

Professor Dr. Christoph Gusy, Bielefeld

Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung

Am 11. August 1919, vor nunmehr 75 Jahren, trat die Weimarer Reichsverfassung in Kraft. Die Entstehung der Verfassung von Weimar begann nicht erst mit der Novemberrevolution. Auch die deutsche Revolution war keine „Stunde Null“. Sie war vielmehr Teil einer langfristigen Entwicklung: Einerseits Schlußstein der Auflösung der konstitutionellen Monarchie; andererseits Vorbedingung für die Entstehung einer demokratischen Republik¹.

I. Von der Auflösung des Konstitutionalismus zur Novemberrevolution

1. Vorgeschichte:

Die Auflösung der konstitutionellen Monarchie

Die Weimarer Reichsverfassung hat nicht einfach die konstitutionelle Monarchie deutscher Prägung abgelöst, wie sie sich im 19. Jahrhundert entwickelt hatte. Die Reichsverfassung² von 1871 (RV 1871) hatte sich nämlich bis zum Oktober 1918 in den meisten zentralen Punkten aufgelöst. Schon vor dem Ersten Weltkrieg war die politische Ordnung des Reiches erheblich umgestaltet worden³. Dies geschah allerdings weniger in formellen Verfassungsänderungen als vielmehr in einem stillen, aber kontinuierlichen Wandel. Deutlich ließen sich folgende Entwicklungen erkennen:

(1) Kompetenzverschiebungen zwischen dem Reich und den Ländern: Das Reich übernahm – nahezu entgegen der Verfassung – die wichtigsten Aufgaben in der Gesetzgebung und durch das Reichsgericht partiell auch in der Justiz. Zugleich emanzipierten sich die in der Reichsverfassung von 1871 noch nicht einmal näher geregelten Reichskanzler⁴ und Staatssekretäre immer stärker von der preußischen Exekutive: Das Reich erhielt eigene Behörden und wurde jedenfalls im 20. Jahrhundert nicht mehr von den preußischen Stellen nachgerade nebenbei regiert. Vielmehr verfügte es zu diesem Zeitpunkt jedenfalls der Sache nach über eine eigenständige Regierung⁵. Kurz: Das Reich wandelte sich immer mehr von einem „ewigen Bund“ der deutschen Fürsten (Präambel) hin zu einem echten *Bundesstaat*.

(2) Parallel zur Zunahme der Reichsgesetzgebung wurde der Reichstag zu einer führenden politischen Kraft⁶. War er noch in Art. 5 RV 1871 als zweite Kammer hinter dem Bundesrat behandelt worden, so emanzipierte er sich im Laufe der Zeit zu einer treibenden Kraft bei der Anpassung des Rechts an die sich rasch wandeln-

den ökonomischen und sozialen Verhältnisse. Hier zeigte sich ein schleichernder Prozeß der *Parlamentarisierung*: Die Reichsregierungen mußten in immer höherem Maße Rücksicht auf die Verhältnisse im Reichstag nehmen und bemühten sich erstmals im sog. „Bülow-Block“ (1907) verstärkt um politische Bindungen an Parteigruppierungen, um sich stabile Mehrheiten zu sichern.

(3) Zugleich büßte die führende Gewalt des Konstitutionalismus, die Exekutive, an Stabilität ein. Die Reichsregierung mußte nicht nur mit dem erstarkenden Reichstag, sondern auch mit dem Monarchen, dessen Position in der Verfassung nur unzureichend umschrieben und begrenzt war, um die führende Position kämpfen. Dies war sicherlich in erster Linie eine Frage der Persönlichkeit. Aber die Position Bismarcks, der als Kanzler praktisch die Politik bestimmt hatte, hat nach ihm kein Kanzler mehr erreicht. Zudem gelang in Preußen eine Integration des Militärs in den Staat nie. Der militärische und der zivile Teil des Volkes standen sich dort nachgerade feindlich gegenüber. In der Kolonialfrage und der Vorkriegsphase wirkte die Regierung eher als getriebene denn als treibende Kraft⁷. Jedenfalls zierte die Schwächung der Regierung *Verschiebungen in der sorgfältig anstarierten Gewaltenteilung* des konstitutionellen Systems.

Die genannten Veränderungen vollzogen sich nicht gegen den Wortlaut der Reichsverfassung. Sie war derart knapp und auf Ausklammern aller möglichen Konflikte angelegt, daß die meisten Normen Raum für ganz unterschiedliche Interpretationen und Entwicklungen ließen⁸. Hier wirkten sich Kompromißhaftigkeit und Übergangscharakter, welche dem deutschen Konstitutionalismus attestiert worden sind⁹, auf eigenartige Weise aus. Die geschriebene Verfassung hatte schon im Jahre 1871 die Probleme ihrer Zeit weitgehend ignoriert und die steigenden Anforderungen der Realität an die Staatstätigkeit, insbesondere an Gesetzgebung und Vollziehung, normativ nicht bewältigt. Erst recht mußte man sie nach der Jahrhundertwende als unmodern empfinden. Aus jener Erkenntnis resultierte eine breite Diskussion um Verfassungsänderungen¹⁰. Aber nicht nur die geschriebene Verfassung war im 20. Jahrhundert nicht mehr auf der Höhe der Zeit. Auch die geschilderten Wandlungen seit 1871 waren nur partiell in der Lage gewesen, das Reich an die Anforderungen der Zeit heranzuführen. Sie hatten etwas Instabiles, Ungesichertes an sich und konnten daher in politischen Krisen immer wieder in Gefahr geraten. Die Verfassung, die für weitreichenden stillen Wandel offen war, bot eben auch keinen Schutz für die Ergebnisse dieses Wandels. Als Unsicherheitsfaktor erwies sich immer wieder die Person des Kaisers, dessen Rechtsstellung nur unzureichend beschrieben war und dessen sporadische Rückbesinnungen auf die Zeit des Absolutismus und der Kabinettpolitik das innen- und außenpolitische System empfindlich störte. Kennzeichen nicht nur des geschriebenen Verfassungsrechts, sondern auch des politischen status quo zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren daher eine gewisse Rückständigkeit und Instabilität.

¹ Dem Andenken an Professor Dr. Udo Wolter (1939–1993), dessen freundschaftlicher Rat in rechtsgeschichtlichen Fragen mir sehr fehlt.

² Reichsverfassung vom 16. 4. 1871, BGBl. (des Norddeutschen Bundes) S. 63. Würdigung bei W. Mommsen in: O. Pflanze, Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches, 1983, S. 195; H. Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte 2, 1990, S. 168 ff.; D. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1992, S. 256 ff.; beide m. w. N.

³ Dargestellt bei Boldt aaO, S. 184 ff.; Willoweit aaO, S. 274 ff.; M. Stürmer, Das kaiserliche Deutschland, 2. Aufl. 1984.

⁴ Der Reichskanzler war in einigen Verfassungsnormen erwähnt; s. etwa Art. 15, 17 RV 1871. Regelungen über die Reichsregierung und ihre Zuständigkeiten fehlten hingegen. Zum Ganzen R. Morsey, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890, 1957.

⁵ Die unter der RV 1871 praktizierte Identität von Reichskanzler und preußischem Kanzler führte zu einer kuriosen Konsequenz: Als im Jahre 1894 erstmals ein bayerischer Politiker zum Kanzler ernannt wurde, übernahm er zugleich das Amt des preußischen Ministerpräsidenten. Zur Geschichte Preußens im Reich vordbildlich S. Haffner, Im Schatten der Geschichte, 1987, S. 24 ff., 37 ff.

⁶ Die komplexe, von Rückschlägen gekennzeichnete Entwicklung beschreiben M. Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, 1977; M. Stürmer, Regierung und Reichstag im Bismarckstaat, 1974; zur Vorgeschichte vgl. K. Pollmann, Parlamentarismus im Norddeutschen Bund, 1985.

⁷ Dieser Trend war allerdings nicht unumkehrbar, wie insbesondere die Kanzlerschaft Bethmann-Hollwegs (1909–1917) zeigte. Zu Bethmann-Hollweg und seiner Bedeutung für den Weg in den Ersten Weltkrieg F. Fischer, Krieg der Illusionen, 2. Aufl. 1970; ders., Griff nach der Weltmacht, Nachdr. 1984, S. 13 ff., 46 ff.

⁸ Zur Haltung der Staatsrechtswissenschaft angesichts dieses knappen Wortlautes aufschlußreich S. Koriath AöR 1992, 212.

⁹ E. W. Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 273 ff., 301 ff.

¹⁰ F. Naumann, Demokratie und Kaisertum, 1980 (3. Aufl. 1914); ders., Die politischen Parteien, 1910; H. Preuß, Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien (1890); ders., Die Sozialdemokratie und der Parlamentarismus (1891); beide in: ders., Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 172 ff., 144 ff.; M. Weber, Gesammelte politische Schriften, 2. Aufl. 1958, S. 233 ff., 294 ff.

2. Der Weltkrieg als Verfassungskrise

a) „Burgfrieden“ und Verfassungswandel

Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges weckte nicht nur in Deutschland Erinnerungen an das bürgerliche Zeitalter des 19. Jahrhunderts: Die am Krieg interessierten Schichten verstanden es wohl zum letzten Mal, sich und ihre Interessen als Angelegenheiten der gesamten Nation zu definieren¹¹. So kannte zunächst nicht nur Kaiser *Wilhelm II.* „keine Parteien, sondern nur Deutsche“. Von daher wurden der Krieg und die Teilnahme an ihm zur Angelegenheit aller. Die Folge war jedenfalls im Jahre 1914: Die große Mehrheit der Soldaten zog in den Krieg, ohne danach zu fragen, was sie selbst davon erwarten konnten. Sie fragten nicht nach einer individuellen Gegenleistung. Das überall verbreitete Gefühl, angegriffen zu sein, und die Aussicht auf einen raschen Sieg ließen alle Fragen in den Hintergrund treten. Dieses Zurückstellen der Innenpolitik hinter die Außen-, d. h. Kriegspolitik, einte zunächst alle politischen Lager in der „Burgfriedenspolitik“¹².

Je länger der Krieg dauerte, je größer die der Bevölkerung abverlangten Opfer wurden und je geringer die Aussichten auf einen raschen Sieg oder auch nur einen raschen Frieden schwanen, desto brüchiger wurde allerdings der Burgfrieden. Gründe hierfür lagen darin, daß unter dem Deckmantel der nationalen Bedrohung die Vor- und Nachteile des Krieges in der Bevölkerung extrem ungleich verteilt waren. Die große Mehrheit litt Not durch die Abwesenheit der männlichen Familienangehörigen, als der traditionellen „Ernährer“ der Familien, die Verknappung der Lebens- und Heizmittel und die weitgehend eingefrorenen Löhne bei steigenden Preisen. Dagegen sah man Minderheiten, welche Kriegsgewinne einstrichen bzw. zumindest an den geschilderten Entbehrungen keinen Anteil hatten. An die Stelle der vordergründigen nationalen Einheitsfront des „Burgfriedens“ trat eine Verschärfung der sozialen Spannungen. Parallel dazu verlor die Burgfriedensidee an Attraktivität. Davon konnte auch die politische Programmatik nicht unbeeinflusst bleiben. In konservativen und der Obersten Heeresleitung nahestehenden Kreisen wurden außenpolitisch völlig realitätsferne „Kriegsziele“ und innenpolitisch groteske Rückwendungen in Richtung auf einen Ständestaat bzw. eine Militärdiktatur diskutiert¹³. Umgekehrt bildete sich gegen solche Pläne eine wachsende Opposition heraus. In das Zentrum ihrer Überlegungen rückte weniger der entfernte „Sieg“ als vielmehr der nähere Frieden. Damit stellte sich aber für die Opposition verstärkt die Frage nach der politischen Ordnung des Reiches jenseits des Krieges.

b) Verfassungspolitische Forderungen der Opposition

Unter der „Opposition“ sollen hier diejenigen politischen Gruppierungen verstanden werden, welche im Kaiserreich überwiegend oder ausschließlich über den Reichstag Einfluß auf die Politik nehmen konnten. Sie standen also in einem politischen Gegensatz weniger zu einer Parlamentsmehrheit als vielmehr zur kaiserlichen Regierung. Hatten jene Gruppen

bei Kriegsausbruch die Frage nach der Gegenleistung für ihre Kriegsbeteiligung zurückgestellt, so rückte diese Frage umso mehr in das Zentrum, je länger der Krieg dauerte, je höher die Opfer der Bevölkerung stiegen und je mehr die Aussicht auf einen baldigen Sieg oder auch nur Frieden schwand.

aa) Seit dem Jahre 1915 meldeten die *Gewerkschaften* ihre Forderungen an. Ihre Mitglieder trugen die Hauptlast des Krieges im Inneren. Soweit sie nicht zur Reichswehr eingezogen waren, hatten sie in der Heimat die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Truppen sicherzustellen. Für die Verlängerung der Arbeitszeit durch Sonderschichten und Überstunden stellte auch das relativ hohe Lohnniveau einen immer geringeren Ausgleich dar, weil viele Waren nur noch auf dem Schwarzmarkt zu überhöhten Preisen erhältlich waren. Während die Belastungen stiegen, sank der Lebensstandard. Zugleich hatten die Gewerkschaften im Krieg einen erheblichen Mitgliederchwund zu verzeichnen¹⁴. Sie hatten also an zwei Fronten zu kämpfen: Für die Belange ihrer Mitglieder und für ihre eigenen Belange bei den Arbeitern. Dabei kam ihnen wegen möglicher Streiks eine relativ starke Stellung zu. Deshalb gab ihnen der Staat vereinzelt nach. Im Jahre 1916¹⁵ wurden die Bestimmungen des Vereinsgesetzes gegen politische Vereine gelockert für Vereine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern „zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen“. Das galt aber nur, soweit diese Vereine Aktivitäten entfalteten, „die mit der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen ... oder mit allgemeinen beruflichen Fragen im Zusammenhang stehen. Indem das Gesetz die Koalitionen legalisierte, begrenzte es zugleich deren Aktivitäten: Nur Arbeits- und Lohnfragen, nicht hingegen die Wirtschaftsbedingungen waren erfaßt. Ähnlich verfuhr das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst¹⁶: Es ließ erstmals in den Betrieben Arbeiter- und Angestelltenausschüsse zur Mitwirkung bei der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu. Hier konnten auch Gewerkschaften mitwirken. Zugleich ordnete das Gesetz allerdings eine staatliche Schlichtung an. Die Tarifautonomie war also noch in weiter Ferne. Der Fortschritt bestand darin, daß das Gesetz erstmals die Gewerkschaften nicht mehr als Störenfriede, sondern als Faktoren der Ordnung und Mitgestaltung qualifizierte. Nach den Streiks im Januar 1918 erfüllte der Gesetzgeber mit der Aufhebung des § 153 GewO a. F.¹⁷ zum Teil eine alte gewerkschaftliche Forderung: Jene Bestimmung hatte jedenfalls in ihrer praktischen Handhabung Vorbereitung und Durchführung von Streiks unter Strafe gestellt. Seine Aufhebung stärkte die Gewerkschaften in Arbeitskämpfen, erhöhte aber zugleich die Verantwortung der Arbeitnehmerorganisationen für deren Schlichtung und Beilegung. Exakt darauf zielten Projekte, die Sozialpartner an der staatlichen Sozialgestaltung mitwirken zu lassen und sie so in die Verantwortung einzubeziehen. Der Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Arbeitskammern¹⁸ wurde zwar noch vom Reichstag beraten, aber nicht verabschiedet. So blieb es bei der Berufung des Sozialdemokraten *G. Bauer* an die Spitze des Reichsarbeitsamtes durch die letzte kaiserliche Reichsregierung (1918).

Die genannten Neuerungen änderten den staatlichen Kurs gegenüber den organisierten Arbeitnehmern: An die Stelle ihrer früheren Marginalisierung, wenn nicht Kriminalisierung als „vaterlandslose Gesellen“ trat nun ein Integrationskurs. Sie sollten in die staatliche Sozialgestaltung einbezogen, aber zugleich für den Staat mitverantwortlich sein. Als „verfassungsändernd“ im Rechtsinne kann man sie dagegen kaum bezeichnen. Die RV 1871 hatte keine Grundrechte enthalten und war damit von den genannten Rechtsänderungen nicht betroffen.

bb) Die Forderungen der parlamentarischen Opposition gingen über die primär wirtschaftspolitischen Anliegen der Gewerkschaften weit hinaus. Hier ist es kein Zufall, daß es zunächst und insbesondere die *SPD* war, welche die Frage nach Gegenleistungen für die (weitere) Beteiligung am Krieg aufwarf. Nach Aufhebung ihres Verbots (1890) wurde sie zwar geduldet, war aber in Reich und Ländern von jeglichem

¹¹ Zur Entwicklung der „Ideen von 1914“ grundlegend *H. Lübke*, Politische Philosophie in Deutschland, 1963; zur innenpolitischen Situation des Jahres 1914 *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte V, 1978, S. 22 ff., 116 ff.

¹² Zur innenpolitischen Entwicklung im Ersten Weltkrieg eingehend *A. Rosenberger*, Entstehung und Geschichte der Weimarer Republik I, Nachdr. 1988, S. 37 ff., 69 ff., 103 ff., 136 ff., 171 ff., 204 ff.; *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte V, 1978, S. 116 ff., 192 ff., 312 ff., 388 ff.; *H. Boldt*, Deutsche Verfassungsgeschichte 2, 1990, S. 194 ff., 205 ff.; *U. Kluge*, Die deutsche Revolution 1918/19, 1985, S. 39 ff.; *D. Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1992, S. 274 ff.; *H. A. Winkler*, Von der Revolution zur Stabilisierung, 2. Aufl., S. 19 ff.; alle m. w. N.

¹³ Dazu *Fischer*, Krieg der Illusionen aaO.

¹⁴ Statistik bei *U. Kluge* aaO, S. 48.

¹⁵ Reichsgesetz vom 26. 6. 1916, RGBl. S. 635.

¹⁶ Reichsgesetz vom 5. 12. 1916, RGBl. S. 1333.

¹⁷ Gesetz vom 22. 5. 1918, RGBl. S. 432. Näher hierzu *R. Schröder*, Die Entwicklung des Kartellrechts und des kollektiven Arbeitsrechts durch die Rechtsprechung vor dem Jahre 1914, 1988, S. 250 ff., 293 ff., 331 ff.

¹⁸ Verh. des RT, Bd. 324, Nr. 1490; Bd. 312, S. 4848 ff., 4869 ff.

Einfluß auf Exekutive oder Justiz ausgeschlossen. Daran änderte sich auch nichts, seit die SPD im Jahre 1912 erstmals die stärkste Fraktion im Reichstag stellte.

Von daher war es wenig verwunderlich, daß die Partei am stärksten auf Verfassungsreformen drängte. Was schon lange Inhalt der Parteiprogramme war, wurde im Jahre 1916 im Reichstag eingebracht¹⁹. Bei der Forderung nach *Wahlrechtsreformen* ging es um die Einführung des allgemeinen²⁰, geheimen, direkten und gleichen Wahlrechts in Reich und Ländern. Im Reich war es insbesondere die ungleiche Wahlkreiseinteilung, welche hauptsächlich die Sozialdemokraten benachteiligte²¹. In Preußen wurde nach dem Dreiklassenwahlrecht²² gewählt. Angesichts des indirekten Wahlsystems tendierte der Einfluß der dritten Klasse und damit der Sozialdemokraten im Landtag gegen Null. Und die offenen Wahlen benachteiligten insbesondere die Arbeiter östlich der Elbe. Die angestrebte Wahlreform war also nicht weniger als das Gegenteil dessen, was bislang insbesondere in Preußen praktiziert wurde. Weiter forderte die Partei die *Parlamentarisierung der Regierung*, also die Abhängigkeit insbesondere des Kanzlers vom Vertrauen des Reichstags. Damit legte sie die Axt an einen Grundzug des Konstitutionalismus, der von einem Gegensatz zwischen der monarchischen Regierung und der gewählten Volksvertretung ausging. Aber eine gewählte Regierung nutzte nichts, wenn sie keine Kompetenzen besaß. Daher gehörte zum Forderungskatalog die Aufhebung des Belagerungszustandes, d. h. der Diktatur der Obersten Heeresleitung. Dies hätte eine Unterstellung der Innenpolitik unter die Reichsregierung und damit die parlamentarische Kontrolle bedeutet. Ganz deutlich wurden die innenpolitischen Forderungen mit der außenpolitischen Lage verbunden: „Ich wollte ihnen die Mittel zeigen, die mir geeignet erscheinen, das durchzuführen, was wir gar nicht genug haben können: Die Organisation der nationalen Verteidigung bis zum äußersten und bis zum allerletzten.“

Die dargestellten Forderungen blieben im Jahre 1916 desiderat. In der Folgezeit weitete sich ihr Katalog noch aus²³. Hinzu traten noch: *Parlamentarisierung von Kriegserklärungen*, *Friedensschlüssen und Bündnisverträgen*; *Umwandlung des stehenden Heeres in ein Volksheer*; *Beseitigung aller Ausnahme Gesetze* und *volle Wiederherstellung der Grundrechte*; schließlich *Einführung der Selbstverwaltung in Gemeinden, Kreisen und Provinzen*. Die letzte Forderung war insbesondere auf *Beseitigung der Gutsherrschaft in Preußen östlich der Elbe* gerichtet. Den eigenen Forderungen wurde auch politischer Nachdruck verliehen: So begrüßte die Partei im Frühjahr 1917 den Sieg der bürgerlichen russischen Revolution²⁴. Diese Parteinahme ließ sich auch als innenpolitische Drohung lesen. Zugleich war sie verbunden mit dem Ziel eines friedlichen Wandels: Die notwendigen Reformen sollten in allen Staaten – und damit auch in Deutschland! – selbst

vollzogen und nicht etwa erst von den jeweiligen Kriegsgegnern aufgezwungen werden²⁵.

cc) Die SPD war zwar die erste, aber keineswegs die einzige Partei, welche Verfassungsreformen bejahte. Seit dem Jahre 1917 breiteten sich die Unzufriedenheit mit der Kriesführung und den sich verschlechternden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen derart aus, daß der Ruf nach Reformen in allen Oppositionsparteien Allgemeingut wurde.

Von den zahlenmäßig allerdings schwachen und politisch versplitterten *Liberalen* wurde erstmals im ersten Halbjahr 1917 die Forderung nach einer parlamentarischen Regierung bei gleichzeitiger „Erhöhung der demokratischen Kräfte“ im Reichstag angesprochen²⁶. Solche vereinzelt Vorstöße bündelten sich im programmatischen Aufruf der Fortschrittlichen vom 2. 5. 1917²⁷. Er thematisierte auch das geheime, unmittelbare und gleiche Wahlrecht. Damit blieb der Aufruf nur hinsichtlich des Frauenwahlrechts noch hinter der SPD zurück. Daneben nannte das Programm die Beseitigung der „Hemmungen, die durch das Herrenhaus erwachsen“. Dieser Satz konnte kaum anders denn als Forderung nach Abschaffung der Adelsprivilegien bei der Gesetzgebung gelesen werden. Zumindest der letzte Punkt stimmte mit einigen Vertretern der Nationalliberalen überein. Sie forderten Gleichberechtigung aller Parteien in Staat und Verwaltung und kritisierten das Herrenhaus kaum weniger scharf²⁸. Daneben setzte sich hier auch die Forderung nach einer Unterstellung des Militärs unter die Regierung durch. Diese Regierung müsse in Zukunft eine parlamentarische sein²⁹.

Das *Zentrum* stand noch aus der Kulturkampfzeit in Opposition zur preußisch dominierten Reichsregierung. Seine Reformforderungen verstanden sich insbesondere aus dieser Tradition heraus³⁰. Angestrebt wurde u. a. eine „kraftvolle Volksvertretung“. Da das Zentrum durch das ungleiche Wahlrecht begünstigt war, kann dies wohl weniger als Forderung nach einer Wahlrechtsreform verstanden werden. Wohl eher war damit eine *Parlamentarisierung der Regierung* gemeint. Das Postulat des gleichen Zugangs zum öffentlichen Dienst meinte sicherlich primär den Abbau noch bestehender Zugangshindernisse für den katholischen Volksteil; konnte aber auch als Ruf nach der Beseitigung noch vorhandener Adelsprivilegien gelesen werden. In ähnliche Richtung ging auch das Anliegen der Verwirklichung bürgerlicher Freiheit in Gesetzgebung und Vollziehung. Das katholische Subsidiaritätsprinzip schwang mit bei dem Anliegen der Schulung breiter Volksmassen für die Selbstverwaltung.

Das Spektrum der politischen Reformforderungen der Jahre 1917/18 läßt sich so zusammenfassen: (1) grundlegende Wahlreformen im Reich und in den Ländern im Hinblick auf eine Gleichberechtigung der Wähler und der Parteien; (2) Abschaffung von Adels- und konfessionellen Privilegien in Vollziehung, Justiz und Militär; (3) *Parlamentarisierung von Regierung, Kriegserklärung, Friedensschlüssen und Bündnis-*

¹⁹ Abg. Scheidemann (SPD) am 11. 10. 1916, Verh. des RT, Bd. 308, S. 1706, 1710 ff.; dort auch zum folgenden.

²⁰ Hier nahm später die Einführung des Frauenwahlrechts eine zentrale Rolle ein.

²¹ Dies zeigen die bei W. Mommsen, *Deutsche Parteiprogramme*, 1960, S. 824 ff., abgedruckten Wahlergebnisse. So hatte die SPD im Jahr 1912 bei den Reichstagswahlen zwar 34,8 % der Stimmen, aber nur 27,7 % der Sitze errungen. Hingegen hatte das Zentrum bei 16,4 % der Stimmen nahezu 23 % der Sitze eingenommen.

²² Zum preußischen Wahlrecht und seinen Wirkungen näher O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2. Aufl. 1987, S. 365 ff.

²³ Aktionsprogramm vom Mai 1918; abgedr. bei Mommsen aaO, S. 391 ff.

²⁴ Resolution der Führungsorgane vom 19. 4. 1917; abgedr. bei Huber, *Dokumente 3 aaO*, S. 177 (Nr. 121).

²⁵ Weiter gingen die Programme der abgespaltenen Teile der SPD und der USPD. R. Luxemburg, *Leitsätze f. d. Aufgaben der internat. Sozialdemokratie*, April 1915; abgedr. bei Mommsen aaO, S. 383 ff.; ferner die Organisationsgrundlinien für die Opposition der SPD (USPD) 1917; bei Mommsen aaO, S. 388 ff.

²⁶ Abg. Hausmann (Fortschr.) am 2. 3. 1917, Verh. des RT, Bd. 309, S. 2487 ff.; ähnlich Abg. F. Naumann (Fortschr.) am 15. 5. 1917, Verh. des RT, Bd. 310, S. 3425 ff.

²⁷ Abgedr. bei Mommsen aaO, S. 411 f.

²⁸ Abg. Dr. Stresemann (Nat.-Lib.), Verh. des RT, Bd. 309, S. 2852 ff.

²⁹ Abg. Dr. Schiffer (Nat.-Lib.) am 16. 5. 1917, Verh. des RT, Bd. 310, S. 3436 ff. Sowohl Stresemann als auch Schiffer sprachen nicht für ihre Partei oder ihre Fraktion insgesamt, sondern nur für deren liberalen Flügel.

³⁰ Richtlinien f. d. Parteiarbeit v. 30. 6. 1918; abgedr. bei Mommsen aaO, S. 249 ff.

sen; (4) Aufhebung des Belagerungszustandes bei gleichzeitiger Unterstellung der Verwaltung unter zivile Leitung auch in Notstandszeiten; (5) Stärkung der Grundrechte und der Selbstverwaltung einschließlich einer Amnestie für Strafgefangene. Das Reformprogramm ließ sich nicht mehr als Reform des Konstitutionalismus bezeichnen. Es war auf nicht weniger als die Umwandlung der konstitutionellen in eine parlamentarische Monarchie gerichtet. Auffällig war aber: Die Monarchie selbst wurde trotz der verbreiteten Unzufriedenheit mit der Person des Kaisers nirgends zur Disposition gestellt³¹. Die angestrebten Veränderungen sollten sich im Rahmen der monarchischen Staatsform vollziehen, diesen Rahmen selbst aber unangetastet lassen³².

Gegen jedes Reformprogramm sprachen sich unter den Parteien fast nur die Konservativen aus. Sie stellten noch im Jahre 1917 fest, derartige Ansinnen seien „geeignet, das feste Gefüge Preußens zu erschüttern und auch diesen Staat der völligen Demokratisierung auszuliefern“³³. Sie waren zwar im Reichstag unter 15 % gesunken; hatten aber ihre feste Bastion im adelsdominierten Bundesrat und im Preußischen Herrenhaus.

c) Die Auflösung des Konstitutionalismus in Deutschland

Die dargestellten Verfassungsreformprogramme blieben nicht bloß Wünsche. Seit den Wahlen von 1912 nahmen die 3 Reformparteien dort 243 von 397 Sitzen ein; mit Hilfe der 45 Nationalliberalen sogar eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Diese Majorität konnte im konstitutionellen System zwar allein nichts erreichen, aber fast alles verhindern. Dessen ungeachtet gelang es der Reichsregierung bis zum Jahre 1917, mit kleinen Konzessionen, ihren Kurs durchzusetzen. Noch im Juli 1917 wurde der Reichskanzler ohne Zutun des Reichstages gestürzt und ein neuer, im Parlament völlig unbekannter, ernannt. Damit war jedoch der Gipfel dessen überschritten, was man Volk und Volksvertretung noch zumuten konnte. Ein Menetekel war bereits zuvor die Einsetzung eines Reichstagsausschusses „für die Prüfung verfassungsrechtlicher Fragen, insbesondere der Zusammensetzung der Volksvertretung und ihres Verhältnisses zur Regierung“³⁴ gewesen. Bei der Beratung des Kriegskreditgesetzes 1917 war der Wendepunkt erreicht: Der Reichstag stimmte dem Gesetz erst zu, nachdem er am 19. 7. 1917 gegen den Willen von Regierung und Reichswehr eine *Friedensresolution* verabschiedet hatte³⁵. Diese mit den Stimmen der Abgeordneten der drei Reformparteien angenommene Erklärung war rechtlich unverbindlich, aber politisch hochbedeutend: Inhaltlich wandte sie sich gegen die verbreiteten „Kriegsziele“ vom Eroberungskrieg. Noch wichtiger war ihr Zustandekommen: Erstmals fanden sich Fortschrittliche und Zentrum bereit, eine Mehrheit mit den Sozialdemokraten gegen die Regierung und die anderen „bürgerlichen“ Parteien zu bilden. Hierin lag ihre eigentliche Sprengkraft: Die Resolution brachte den Frieden kaum näher³⁶, wohl aber die innenpolitischen Reformen.

Von nun an bestand im Reich zwischen der Friedens- und der Verfassungsfrage eine enge Verknüpfung. Die Oppositionsparteien wußten: Wenn sie weiterhin zusammenhielten, konnten sie für ihre Zustimmung zu neuen Kriegskrediten Gegenleistungen verlangen. Und die Regierung wußte, daß die Oppositionsparteien dies wußten. Sie hatten bereits kurz vor der Friedensresolution ein informelles Konsultationsgremium, den „Interfraktionellen Ausschuß“, gebildet³⁷. Er bündelte in der Folgezeit die Reformforderungen und sorgte für deren möglichst gemeinsame Vertretung im Reichstag durch alle Oppositionsparteien³⁸. Damit entfiel die traditionell stärkste Waffe der Regierung; nämlich die Möglichkeit, die Parteien gegeneinander auszuspielen.

Dadurch geriet die Regierung unter Druck, mit der neuen Mehrheit nach den Grundsätzen von Leistung und Gegenleistung zu verhandeln. Unmittelbar nach der Friedensresolution genügte noch taktisch geschicktes Verhalten. Aber das reichte mittelfristig nicht mehr aus. Drei Monate später trat Reichskanzler *Michaelis* auf Druck der Oppositionsparteien zurück. Der Ernennung seines Nachfolgers *Graf Hertling* (1. 11. 1917) gingen schon regelrechte Verhandlungen mit den Parteien des Interfraktionellen Ausschusses voraus. Damit war der Übergang zur parlamentarischen Monarchie zwar nicht de jure, wohl aber de facto vollzogen³⁹. Aber noch war die Reichsregierung überwiegend nicht aus Parteivertretern zusammengesetzt. Dies änderte sich knapp ein Jahr später, als auch die Oberste Heeresleitung Verfassungsreformen verlangte. Über die Motive für den Schwenk insbesondere des Generals *Ludendorff* ist viel gerätselt worden. Ihm ging es mindestens darum, die Volksvertreter in die bestehende Ordnung einzubinden und dadurch möglichst viel von deren Substanz durch die absehbare Niederlage hindurch in die Zukunft zu retten. Ob schon damals die Nebenabsicht bestand, die Verantwortung für Kapitulation, Kriegsniederlage und Friedensschluß vom Militär weg- und der demokratischen Regierung zuzuschieben, ist zumindest vielfach vermutet worden⁴⁰. Was auch immer der Grund war: Der Ernennung des Kanzlers *Max von Baden* (3. 10. 1918) gingen geradezu Koalitionsverhandlungen mit den Reformparteien voraus; in seiner Regierung waren – neben Beamten – auch Abgeordnete vertreten; seine Regierungserklärung las sich wie eine Koalitionsvereinbarung⁴¹.

Die neue Reichsregierung nahm neben der Abwicklung der Kriegsniederlage ebenso zügig ihr Reformprogramm in Angriff. Der Belagerungszustand wurde ziviler Kontrolle unterstellt⁴². Eine große Änderung der Reichsverfassung⁴³ machte die Regierung vom Vertrauen des Reichstags abhängig; die Entscheidung über Krieg und Frieden wurde parlamentarischer Zustimmung unterworfen; der kaiserliche Oberbefehl über das Militär eingeschränkt: Wesentlich langsamer kamen

³¹ Anders nur Abg. *Ledebour* (USPD), Verh. des RT, Bd. 310, S. 3407.

³² *M. Weber*, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918) in *ders.*, Gesammelte politische Schriften, 2. Aufl. 1958, S. 323: „Die Stellung der deutschen Dynastien wird aus dem Kriege unerschüttert hervorgehen, es sei denn, daß sehr große Unklugheiten begangen und aus den Mängeln der Vergangenheit gar nichts gelernt würde.“ In dieselbe Richtung weist schon der Titel von *F. Naumann*, Demokratie und Kaisertum, 1904.

³³ Abgedr. bei *Mommson* aaO, S. 404f. Ebenso Abg. *Graf Westarp* (Kons.) am 27. 2. 1917, Verh. des RT, Bd. 309, 2404f.

³⁴ Verh. des RT vom 30. 3. 1917, Bd. 309, S. 2932. Dazu *Huber* aaO, S. 140 ff.

³⁵ Verh. des RT, Bd. 310, S. 3573. Zu Entstehung und Folgen der Friedensresolution *Huber* aaO, S. 279 ff., 312 ff.

³⁶ Zur Relativierung der Friedensresolution durch Reichskanzler *Michaelis*, Verh. des RT aaO, S. 3570, 3572.

³⁷ Dazu *E. Matthias/R. Morsey*, Der interfraktionelle Ausschuß 1917/18, 1959; *U. Bernbach*, Vorformen parlamentarischer Regierungsbildung in Deutschland, 1967. In diesem Ausschuß arbeiteten zeitweise auch die Nationalliberalen mit.

³⁸ Programme vom 22./23. 10. 1917, abgedr. bei *Huber*, Dokumente 3 aaO, S. 202f., Nr. 141–143; vom 22. 9. 1918, ebd., S. 248f. (Nr. 183); vom 30. 9. 1918, ebd., S. 255 (Nr. 189).

³⁹ Zum Ganzen *Huber* aaO, S. 380 ff., 385 ff., 390 ff.

⁴⁰ Brillante Darstellung bei *S. Haffner*, 1917/18, Eine deutsche Revolution, 1981, S. 25 ff. Ebenso apodiktisch wie offen *Huber* aaO, S. 531: „Zeichen nächsteren Tatsachensinns.“

⁴¹ Rechtsgrundlage war der Erlaß des Kaisers v. 30. 9. 1918; abgedr. bei *Huber*, Dokumente 3 aaO, S. 253 (Nr. 188); das Koalitionsprogramm der Reformparteien (einschließlich der Nationalliberalen) ist abgedr. ebd., S. 255 (Nr. 189); die Regierungserklärung ebd., S. 256 (Nr. 190).

⁴² VO vom 15. 10. 1918, RGBl. S. 1237. Kaiserlicher Erlaß vom 15. 10. 1918, ArmeeVOBl. S. 596; beide bei *Huber*, Dokumente aaO, S. 262 (Nr. 194, 195).

⁴³ Gesetz vom 28. 10. 1918, RGBl. S. 1274.

andere Projekte voran: Die Einteilung der Reichstagswahlkreise wurde im Kompromißwege nur partiell korrigiert⁴⁴; die Abschaffung des preußischen Dreiklassenwahlrechts blieb trotz kaiserlicher Ankündigungen im Herrenhaus stecken und wurde nicht mehr verkündet, bevor das Herrenhaus von der Novemberrevolution weggefegt wurde⁴⁵. Ein besserer Schutz der Versammlungs- und Pressefreiheit⁴⁶ sowie eine Amnestie für politische Straftaten rundeten die Reformen ab⁴⁷.

3. Zusammenfassung: Die „bürgerliche Revolution“

Im Oktober 1918 war die Substanz der Reichsverfassung von 1871 erledigt. Deutschland war zu einer parlamentarischen Monarchie geworden. Kausal dafür war ein eigenartiges Ursachenbündel: (1) Der Verfall der kaiserlichen Autorität im Kriege, als Wilhelm II. praktisch zum Notar der Obersten Heeresleitung wurde; (2) das Bestreben der Obersten Heeresleitung, die politische Verantwortung für die Kriegsniederlage oder jedenfalls nach der Kriegsniederlage auf eine breitere Basis zu stellen; (3) die Kriegsmüdigkeit im Volk und der Autoritätsverlust der Reichswehrführung bei Teilen der Arbeiter und Soldaten, die immer weniger bereit waren, für Interessen zu kämpfen, welche sie nicht mehr als ihre eigenen ansahen. Es war nicht eine dieser Ursachen, sondern deren zeitliches Zusammentreffen, welches den dargestellten Verfassungswandel hervorbrachte. Dieser Vorgang ist nicht unzutreffend eine „bürgerliche Revolution“ genannt worden. Friedrich Ebert nannte im Reichstag den 5. Oktober 1918 den „Geburtstag der deutschen Demokratie“⁴⁸. Ihm wie anderen Zeitgenossen erschien die Umgestaltung damit abgeschlossen. Der Reichstag jedenfalls vertagte sich nach der Regierungserklärung der neuen Regierung und trat nur noch zu einer einzigen Sitzung (22. 10. bis 26. 10. 1918) zusammen.

Und dennoch hatte jener Wandel etwas Schattenhaftes, Scheinbares an sich⁴⁹. Er stand nur auf dem Papier. An der Substanz des Staates, wie sie die Bürger erfuhren, änderte er nichts. Der Krieg ging weiter; die Not blieb; und die alte Obrigkeit aus Beamten, Richtern und Militär verharrte auf ihrem Platz. Der eingetretene politische Wandel war im Leben nicht erfahrbar. Auch war er durchaus nicht gesichert: Zumindest aus der Sicht der obersten Heeresleitung hatte er etwas Taktisches an sich; eine Taktik, die man ändern konnte, wenn sich die Umstände änderten. Aber auch die darniederliegende kaiserliche Autorität konnte sich unter günstigeren Umständen im Frieden wieder heben. Und dann stellte sich die Frage nach dem Bestand der Reformen. Kurz: Der rechtliche Wandel war bloßes Programm. Erfahrbare Realität war der alte Obrigkeitsstaat mit scharfen Klassengrenzen und ständischen Relikten.

II. Von der Novemberrevolution zur Weimarer Reichsverfassung

1. Die Novemberrevolution

Die Revolution vom 9. 11. 1918 ist als „wunderlichste aller Revolutionen“ bezeichnet worden: Die Massen hätten gegen

die neue, demokratische Regierung und damit eigentlich gegen sich selbst rebelliert⁵⁰. Das ist so nicht richtig. Die Revolution begann mit einer Marinemeuterei, welche daraus entstand, daß die Marineführung sich gegenüber der neuen politischen Ordnung illoyal verhielt. Sie wollte zum „Endkampf“ ausrücken, obwohl für die Reichsregierung der Krieg verloren und damit praktisch beendet war. Hier wirkte sich die skizzierte Oberflächlichkeit des politischen Wandels vom Oktober 1918 aus. Von daher ließe sich durchaus formulieren: Die Menschen haben nicht gegen sich selbst und ihre demokratische Regierung, sondern für die Demokratie und ihre Regierung revolviert. Was die Staatsorgane und Parteien im Oktober 1918 beschlossen, hat die Revolution dann im November Realität werden lassen⁵¹. So ist die Revolution aber zumindest damals nicht gesehen worden.

Im Oktober 1918 waren die Oppositionsparteien einschließlich der SPD mit der bürgerlichen „Revolution von oben“ beschäftigt. Sie erwarteten ihre Beteiligung an der Staatsgewalt in einer parlamentarischen Monarchie, in welcher ihnen die führende Position in den Parlamenten zugefallen wäre. Vor dem Hintergrund dieser Erwartungen war die Revolution vom 9. November 1918 als „Revolution von unten“ eher störend: Nun waren Parlament und Parteien nicht mehr die einzigen denkbaren Mechanismen der Volksvertretung. Vielmehr sahen sie sich dem Konkurrenzmodell der Arbeiter- und Soldatenräte und der Räterepublik⁵² ausgesetzt. Dadurch wurden die Parteien in die Lage versetzt, um etwas kämpfen zu müssen, was ihnen nach eigener Vorstellung ohnehin zugefallen wäre. Kurz: Die politischen Parteien haben die Novemberrevolution nicht gemacht. Die Revolution entstand von „unten“, unabhängig von ihnen und eher gegen als mit ihrem Willen.

Die politischen Parteien haben aber auch Krieg und Kriegsniederlage nicht gemacht. Insbesondere die Hoffnung, ein republikanisches und demokratisches Deutschland würde nach der Kapitulation in die Gestaltung einer internationalen Friedensordnung einbezogen, erwies sich als wohl letzte Illusion des Krieges. Vielmehr wurde von den ehemaligen Kriegsgegnern die neue, demokratische Republik als Nachfolgerin der alten Monarchie behandelt. Die Republik hatte die Last zu tragen, welche ihr die Monarchie hinterlassen hatte⁵³. Wenn Parlament und Parteien den Krieg nicht hatten mitgestalten können, so konnten sie nun auch den Frieden nicht gestalten. In der Monarchie waren Außen- und Militärpolitik parlamentarischer Einwirkung oder auch nur Kontrolle fast vollständig entzogen gewesen. So gab es im Reichstag – über den vielfach betonten Friedenswillen hinaus – keine Konzepte, kein geeignetes Personal und kaum eigene politische Kontakte, um an der Nachkriegsdiplomatie angemessen teilnehmen zu können⁵⁴.

⁵⁰ Rosenberg aaO, S. 226. Zahlen, Daten und Wahlergebnisse für die Republik im folgenden nach: G. Schulz (Hrsg.), Ploetz, Weimarer Republik, 1987.

⁵¹ So Haffner aaO, S. 52; differenzierend Winkler aaO, S. 27 ff. Zur Revolution in den Ländern Huber aaO, S. 1002 ff.

⁵² Dazu eingehend V. Arnold, Rätebewegung und Rätetheorien in der Novemberrevolution, 2. Aufl. 1985; E. Kolb, Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918–1919, 1962; beide m. w. N.

⁵³ H. Preuß, Nationale Demokratie (1920), in: ders., Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 429; ders., Das Verfassungswerk von Weimar (1919), ebd., S. 421: „Die Verfassung von Weimar ist nicht im Sonnenglanz des Glückes geboren, sondern im tiefsten Schatten der nationalen Niederlage, des nationalen Unglücks.“

⁵⁴ Zu den außenpolitischen Rahmenbedingungen der Verfassungsgebung 1918/19 P. Krüger, Die Außenpolitik der Republik von Weimar, 1985, S. 17 ff.; zu den deutschen Friedenszielen P. Grupp in: Bracher/Funke/Jacobsen, Die Weimarer Republik 1918–1933, 1987, S. 285 ff.; zu den internationalen Rahmenbedingungen der demokratischen Neuordnung in Deutschland E. Kolb ebd., S. 257 ff.; zu den politischen Folgen der Hypothek von Versailles für die Weimarer Republik A. Hillgruber in K. D. Erdmann/H. Schulze, Weimar, Selbstpreisgabe einer Demokratie, 1980, S. 51 ff. Zu den innenpolitischen Entscheidungsprozessen um den Friedensvertrag von Versailles T. Eschenburg, Die Republik von Weimar, 2. Aufl. 1985, S. 91 ff.; S. Haffner, Im Schatten der Geschichte, 2. Aufl. 1988, S. 104 ff.

⁴⁴ ReichsG v. 24. 8. 1918, RGBl. S. 1079; zur Vorgeschichte Huber aaO, S. 467 ff., 472 ff.

⁴⁵ Erlaß Wilhelms II. v. 7. 4. 1917, abgedr. bei Huber, Dokumente aaO, S. 153 (Nr. 101); Erlaß Wilhelms II. v. 11. 7. 1917 ebd., S. 155 (Nr. 103); zum schleppenden Fortgang Huber aaO, S. 479 ff., 593 ff.

⁴⁶ Erlaß v. 2. 11. 1918, abgedr. bei Huber, Dokumente aaO, S. 279 (Nr. 207).

⁴⁷ Erlaß v. 12. 10. 1918, abgedr. bei Huber, Dokumente aaO, S. 260 (Nr. 192).

⁴⁸ Verh. des RT v. 22. 10. 1918, Bd. 314, S. 6161.

⁴⁹ Richtig Winkler aaO, S. 27 ff. Zu euphorisch Rosenberg aaO, S. 225; richtiger ebd., S. 226 ff.

Innen- wie außenpolitisch zeigte sich somit: Die Nationalversammlung und die in ihr wirkenden politischen Kräfte hatten die Verhältnisse nicht gemacht. Sie kamen erst, als es darum ging, die Verhältnisse in eine rechtliche Form zu bringen.

2. Der Weg zur neuen Verfassung

a) Ebenen der Verfassungsgebung

Der Weg zur neuen Verfassung war nicht identisch mit den Arbeiten der Nationalversammlung von Weimar. Vielmehr waren wesentliche Vorentscheidungen schon getroffen, als sie ihre Beratungen aufnahm. Da war zunächst die Tatsache, daß sie überhaupt gewählt wurde. Dieser Entscheidung⁵⁵ waren massive Auseinandersetzungen zwischen den Volksbeauftragten und den sie tragenden Parteien USPD und (M)SPD vorausgegangen. Sodann waren wesentliche Vorentscheidungen schon getroffen worden, bevor sie am 19. 1. 1919 gewählt wurde und daraufhin am 11. 2. 1919 zusammentreten konnte. Dazu zählte nicht nur die Abdankung des Kaisers (28. 11. 1918), sondern auch manche rechtliche Weichenstellung durch Verordnungen der Volksbeauftragten bzw. Einigungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften⁵⁶. Aber auch der Ausgang der Januarwahlen prägte die Verfassungsberatungen. Das Wahlergebnis machte die (M)SPD zur stärksten Partei; ließ aber eine absolute Mehrheit der Arbeiterparteien nicht zu. Statt dessen erlangten die Nachfolger der alten Oppositionsparteien, also die politischen Träger der Friedensmehrheit von 1919, eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Nationalversammlung. Prägend wirkte aber auch die Arbeitsweise der Weimarer Constituante: Ihre Aufgabe bestand nicht allein in der Verfassungsgebung. Vielmehr amtierte sie zugleich als reguläres Parlament, welches Reichspräsidenten und -regierung wählte und Gesetze erließ. Angesichts der Fülle drängender politischer Alltagsgeschäfte hatte es bisweilen den Anschein, als geriete die Aufgabe der Verfassungsgebung an den Rand des Geschehens. Jedenfalls war die Nationalversammlung ein sehr fleißiges Parlament: Allein bis zur Verabschiedung der WRV am 31. 7. 1919 hatte sie 36 Gesetze erlassen; bis zu ihrer Auflösung am 12. 6. 1920 sollte deren Gesamtzahl auf 149 ansteigen. Von daher wäre es verfehlt, bei der Entstehung der Reichsverfassung das Augenmerk ausschließlich auf die Beratungen von Weimar zu richten. Die Verfassungsgebung fand vielmehr auf drei unterschiedlichen Ebenen statt.

Die erste Ebene war diejenige des bewaffneten Kampfes⁵⁷. In den Jahren 1919/1920 – und abflauend bis 1923 – war Deutschland ganz oder in Teilen vom *Bürgerkrieg* heimgesucht. Spartakus und entstehende KPD versuchten eine Fortsetzung der Novemberrevolution mit dem Ziel einer Räterepublik nach sowjetischem Muster. Dagegen versuchte die politische Rechte eine Rückgängigmachung der Novemberrevolution mit dem Ziel einer Wiederherstellung der Monarchie oder autoritärer Staatsformen, wobei der Reichswehr eine führende Stellung zukommen sollte. Schließlich versuchte die Staatsgewalt in Exekutive, Justiz und Militär, ihre Anerkennung notfalls

gewaltsam durchzusetzen. Diese „Staatsgewalt“ war faktisch identisch mit den staatlichen Autoritäten des Kaiserreichs. Wichtig an diesen Verfassungskämpfen war: Die bewaffneten Auseinandersetzungen waren nicht Kämpfe gegen eine Verfassung, sondern Kämpfe um die Verfassung.

Die zweite Ebene war diejenige der *Verfassungsberatungen von Weimar*⁵⁸. Schon das Ergebnis der Januarwahlen ließ kaum Zweifel zu: Adressat des Wählerauftrages zur Gestaltung der Zukunft war eher die parlamentarische Mehrheit, welche die Friedensresolution des Reichstages von 1917 getragen hatte, als die politischen Kräfte, welche die Novemberrevolutionäre von 1918 repräsentierten. So ließ sich das Wahlergebnis politisch eher als Mandat zur Fortsetzung der bereits in Angriff genommenen „Revolution von oben“ denn als solches zur Fortsetzung der Novemberrevolution deuten.

Die dritte Ebene der Verfassungsgebung betraf die *Suche nach Verbündeten* zwischen den beiden zuvor genannten Ebenen. Auf dieser dritten Ebene hatte sich die (M)SPD zunächst einen zumindest zeitlichen Vorsprung gesichert: Nach dem Aufruf *Eberts* vom 9. 11. 1918⁵⁹ und dem „Ebert-Groener-Pakt“⁶⁰ orientierten sich Beamte und Reichswehr äußerlich an der bestehenden Reichsregierung oder zumindest der Person *Eberts*. Jene Haltung blieb aber eine äußerliche. Der Kampf um die politische Loyalität von Exekutive und Justiz war damit nicht abgeschlossen; er hatte vielmehr eigentlich erst begonnen. Waren die kaiserlichen Beamten und Offiziere gerade keine Demokraten oder Republikaner gewesen, so waren Revolution und Verfassungsgebung für sie als solche keine Veranlassung gewesen, ihre politische Haltung zu ändern oder den gewandelten Verhältnissen anzupassen. Für die Republik und ihre politischen Träger bedeutete dies: Auf Dauer mußte sie sich eine neue Basis schaffen, oder aber sie mußte sich mit der alten arrangieren.

Hier nun fand eine, wenn nicht die wesentliche Vorentscheidung statt. Die neue Reichsregierung entschied sich für den zweiten Weg, den des Arrangements und des Kompromisses. Aus welchen Gründen auch immer⁶¹: Versuche, eine neue, revolutionäre Staatsgewalt zu schaffen, wurden frühzeitig abgebrochen oder im Ansatz erstickt. Der vereinzelt gehegte Plan, die innere Sicherheit den neuen Arbeiterwehren zu überantworten, endete in der Auflösung der Wehren. Und die mancherorts vorhandenen administrativen Kapazitäten der Arbeiter- und Soldatenräte wurden nicht weiter genutzt⁶². Praktisch fehlte es der entstehenden Republik damit an Alternativen zu den überkommenen Organen und Mitarbeitern der Verwaltung. Wenn diese sich vordergründig zunächst loyal verhielten, mußte die vorrangige Aufgabe darin bestehen, sie wenigstens zu „Vernunftrepublikanern“ zu machen. Instrumente dazu waren ausdrückliche oder stillschweigende Arrangements, die zunächst als Vorleistungen der entstehenden Republik anzusehen waren und sich später als Hypotheken darstellen sollten. Hierzu zählte nicht nur die faktische Belassung der Beamten und Soldaten auf ihren Posten. Vielmehr gehörte dazu auch die Garantie ihrer „wählerwordenen Rechte“ in Art. 129 Abs. 1 S. 3 WRV. In

⁵⁵ Schilderungen bei *Huber* aaO, S. 777 ff.; *Haffner*, 1918/19 aaO, S. 105 ff.; *Rosenberg* aaO, S. 293 ff.

⁵⁶ Dazu *Winkler* aaO, S. 68 ff.

⁵⁷ Den Verlauf dieser Verfassungskämpfe schildern etwa *A. Rosenberg* aaO, S. 316 ff.; *E. R. Huber* aaO, S. 615 ff.; 916 ff.; 1093 ff.; ebd., Bd. VII, 1984, S. 32 ff.; 271 ff.; *H. Hürten* in *Bracher/Funke/Jacobsen* aaO, S. 81 ff.; *U. Kluge* aaO; *H. D. Kimmel*, *Der Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand im Deutschen Reich von 1919–1921*, Diss. 1971; *A. Mohler* *Konservative Revolution in Deutschland*, 3. Aufl. 1989, S. 38. Aus der Sicht des Beteiligten informativ *G. Noske*, *Von Kiel bis Kapp*, 1920; *C. Severing*, *Mein Lebensweg* 1, 1950, S. 188 ff., 195 ff. („Der Sturm bricht los“); 251 ff. („Sturmjahr 1920“), 321 ff., 325 ff., 328 ff., 339 ff., 346 ff., 370 ff., 379 ff., 383 ff., 438 ff., 444 ff.; *H. Preuß*, *Um die Reichsverfassung von Weimar*, 1924, pass.; *W. Hoegner*, *Die verrätene Republik*, 1958, S. 15 ff., 33 ff., 55 ff., 79 ff., 99 ff., 143 ff.

⁵⁸ S. dazu *A. Rosenberg* aaO, S. 338 ff.; *W. Jellinek* JöR (9) 1920, 1 ff.; *H. Preuß*, *Staat, Recht und Freiheit*, 1926, S. 365 ff.; *W. Apelt*, *Geschichte der Weimarer Reichsverfassung*, 2. Aufl. 1964, S. 55 ff.; *E. R. Huber* aaO, S. 1178 ff.; *B. Rümpf* in: *E. Kolb*, *Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, 1972, S. 218.

⁵⁹ Abgedr. bei *E. R. Huber*, *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte* 2, 2. Aufl. 1964, Nr. 384. Ganz ähnlich der Aufruf des ehemaligen Kaisers *Wilhelm II.*, bei *H. Hattenhauer*, *Geschichte des Beamtentums*, 1979, S. 301.

⁶⁰ Dazu näher *W. Sauer*, *Das Bündnis Ebert-Groener*, 1957; s. ausführlich *Huber* aaO, S. 751 ff.

⁶¹ Hierfür waren wohl primär äußerliche Gründe verantwortlich, die als Sachzwänge gesehen wurden. Der Krieg hatte eine Situation umfassenden Mangels und ein System vollständiger staatlicher Bewirtschaftung aller Güter hinterlassen. Die Anforderungen an die öffentliche Bewirtschaftungs-, Zuteilungs- und damit Verwaltungskapazität waren also bis zum äußersten gesteigert.

⁶² Zu den Räten und ihrem Verhältnis zu den überkommenen Instanzen sehr positiv *S. Haffner*, 1918/19, *Eine deutsche Revolution*, 1979, S. 110 f.; sehr negativ die zeitgenössischen Stellungnahmen aus der Verwaltung bei *Rwng*, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat*, 1965, S. 16 ff.

diesen Kontext gehörten auch die politische Rückendeckung anfechtbarer Maßnahmen der Reichswehr in den Verfassungskämpfen; die Unterdrückung einer angemessenen Untersuchung der Kriegsschuldfrage⁶³ und die vollständige Übernahme aller außenpolitischen Erblasten der Monarchie durch die Republik (s. insbes. Art. 178 Abs. 2 S. 2 WRV)⁶⁴.

Die Gründung der Weimarer Republik und die Entstehung der WRV lassen sich nur dann angemessen erfassen, wenn alle drei Ebenen in ihrem Neben-, Gegen- und Miteinander angemessen berücksichtigt werden. Auf allen Ebenen ging es nicht zuletzt darum, möglichst frühzeitig Fakten zu setzen und Vorentscheidungen zu treffen, an denen später niemand mehr vorbeigehen konnte.

b) Programme der Verfassungsgebung

Die Novemberrevolution war von den politischen Parteien, welche die Nationalversammlung dominierten, nicht gemacht worden. Vielmehr war sie ohne deren Zutun, ja vielfach sogar gegen ihren Willen geschehen. Diese Überrumpelung der Politik durch die Revolution hatte für die Verfassungsberatungen insbesondere zwei Auswirkungen: (1) Der Sturz der Monarchie hinterließ den alten Machtapparat – Politiker, Reichswehr, Beamte, Justiz –, welcher bislang auf dem Boden der monarchischen Ordnung gestanden hatte, ohne zukunftsgerichtetes politisches Programm⁶⁵. (2) Umgekehrt hinterließ der Sturz der alten Ordnung die maßgeblichen Faktoren der staatlichen Neuordnung, insbesondere die Parteien, ohne eigene Machtbasis.

Prägend war zunächst die Orientierungslosigkeit: Für einen Staat ohne Monarchie hatte keine derjenigen Parteien, welche in der Nationalversammlung die Weimarer Koalition bildeten, ein praktikables Konzept. Insoweit war für die Mehrheit der Nationalversammlung das Jahr 1918/19 programmatisch eine „Stunde Null“. Was also lag näher als eine Anknüpfung an die Programme aus der Zeit vor der Novemberrevolution und die seitdem mit ihnen gemachten Erfahrungen? Von daher war die Neuorientierung der Parteien in der Folgezeit insbesondere von zwei Perspektiven geprägt: (1) Die Auseinandersetzungen mit der politischen Rechten, den früheren Konservativen der DNVP, kreiste um angebliche Mängel oder Vorzüge des Kaiserreichs. Erschien dieses der DNVP als Hort von Stabilität, Prosperität und „Größe“, so war aus ihrer Sicht die Novemberrevolution verantwortlich für Bürgerkrieg, wirtschaftlichen Kollaps und Kriegsniederlage. (2) Dagegen dominierte gegenüber der USPD die Auseinandersetzung um die Bewertung der Revolutionsergebnisse. Das Rätensystem war aus der Sicht der USPD der notwendige Schritt zur Überwindung von Unfreiheit, Verelendung breiter Massen und des Militarismus des Kaiserreichs in Richtung auf die angestrebte Befreiung des Volkes. Solche Debatten brachen auf bei zentralen politischen Grundentscheidungen der neuen Verfassung: In den Diskussionen um Republik oder Monarchie (nach rechts) bzw. um Parlamentarismus oder Rätensystem (nach links). Schon deshalb zeigten die Verhandlungen und Ergebnisse der Natio-

nalversammlung einen eigenartig retrospektiven Grundzug: Prägend waren eher die Erfahrungen von gestern – aus Kaiserreich und Revolution – als die Bedürfnisse von morgen.

Aber auch die geschilderte Suche nach Verbündeten unter den kaisertreuen Funktionsträgern forderte ihren Preis. Der dabei eingeschlagene Kurs des Arrangements bedingte Leistung und Gegenleistung. Ein radikaler Bruch mit der Vergangenheit und allen ihren Erscheinungsformen wie Überbleibseln war für diejenigen politisch ausgeschlossen, welche in Zukunft mit den verbliebenen Exponenten jener Vergangenheit zusammenarbeiten wollten. Daraus resultierte für die Koalitionsparteien eine eigenartig ambivalente Haltung: Sie wußten, was sie aus der Vergangenheit nicht wollten. Und dennoch konnte ihre Einstellung zu dieser Vergangenheit nicht diejenige eines radikalen Bruchs sein. Ihre Devise mußte demnach lauten: Nicht vollständiger Neuanfang, sondern pragmatischer Wandel. Daher zeigten die Verhandlungen und Ergebnisse der Nationalversammlung einen eigenartig kompromißhaften Charakter. Prägend waren eher praktische Bedürfnisse als programmatische Konsistenz.

c) Die Verfassungsentwürfe

Die Parteien konnten in der Nationalversammlung nicht auf fertige Verfassungspläne zurückgreifen, da sie über solche für eine demokratische Republik nicht verfügten. Von daher war die neue Reichsregierung darauf angewiesen, selbst Entwürfe für die zu erstellende WRV in Auftrag zu geben. In diesem Kontext sind die Vorarbeiten des Staatssekretärs im Reichsinnenamt, Hugo Preuß, zu begreifen⁶⁶. Hier verdient festgehalten zu werden: Auch wenn Preuß seinerzeit „der am weitesten links gerichtete Staatsrechtler des damaligen Deutschland“⁶⁷ gewesen sein sollte, so war er doch ein bürgerlicher Politiker und kein Novemberrevolutionär. Im Kaiserreich war er Mitglied der Fortschrittlichen Volkspartei gewesen, nach der Revolution wurde er Mitglied der DDP. Er hatte sich bereits vor 1918 an der Verfassungsreformdiskussion beteiligt und stand dabei in der Tradition der Oppositionsparteien im alten Reichstag und der „bürgerlichen Revolution“. Indem die Reichsregierung Preuß mit der Entwurfsverfassung betraute, lag bereits eine Absage an zahlreiche Forderungen der Räte und der USPD. Aus der Sicht der Novemberrevolution und ihrer Forderungen waren die vorgelegten Entwürfe denn auch keine revolutionären Entwürfe. Sie standen im Gegenteil mehr in der Tradition des Oktober 1918 als der Novemberrevolution.

Parallel zu den Arbeiten der Nationalversammlung fand eine Verfassungsdiskussion statt, die in private Entwürfe für die neue staatliche Ordnung einmündete⁶⁸. Sie standen der Novemberrevolution zumeist noch ferner als diejenigen von H. Preuß.

⁶³ Zu Preuß T. Heuss in: H. Preuß, Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 1 ff.; G. Gillissen, Hugo Preuß, Diss., 1965; D. Schefold in: H. Heinrichs u. a. (Hrsg.), Deutsche Juristen jüdischer Herkunft, 1993, S. 429 ff. Zu seiner Rolle in der Verfassungsgebung J. Mauersberg, Ideen und Konzeption H. Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919, 1991. Die Entwürfe sind abgedruckt bei H. Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5. Aufl. 1931, S. 6 ff.

⁶⁷ H. Schneider in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts I, 1987, S. 88, unter Berufung auf W. Jellinek in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, 1930, S. 127.

⁶⁸ Am bekanntesten wurde der Entwurf des Verfassungsausschusses des Vereins Recht und Wirtschaft (Hrsg.), Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, 1919 (u. a. von Erich Kaufmann und Heinrich Triepel). S. ferner Löwenstein/Stern, Entwurf einer deutschen Verfassung, 1919; Roth, Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, 1919; Die deutsche Nation (Zeitschrift): Entwurf für die Verfassung des neuen deutschen Reichs, Sonderheft 1918. Zur Diskussion: G. Anschütz DJZ 1919, 113; 199; E. Kaufmann, Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, 1919; F. Meinecke Neue Rundschau 1919, 1; W. Rathenau, Der neue Staat, 1919; R. Redlob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918; F. Stier-Somlo, Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, 1919; ders., Kölnische Zeitung vom 8./9./10. 1. 1919; M. Weber, Parlament und Regierung aaO.

⁶³ Dazu U. Heinemann, Die verdrängte Niederlage, 1983; ders., in: Bracher/Funke/Jacobsen, Die Weimarer Republik 1918–1933, 1987, S. 371.

⁶⁴ Zur innenpolitischen Diskussion um den Vertrag von Versailles S. Haffner, Im Schatten der Geschichte, 1987, S. 114; zur Kontinuitätsthese allgemein m. w. N.; dagegen nur F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 2. Aufl. m. w. N.; F. Stier-Somlo, Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, 1919, S. 38; ders., Reichs- und Landesstaatsrecht, 1924, S. 50 ff.

⁶⁵ S. dazu ausführlich T. Eschenburg, Die Republik von Weimar, 2. Aufl. 1985, S. 13 ff., der die Weimarer „Improvisation“ einer Demokratie gerade dar-zurückführt, daß die alten Eliten einschließlich aller im Reichstag vertretenen Parteien kein über die RV 1871 hinausweisendes Programm hatten.

Prägender Grundzug der Entwürfe von *H. Preuß* wie der meisten privaten Arbeiten war: Sie blieben überwiegend in der Tradition des deutschen Verfassungsrechts und der deutschen Verfassungsdiskussion. *Preuß* war als Schüler *Gierkes* ein Anhänger der Genossenschaftslehre einschließlich des in ihr enthaltenen innovatorischen Potentials. Dies legte den Rückblick auf die deutsche Geschichte näher als den Ausblick auf die Erfahrungen in anderen Staaten. Das entsprach auch dem Zug der Zeit: Vor 1914 hatte sich die deutsche politische Diskussion zumeist in eigenen Bahnen entwickelt. Nach 1914 war sie schon wegen des Krieges von der neueren Entwicklung andernorts weitgehend abgeschnitten. So war es nicht zufällig, wenn Entwürfe etwa auf die Reichsverfassung von 1849 zurückgriffen. Zwar wurden daneben auch ausländische Erfahrungen berücksichtigt, insbesondere aus den USA, in geringerem Maße auch aus Frankreich und Großbritannien⁶⁹. Doch waren diese Anknüpfungspunkte eher formal am Verfassungstext orientiert als an der zeitgenössischen verfassungspolitischen und -rechtlichen Diskussion. Auch dies erklärt partiell nicht nur den spezifisch „deutschen“, sondern auch einen gewissen retrospektiven Charakter der Entwürfe⁷⁰.

3. Verhandlungen und Entscheidungen der Nationalversammlung

Die vorgelegten Entwürfe erfuhren in der Nationalversammlung ganz erhebliche Veränderungen⁷¹. Der Grund dafür war aber nicht, daß ihnen letztlich andere Konzepte vorgezogen wurden: Ebenso wie die politischen Parteien verfügte auch die Nationalversammlung über solche Konzepte nicht. Es waren eher pragmatische Änderungen, wenn sich konkrete Interessen – z. B. solche der Länder oder der Kirchen – durchsetzten oder die Grundrechte auf den tradierten deutschen Verfassungsbestand gebracht wurden. Solche führten nicht als einzelne, wohl aber in ihrer Gesamtheit zu einem Wandel des Verfassungskonzepts weg vom unitarischen Organisationsstatut hin zur Vollverfassung. Perspektive und Charakter der Verfassungsberatungen sollen an drei zentralen Fragen der Zukunftsgestaltung verdeutlicht werden.

a) Die demokratische Republik

Nach Art. 1 WRV war das Reich als Republik konzipiert, in welcher alle Staatsgewalt vom Volke ausging. Diesem exponierten Bekenntnis zur demokratischen Republik in der Verfassung selbst korrespondiert eine lediglich äußerst oberflächliche Behandlung der Materie in den Beratungen. Der Grund dafür lag wohl in dem Umstand, daß angesichts der tatsächlichen politischen Lage der Inhalt des späteren Art. 1 WRV im Grundsatz nicht mehr umstritten war. Dabei mögen die Motive, warum die einzelnen Parteien der Bestimmung zustimmten oder jedenfalls ihre Ablehnung zurückstellten, durchaus heterogen gewesen sein. Was auch immer die konkreten Motive gewesen sein mögen, so lassen sich diese im einzelnen mangels näherer Beratungen kaum feststellen.

In der Nationalversammlung konkurrierten im wesentlichen drei programmatische Positionen⁷². Sie lassen sich umschreiben als Konzepte der sozialistischen (Räte-)Republik,

der parlamentarisch-demokratischen Republik und der gemischt parlamentarisch-ständischen Monarchie, notfalls mit einem starken Präsidenten als Kaiser-Ersatz. Die Essenz des angestrebten Neuanfangs ließ sich eher negativ als positiv umschreiben: „Das alte Deutschland ist nicht mehr.“ Positiv bestand gerade bei den Nachfolgern der ehemaligen Oppositionsparteien im Reichstag, die nach der Revolution die „Weimarer Koalition“ bildeten, am ehesten Einigkeit darüber: Die Republik würde ihre konkrete Gestalt erst in Verbindung mit der Demokratie erlangen. „Republik und Demokratie, diese beiden Begriffe gehören zusammen.“ Doch damit war das Problem nicht gelöst. Denn nun ging es um die Frage, welche Demokratie man in der Zukunft wollte; oder anders ausgedrückt: Welche Wege die Staatsgewalt, die gem. Art. 1 Abs. 2 WRV vom Volke ausging, denn fortan einschlagen sollte.

Hier ging es – praktisch stets auf Initiative der USPD – um die Alternative „Räterepublik oder parlamentarische Demokratie“⁷³. Diese Alternative wurde aber nicht prinzipiell diskutiert, sondern gab lediglich Anlaß zum Austausch unterschiedlicher Bewertungen der russischen Oktoberrevolution und einzelner Ereignisse im Gefolge der Novemberrevolution. Hier zeigte sich Einigkeit im Negativen: Die Rechtsparteien – insbesondere die DNVP – lehnten die Novemberrevolution insgesamt und damit auch die in ihrem Gefolge gebildeten Räte ab. Hingegen stellten sich die Koalitionsparteien zwar auf den Boden der Revolution, interpretierten das Ergebnis der Wahlen zur Nationalversammlung aber als Votum gegen die Räteherrschaft und für die Errichtung eines parlamentarischen Systems. Über diese Frontstellung kamen die Beratungen kaum hinaus. Konkrete Fragen wurden fast gar nicht diskutiert.

Das pragmatische Wirken der verfassunggebenden Instanzen läßt sich so zusammenfassen: Ist man bereit, die frühen Entwürfe von *H. Preuß* als geschlossenes Konzept anzusehen, so wurde dieses in der Folgezeit nicht durch ein anderes ersetzt, sondern eher verwässert. Ein maßgeblicher Grund für diese Entwicklung dürfte gewesen sein, daß sich der Charakter der Verfassungsberatungen im Laufe der Zeit geändert hat. Während am Anfang ein geschlossener Entwurf mit Anspruch auf Konsistenz gestanden hatte, begaben sich die späteren Beratungen mehr oder weniger formell auf einen „Weg der Vereinbarungen“⁷⁴. Mit unterschiedlichen Interessenten wurden Verhandlungen aufgenommen, deren Ergebnisse dann in die Verfassungsberatungen eingebracht wurden und hier den weiteren Gang der Entwicklung wesentlich mitbestimmten. Solche getrennten Aushandlungsprozesse mögen die Akzeptanz der neuen Verfassung bei den jeweiligen Verhandlungspartnern erhöht haben; sie taten aber der Geschlossenheit der Gesamtverfassung eher Abbruch. Jedenfalls bei Abschluß der Verfassungsberatungen traf das Ergebnis zu: „Das“ Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung hat es nicht gegeben. Vielmehr standen in ihr zahlreiche Einzelelemente eher in einem räumlichen als in einem systematisch-konzeptionellen Zusammenhang.

b) Die Entscheidung über die Verhältniswahl (Art. 22 WRV)

Das Wahlrecht im Reich und in Preußen hatte zu den am meisten kritisierten Bestandteilen des alten Rechts gezählt. Dabei hatten die praktischen Konsequenzen insbesondere das preußische Wahlrecht längst diskreditiert⁷⁵. Doch waren

⁶⁹ *W. Jellinek* JöR (9) 1920, 1, 47, entdeckte in den Entwürfen v. *H. Preuß* außerdem einzelne Einflüsse aus der Schweiz.

⁷⁰ Dazu *E. Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1991, S. 194 ff.; *Scheffold* aaO, S. 450 ff., 452: *Preuß* habe „beste Überlieferungen freiheitlicher deutscher Staatlichkeit festgehalten“.

⁷¹ Nach *W. Jellinek* aaO, S. 48, gab der Entwurf von *H. Preuß* am Ende nur noch „das Gerippe der WRV“ ab.

⁷² Herausgearbeitet bei *R. Grawert* DSt 1989, 481, 484 ff.; dort auch zum folgenden; Zitate ebd., S. 484, 492.

⁷³ Dazu näher *C. Gusy*, Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, 1993, S. 29 ff.

⁷⁴ *Jellinek* aaO, S. 52, unter Berufung auf den Abg. Dr. *Beyerle*.

⁷⁵ *Kimminich* aaO. Für Vorarbeiten zu diesem Abschnitt danke ich Herrn wiss. Mitarb. *Christian Boecker*, Mainz.

fugnisse gäbe als Art. 36, 111 PrVerf 1850 und das Preußische Belagerungszustandsgesetz vom 4. 6. 1851⁸⁷. Daraus entstand die Fragestellung, ob in Zukunft in Friedenszeiten weitergehende Notrechte gelten sollten als in der Vergangenheit in Kriegszeiten⁸⁸. Die Antworten ließen sich in zwei Gruppen unterteilen: Einerseits wurde vorgeschlagen, der Diktaturgewalt materielle Grenzen zu ziehen. Am weitesten ging hier der Streichungsantrag der USPD⁸⁹; enger blieben die detaillierten Erörterungen über den späteren Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV, also die Frage, welche Grundrechte im Diktaturfall suspendiert werden dürften und welche „diktaturfest“ sein sollten⁹⁰. Die Diskussion um diesen Punkt bewegte sich ganz in den Bahnen der konstitutionellen Verfassungsrechts-tradition, welche darauf gerichtet gewesen war, dem monarchischen Staat durch eine Konstitution materielle Grenzen zu ziehen. Insoweit hatte nicht nur die Fragestellung, sondern auch die hier gezeigte Antwortrichtung eine retrospektive Dimension. Exakt diese Einsicht lag der 2. Antwortgruppe zugrunde. Sie verwies für die Ausübung der Diktaturkompetenzen und deren Grenzen auf das demokratische Verfahren und die parlamentarische Kontrolle⁹¹. Dem lag die prinzipielle Ablehnung der Vergleichbarkeit von monarchischem Belagerungszustand einerseits und demokratischer Selbsterhaltung andererseits zugrunde. Während ersterer notfalls die Funktionsfähigkeit monarchischer Herrschaft gegen das Volk sichere, sei letztere gerade zur Sicherung der auf das Volk zurückgeführten Demokratie unabweisbar. Die Rechte des Volkes würden im demokratischen Staat durch Parlament und parlamentarische Regierung ohnehin verwirklicht; ihrer besonderen materiellen Sicherung bedürfe es daher nicht. Zudem stünden mit den ohnehin in der Verfassung vorhandenen Instrumenten der demokratischen Kontrolle auch genügend Mechanismen zur Verfügung, um eine Wahrung der Bürgerrechte zu garantieren.⁹² „Es ist wirklich bedauerlich, daß die Herren heute noch immer die Regierung mit Kautelen umlegen wollen, als wenn sie sich im alten Obrigkeitsstaat befänden.“⁹³

In der Kontroverse um Inhalt und Grenzen des späteren Art. 48 Abs. 2 WRV zeigten sich somit Meinungsverschiedenheiten über die Unterschiede zwischen der alten und der neuen Staatsform. Die Erörterungen zum inneren Notstand waren vollständig von den Erfahrungen der Vergangenheit geprägt. Dabei erlangte das ursprüngliche Anliegen, nämlich die Unterstellung des Ausnahmerechts unter demokratische Verantwortung, eine zentrale Stellung. Die Gegenzeichnung durch die Reichsregierung (Art. 50 WRV) und das parlamentarische Aufhebungsrecht (Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV) sollten Zustände verhindern, wie sie in der Vergangenheit kritisiert worden waren. Hinter diesen Aspekt traten alle anderen Erörterungen zurück.

III. Zusammenfassung: Die WRV zwischen bürgerlicher Revolution und Novemberrevolution

Die Beispiele lassen sich verallgemeinern. Wohin man schaut, setzten sich in den Verfassungsberatungen die Reformforderungen der Weltkriegszeit durch. Das gilt für die verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung (Art. 127 WRV) ebenso wie für die Abschaffung der Adelsprivilegien (Art. 109 Abs. 2–5 WRV) auch beim Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 128 WRV). In der komplizierten Regelung des Art. 165 WRV gingen Spurenelemente der Räteidee mit den sozialpolitischen Forderungen insbesondere des Zentrums⁹⁴ einen Kompromiß ein, der sich in der Zukunft als wenig tragfähig erweisen sollte. Kurz: Das evolutionäre Programm der „bürgerlichen Revolution“ wurde in der Nationalversammlung in Paragraphen umgeformt. Deren politische Trägerschichten, die ehemaligen Oppositionsparteien des Kaiserreichs aus SPD, DDP und Zentrum, bildeten fortan die „Weimarer Koalition“ und schickten sich an, die Reichsregierung zu stellen. Wer Ende 1917 das Reich verlassen hätte und Anfang 1920 zurückgekehrt wäre, hätte viel Kontinuität feststellen können: Die Friedensmehrheit von 1917 stellte auch weiterhin die politische Mehrheit und war jetzt auch an die Regierung gelangt; ihr außenpolitisches Ziel mit dem Kriegsende partiell verwirklicht und ihr innenpolitisches Programm als Verfassung in Geltung.

Diese Beschreibung läßt die Frage nach dem Stellenwert der Novemberrevolution für die WRV aufkommen. Sie kam in der soeben geschilderten Zusammenfassung gar nicht vor. Aber sie war umgekehrt für das neue Verfassungsrecht auch nicht so irrelevant. Ihre auffälligste Auswirkung war ohne Zweifel die Republikanisierung des Reichs⁹⁵. Die „bürgerliche Revolution“ hatte die Monarchie belassen wollen, wenn nicht gar vorausgesetzt. Auch der politische Druck der Siegermächte⁹⁶ hätte möglicherweise *Kaiser Wilhelm II.* das Amt gekostet, aber nicht notwendig die deutsche Monarchie insgesamt beendet. Erst das Verhalten des Kaisers während der Revolution machte nicht nur ihn, sondern die Staatsform der Monarchie insgesamt in Deutschland politisch untragbar⁹⁷. Damit war die Republik zur zwangsläufigen Notwendigkeit geworden. Dies war nicht wenig; im Gegenteil: Art. 1 Abs. 1 WRV ging gerade von dieser Entwicklungslinie aus.

Auch wenn dies nicht die einzige Konsequenz der Novemberrevolution in der WRV blieb: Die neue Verfassung war eher eine „Oktober“- als eine „Novembervfassung“. Sie stand mehr in der Tradition der bürgerlichen deutschen Verfassungsbewegung als in derjenigen der Forderung nach sozialistischer Umgestaltung. Umgekehrt verbaute sie aber auch einen Rückgriff auf Forderungen der Novemberrevolution nicht. Ein Neuaufbau der Reichswehr, eine Demokrati-

⁸⁷ Preußisches Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. 6. 1851, PrGS 1981, 451; abgedr. bei E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte 1, 3. Aufl. 1978, S. 527.

⁸⁸ Insbes. durch den Abg. Dr. Cohn (USPD), Verh. des RT aaO, S. 1328 f.; ebd., S. 1367, sprach er von Art. 48 Abs. 2 WRV im besonderen als „Instrument für den Bürgerkrieg“.

⁸⁹ Abg. Agnes (USPD) u. a., abgelehnt aaO, S. 1341.

⁹⁰ Abg. Dr. Cohn (USPD) ebd., S. 1330 (zum Eigentum und zum Briefgeheimnis); Vertreter des Reichsministeriums Dr. Preuß ebd., S. 1332 (zum Eigentum); Abg. Dr. Graf zu Dohna (DVP) ebd., (zum Eigentum); dagegen Abg. Katzenstein (SPD) ebd., S. 1334.

⁹¹ Vertreter des Reichsministeriums Dr. Preuß ebd., S. 1331; Preuß. Innenminister Heine ebd., S. 1336; ebenso schon zum späteren Art. 48 Abs. 1 WRV Abg. Koch (DDP) ebd., S. 1324.

⁹² Dafür Preuß, Heine und Koch aaO; dagegen Abg. Katzenstein (SPD), ebd., S. 1334 f.

⁹³ Koch ebd., S. 1324.

⁹⁴ Abgedr. bei Mommsen aaO, S. 251 f. Dazu zählte die „gesetzliche Anerkennung der berufsständischen Organisationen und Ausbau ihrer Rechte“.

⁹⁵ Noch am 22. 10. 1918 war für Friedrich Ebert im Reichstag die Republik kein Thema. Bei seinen Forderungen nach weiteren Verfassungsreformen blieb die deutsche Monarchie unangetastet (Verh. des RT, Band 314, S. 6161). Anders damals nur Abg. Haase (USPD) ebd., S. 6285: „Rings um uns werden Republiken sich auf tun, und da soll Deutschland allein, umgeben von Republiken, noch einen Kronenträger haben oder Träger vieler Kronen und Krönlein!“

⁹⁶ Insbes. seit der 3. Note des US-Präsidenten Wilson an den Reichskanzler vom 23. 10. 1918; abgedr. bei Huber aaO, S. 287 f. (Nr. 214). Sie wendet sich zwar gegen die „militärischen Beherrscher und monarchistischen Autokraten Deutschlands“, stellt aber zugleich den Zusammenbruch her zu der Tatsache, „daß das deutsche Volk kein Mittel besitzt, die Unterwerfung der Militärbehörden des Reichs unter den Volkswillen zu erzwingen“. Den damit begründeten Friedensbedingungen hätte auch durch eine parlamentarische Monarchie genügt werden können.

⁹⁷ Eingehende Schilderung bei Huber aaO, S. 656 ff., 697 ff. Politisch aufschlußreicher Haffner aaO, S. 70 ff., 72 ff.

sierung von Verwaltung und Justiz und die Sozialisierung bestimmter Schlüsselindustrien waren auch unter der WRV nicht ausgeschlossen. Doch sie wurden in der Folgezeit nahezu sämtlich nicht verwirklicht. Dies war auch kein Zufall: Das Wahlergebnis vom 19. 1. 1919 ließ keinen anderen Schluß zu. In ihm hatten eben nicht die Arbeiterparteien, sondern die Nachfolgeparteien der Friedensmehrheit von 1917 die meiste Zustimmung im Volk gefunden. Eine revolutionäre Mehrheit im Volk gegen die Ergebnisse der „bürgerlichen Revolution“ gab es jedenfalls im Januar 1919 nicht mehr. Ob es sie im November 1918 wirklich gegeben hat, ist nach den Ergebnissen der neueren Forschung mehr als unwahrscheinlich⁹⁸; und selbst im bejahenden Fall wäre diese nur eine

⁹⁸ S. dazu Winkler aaO, S. 27 ff.; Kluge aaO, S. 104 ff.; beide m. w. N. Den gegenteiligen Eindruck erweckt insbes. Haffner aaO, S. 21 ff.

äußerst kurzlebige Majorität gewesen. Wenn hingegen die Novemberrevolution keine Revolution gegen die bestehende (Übergangs-)Regierung, sondern eine solche für die Regierung gewesen sein sollte⁹⁹, so bleibt doch festzuhalten: Diese Regierung war in ihrer Mehrheit eine bürgerliche. Und die von jener bürgerlich-sozialdemokratischen Mehrheit im Jahre 1919 geschaffene Verfassung war Ausdruck ihres Sieges. Eine sozialistische Mehrheit hat es in der Folgezeit nie gegeben. Aber auch der Sieg der „bürgerlichen Revolution“ blieb im Rückblick ein Augenblickserfolg: Schon bei den ersten Reichstagswahlen vom Juni 1920 verlor die Weimarer Koalition ihre parlamentarische Mehrheit im Reich – für immer.

⁹⁹ So Haffner aaO, S. 52. Darin liegt eine Inkonsequenz seiner brillanten Darstellung, S. a.o. II 1.

Dr. Beate Grün, Erlangen-Nürnberg

Der Wegfall der Geschäftsgrundlage bei DDR-Wirtschaftsverträgen nach der Wende*

Das Problem der Vertragsanpassung von DDR-Altverträgen an die heutigen Verhältnisse gehört zu den zentralen Rechtsfragen der Gegenwart mit zugleich enormer wirtschaftlicher Bedeutung¹. Der BGH hat sich mit diesem Problem in jüngster Zeit in erheblichem Umfang beschäftigt² und ist dabei zu differenzierten Lösungen gelangt.

I. Anpassungsbedürftigkeit von DDR-Wirtschaftsverträgen nach der Wende

Zur Problemverdeutlichung sei zunächst an die Funktion der DDR-Wirtschaftsverträge vor der Wende erinnert. Wirtschaftsverträge, also Austauschverträge zwischen sog. Wirtschaftseinheiten – vor allem VEB und LPG – bildeten das rechtliche Instrumentarium, mit dem die Planvorgaben der staatlichen Zentralverwaltungswirtschaft auf der betrieblichen und unternehmerischen Ebene umgesetzt wurden. Das hierfür maßgebende Gesetz war vor allem das sog. Gesetz über das Vertragssystem in der sozialistischen Wirtschaft von 1982 (Vertragsgesetz)³. Die auf dieser Grundlage abgeschlossenen Verträge – insbesondere auch die sog. Leistungsverträge, d. h. gegenseitige Verträge, bei denen eine Leistung gegen Geld erbracht wird – waren jedoch vielfältigen staatlichen Eingriffsmöglichkeiten unterworfen, und zwar sowohl was den Abschluß des Vertrages anbelangt als auch die Bestimmung seines Leistungsinhalts und die Festlegung der in

Geld zu erbringenden Gegenleistung. Im Rahmen des zur Planerfüllung Erforderlichen bestand die Pflicht zum Vertragsschluß und übergeordnete Organe – insbesondere die Kombinateleitungen – waren zu Eingriffen in abgeschlossene Wirtschaftsverträge befugt, wenn dies notwendig erschien, um die Bereitstellung bestimmter Güter sicherzustellen. Vor allem aber hatten die Vertragspartner selbstverständlich kaum Einfluß auf die Planvorgaben selbst. Und schließlich konnten sie auch die Preise nicht frei aushandeln; vielmehr mußten sie strikt die einschlägigen staatlichen Preisbildungsvorschriften beachten⁴.

Die staatliche Einflußnahme beschränkte sich aber nicht auf die Vertragsgestaltung also solche, sondern erstreckte sich darüber hinaus auch auf das „Vertragsumfeld“. Insbesondere unterlagen die betrieblichen Liquiditätsverhältnisse weitgehender staatlicher Lenkung: So mußten die Vertragspartner die bestellten Leistungen häufig mit Kreditmitteln bezahlen, zu deren Aufnahme sie zuvor von staatlicher Seite verpflichtet wurden. Und umgekehrt hatte der Leistungserbringer den erzielten Überschuß nicht selten an den Staat abzuführen und war deshalb – zur Aufrechterhaltung der Produktion – seinerseits zu Kreditaufnahmen genötigt. Diese Liquiditätsabschöpfung brachte allerdings für die betroffene Partei keinerlei Insolvenzrisiko mit sich, da die benötigten Leistungen im Bedarfsfall aus Staatshaushaltsmitteln finanziert werden konnten. Hierdurch wurde also die unzureichende Kapitalausstattung der staatlichen Betriebe und der Ersatz der Eigenmittelzuführung durch staatliche Kreditgewährung plangemäß kompensiert⁵.

* Unwesentlich gekürzt und um den Fußnotenapparat ergänzter Vortrag der Verfasserin am 20. 4. 1994 in Finsterbergen im Rahmen einer vom Thüringer Justizministerium veranstalteten Akademie für Richter aus der ehemaligen DDR. Herrn RRef. Andreas Kemke, M. A., danke ich für seine wertvollen Anregungen.

¹ Dazu statt aller Drexl/DtZ 1993, 194; R. Scholz BB 1993, 1953; Westermann DZWIR 1994, 67, 68; jeweils m. w. N.

² Nachweise unten Fn. 10, 12 und 15–18.

³ GBl.-DDR 1982 I S. 293; aufgehoben zum 1. 7. 1990 durch § 4 Nr. 1 des Gesetzes über die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen der Deutschen Demokratischen Republik v. 28. 6. 1990 (GAufhÄndG-DDR), GBl.-DDR 1990 I S. 483.

⁴ Näher hierzu Heuer u. a., Wirtschaftsrecht, Lehrbuch, Berlin-Ost 1985, insbes. S. 220 ff.; Penig u. a., Wirtschaftsrecht, Grundriß, Berlin-Ost 1978, insbes. S. 116 ff.

⁵ Zu diesen Prinzipien der „knappen Dotierung“ und „Zwangskreditierung“ z. B. BezG Magdeburg, 4. 11. 1992 – 2 S 36/92 = ZIP 1992, 1800; ausführlich Harms, Alt-Verpflichtungen aus dem volkseigenen Wohnungsbau, 1992, S. 69–76 sowie R. Scholz (Fn. 1).