aufl. Berlin 1985, S. 34 ff.; andererseits O. Kirchheimer (1930), abgedr. in ders., *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*, Frankfurt 1976, S. 91 ff. Zum Ganzen auch R. Vierhaus in: W. Conze / H. Raupach, *Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33*, Stuttgart 1967, S. 155 ff.

37 Siehe etwa M. Siotto-Pintor in: *JöR* (15) 1927, 269; (17) 1929, 201 (Italien); S. von Czekey, ebd. (16) 1928, 168; (19) 1931, 199 (Estland); Z. Giacometti, ebd. (1) 1928, 327 (Schweiz); F. Adler, ebd. (1) 1929, 239 (Tschechoslowakei); M. Bourguin, ebd. (18) 1930, 186 (Belgien); R. Boila, ebd. (18) 1930, 324 (Rumänien); C. Chang, ebd. (19) 1931, 316 (China); T. Ohgushi, ebd. (19) 1931, 356 (Japan); F. Castberg, ebd. (20) 1932, 360 (Norwegen); H. Kohn, ebd., 430 (Ägypten, Syrien).

38 Zuletzt wohl W. Apelt, *Festgabe R. Schmidt*, Tübingen 1932, S. 1; W. Jellinek in: *Reich und Länder* 1932, S. 267; 1933, S. 1.

II. Das Dilemma der Republikaner

Den erklärten Anhängern der Weimarer Republik waren Krise und einsetzender Zerfall des Staates nicht verborgen geblieben. »Wer wollte es verkennen, daß die Verfassung von Weimar sich zur Stunde in einer schweren Krise befindet?«³⁹. Verbreitet war die Auffassung von der »Krise des modernen demokratischen Staates«⁴⁰. Aber nicht nur er sei in Gefahr: »Unsere Staatenwelt macht eine schwere politische Krise durch, die für den Gesamtbestand der europäischen Kultur gefährlich werden kann.«⁴¹ An *Krisenbewußtsein* mangelte es auch den prononcierten Befürwortern der demokratischen Republik nicht.

Danach war das Reich »eine große Demokratie«, aber zugleich »eine arme Demokratie«, eine »bedrückte Demokratie« und eine »bedrohte Demokratie«⁴². Das Szenario erhielt seine Eigenarten allerdings durch die Diagnose der Krisenursachen. Sie wurden in der ökonomischen, sozialen und politischen Lage Deutschlands und der Welt, dem Erbe des Krieges und der Monarchie gesehen. Die Misere sei von der WRV und der demokratischen Republik nicht verursacht, sondern vorgefunden worden. *Die Ursache der Krise sei also außerhalb der WRV zu suchen*. Verfassung und Republik konnten demnach für die Entstehung der Krise auch nicht verantwortlich gemacht werden. Daraus resultierte eine erste Aussage im Hinblick auf die Verfassungsreformdiskussion: *Wenn die WRV nicht die Krisenursache bildete, bestand kein zwingender Grund, zur Beseitigung jener Ursachen die Verfassung zu reformieren*⁴³.

Hiermit war aber nur die Seite der Krisenursachen angesprochen. Davon durchaus zu unterscheiden war die tendenziell abnehmende Fähigkeit der Republik, der neuen Lage angemessen zu begegnen. Die Parteienzersplitterung im Reichstag, die negativen Mehrheiten und die Instabilität der Regierung ließen sich von der WRV und dem in ihr enthaltenen Staatsorganisationsrecht nicht so einfach trennen. Denn immerhin waren es das Wahlsystem und die verfassungsmäßig schwach ausgestaltete Stellung der Reichsregierung, welche zu der Paralyse des politischen Systems beitrugen. Aber auch hier hielten die prononciert republikanischen Juristen an ihren Prinzipien fest. Dies galt jedenfalls für das Wahlrecht zum Reichstag: *Daß die Bürger derart zersplittert wählten und die Wahlen negative Mehrheiten hervorbrachten, war für sie primär eine Folge der desolaten Rahmenbedingungen und*

39 E. Fraenkel in: *Justiz* (8) 1932/33, S. 133, 138.

40 H. Heller (1930) in: ders., *Gesammelte Schriften* 3, Leyden 1971, S. 613.

41 H. Heller (1932) in: aaO., S. 437.

42 R. Thoma in: G. Anschütz / R. Thoma, *HBDSiR* I, 1930, S. 186, 187 f.; Krisendiagnosen etwa auch bei G. Decker in: *Die Gesellschaft*, 1930 II, S. 193; M. Cohn in: *Sozialistische Monatshefte* 1932 II, S. 744 ff.; C. Mierendorff, ebd., S. 738 ff.; s. a. H. Simons, ebd., S. 911 ff.; 1933, 90 ff.; O. Kirchheimer in: *Die Gesellschaft*, 1932, S. 415 ff.

43 So O. Kirchheimer (1932), aaO. (FN 36), S. 96 ff.; zurückhaltend 1931 schon H. Heller, aaO. (FN 40), S. 411 ff.; Fraenkel, aaO. (FN 39), der sich aber immerhin bereit erklärt, »an der Vorbereitung einer die Grundlagen der Verfassung respektierenden Verfassungsreform (!) mitzuwirken«.

nicht der Verfassung⁴⁴. Die Ursachen der Parlamentskrise lagen demnach nicht im Wahlrecht; vielmehr waren die Wahlergebnisse eher Ausdruck der außerrechtlichen Krise. Von dieser Position her wurden denkbare Wahlrechtsänderungen, welche auf eine Stabilisierung der Staatsorgane zielten – etwa ein Übergang vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlrecht oder die Einführung eines Mindestquorums mit Sperrklausel –, kritisch diskutiert. »Das Verhältniswahlrecht hat seine Schattenseiten und ist zur Zeit in Deutschland in überspitzter und reformbedürftiger Weise durchgeführt. Seine Abschaffung aber würde die Demokratie zerstören.«⁴⁵ Wohl gemerkt: Dies bezog sich schon auf die Abschaffung des Verhältniswahlrechts und einen denkbaren Übergang zum Mehrheitswahlrecht; nicht erst auf ein Abgehen vom Wahlrecht überhaupt. Wem die genannten Reformbestrebungen nicht gleich als Zerstörung der Demokratie erschienen, der sah sie jedenfalls als Einschränkungen dieses Prinzips. Nach der Diagnose der hier beschriebenen Richtung lag für solche Einschränkungen aber eigentlich keine Rechtfertigung vor: Die Ursachen der Krise lagen ja nicht im Wahlrecht; vielmehr waren die Wahlergebnisse eher Ausdruck der außerrechtlichen Lagen; und wie sollte das Volk seine berechtigte Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung politisch anders zum Ausdruck bringen als durch den Stimmzettel?

Verfassungsreformbestrebungen konnten sich auf der genannten Grundlage folglich allein auf das Ziel beschränken, eine Stabilisierung der Reichsregierung gegenüber den negativen Mehrheiten des Reichstages herbeizuführen. Solche Auswege erschienen um so attraktiver, als sich das Bild verfestigte von dem Gegeneinander zwischen einem Reichspräsidenten, der die Regierungen immer mühsamer zusammenbrachte, und einem Reichstag, der diese Regierungen dann stürzte. Eine solche Arbeitsteilung wirkte gerade in Zeiten, in welchen an die Leistungsfähigkeit des Staates immer größere Anforderungen gestellt wurden, besonders unattraktiv. Im Zentrum der Reformüberlegungen dieser Richtung stand der *Ruf nach dem konstruktiven Mißtrauensvotum*⁴⁶ oder nach einer Einschränkung der Rechte des Reichstages aus Art. 48 Abs. 3 WRV, die Aufhebung von Notverordnungen des Reichspräsidenten zu verlangen⁴⁷. Doch stießen selbst diese Überlegungen nicht auf Konsens⁴⁸. Zur Behebung der drängendsten kurzfristigen Mängel war man allenfalls bereit, der ausufernden Notverordnungspraxis durch eine weite Auslegung des Art. 48 Abs. 2 WRV keine Hindernisse in den Weg zu legen⁴⁹.

44 So etwa H. Sinzheimer in: *Justiz* (6) 1930/31, S. 56 ff.; Kirchheimer, aaO. (FN 36), S. 100; vertieft etwa bei H. Heller, aaO. (FN 40), S. 421 ff.

45 R. Thoma, aaO. (FN 42), S. 195.

46 E. Fraenkel in: *Die Gesellschaft* 1932 II, S. 486, 493 f. In ähnliche Richtung H. Simons in: *Neue Blätter für den Sozialismus* 1932 II, S. 586: Er zielte auf eine Beschränkung des Abwahlrechts des Reichstages gegenüber der Reichsregierung. Es sollte nur noch einmal jährlich während der Etatberatungen zulässig sein.

47 E. Schiffer, *Sturm über Deutschland*, Berlin 1932, S. 259 ff.

48 Ablehnend Kirchheimer, aaO. (FN 36), S. 112.

49 G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 14. Aufl. Berlin 1933, S. 277 ff.; R. Thoma in: *ZöR* (11) 1930, S. 12, 16 ff.

Über solche kurzfristigen Konzessionen hinaus sahen sich die betont republikanischen Juristen mittelfristig in einem schweren Dilemma. *Zur Lösung der aktuellen Krisen hatten sie eigentlich nichts beizutragen.* Daher gerieten sie in eine eigenartige Rolle: Während immer vernehmlicher der Ruf nach Erneuerung, Übergang und Reform erscholl, hielten sie am Überkommenen fest. Ihr Programm war gerichtet auf *Beibehaltung der WRV bei gleichzeitiger Forderung nach einer Verstärkung der politischen Aktivitäten für die Republik.* Letzterem wurde hohe Priorität zugemessen: »Die Sozialdemokratie . . . wird ihren Anhängern gegenüber keinen Zweifel darüber aufkommen lassen dürfen, daß die Zeit der Kompromisse vorüber ist und die Zeit der staaterhaltenden Selbsterhaltung begonnen hat.«⁵⁰ So häuften sich Forderungen nach politischer Parteinahme für die Republik bzw. die republikanischen Parteien, einem Zweckbündnis der Republikaner mit den Kommunisten und überhaupt nach politischem Engagement gegen die Gegner der WRV⁵¹. Mittel hierzu sollten insbesondere verstärkte politische Aufklärung und Pädagogik sein. Und wenn diese Mittel doch nicht ausreichen sollten? »Hier geht es nicht primär um Probleme, die primär eine neue Verfassungsordnung zu lösen vermöchte. . . . In dem Augenblick aber, in dem einzelne Gruppen nicht mehr geneigt sind, sich dem Volkswillen zu unterwerfen, und damit die Voraussetzungen der Demokratie zerstören, wäre eine Reform der Demokratie ein unzulängliches Aushilfsmittel. Dann eben muß der Durchbruch neuer sozialer Formen erst wieder die Voraussetzungen für die Demokratie überhaupt neu schaffen.«⁵²

Dieses Vertrauen in die »neuen sozialen Formen« führte die prononciert republikanische Staatsrechtswissenschaft in eine *Selbstparalysierung ihrer geistigen und politischen Kräfte.* Sie mündete letztlich in Passivität und Resignation, welche der Misere der Gegenwart keine positive Perspektive entgegenzusetzen hatte. Solange die Krise andauerte, schien der Republik nichts anderes übrigzubleiben, als sie durchzustehen. Nicht nur aus der Perspektive ihrer Gegner erschienen die Republikaner nahezu als Sachwalter des status quo und damit der Krise. Ihre Haltung wies durchaus Ähnlichkeiten auf mit dem Weg des kleineren Übels, der die SPD im Reichstag seit 1930 in die politische Agonie geführt hatte⁵³. Das Warten auf bessere Zeiten führte allerdings – entgegen den Erwartungen der Republikaner – nicht zu einer Erhaltung oder gar Stärkung der demokratischen Republik. Im Gegenteil: Die »neuen sozialen Formen« brachten keine neuen »Voraussetzungen für die Demokratie«, sondern vielmehr den Tod der Republik durch die Nationalsozialisten und deren Koalitionspartner.

⁵⁰ O. Kirchheimer (1930), aaO. (FN 36), S. 95.

⁵¹ Dies war immer wieder der Tenor der Abhandlungen H. Hellers, aaO. (FN 40): etwa S. 421 ff., 435 ff., 611 ff., 625 ff., 645 ff. Ebenso E. Fraenkel in: *Justiz* (7) 1931/32, S. 275 ff., 417 ff.; (8) 1932/33, S. 53 ff.; ders. (1932) in: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, Darmstadt 1968, S. 57 ff., 73 ff., 89 ff.; G. Decker in: *Die Gesellschaft* 1932, S. 377 ff.

⁵² Kirchheimer, aaO. (FN 36), S. 112.

⁵³ Dazu E. Matthias in: E. Matthias / R. Morsey, *Das Ende der Parteien 1933*, Stuttgart 1960, S. 103 ff., 112.

III. Überwindung der Krise durch Überwindung der WRV

Die hier darzustellenden Richtungen sind untereinander überaus heterogen. Soweit sie nicht – wie die KPD⁵⁴ – prinzipiell alte Ziele lediglich mit mehr oder weniger neuer Taktik verfolgten, knüpften sie regelmäßig an die bereits angeführte Fundamentalkritik an der WRV⁵⁵ an. Sie gingen also zumindest auch davon aus, daß die WRV eine der Krisenursachen war. Die Wendung gegen die Verfassung ging nahezu notwendig einher mit politischer Kritik an der Novemberrevolution, welche die WRV erst ermöglicht hatte. Solche Kritik bezog sich dann aber auch auf die Staatsform der demokratischen Republik, welche von der Verfassung erst konstituiert worden war. Dabei kann und soll hier nicht die gesamte Weimarer Diskussion um Staat und Staatsform nachgezeichnet werden⁵⁶. Der Überblick soll sich vielmehr auf diejenigen Fragestellungen und Autoren beschränken, welche in der Verfassungs(reform-)diskussion zu Wort kamen. Das heißt aber nicht, daß die Verfassungsdiskussion etwa von der philosophischen der allgemein-politischen Auseinandersetzung ihrer Zeit isoliert gedacht werden könnte. Im Gegenteil: Die Staatsrechtswissenschaft nahm ausweislich ihrer Selbstzeugnisse die zeitgenössischen Ideenkreise bewußt in ihre Gedankenwelt auf. Ausdrückliche Bezugnahmen finden sich auf alle führenden Ideenkreise der Zeit, die für eine politische Neuorientierung eintraten. Einzelne Nachweise beziehen sich insbesondere auf A. Moeller van den Bruck, W. Stapel und O. Spann.

1. Ziele der Verfassungsreform

Die verfassungspolitische und -rechtliche Diskussion zeichnete sich nicht nur durch ein hohes Maß an Facetten und Differenzierungen, sondern zugleich durch ein eher geringes Maß an inhaltlicher Klarheit aus⁵⁷. *Man wußte eher, was man ablehnte, als was man wollte.* Die Ziele der Verfassungsreform lassen sich daher am ehesten aus den zentralen Gegenständen der Kritik, welche die neuen Richtungen einten, herleiten.

a) Die hier maßgebliche Kritik an der WRV konnte nicht an den eigentlichen Krisenursachen ansetzen. Die außenpolitische und die wirtschaftliche Lage waren durch die Verfassung nicht geschaffen, sondern höchstens anerkannt bzw. nicht beseitigt worden. An letzterem setzte denn auch die Kritik ein: nämlich der gering entwickelten Fähigkeit des Staates, die Entwicklung zu steuern. Sie kreiste insbesondere um zwei Stichworte.

54 Zur KPD in dieser Phase O. K. Flechtheim, aaO. (FN 23), S. 150 ff.; H. Weber, *Hauptfeind Sozialdemokratie*, Frankfurt 1981.

55 Siehe oben I 2.

56 Dazu Nachw. schon oben I 2.

57 Daß ein Autor einen konkreten Verfassungsentwurf vorlegte, wie H. Herrfahrdt, *Der Aufbau des neuen Staates*, Berlin 1932, S. 37 ff., dies tat, blieb die seltene Ausnahme. Und auch Herrfahrdts Entwurf war sehr knapp und ließ die meisten Fragen offen.

Im Zentrum der Kritik stand der Reichstag. Seine Handlungs-, Steuerungs- und Integrationsfähigkeit wurde als besonders gering eingeschätzt. Dafür wurden zwei Faktoren verantwortlich gemacht: Der »Parteienstaat«⁵⁸ und die politische »Zersplitterung«⁵⁹. Die Weimarer Kritik am »Parteienstaat« ging von der Beobachtung aus, daß »der Staat« zentrale Eigenschaften eingebüßt hatte, die ihm vor der Novemberrevolution noch unbestritten zugekommen waren. »Es ist stark bergab gegangen mit der Staatlichkeit unseres deutschen Staates.«⁶⁰ Als Eigenschaften, welche ihm verloren gegangen waren, wurden insbesondere angesehen: seine »Einheit« und seine »überparteiliche Neutralität«. Die Einheit, repräsentiert vom Monarchen und dem auf ihn – und nicht auf politische Regierungen oder Gruppierungen – verpflichteten Beamten und Soldaten, sei einer inneren Zerrissenheit gewichen, welche nicht mehr bloß die Handlungsfähigkeit des Staates, sondern gar den Staat selbst gefährde. Als Ursache hierfür wurden insbesondere die Stellung des Reichstages als Staatsorgan, seine herausragende Rolle bei der Ausübung der Staatsgewalt und die parteipolitische Dominanz im Reichstag genannt. Sie sorgten dafür, daß der Reichstag mit seiner langwierigen Kompromißsuche, den Schwierigkeiten der Koalitionsbildung und -erhaltung sowie zuletzt seinen negativen Mehrheiten nicht mehr bloß sich selbst blockiere. Vielmehr blockiere er auch notwendige Funktionen der Exekutive, etwa durch das Aufhebungsverlangen gegenüber Notverordnungen nach Art. 48 Abs. 3 WRV. Hier wurde erneut das fatale Bild gezeichnet vom Reichspräsidenten, welcher den Notstand bekämpfte, und dem Reichstag, der ihm dabei in den Arm fiel⁶¹. Als Ursachen dieser Entwicklung wurden die Herausbildung und Verfestigung der Parteien sowie die Fraktionsdisziplin genannt⁶². Kurz: Nicht bloß das Parlament, der Staat insgesamt sei eine Beute der Parteien geworden, die nicht mehr das öffentliche Wohl, sondern nur noch die eigenen Interessen im Auge hätten. Staat und Beamte seien nicht mehr »Diener der Allgemeinheit«, sondern der Parteioligarchien. Daraus resultiere berechtigte Kritik all derer, die nicht an Parteiinteressen partizipierten. Und das sei immerhin die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung. In Gegensatz zum negativ besetzten Parteibegriff, welcher mit Sonderinteressen identifiziert wurde,

58 Überblick über die Parteienstaatsdiskussion allgemein bei Sontheimer, aaO. (FN 24), S. 155 ff. Grundlegend für die Weimarer Parteienstaatslehre in der Rechtswissenschaft waren wohl die Ausführungen H. Triepels, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1928. In der Spätzeit wurde die staatsrechtliche Kritik am Parteienstaat zum besonderen Anliegen von O. Koellreutter, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Jena 1926; ders., *Reichstagswahlen und Staatsrechtslehre*, Tübingen 1930; ders., *Festgabe für R. Schmidt*, Tübingen 1932, S. 107 ff. Siehe auch O. Bühler, *Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform*, 2. Aufl. 1931.

59 Überblick über die nicht-juristische Kritik bei Sontheimer, aaO. (FN 24), S. 147 ff.

60 H. Gerber, *Freiheit und Bindung der Staatsgewalt*, Berlin 1932, S. 3.

61 Zu einem ähnlichen Bild bei der Regierungsbildung nach Art. 54 WRV s. schon oben II.

62 Daraus resultierte dann die Diagnose, der Reichstag sei kein »echtes« Parlament mehr, sondern nur noch dessen Zerrbild. C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des deutschen Parlamentarismus*, 2. Aufl. Berlin 1926. Antikritik bei R. Thoma, aaO. (FN 42), S. 190 f.; G. Radbruch, ebd., S. 285 ff.

rückte fortan derjenige der »Bewegung«, welcher das Interesse der Nation als Gesamtheit verfolge⁶³.

Allgemeiner wurde in den späten zwanziger Jahren auch der Mangel an »Autorität«⁶⁴ bzw. »Führung« gerügt⁶⁵. Die Klagen nahmen ihren Ausgangspunkt in der Kritik am demokratischen Mehrheitsprinzip und einem in ihm angeblich zum Ausdruck gelangenden quantitativen Denken. In der Terminologie der Kritiker herrschten im demokratischen Staat »die Meisten über die Besten«. Ursächlich für zahlreiche Mißstände sei insbesondere ein Mangel an Persönlichkeit in der Politik. Aber gerade dieser persönliche Faktor sei erst in der Lage, »charismatische Legitimität« (M. Weber) oder »persönliche Integration« (R. Smend) herzustellen. Im parteipolitisch dominierten Parlament sei der Parteifunktionär an die Stelle der »unabhängigen Persönlichkeit« getreten. Der Funktionär sei aber lediglich in der Lage, Sonderinteressen zu bündeln und zu vertreten. Ihm fehle der Anreiz, aber auch die Fähigkeit, das Ganze und die Allgemeinheit in den Blick zu bekommen. Hier schloß sich der Gedankenkreis der Kritik: Der Parteienstaat bringe das ihm angemessene Personal in Führungspositionen und verhindere folglich auch dadurch, daß der Staat Staat bleibe. Der Dichotomisierung von »Staat« und »Parteienstaat« entsprach so diejenige von »Persönlichkeit« und »Funktionär«⁶⁶. Aus der Kritik resultierte der Ruf nach der Persönlichkeit in der Politik; eine Persönlichkeit, die sich aber nur ohne oder gar gegen die Parteien durchsetzen könne. Diese Persönlichkeit wurde auch schon vor 1933 vereinzelt als »Führer« bezeichnet.

b) Weniger konkret als dasjenige, wogegen man sich wandte, blieb, wofür man sich einsetzte. Hier entstand für die einzelnen Autoren die undankbare Aufgabe, die eigenen Leitbilder und Leerformeln vom »autoritären Staat«, von der »Führung«, vom »Neuen Staat« oder gar vom »Dritten Reich« (Moeller van den Bruck) mit konkretisierbaren Inhalten zu füllen. Die Versuche hierzu blieben mehr Andeutung als Entwurf. Vielfach begnügte man sich damit, den Klagen über die tatsächliche Misere einige als positiv empfundene Grundsätze gegenüberzustellen, deren nähere Inhalte und Realisierungsmöglichkeiten offen blieben. Gerade in dieser Abgehobenheit lag eine wesentliche Stärke der hier erörterten Richtungen. Das ungeachtet aller Nuancen den meisten Autoren gemeinsame neue Leitbild läßt sich am ehesten in drei Grundelementen angeben⁶⁷.

63 Insbes. bei G. Holthausen (= E. Forsthoff) in: *Der Ring* (4) 1931, S. 5; H. Liermann in: *Blätter für deutsche Philosophie* (5) 1931/32, S. 235.

64 Siehe hierzu etwa die Stellungnahme von A. Weber, *Das Ende der Demokratie?*, Stuttgart 1931, S. 7 ff.

65 R. Höhn, *Der bürgerliche Rechtsstaat und die neue Front*, Jena 1929, S. 108 ff. Überblick bei Sontheimer, aaO. (FN 24), S. 214 ff.

66 Antikritik bei H. Heller (1930), aaO. (FN 40), S. 611 ff.

67 Dazu näher Sontheimer, aaO. (FN 24), S. 201 ff.; D. Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt 1987, S. 373, 391 ff.

Primäres Anliegen war die *Herstellung bzw. Erhöhung staatlicher Handlungsfähigkeit durch das Phänomen der »Autorität« bzw. »Führung«*⁶⁸. Dies setzte nicht nur einen wirksamen, handlungsmächtigen Staat voraus. Es verlangte zusätzlich, daß dieser Staat nicht durch innere Parteiungen paralysiert werde. Dies bedingte einen überparteilichen, neutralen Staat, der den Parteiwillen nicht als Grundelement seiner eigenen Entscheidungsbildung anerkennen durfte. Er mußte also über dem Volk und seinen Vertretern stehen und ihnen mit seinen Entscheidungen gegenüberreten. Da Volksabstimmungen, Parlament und Parteien als Transmissionsriemen seiner Willensbildung ausschieden, stellte sich die Frage nach den Trägern seines Willens neu. Hier rückten der Reichspräsident und die »neutralen« Beamten in den Vordergrund⁶⁹.

Sekundäres Ziel war die Herstellung eines neuen Verhältnisses zwischen Staat und Volk. Wie sollten die Bürger in dem neutralen, überparteilichen Staat dazu gebracht werden, dessen Entscheidungen anzuerkennen und zu befolgen? Zur Hervorbringung derartiger Akzeptanz erschien das Bild von den prinzipiell getrennten, in einem Verhältnis wechselseitiger Exklusion stehenden Sphären von »Staat« und »Gesellschaft« wenig geeignet. Das damit suggerierte Bild eines prinzipiell negativen Verhältnisses sollte in Zukunft überwunden werden durch ein neues, positives Bild von Staat, Volk und Bürger. Dessen maßgebliche Stichworte waren die »Nation«, die »Gemeinschaft«⁷⁰ bzw. das konservative Bild vom Staat als »Organismus«. Solche Umschreibungen sollten die Interessenunterschiede zwischen Allgemeinheit und Individuum nicht einfach leugnen, sondern auf einer höheren Abstraktionsebene zum Ausgleich bringen. Sie beschrieben dasjenige, was nach den Vorstellungen des jeweiligen Autors der Staat, das Volk und der einzelne gemeinsam hatten oder zumindest haben sollten.

Drittes, komplementäres Ziel mußte die Herstellung einer Ordnung des neuen Staates sein. Deren Aufgabe konnte nur darin liegen, den »lebendigen« Konsens von Gemeinschafts- und Individualbelangen stets neu zum Ausdruck zu bringen und hervorzubringen. Eine solche Leistung sollte ermöglicht werden, indem die neue Ordnung nicht »bloß« auf dem Papier stehe, sondern im Leben und im Geist der Menschen und des Volkes verankert sei. Dies wiederum implizierte die *Dichotomisierung von Verfassung und Verfassungsgesetz*⁷¹. Am konkreten Beispiel stellten sich die Unterschiede etwa so dar: Während etwa die WRV das Verhältnis zwischen Staat und individuellem durchaus spannungsvoll sah und den Menschen deshalb Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe zuerkannte, war dafür in der als Gemeinschaft von Staat und Bürger gedachten Nation kein

68 Zum folgenden anhand der Stichworte »auctoritas« und »potestas« C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 75 ff.; ausgearbeitet bei H. Gerber, aaO. (FN 60), S. 13 ff.

69 Hierzu insbes. A. Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin 1929, S. 57 ff.

70 Dazu etwa O. Koellreutter, *Reichstagswahlen und Staatslehre*, Tübingen 1930, S. 16 ff.

71 Siehe dazu schon oben I 2.

Platz⁷². In der lebendigen Verfassung wichen die Menschenrechte als Abwehrrechte einem »organischen Einordnungsverhältnis«⁷³. Im neuen, »gesunden demokratischen Staatssystem« sollten die Grundrechte keinen »negativen, abwehrenden«, sondern nur noch »positiven, aufbauenden Charakter« tragen⁷⁴.

c) Wesentlich bescheidener als solche anspruchsvolle Programmatik blieben allerdings die konkreten Verfassungsentwürfe für den Staat der Zukunft. Interessanterweise fand sich vor 1933 in keiner maßgeblichen staatsrechtlichen Publikation zur Verfassungsreform die Forderung, die nunmehr stärkste Partei – die NSDAP – mit der Regierungsbildung zu beauftragen und damit den Parteienstaat erneut mit Leben zu erfüllen. Im Gegenteil: Die verbreitete Aversion gegen den Parteienstaat war jedenfalls vordergründig nicht allein gegen die Weimarer Koalitionsparteien gerichtet⁷⁵. *Die Effektivierung des Staates ohne die NSDAP konnte demnach aber auch nur bedeuten: Effektivierung des Staates ohne das Parlament*⁷⁶. Die Beschneidung seiner Kompetenzen stand daher im Vordergrund aller Erwägungen. Aber was sollte an seine Stelle treten? Hier unterschieden sich mehrere Richtungen.

Eher retrospektiv argumentierte die *ständestaatliche Richtung*⁷⁷. Sie forderte die Schaffung einer neuen »ersten Kammer« als Vertretungskörperschaft »des Volkes«. Wesentlich dabei war, daß diese Körperschaft nicht unter Mitwirkung der Parteien, sondern anderer Verbände gebildet werden sollte. Hierfür wurden Wirtschafts-, Berufs-, Wehrverbände und gemeinnützige Vereine als besonders geeignet angesehen. Sie sollten die wirtschaftlichen und sozialen Interessen des Volkes auch im staatlichen Leben abbilden. So konnten zwei Ziele miteinander verknüpft werden: die Zurückdrängung des Parteieinflusses und die Herstellung von Autorität durch die Gewinnung von Persönlichkeiten, welche als Verbandsführer im öffentlichen Leben erfahren waren. Weniger konkret als die Zusammensetzung der neuen Kammer blieben deren Kompetenzen. Die neue Körperschaft sollte den

72 R. Höhn, *Der bürgerliche Rechtsstaat und die neue Front*, Jena 1929, S. 44: »Menschenrechte, die vom Einzelnen her gedacht sind, gibt es hier nicht.«

73 G. A. Walz, *Vom Wesen des öffentlichen Rechts*, Berlin 1928, S. 54.

74 E. R. Huber in: *AöR* 1933, 7 f., mit dem Zusatz: »Der status negativus wird dann durch den status activus relativiert und in seinen entscheidenden Beziehungen verdrängt.«

75 H. Herrfahrdt, aaO. (FN 57), S. 42: »Eine parlamentarische Rechtsregierung würde von den Gegnern nicht als Ausdruck des nationalen Ganzen (»nationale Konzentration«), sondern als Parteiregierung wie jede andere empfunden werden.«

76 Eine Ausnahme stellte insoweit die Publikation von H. Pfister, *Die Rettung des parlamentarischen Systems*, München 1932, dar. Er schlug ein indirektes Mehrheitswahlrecht vor, das aus den negativen Mehrheiten herausführen würde. Die Gefahr, daß dann die Nationalsozialisten die absolute Mehrheit erringen könnten, war ihm bewußt (S. 40). Er nahm sie aber wegen der Chancen nicht-nationalsozialistischer Mehrheiten in Kauf.

77 H. Herrfahrdt, aaO. (FN 57), S. 38, 45 f.; schon früher ders., *Die Einigung der Berufsstände als Grundlage des neuen Staates*, 1919; ders., *Das Problem der berufsständischen Vertretung*, Stuttgart/Berlin 1921; ders. in: *Reich und Länder* 1930, S. 9; ähnlich H. Gerber, aaO. (FN 60), S. 26 f. Zum »Oberhausproblem« auch E. Tartarin-Tarnheyden in: *ZfP* (15) 1926, 97.

bisherigen Reichstag nicht ablösen – und damit auch nicht pauschal in dessen Rechte eintreten –, sondern ergänzen. Allerdings sollte unter den dann vorhandenen beiden Kammern der ständischen der Primat zukommen; der Reichstag sollte selten und bei Bedarf einberufen werden. Zentrales Recht der neuen Kammer sollte die Mitwirkung bei der Regierungsbildung – und vor allem beim Mißtrauensvotum – sein: Die Reichsregierung sollte jedenfalls nur bei einem übereinstimmenden Votum beider Häuser abgelöst werden müssen. Daraus wurde ein erheblicher stabilisierender Effekt erwartet. Daneben wurde auch eine Mitwirkung der ständischen Vertretung bei der Gesetzgebung und bei der Ausübung der Notstandsrechte diskutiert. Das zuletzt genannte Anliegen zeigt Vorbehalte gegen einen reinen Exekutivstaat, wie er unter den Vorzeichen des Art. 48 Abs. 2 WRV immer deutlicher hervortrat. Der retrospektive Charakter verdeutlicht sich dadurch, daß *das ständestaatliche Zwei-Kammer-Modell der Verfassung des Konstitutionalismus ähnelte*: Die durch eine erste Kammer domestizierte Volksvertretung, das Konsensmodell unter ihnen und die überparteiliche Regierung erinnerten stark an frühkonstitutionelle Verfassungen. Die zentrale Modifikation bestand im wesentlichen darin, daß die neuen »Stände« nicht mehr durch Adel und Bürgertum, sondern durch die wirtschaftliche und soziale Gliederung des Volkes konstituiert werden sollten.

Eine andere, oft mehr analytisch als personell zu trennende Richtung suchte die Neuorientierung nicht bei der ersten, sondern bei der zweiten Gewalt. Der Ruf nach dem *Exekutivstaat*⁷⁸ vollzog die faktische Entwicklung der Republik nach und blieb insoweit nahezu systemimmanent. Zugleich ging er aber auch über sie hinaus, indem die Auflösungs- bzw. Krisenerscheinungen der Republik positiv umgewertet wurden. Das Ziel bestand in einer Stärkung der Exekutivspitze auf allen Ebenen des Staates bei gleichzeitiger Zurückdrängung, wenn nicht Beseitigung der Volksvertretungen. Vordergründiges Anliegen war die Wiederherstellung staatlicher Einheit und Handlungsfähigkeit gegen »Zersplitterung« und »Agonie«. Darin erschöpften sich die Anliegen dieser Richtung aber nur ganz ausnahmsweise⁷⁹. Als weitergehendes Ziel wurde insbesondere die Wiederherstellung der Neutralität und Überparteilichkeit des Staates gegenüber dem herrschenden Parteienstaat genannt. Noch darüber hinaus ging das Anliegen, durch die Auslese starker Exekutivpersönlichkeiten »Autorität« und »Führung« im Staat wiederzugewinnen. Bisweilen fand sich sogar der Versuch, den Exekutivstaat als die »wahre Demokratie« gegenüber der Weimarer »Scheindemokratie« zu rechtfertigen⁸⁰. Ausgangspunkt hierfür war die Ineinssetzung von »Demokratie« und »identitärer Demokratie«; also der Identität von Herrschern und Beherrschten. Wenn das

78 A. Weber, aaO. (FN 64), S. 16 f.; C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Berlin 1932, S. 70 ff.; wohl auch R. Höhn, aaO. (FN 72), S. 108 ff. Exekutivstaatliche Elemente enthalten auch die Vorschläge von Herrfahrtdt, aaO. (FN 57), S. 37.

79 Etwa bei A. Weber, aaO.

80 Insbesondere bei Höhn, aaO. (FN 72), S. 108 ff., unter Rückgriff auf C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 223 ff.

Volk selbst und unmittelbar der Souverän ist, so erschien den Vertretern dieser Auffassung seine Vermittlung durch das Parlament nicht nur überflüssig, sondern geradezu antidemokratisch. Erschien auf diese Weise als notwendiges Organ der Demokratie das abstimmende Volk, so sollte seine primäre Handlungsform die Volksabstimmung bzw. die »Akklamation« sein. Diese wiederum setzte ein Verhalten voraus, das überhaupt abstimmungsfähig war: die »Tat«. Urheber dieser »Tat« konnte nicht ein diskutierendes Gremium sein. Vielmehr verlangte sie die »Persönlichkeit« mit »Autorität«, kurz: »Führung«. Da in der parlamentarisch organisierten Legislative weder »Taten« noch »Persönlichkeiten« noch »Autorität« gesehen wurden, richtete sich der Blick geradezu zwangsläufig auf die Exekutive. Wurde so der Exekutivstaat zur »wahren Demokratie« erklärt, so erschien die Transformation der Republik insbesondere seit dem Jahre 1930 nicht mehr bloß als Auflösung, sondern auch als Durch- und Übergangsstadium zu einer als besser empfundenen Zeit. Damit geriet aber das zentrale Folgeproblem erst in den Blick: die *Frage nach der Führerauswahl*. Person und Eigenschaften des Führers konnten nicht theoretisch bestimmt werden. Führer sollte derjenige sein, der die Akklamation der Massen mobilisieren konnte und dem sie folglich zufließen⁸¹. Wer das sein konnte, war allerdings umstritten. Eher traditionell gestimmte Autoren sahen in der Vision des Exekutivstaates den Appell an den Reichspräsidenten: Der schon gegenwärtige Inhaber der Notkompetenz sollte derjenige der Vollkompetenz werden⁸². Aber bereits im Jahre 1930 war absehbar, daß der greise Reichspräsident Hindenburg zwar über genügend Ansehen, nicht aber mehr über genügend Tatkraft verfügen würde, um den hochgesteckten Erwartungen in den exekutiven Führer gerecht zu werden. Insoweit erwies sich das Wahlergebnis des Jahres 1932 als Menetekel. Damit stellte sich die Zentralfrage jedes persönlichen Regimes, nämlich diejenige nach dem Nachfolger. Hier erwies sich als verhängnisvoll, daß die Republik es nicht vermocht hatte, charismatische Führungspersönlichkeiten hervorzubringen. Wie verzweifelt die Lage aus der Sicht der Republikaner war, verdeutlicht der Vorschlag H. Brüning: Er setzte sich für die Wiedererrichtung der Monarchie ein⁸³. Wer beides nicht wollte – und dies war insbesondere die Auffassung der jüngeren Autoren –, mußte andernorts nach geeigneten Persönlichkeiten Ausschau halten, durch welche »ein starker Staat mit einem starken Führer neu gesichert« werde⁸⁴. Und fehlten den amtierenden Persönlichkeiten dazu die notwendigen Eigenschaften, so mußten dies eben andere Politiker sein. Möglicherweise erschien auch insoweit der Ausgang der Reichspräsidentenwahl des Jahres

81 J. Binder, *Führerauslese in der Demokratie*, Berlin 1929, S.51: »Der Führer macht sich selbst, indem er die Geschichte seines Volkes begreift, indem er sich als Führer weiß und will.«

82 In diese Richtung wohl C. Schmitt, aaO. (FN 68); ders., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1931, S. 132 ff.

83 H. Brüning, *Memoiren 1918–1934*, Stuttgart 1970, S. 146, 194, 418 f., 453 ff., 462, 512 f., 520, 579, 582.

84 Höhn, aaO. (FN 72), S. 130.

1932 als Menetekel. Aber so deutlich äußerte man sich jedenfalls im Jahre 1929 in Verfassungsfragen noch nicht⁸⁵.

2. Wege der Verfassungsreform

Das Ziel einer Verfassungsreform bedingt die Frage nach ihren Realisierungsmöglichkeiten. Wenn der Reichstag wegen der negativen Mehrheiten schon nahezu kein Gesetz mehr zustande brachte, so stellte sich das Problem, wie dann eine Verfassungsreform auf den Weg gebracht werden konnte. Wegen der Mehrheitsverhältnisse schied der Weg des Art. 76 WRV von vornherein aus. Interessanterweise finden sich in der staatsrechtlichen Diskussion kaum Aussagen über mögliche Alternativen. Sie wurden eher im politischen Raum erörtert. Dabei traten – sieht man von der einfachen Übertragung der Regierungsgewalt durch den Reichspräsidenten gem. Art. 53 WRV an Hitler, wie sie am 30. Januar 1933 Wirklichkeit wurde, einmal ab⁸⁶ – zwei denkbare Alternativen zutage.

Der erste Weg hielt sich jedenfalls äußerlich noch an den Rahmen der WRV. Insbesondere in Kreisen der Reichswehr wurde seit dem Jahre 1932 eine an Art. 25, 48 WRV orientierte Alternative diskutiert⁸⁷. Ihr Anknüpfungspunkt war das Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag gem. Art. 25 Abs. 1 WRV aufzulösen. Darin hätte zunächst aber nur eine weitere Verschiebung der Krise gelegen, da in einem solchen Falle gem. Art. 25 Abs. 2 WRV spätestens am 60. Tage nach der Auflösung Neuwahlen stattzufinden hatten. Hier nun setzte der neue Plan ein. Sein Inhalt bestand darin, durch Notverordnung gem. Art. 48 Abs. 2 WRV den Neuwahltermin auf bestimmte oder unbestimmte Zeit zu verschieben. In der Zwischenzeit hätten Reichspräsident und -regierung ohne parlamentarische Kontrolle die als notwendig erachteten Maßnahmen ergreifen können. Zwar konnte auf dem Wege von Notstandsmaßnahmen die WRV nicht formell abgeändert werden. Doch hätte sich etwa die Möglichkeit denken lassen, zwischenzeitlich in Absprachen mit den Führern der politischen Parteien einzutreten und etwa die Neuwahl von Vorleistungen – auch verfassungsändernder Art – abhängig zu machen. Der offensichtliche Nachteil dieses Plans lag in seiner Unvereinbarkeit mit der WRV. Art. 48 Abs. 3 WRV setzte auch für den Diktaturfall die Möglichkeit parlamentarischer Kontrolle durch einen vorhandenen oder doch demnächst wieder vorhandenen Reichstag voraus. So weit auch immer die Befugnisse zur Verfassungsdurchbrechung durch Notverordnungen gezogen wurden: Die Existenz des Parlaments

85 Anders aber schon im Jahre 1932. Nach A. Faust in: S. Harbort, *Wissenschaft und Nationalsozialismus*, Berlin 1983, S. 115, 120 f., rief O. Koellreutter mit 86 anderen Hochschullehrern im Völkischen Beobachter vor der Reichspräsidentenwahl zur Wahl Hitlers – und nicht Hindenburgs – auf.

86 Diesen Plan verfolgte – jedenfalls nach T. Eschenburg, *Die Republik von Weimar*, 2. Aufl. München 1985, S. 305 – im Jahre 1932 Franz von Papen in seiner berühmten Rede vor dem Berliner Herrenclub.

87 Über unterschiedliche Vorbereitungsstufen dieses Plans berichten E. R. Huber in: H. Quaritsch (H.), *Complexio Oppositorum*, Berlin 1988, S. 33 ff.; H. Worm in: *DSt.* 1988, S. 75 ff.; T. Eschenburg, aaO., S. 166 ff.

und seine Möglichkeit, sich zu versammeln, wurde jedenfalls in der Mitte der zwanziger Jahre nahezu einhellig als unaufgebbares Essentiale der WRV auch gegenüber der Diktaturgewalt angesehen⁸⁸. Ob dieser Konsens im Jahre 1932 noch bestand, läßt sich heute nicht mehr eindeutig ausmachen. Carl Schmitt, der an den Plänen der Reichswehr beratend beteiligt war, hat seine Grundposition jedenfalls modifiziert⁸⁹, ohne sich zu den Konsequenzen seiner neuen Lehre für das Verhältnis zwischen Reichspräsident und Reichstag im Diktaturfall eindeutig zu äußern. Hier zeigte der Plan trotz seiner äußerlichen Nähe zur WRV verfassungssprengende Wirkung.

Noch darüber hinaus ging die Lehre vom *ungeschriebenen Staatsnotrecht*⁹⁰. Ihr lag die Annahme zugrunde, daß Art. 48 Abs. 2 WRV nur Abhilfe gegen Störungen der Verfassung »von außen« biete; nicht hingegen gegen ihre Erosion von innen. Der Fall einer derartigen »Verfassungslähmung« sei im geltenden Recht nirgends geregelt. Sei demnach positives Notstandsrecht nicht anwendbar, entstehe hier Raum für ungeschriebenes, überpositives Staatsnotrecht. Träger dieses Notrechts sei jedes Staatsorgan, das von der Erosion durch »Lähmung« noch nicht betroffen sei. Darin lag der Appell sowohl an den Reichspräsidenten als auch an das Volk. Der Vorteil jener Lehre war, daß das überpositive Staatsnotrecht durch positives Recht nicht begründet war und daher auch nicht begrenzt werden konnte. Damit konnte es weder auf die Grenze des Art. 25 Abs. 2 WRV noch auf diejenige des Art. 48 Abs. 3 WRV stoßen. Ihr Nachteil lag jedoch darin, daß mit der Inanspruchnahme eines überpositiven Rechts der Boden der WRV verlassen worden wäre. Aus der Sicht der geltenden, positiven Verfassung wäre ein solches Handeln Rechtsbruch, wenn nicht Staatsstreich, gewesen⁹¹.

IV. Zusammenfassung

Die Weimarer Republik befand sich im Jahre 1929/30 im Zustand ihrer allmählichen Transformation. Der Glaube an die Fähigkeit der Republik, die an sie gestellten Herausforderungen zu meistern, war vielerorts geschwunden. Das innenpolitische Klima veränderte sich derart, daß bei prononcierten Anhängern der Republik Resignation und Endzeitstimmung einsetzten. »Der ganze Spuk der letzten Wochen ist der Vorbote des Faschismus« (J. Wirth 1929)⁹².

Die sich verstärkende Verfassungsdiskussion konnte an Vorläufer seit 1919 anknüpfen. Die alten Themen waren nicht erledigt, traten aber in den Hintergrund. Sie wurden durch neue Fragestellungen überlagert: Wie konnte die Agonie

88 C. Schmitt in: *VVDStRL* 1, S. 95; E. Jacobi, ebd., S. 118; R. Thoma in: *Archiv f. Sozialwiss.* 1925, S. 212.

89 C. Schmitt, aaO. (FN 68), S. 303 ff.; ders., *Die geistesgeschichtliche Lage*, aaO. (FN 62), S. 30 ff.; sehr weitgehend auch F. Glum in: *DfZ* 1930, 1413, 1417 ff.

90 J. Heckel in: *AöR* (61) 1932, 257, 310 ff.

91 Wie ausweglos die Situation den Zeitgenossen schien, zeigt am ehesten die anerkennende Würdigung der Vorschläge Heckels durch E. Fränkel in: *Justiz* (8) 1932/33, S. 139.

92 Zitiert nach G. Decker in: *Die Gesellschaft* 1930, S. 193.

des Staates überwunden werden? Wer die Ursache der Lähmung der Staatsorgane außerhalb der WRV sah, konnte zur Krisenbewältigung eigentlich nichts beitragen außer Durchhalteparolen und dem nur schwach begründbaren Glauben an eine bessere Zukunft. Damit gerieten die Vertreter dieser Richtung – und dies waren die meisten Anhänger der Koalitionsparteien – in die Defensive: In den Angriffen ihrer Gegner erschienen sie geradezu als Sachwalter der Krise. Mit ihrer passiven Haltung des Abwartens waren sie jedenfalls nicht in der Lage, der Agonie der Republik zu begegnen. Der *Untergang der WRV durch den Sturz von außen*, eben die »nationale Revolution«, hatte dann etwas nahezu zwangsläufiges an sich. Die Charakterisierung dieses Prozesses als »Selbstpreisgabe einer Demokratie«⁹³ greift aber zu kurz. Die Republikaner haben »Weimar« nicht einfach »preisgegeben«, sondern auf ihre Weise und mit ihren Mitteln zu verteidigen gesucht. Daß diese Mittel zu schwach bzw. die Gegner zu stark waren, lag zu allerletzt an den Republikanern selbst.

Wer die Krisenursachen auch in der WRV sah, konnte in der Verfassungsdiskussion ein Heilmittel sehen. In der Reformdiskussion der späten Republik fanden zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze zusammen: Die Fundamentalkritik an der Republik, wie sie Mitte der zwanziger Jahre laut geworden war; und auf sie gestützte Vorschläge zur Beseitigung der Krisenursachen. Das eigentlich Neue lag in der Verbindung beider Elemente: Die Fundamentalkritik hatte ihr politisches Stichwort gefunden. Ausschlaggebend hierfür war nicht zuletzt ein Generationswechsel bei den Beteiligten⁹⁴. Die jüngeren Staatsrechtswissenschaftler suchten und fanden ihre geistige Orientierung nicht mehr in den Fragestellungen der Monarchie und Vorkriegszeit, sondern nahmen aktiv die Themen und Thesen der zwanziger Jahre auf und setzten sie in ihre Disziplin um. Der Wechsel der Stichworte war auch in der Staatsrechtswissenschaft deutlich: Während etwa bis zum Jahre 1925 die Fragen nach »Demokratie« und »Republik« dominierten, traten später andere Fragen an ihre Stelle: zunächst diejenigen von »Staat« und »Rechtsstaat«; noch später diejenigen vom »autoritären« und vom »totalen« Staat. Auffällig an den Reformvorschlägen sind zwei Grundzüge: *Keiner von ihnen sah eine Rückkehr zum Zustand von vor 1929 vor*; es ging also nicht um eine Restitution der »alten« Republik, sondern um deren – wie auch immer geartete – Überwindung.

Die Beteiligten lassen sich, wie die Nachweise zeigten, auch nicht einfach in »Demokraten« und »Antidemokraten« einteilen. Insbesondere findet sich auch bis zum Jahre 1932 keine ausdrückliche Parteinahme für die Nationalsozialisten und ihre Vorstellungen⁹⁵. Die Suche ging vielmehr in Richtung auf einen – mehr oder weniger nebulösen – »Dritten Weg«. Das Ziel bestand aber in der Aufgabe wesent-

93 So K. D. Erdmann / H. Schulze, *Weimar – Selbstpreisgabe einer Demokratie*, Düsseldorf 1980.

94 Zur Bedeutung der Generationenfolge für die politische Einstellung s. D. Peukert, *Die Weimarer Republik*, Frankfurt 1987, S. 25 ff.

95 Dies ist der zentrale Befund der Untersuchung von D. Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt 1987, S. 373, 384 ff.

licher Grundelemente der WRV durch Verfassungsreform. Es läßt sich kennzeichnen als *Erosion der WRV von innen*.

Der Realisierungszeitpunkt der neuen Ideen schien nahe, als führende Vertreter im Jahre 1932 in den Kreisen um F. v. Papen und K. Schleicher Einfluß auf die politische Gestaltung zu erlangen schienen⁹⁶. Doch die Kräfte, mit denen sie sich verbündet hatten, waren zu schwach und wurden mit dem Ende der Republik selbst hinweggefegt. Damit ist auch die Wirkung der Reformideen umrissen. Sie war allein destruktiver Art; die Kritik trug zur Delegitimierung der demokratischen Republik bei. Hingegen kam ihnen praktisch kein konstruktiver Gehalt zu. Hierfür waren sie nicht nur zu abstrakt und daher zu wenig operationalisierbar. Die Nationalsozialisten nahmen ihre Ideen auch nicht auf und ließen sich durch sie erst recht nicht binden.

Zusammenfassung

Die Diskussion um die Reform der Weimarer Reichsverfassung begann praktisch mit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1919. Bis zum Jahre 1928 erörterten die meisten der daran beteiligten Autoren Wege und Methoden zur Verfassungsverbesserung. Parallel dazu setzte aber auch eine prinzipielle Kritik ein. Sie erlangte seit der ökonomischen und politischen Krise des Jahres 1929 nicht nur wissenschaftliche, sondern auch politische Relevanz. Die neuen Ziele einer Reform von Staat und Verfassung waren nicht mehr bloß auf Verbesserung, sondern auf Überwindung der WRV gerichtet. Der dabei angestrebte »neue Staat« war alles andere als eine Rückkehr zur demokratischen Normalität der zwanziger Jahre. Spätestens im Jahre 1932 sah sich die Verfassungsdiskussion zwischen den Polen der Selbstaufgabe durch Abschaffung der demokratischen Republik, also des eigenen »Selbstmordes«, und der passiv-resignativen Erwartung des Todesstoßes von außen, also ihres eigenen Todes.

Summary

The Weimar Constitution had been under discussion since 1919. Until 1928 most of the authors discussed ways and methods to improve the constitution. But dur-

96 Zu den Ideen vom »neuen Staat« im Umkreis von F. v. Papen s. K. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 5. Aufl. Nachdr., Düsseldorf 1984, S. 471 ff.; J. Fest, *Das Gesicht des Dritten Reiches*, München 1963, S. 209 ff. Zu den Vorstellungen im Kreis Schleichers s. E. R. Huber in: H. Quaritsch (H.), *Complexio Oppositorum*, Berlin 1988, S. 33 ff.; H. Worm in: *DSt.* 1988, 75 ff.; T. Eschenburg, aaO., S. 166 ff. Zu den Bemühungen des TAT-Kreises, Einfluß auf die Position Schleichers zu gewinnen, K. Sontheimer in: *VJHZG* 1959, 229 ff.

ing the same period fundamental critics arised. They gained importance during the crisis of the republic since 1929. The new aims to reform the state and its form were no more improvements, but its surmounting with the direction to a "new state". Between improvement and surmounting there was no way back to the republican normality of the twenties. In 1932 for the democratic republic seemed to be only the alternative of suicide or death.