

90 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Zum 11. August 2009

Von Prof. em. Dr. **Reinhard Mußnug**, Heidelberg*

„90 Jahre Weimarer Verfassung“: Das suggeriert, die Weimarer Reichsverfassung werde am 11. August dieses Jahres 90 Jahre alt. Davon kann natürlich keine Rede sein. Die WRV ist zwar nie förmlich aufgehoben worden. Aber das Hitler-Regime hat derart mit ihr Schindluder getrieben, dass ihre Suspendierung durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933¹ rasch in eine unumkehrbare Außerkraftsetzung umgeschlagen ist.² Dennoch (oder gerade deshalb) gibt der 11. August 2009 einmal mehr Anlass an die WRV und ihr Scheitern zu erinnern.

Verfassungsgeschichtliche Erinnerungsdaten allzu eng an einem bestimmten Kalendertag festzumachen, ist freilich ein nicht ganz unproblematischer Brauch.³ Denn welches Datum ist das richtige? Der 11. August 1919 gilt als der Geburtstag der WRV, weil an ihm Friedrich Ebert, der am 11. Februar 1919 gewählte erste Reichspräsident, sie unterzeichnet hat.⁴ Den Verfassungstext, den Ebert damit ausgefertigt hat, hat die Weimarer Nationalversammlung jedoch schon am 31. Juli 1919 beschlossen. In Kraft getreten ist er am 14. August 1919

mit seiner Verkündung im Reichsgesetzblatt.⁵ Auch diese beiden Termine stehen zur Auswahl. Nimmt man es genau, so hat die Entstehungsgeschichte der WRV jedoch schon sehr viel früher begonnen. Einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu ihr tat die „Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung“ vom 30. November 1918.⁶ Die ausschlaggebende Weichenstellung vollzogen 1 ½ Monate später, am 19. Januar 1919, die Wähler, indem sie den Rechtskonservativen eine klare und den linken Sozialisten der Unabhängigen SPD und des Spartakusbundes eine noch deutlichere Absage erteilten. Mit diesem Wahlergebnis stand fest, wie die neue Verfassung aussehen werde: Republikanisch, demokratisch und freiheitlich. Aber auch das hat seine ebenso ereignisreiche wie aufregende Vorgeschichte, deren Höhepunkt und zugleich Wendepunkt von der Vor- zur Entstehungsgeschichte der WRV auf den 9. November 1918 fiel. An diesem Tag hat sich das Schicksal des Wilhelminischen Kaiserreichs entschieden; es begann die republikanische Epoche der Deutschen Verfassungsgeschichte, über deren Anfänge hier berichtet werden soll.

* Hervorgegangen aus einem Vortrag, den der *Verf.* unter dem gleichen Titel am 14. Juli 2009 vor der Heidelberger Rechtshistorischen Gesellschaft gehalten hat.

¹ Seinem Art. 5 S. 2 zufolge sollte das Ermächtigungsgesetz am 1. April 1937 außer Kraft treten; außerdem hätte es hinfällig werden sollen, „wenn die gegenwärtige Reichsregierung durch eine andere abgelöst wird.“ Das verhüllte, dass das Ermächtigungsgesetz in Wahrheit ein Machtergreifungsgesetz war, das die Weimarer Verfassungsordnung nicht nur vorübergehend durchbrechen, sondern auf Dauer beseitigen wollte.

² Den Schlusstrich zog das von der Reichsregierung Hitler am 1. August 1934, einen Tag vor Hindenburgs Tod, erlassene „Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches“ (RGBl. I 747), dessen § 1 „das Amt des Reichspräsidenten [...] mit dem des Reichskanzlers“ vereinigte und festhielt, dass mit dem Ableben Hindenburgs alle „bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler“ übergehen. Mit diesem Gesetz hat Hitler sich der Instanz des Reichspräsidenten entledigt, die ihn gem. Art. 53 WRV („Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.“) hätte stürzen und damit die Rückkehr zur WRV herbeiführen können. Hitlers vom Ermächtigungsgesetz zunächst noch befristete Diktatur war zur unbefristeten und unbedingten geworden. Das hat die WRV des letzten Scheins ihres Fortgeltens beraubt.

³ Dazu *Mußnug*, *Wendemarken in der Verfassungsgeschichte?*, in: *Festschrift für Werner Thieme*, 1993, S. 141 ff.

⁴ Das hat er freilich, wie die Verkündungsformel der WRV bestätigt, nicht in Weimar, sondern in dem 60 km südlich davon gelegenen Schwarzburg, dem Regierungssitz des damaligen Reichslandes und vormaligen Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt getan; dazu *Jellinek*, in: *Anschütz/Thoma*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, 1930, S. 136.

I. Der Schicksalstag des 9. November 1918

1. Die Lage am Ende des Ersten Weltkriegs

Deutschlands Situation hatte sich im Laufe des Jahres 1918 fortwährend verschlechtert.⁷ Im Oktober 1918 war sie desaströs geworden. Der seit über vier Jahren andauernde Erste Weltkrieg hatte zwar lediglich in Ostpreußen und auch dort nur vorübergehend auf deutsches Gebiet übergegriffen; im Westen spielte er sich nach wie vor auf den Territorien Frankreichs und Belgiens ab. Aber es drohte der Zusammenbruch der Front und mit ihm der Vormarsch der Alliierten Truppen Frankreichs, Englands und der USA auf die Reichsgrenze. In Wilhelmshafen und Kiel waren Matrosenaufstände ausgebrochen. In der Bevölkerung garte Unruhe. Die Arbeiterschaft, die am härtesten unter den Lasten des Krieges zu leiden hatte, bekundete mit wachsender Vehemenz ihren Wunsch nach Frieden und ihren seit langem schwelenden Überdruß an der bestehenden Ordnung des Wilhelminischen Kaiserreichs, in der sie – nicht ohne Grund – eine der Ursachen des Krieges und seines katastrophalen Verlaufs sah. Es war, wenn auch nicht flächendeckend im gesamten Reich, so doch an wichtigen Brennpunkten, vor allem in Berlin, in Bayern und in Sachsen zu gewalttätigem Aufruhr und Straßenkämpfen gekommen. Die 1917 im Streit um die Kriegskredite von der SPD abgefallenen Unabhängigen Sozialdemokraten und der Spartakusbund, ihr radikaler Flügel,⁸

⁵ Jg. 1919 Nr. 152, S. 1883.

⁶ RGBl. S. 1345; Text auch bei *Huber*, *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 4, 3. Aufl. 1992, S. 37.

⁷ Dazu *Meinecke*, *Die Revolution. Ursachen und Tatsachen*, in: *Anschütz/Thoma* (Fn. 4), S. 95 ff.

⁸ Aus ihm ist im Dezember 1918 die Kommunistische Partei Deutschlands hervorgegangen, die allerdings erst Ende 1920

schickten sich an, die Führung der Arbeiterschaft an sich zu reißen.⁹ Wäre der USPD das gelungen, so hätte Deutschland eine Revolution russischen Ausmaßes, mit anderen Worten Bürgerkrieg, politischer Terror und der Verlust weiterer Tausender von Menschenleben gedroht. Dass dies eine übertrieben Sorge war, stellte sich erst geraume Zeit später heraus. Im November 1918 hatte man Grund, sie bitter ernst nehmen. Das verlangte nach dem einen, die Situation bereinigenden Schnitt: dem Sturz Kaiser Wilhelms II.

2. Der Sturz Wilhelms II.

Wilhelm II. war im Ausland zur Symbolfigur des deutschen Militarismus und im Inland zu der des deutschen Obrigkeitsstaats geworden. Deshalb stand er sowohl dem Friedensschluss mit den Kriegsgegnern, als auch dem Wandel des Reichs zu einem demokratischen Staat – seinem Friedensschluss mit seinen Bürgern – im Wege.¹⁰ Um diese Erkenntnis hat Prinz Max von Baden, der letzte vom Kaiser ernannte Reichskanzler, vom Tag seines Regierungsantritts, dem 5. Oktober, an hart mit Wilhelm II. gerungen.¹¹

Noch am 8. November spielte der fernab von Berlin im Großen Hauptquartier im belgischen Spa weilende Kaiser allerdings mit dem abenteuerlichen Gedanken „an der Spitze des Heeres die Ordnung in der Heimat wiederherzustellen“. Es sollte eine Infanterie-Division von Belgien nach Köln vorrücken, um dort den vom Kaiser geführten Truppen den Weg nach Berlin freizukämpfen. Dieser Plan war von vornherein zum Scheitern verurteilt. Das Heer war nicht bereit, unter dem Befehl des Kaisers gegen die eigenen Landsleute vorzugehen. Das brachte die Wende. Am Morgen des 9. November 1918, eines Samstags, sah sich auch die Oberste Heeresleitung gezwungen, dem Gedanken an eine Abdankung des Kaisers nahezutreten. Max von Baden wartete ohnehin unge-

mit dem verstärkten Übertritt von USPD-Mitgliedern politische Bedeutung gewann.

⁹ Auch dazu *Meinecke* (Fn. 7), S. 108 f.

¹⁰ Dafür signifikant ein Schreiben Philipp Scheidemanns, damals Staatssekretär ohne Geschäftsbereich, an den Reichskanzler vom 29. Oktober 1918 (*Huber*, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 3. Aufl. 1990, S. 290): „[...] Es kann nicht bezweifelt werden, dass die Friedensverhandlungen beträchtlich günstigere Aussichten bieten, wenn die im Deutschen Reich vollzogene Änderung des Systems durch einen Wechsel an der höchsten Stelle des Reichs nach innen und außen deutlich sichtbar gemacht wird. Die ganze politische Situation legt die Vermutung nahe, dass der hier vorgeschlagene Schritt nur hinausgezögert, aber doch nicht vermieden werden kann. Deshalb ist es besser, wenn der Kaiser jetzt schon aus der gesamten Situation die Konsequenzen, die nach Auffassung zahlreicher deutscher Staatsmänner gezogen werden müssen, so schnell als möglich zieht.“

¹¹ Vergleiche seine bei *Huber* (Fn. 10, S. 301 ff.) dokumentierten Telegramme und Ferngespräche vom 7. und 8. November 1918.

¹² *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 5, 1978, S. 666 f.

duldig auf sie. So kam es zu wiederholten Telefonanrufen des Auswärtigen Amts, auf die Spa am Morgen des 9. November – ebenfalls telefonisch – antwortete, man arbeite an einer Erklärung des Kaisers; mit ihrer Bekanntgabe sei in Kürze zu rechnen. Diese Bitte um noch etwas Geduld, hat Berlin missverstanden, vielleicht absichtlich missverstanden. Jedenfalls deutete das Kanzleramt sie als die ersehnte Nachricht, der Kaiser lasse lediglich noch an der Formulierung seines Thronverzichts feilen, habe sich aber bereits definitiv dem Unvermeidlichen gebeugt.

Diese Lesart gab das Signal zum Gang vor die Öffentlichkeit. Gegen 12 Uhr ließ Max von Baden durch das Wolffsche Telegraphenbüro folgende Meldung verbreiten:¹³ „Der Kaiser und König hat sich entschlossen, dem Thron zu entsagen. Der Reichskanzler bleibt noch so lange im Amt, bis die mit der Abdankung des Kaisers, dem Thronverzicht des Kronprinzen des Deutschen Reiches und von Preußen und die Einsetzung der Regentschaft verbundenen Fragen geregelt sind. Er beabsichtigt, dem Regenten die Ernennung des Abgeordneten Ebert zum Reichskanzler und die Vorlage eines Gesetzentwurfs wegen der sofortigen Ausschreibung allgemeiner Wahlen für eine Verfassungsgebende deutsche Nationalversammlung vorzuschlagen, der es obliegen würde, die künftige Staatsform des deutschen Volkes, einschließlich der Volksteile, die ihren Eintritt in den Reichsverband wünschen sollten,¹⁴ endgültig festzustellen.“

Von der Ankündigung, er werde bis zur Einsetzung eines Regenten im Amt bleiben und diesem die Entscheidung über Eberts Ernennung überlassen, ist Max von Baden allerdings schon knapp eine halbe Stunde später wieder abgerückt. Die Situation war zu angespannt, als dass sich Eberts Ernennung noch länger hätte hinauszuzögern lassen. Daher übergab ihm Max von Baden sein Amt aus eigener Machtvollkommenheit. Das tat er mit gutem Grund: Ein Thronverweser wäre angesichts des reichsweiten Zusammenbruchs der Monarchie nirgendwo zu finden gewesen. So blieb also nur ein Ausweg: Max von Baden musste gestützt auf seine Autorität als amtierender Kanzler in eigener Verantwortung handeln. Damit hat er immerhin die Kontinuität von Reichskanzler zu Reichskanzler gewahrt. Die Verfassung des Kaiserreichs, der er sein Amt verdankte, hat er jedoch aus den Angeln gehoben. Die RV 1871 verlangte für das Amt des Reichskanzlers eine monarchische Legitimation, wenn schon nicht durch den Kaiser selbst,¹⁵ so wenigstens durch einen Thronverweser. Es war somit Prinz Max von Baden, der die deutsche Monarchie überwunden und das Tor zur deutschen Republik aufgestoßen hat. Philipp Scheidemann, dem dieses Verdienst gemeinhin

¹³ *Huber* (Fn. 10), S. 309

¹⁴ Dieser Einschub bezog sich auf Österreich. Sowohl dort als auch im Deutschen Reich ging der Gedanke an eine Wiedervereinigung Deutsch-Österreichs mit dem Reich um. Diesen Überlegungen hat das „Anschlussverbot“ einen Riegel vorgeschoben, dem sich Österreich in Art. 88 des Friedensvertrags von St. Germain unterwerfen musste.

¹⁵ Art. 15 Abs. 1 RV 1871: „Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.“

zugeschrieben wird, hat mit seinem Ausruf „Es lebe die deutsche Republik!“ lediglich verkündet, was Max von Baden zwei Stunden zuvor bereits vollzogen hatte.¹⁶

Max von Baden hat dem Kaiser allerdings vorgegriffen.¹⁷ Dessen Erklärung traf gegen 14 Uhr im Kanzleramt ein. Sie sorgte für eine Überraschung: „Um Blutvergießen zu vermeiden, sind seine Majestät bereit, als Deutscher Kaiser abzudanken, aber nicht als König von Preußen“.¹⁸ Aber damit kam der Kaiser zu spät. Außerdem verkannte er die Tragweite der Situation. Die Kräfte, die seinen Rücktritt forderten, wollten Wilhelm II. nicht nur vom Kaiserthron stürzen; sie hätten ihn auch auf dem Preußischen Thron nicht mehr geduldet. Darüber waren die Würfel mit der Presseerklärung des Reichskanzlers gefallen. Über das, was der Kaiser ihr hinterher sandte, war das Rad der Geschichte zwei Stunden zuvor bereits hinweg gerollt. Wilhelms II. Versuch, es wenigstens ein Stück zurückzudrehen, hatte keine Chance mehr. Das Kanzleramt hat die Erklärung des Kaisers daher als obsolet betrachtet und von ihrer Weitergabe an die Presse abgesehen.

Die Aussichtslosigkeit seines Bemühens, wenn nicht an der Kaiserkrone, so wenigstens an der preußischen Königskrone festzuhalten, hat auch der Kaiser einsehen müssen. Hätte er die Rückkehr nach Berlin gewagt, so wäre seine Sicherheit gefährdet gewesen. Ihm blieb also nur die Flucht ins neutrale Holland, die er am 10. November 1918 antrat¹⁹, ohne noch einmal auf seine sonderbare Erklärung vom Vortag zurückzukommen. Stattdessen verkündete er am 28. November 1918 von Holland aus seinen formgerechten Verzicht „auf die Rechte an der Krone Preußens und die damit verbundenen Rechte an der deutschen Kaiserkrone“. Kronprinz Wilhelm folgte ihm am 1. Dezember mit einer gleichlautenden Erklärung.²⁰

3. Die außen- und innenpolitischen Hintergründe des 9. November

Unter den geschilderten Umständen von einer „Abdankung“ des Kaisers zu sprechen, wäre Euphemie. Der Kaiser hat die Kaiserkrone nicht etwa niedergelegt. Seine Verzichtserklärung vom 28. November war das bloße Anerkenntnis eines bereits am 9. November von anderen Kräften geschaffenen Faktums. Dafür sind „Thronverzicht“ und „Abdankung“ die falschen Worte. Im Jargon der Nachrichtenmagazine

heißt das „Der Kaiser wurde zurückgetreten“; in der gehobeneren Sprache der Allgemeinen Staatslehre wurde der Kaiser „enthront“. Diese Enthronung haben zum einen die alliierten Siegermächte und zum andern die deutsche Sozialdemokratie herbeigeführt.

a) Die Intervention des amerikanischen Präsidenten

Den Siegermächten hat das am 3. Oktober 1918 von der Reichsleitung an den amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson gerichtete Ersuchen um die Anbahnung von Waffenstillstands-Verhandlungen²¹ die Einflussnahme auf die verfassungsrechtlichen Verhältnisse des Reichs ermöglicht. Dieses Ersuchen führte zu einem Notenwechsel, der sich über den gesamten Oktober 1918 hinzog und die deutsche Öffentlichkeit verständlicherweise intensiv beschäftigt hat. Mit ihm bekundete Wilson ein tiefes Misstrauen gegen „diejenigen Gewalten des Reiches [...], die bisher den Krieg geführt haben.“²² Damit stellte er klar, dass der Waffenstillstand mit einer vom Kaiser bestimmten Reichsleitung nicht zu erreichen war. In der sogenannten Dritten Wilson-Note vom 23. Oktober 1918 kam das besonders drastisch zum Ausdruck.²³ Hier heißt es: „die Völker der Welt“ könnten „kein Vertrauen in die Worte derjenigen setzen, die bisher die Beherrscher der deutschen Politik gewesen sind“. Die Note schließt mit der gefährlichen Drohung: „Wenn sie (sc. die Regierung der Vereinigten Staaten) mit den militärischen Beherrschern Deutschlands und monarchistischen Autokraten zu verhandeln haben wird, in Bezug auf die internationalen Verpflichtungen des Deutschen Reiches, dann muss sie nicht Friedensverhandlungen, sondern Übergabe fordern.“ Mit anderen Worten: Will Deutschland nicht zur bedingungslosen Kapitulation gezwungen werden, sondern mit seinen Gegnern über einen Verständigungsfrieden verhandeln, so muss es sich von seinem Kaiser trennen.

b) Der Kampf der SPD gegen die Monarchie

Wilson's Intervention hat die deutsche Sozialdemokratie in ihrer Kampfbereitschaft gegen die Monarchie bestärkt. Die ohnehin wankende Kaiserstreue des liberalen Bürgertums hat sie vollends umgestoßen und das Lager der noch immer treu

¹⁶ Dazu Näheres weiter unten unter Nr. 4.

¹⁷ Vgl. die Kritik Hubers (Fn. 12, S. 684); sie trifft freilich nur den Inhalt der Pressemeldung; das Handeln Max von Badens wird ungeachtet seiner Eigenmacht und Voreiligkeit durch die extrem angespannte politische Lage nicht nur erklärt, sondern vollauf gerechtfertigt. Den Ablauf des Geschehens in Spa und Berlin beschreibt Max von Baden aus seiner Sicht der Dinge in einer detaillierten Erklärung vom 30. Juli 1919, die bei Huber (Fn. 10), S. 332 ff. abgedruckt ist.

¹⁸ Vollständiger Text bei Huber (Fn. 10), S. 309.

¹⁹ Zunächst als Gast der Familie von Bentinck in deren Schloß Amerongen, dann ab 1920 in das von ihm erworbene Haus Doorn.

²⁰ Huber (Fn. 10), S. 312.

²¹ Text bei Huber (Fn. 10), S. 282. Das Ersuchen ist am 3. Oktober unter der Federführung des designierten Reichskanzlers Max von Baden formuliert, aber erst am 5. Oktober nach dessen Ernennung abgesandt worden. Hubers Darstellung des Ablaufs in seiner Quellensammlung (Fn. 10), S. 252, stimmt mit der im gleichen Band dieser Sammlung, S. 282 und der in seiner Verfassungsgeschichte (Fn. 12), S. 557 nicht überein; die Unterzeichnung der Note durch Max von Baden selbst, nicht (wie auf S. 252 der Quellensammlung angegeben) durch den Staatssekretär des Auswärtigen Wilhelm Solf, sowie der in der Verfassungsgeschichte S. 252, (Fn. 13) genannte Beleg sprechen für den Abgang der Note erst am 5. Oktober 1918.

²² So die sog. 1. Wilson-Note vom 8. Oktober 1919, Huber (Fn. 10), S. 283.

²³ Huber (Fn. 10), S. 287

zum Kaiser stehenden Konservativen zum Verstummen gebracht. So konnten die Sozialdemokraten mit von Tag zu Tag wachsendem Nachdruck das Ende der Monarchie fordern. Die bürgerliche Mitte fand diese Forderung berechtigt, und die Kaiserstreuen hüllten sich in beredtes Schweigen. Damit war Bereitschaft der Deutschen gesichert, mit dem Abrücken von der Monarchie und ihrer Verfassung den Preis zu zahlen, den die Siegermächte für den Frieden forderten.²⁴

4. Der Wettlauf um die Ausrufung der Republik

Dieser Stimmungsumschwung erlaubte es den Sozialdemokraten, aufs Ganze zu gehen. Erklärten sie Deutschland zur Republik, so zogen sie damit nur die Konsequenz aus dem, was mit Eberts Ernennung zum Reichskanzler bereits geschehen war. Der Beifall ihrer Anhänger war ihnen gewiss. Von ihren Gegnern hatten sie keinen Widerspruch und erst recht keinen Widerstand zu befürchten.

Philipp Scheidemann, seit dem 3. Oktober Staatssekretär ohne Geschäftsbereich²⁵ in Max von Badens und nun Friedrich Eberts Kabinett, ergriff die Initiative. Ihm war beim Mittagessen im Reichstagsrestaurant gemeldet worden, dass Karl Liebknecht sich anschicke, die „freie sozialistische Republik Deutschland“ auszurufen. Liebknecht führte gemeinsam mit Rosa Luxemburg den Spartakusbund, der Deutschland in eine Räterepublik leninistischen Musters verwandeln wollte. Hätte Scheidemann ihm den Vortritt gelassen, so hätten die Linksextremisten in den Reihen der USPD die Oberhand über die gemäßigten Sozialdemokraten der SPD gewonnen. Das galt es zu verhindern. Deshalb begab sich Scheidemann gegen 14 Uhr auf einen der Westbalkone des Reichstags und rief von dort die Republik aus²⁶ mit den Wor-

ten: „Wir haben auf der ganzen Linie gesiegt; das Alte ist nicht mehr. Ebert ist zum Reichskanzler ernannt; [...] die Hohenzollern haben abgedankt. Sorgt dafür, dass dieser stolze Tag durch nichts beschmutzt werde. Er sei ein Ehrentag für immer in der Geschichte Deutschlands. Es lebe die deutsche Republik.“²⁷

Das hat Liebknecht freilich nicht gehindert, die Räterepublik seinerseits gleich drei Mal auszurufen: Zuerst ungefähr zeitgleich mit Scheidemann im Tiergarten bei einer Demonstration von einem Lastwagen aus, dann gegen 16 Uhr vor dem Stadtschloss und wenig später, nachdem ihm seine Zuhörer den Weg ins Innere des Schlosses freigekämpft hatten, noch einmal vom Schlossbalkon. In der Abend-Presse des 9. November hat er Scheidemann damit die Schau gestohlen. In der Erinnerung an den 9. November steht jedoch Scheidemanns Proklamation im Vordergrund. Der Reichstag war nun einmal der bessere Ort für die Ausrufung der Republik als der Tiergarten und das Schloss. Davon abgesehen genoss Scheidemann als Staatssekretär größere Autorität als der Extremist Liebknecht. Dessen Auftritte waren daher am Montag, dem 11. November, bereits wieder vergessen. Um sie hat erst die Liebknecht-Hagiographie der DDR ihre Glorien gewoben.²⁸

Dass Scheidemann kein staatsrechtliches Mandat für seine Proklamation besaß, bedarf keiner weiteren Begründung. Er hat sie noch nicht einmal mit seinen Parteifreunden abgesprochen, was ihm Ebert sehr übel genommen haben soll. Aber gegen Scheidemanns Hoch auf die Republik erhob sich nirgendwo Protest. Die Arbeiterschaft hat ihm Beifall gezollt; das Bürgertum hat es – teils mehr, teils weniger begeistert –

tisch oder vom Reichstag zum Schloß hin sozialdemokratisch in Bewegung bringt, der hat gesiegt. Ich sah den russischen Wahnsinn vor mir, die Ablösung der zaristischen Schreckensherrschaft durch die bolschewistische. Nein, nein! Nur nicht auch das noch in Deutschland nach all dem anderen Elend. Schon stand ich im Fenster. Vieltausende von Armen reckten sich um die Hüte und Mützen zu schwenken. Dann wurde es still. Ich sprach nur wenige Sätze“. Dieses Tondokument ist im Internet zu finden und abzuhören unter: www.dhm.de/lemo/html/dokumente/scheidemann/index.html

²⁷ So die von der Vossischen Zeitung in ihrer Abendausgabe vom 9. November 1918 veröffentlichte Version. Neben ihr existiert die von Scheidemann nachträglich aus der Erinnerung aufgezeichnete Version, die auch der Tonaufnahme von 1924 (Fn. 26) zugrunde liegt. Sie gibt wieder, was Scheidemann hat sagen wollen. Der Text der Vossischen Zeitung dürfte dem, was er gesagt hat, näher kommen; er beruht auf einem Stenogramm, das der österreichische Journalist Ernst Friedegg vor Ort aufgezeichnet hat.

²⁸ Walter Ulbricht hat das „Portal VII“, vor dem Liebknecht gesprochen hatte, vor der Sprengung des Stadtschlusses sichern und als „Liebknecht-Portal“ in das Staatsratsgebäude an der Südseite des Schlossplatzes einfügen lassen. Aber das gehört zur Geschichte der DDR. Für die die Deutsche Geschichte im Allgemeinen und die Entstehungsgeschichte der Weimarer Verfassung im Besonderen besitzt Scheidemanns Ausrufung der Republik das größere Gewicht.

²⁴ Das bestätigt *Anschütz*, *Aus meinem Leben*, 1993, S. 225 f. eindrucksvoll aus eigenem Erleben.

²⁵ Im Kaiserreich entsprach das Amt des Staatssekretärs dem eines Ministers. Das bedingte die in Art. 15 Abs. 1 der RV 1871 (Fn. 12) verankerte Stellung des Kaisers als bloßer Vorsitzender „im“ Bundesrat, dem eigentlichen Träger der Reichssouveränität. Sie verbot, von einer „Reichsregierung“ zu sprechen. An deren Stelle trat im Kaiserreich die „Reichsleitung“, der statt „Reichsministerien“ „Reichsämtler“ unterstanden, die ihrerseits statt von Ministern von Staatssekretären geführt wurden. Aber das war lediglich eine terminologische Eigenheit, die im „Auswärtigen Amt“ der Gegenwart noch immer fortlebt. De facto hatten sich die Reichsleitung schon unter Bismarck zu einer normalen Regierung und ihre Staatssekretäre zu Ministern entwickelt, die sie de iure nicht hätten sein sollen.

²⁶ Wie er in seinen „Memoiren eines Sozialdemokraten“, Bd. 2, 1928, S. 311 f. berichtet, „zwischen Suppe und Nachspeise“ In einer 1924 entstandenen Tonaufnahme schilderte Scheidemann den Gang der Dinge dramatischer: „Zwischen dem Schloß und dem Reichstag – so wurde versichert – bewegten sich ungeheure Menschenmassen hin und her. ‚Liebknecht will die Sowjetrepublik ausrufen‘ Was, nun sah ich die Situation klar vor Augen. Deutschland eine russische Provinz? Eine Sowjetfiliale? Nein! Tausendmal nein! Kein Zweifel, wer jetzt die Massen vom Schloß her bolschewis-

hingenommen. Zu Unmutsbekundungen kam es erst später, als die Republik längst auf festen Füßen stand. Am 9. November, als sie noch jung und labil war, hat keiner ihre Proklamation angefochten. Damit war die Entscheidung gefallen. „Qui tacet dissentire videtur“ ist ein handelsrechtliches Prinzip. Für die verfassungsgebende Gewalt gilt „Qui tacet accipit!“

5. Die verfassungsgebende Kraft der Revolution

Die Monarchie fiel, weil sie bei der Bewahrung des Friedens versagt und im Krieg besiegt worden ist. Darüber hat sie ihre Legitimität verloren. Das hat dem Volk das Recht verliehen, sich auf seine nicht nur verfassungsgebende, sondern auch verfassungsvernichtende Gewalt zu besinnen und die Monarchie abzuschaffen. Auf den Trümmern der Monarchie entstand die Republik als die Frucht einer zwar nicht gerade friedlichen, aber auch nicht allzu gewalttätigen Revolution.²⁹

Dass es dabei keineswegs nur um die Person Wilhelms II. ging, wie das in dem kurzen Gedankenspiel Max von Badens um die Einsetzung eines Regenten noch angeklungen war, sondern um die Monarchie als Institution, zeigte sich in den Ländern des Reichs. Keiner der deutschen Monarchen konnte sich auf seinem Thron halten. König Ludwig III. von Bayern floh als erster schon in der Nacht vom 7. auf den 8. November vor den in München ausgebrochenen Unruhen. Herzog Ernst August von Braunschweig dankte am 8. November ab. Am Ende der auf den 9. November folgenden Woche hatten sämtliche Monarchen ihre Residenzstädte verlassen. Nicht alle haben förmlich auf ihren Thron verzichtet, woran das Haus Wittelsbach noch heute gelegentlich erinnert. Aber keiner der deutschen Monarchen hat auf seinen Thron zurückkehren können, auch diejenigen nicht, die sich bei ihrem Volk – wie König Friedrich August III. von Sachsen und Großherzog Friedrich II. von Baden – über den 9. November 1918 hinaus großer Beliebtheit erfreuten. Das Hoch, das ihm

²⁹ Dazu grundlegend *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar, 14. Aufl. 1933, Einleitung, S. 3 ff. *Anschütz* geht davon aus, „daß jede Revolution Quelle neuen Rechts sein kann, und daß sie es dann ist, wenn sie es sein will und es ihr gelingt, diesen Willen durchzusetzen, ihn – was dasselbe sagt – im Kreise der Rechtsgenossen zur Anerkennung zu bringen. Daß diese beiden Voraussetzungen revolutionärer Rechtsschöpfung im Falle der deutschen Staatsumwälzung von 1918 erfüllt sind, leidet keinen Zweifel“. Die Brisanz dieser sicherlich richtigen These liegt darin, daß sie jedwede Staatsumwälzung, nur weil sie gelungen ist, zur „Quelle neuen Rechts“ erhebt und deshalb auch von Hitler für seine „Bewegung“ in Anspruch genommen werden konnte. Die Frage *Graf zu Dohnas*, Die Revolution als Rechtsbruch und Rechtsschöpfung, 1923, S. 10 ff., wodurch sich die Verfassungsgebung durch revolutionäre Kräfte vom verbrecherischen Griff „einer Räuberbande“ nach der Macht unterscheidet, liegt daher nahe. Sie rückt *Anschütz*'s Sicht der Dinge nicht in Zweifel. Aber sie weist auf die Verletzlichkeit einer jeden Verfassungsordnung hin und unterstreicht, wie schutzbedürftig auch freiheitlich-demokratische Verfassungen sind.

auf einer Bahnfahrt von seinem schlesischen Exil nach Dresden auf allen sächsischen Bahnhöfen entgegenschallte, hat Friedrich August nicht auf den Thron zurückgeholt. Die Widersprüchlichkeit dieser verspäteten Handlungen hat Friedrich August mit dem rasch bekannt gewordenen Kommentar „Ihr seid mir ja schöne Republikaner“ exakt auf den Punkt getroffen.

II. Der Kampf um die Wahl der Verfassungsgebende Nationalversammlung

1. Der Streit zwischen SPD und USPD um die Gestalt der Republik

Am Ende des 9. November stand nach alledem fest, dass Deutschland zur Republik geworden war. Über die genaue Gestalt dieser Republik war freilich noch nicht entschieden. Manifest war nur, dass darüber die gleiche Kraft befinden werde, die den Sturz der Monarchie erzwungen hatte, mit anderen Worten also die Sozialdemokratie. Man wusste allerdings noch nicht, welcher ihrer beiden Flügel die Entscheidung herbeiführen werde: Die Mehrheitssozialisten der SPD oder die Minderheitssozialisten der USPD. Beide zogen nicht am gleichen Strang. Das hat schon das Konkurrieren Scheidemanns und Liebknechts um den Vortritt bei der Ausrufung der Republik aufgedeckt, das die Presse sogleich als Kampf der deutschen Bolschewisten gegen die deutschen Menschewisten deutete. Die Heftigkeit, mit der die beiden Lager miteinander gerungen haben, drängte diesen Vergleich nachgerade auf.

a) Die Haltung der SPD

Die SPD wollte die junge Republik rasch aus der labilen Regellosigkeit der Revolution in eine stabile verfassungsrechtliche Ordnung zurückführen. Dass dies nur auf demokratischem Wege geschehen könne, verstand sich für sie von selbst. Deshalb sah sie ihr Nahziel in der so schnell wie möglich anzusetzenden Wahl einer verfassungsgebenden Nationalversammlung. Dass sie aus dieser Wahl nicht als alleinige Siegerin hervorgehen und sich daher mit anderen Parteien über die künftige deutsche Verfassung verständigen müssen, störte die SPD nicht; sie sah darin im Gegenteil die *raison d'être* ihrer Existenz als einer demokratischen Partei.

b) Das Kampfziel der USPD

Das Credo der USPD war dagegen die proletarische Republik, die allein die Arbeiterklasse zur Teilhabe an der Macht zulässt. Mit der Parole „Wir wollen keine demokratische Republik, sondern eine proletarische“³⁰ räumten ihre Funktionäre das unumwunden ein. Dass auch im Namen ihrer Partei das „D“ für „demokratisch“ stand, war ihnen aus dem Blick geraten. Sie übten sich daher in der „stärksten der sozialrevolutionären Künste“³¹, der Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten, aus denen sie das Bürgertum und seine Parteien ausschalteten, eine von den Bolschewisten Russlands erfundene und erfolgreich erprobte Taktik. In den Arbeiter- und

³⁰ Zitiert nach *Anschütz* (Fn. 24), S. 234.

³¹ So *Anschütz* (Fn. 24), ebenfalls auf S. 234.

Soldatenräten sah vor allem der Spartakusbund den Hebel, mit dem er hoffte, die Macht auch aus der sektiererischen Minderheitsposition heraus usurpieren zu können, über die er selbst in der USPD nie hinaus gedrungen ist.³² Liebknecht brachte das auf die Formel „Rätediktatur statt bürgerlichem Verfassungsstaat!“ Freie, allgemeine Wahlen, die sämtlichen Parteien und allen Schichten der Bevölkerung gleiche Chancen bieten, waren für ihn und seine Genossen Anathema. Sich darauf einzulassen, wäre für sie „Verrat an der Arbeiterklasse“ gewesen.³³ Die Parole USPD hieß „Alle Macht den Räten!“

2. Der Rat der Volksbeauftragten

Zwischen SPD und USPD klappte somit ein tiefer Graben. Dennoch sahen sich die beiden verfeindeten Schwesterparteien zum Zusammengehen genötigt. Denn die junge Republik, für die sie beide jeweils auf ihre Weise einstanden, brauchte eine zumindest provisorische Ordnung. Ohne sie drohte die Verwaltung zusammenzubrechen; die Versorgung der Bevölkerung, die öffentliche Sicherheit, der Verkehr, das Gesundheits- und das Erziehungswesen wären zum Erliegen gekommen. Sollte Deutschland nicht im Chaos versinken, so musste daher Fortgang der Staatstätigkeit gesichert werden. Das setzte Gesetze und Anordnungen „von oben“ voraus, die, wenn sie befolgt werden wollten, ihrerseits klare Kompetenzzuweisungen voraussetzten.

Ebert stützte sich daher ohne viel Aufhebens auf das Kabinett, das ihm Max von Baden am 9. November übergeben hatte. Mit Matthias Erzberger und Adolf Gröber gehörtem ihm zwei Vertreter des Zentrums an, mit ihm selbst und Philipp Scheidemann zwei Mehrheitssozialisten und mit Konrad Haussmann ein Linksliberaler. Damit war das alte Kabinett bereits hinreichend „parlamentarisiert“, um auch der Republik zumindest in den ersten Tagen ihrer Existenz dienen zu können. Die USPD war in ihm allerdings nicht vertreten. Aber das Anrecht auf Teilhabe an der Führung der Republik, die sie mit herbeigeführt hat, war ihr nicht abzuspochen. Deshalb hat die SPD der USPD schon am 9. November ein Koalitionsangebot unterbreitet. Die USPD antwortete am 10. November mit einem Schreiben, indem sie ihre Bedingungen nannte:

- Die neue Regierung besteht aus sechs gleichberechtigten Volkskommissaren, die je zur Hälfte von der USPD und der SPD gestellt werden.
- „Die politische Gewalt“ bleibt weiterhin „in den Händen der Arbeiter- und Soldatenräte, die zu einer Vollversammlung aus dem ganzen Reiche alsbald zusammen zu berufen sind.“³⁴

Zu der für die SPD ausschlaggebenden „Frage der Konstituierenden Versammlung“ äußerte sich die USPD eher dunkel: Diese Frage werde „erst nach einer Konsolidierung der durch die Revolution geschaffenen Zustände aktuell und soll deshalb späteren Erörterungen vorbehalten bleiben.“

Mit den Schlüsselworten „Konsolidierung“ und „später“ bot das der SPD genügend Auslegungsspielraum. Drum bat sie lediglich um Rücksichtnahme auf ihre Allergie gegen das Wort „Kommissar“. Im Übrigen schlug sie in die Bedingungen der USPD ein und bildete gemeinsam mit ihr einen „Rat der Volksbeauftragten“, dem für die SPD Friedrich Ebert, Philipp Scheidemann und Otto Landsberg angehörten; die USPD war in ihm durch Hugo Haase, Wilhelm Dittmann und Emil Barth vertreten.

Scheidemann bezeichnete den Rat „sozusagen als einen sechsköpfigen Reichskanzler“³⁵. Zu Recht: Der Rat verdrängte die Reichsregierung nicht; er übernahm nur ihre Führung; in der Sprache des Grundgesetzes: Er bestimmte die Richtlinien der Politik. Für deren Umsetzung blieben ihm die unverändert weiteramtierenden „Fachminister“ der alten Reichsleitung nachgeordnet, die die Koalitionsabsprache ausdrücklich von der Zugehörigkeit zur SPD freigestellt hatte. So jedenfalls das Bild, das sich Ebert und Scheidemann vom Rat der Volksbeauftragten machten. Die Vorstellungen der USPD sahen wesentlich anders aus. Für sie war der Rat lediglich ein administratives Vollzugsorgan ohne politische Führungskompetenz. Die politische Führung sollte, wäre es nach ihrem Willen gegangen, den Arbeiter- und Soldatenräten vorbehalten bleiben.

Der Rat nahm jedoch gleich am Tag seiner Ernennung für sich das Gesetzgebungsrecht in Anspruch. Das tat er mit einem im ganzen Reich durch Plakatanschläge verbreiteten Aufruf „An das deutsche Volk!“³⁶ Ernst Rudolf Huber charakterisiert den Rat deshalb als „Inhaber der revolutionären Diktaturgewalt“³⁷. Angesichts der regen Gesetzgebung, die der Rat vom 10. November an entfaltete, kennzeichnet das seine Funktion wohl noch genauer als Scheidemanns noch ganz im alten Verfassungsrecht verhaftete Apostrophierung als „sechsköpfiger Reichskanzler“. Der Rat der Volksbeauftragten hat immerhin das Gewaltenteilungsprinzip außer Kraft gesetzt.³⁸

3. Das Nebeneinander des Rats der Volksbeauftragten und der Arbeiter- und Soldatenräte

Die Arbeiter- und Soldatenräte traten allerdings keineswegs von der Bühne ab. Die USPD unternahm vielmehr alles, um sie zu einer dem Rat der Volksbeauftragten übergeordneten Leitungs- und Kontrollinstanz aufzuwerten. Zu diesem Zweck erklärte sie den im Zirkus Busch tagenden Arbeiter- und Soldatenrat Großberlins zur zentralen Stellvertretung aller lokalen Arbeiter- und Soldatenräte des Reichs. Durch

³⁵ In „Der Zusammenbruch“, einem 1921 als Buch erschienenen Bericht über das Ende der Monarchie und die Anfänge der Republik, S. 209

³⁶ Text bei Huber (Fn. 6), S. 6 f.

³⁷ Huber (Fn.12), S. 726

³⁸ Scheidemann unterschlägt zudem, dass Ebert den Titel „Reichskanzler“ auch als Volksbeauftragter beibehielt. Er sicherte ihm neben dem Vorsitz im Rat, den er mit Haase teilen musste, den Rang des primus inter pares. Dass er nur ein Kanzler unter sechs anderen sei, hätte Ebert sich energisch verbeten.

³² Huber (Fn. 12), S. 722.

³³ Huber (Fn. 12), S. 711, 724, 778.

³⁴ Text bei Huber (Fn. 6), S. 3 f.

die Einsetzung eines Vollzugsrats verlieh sie dem Berliner Rat zudem Handlungsfähigkeit.³⁹ Außerdem betrieb die USPD die Einberufung der „Vollversammlung aus dem ganzen Reiche“, die sie sich in ihrem Koalitionsangebot vom 10. November ausbedungen hatte, mit allem ihr zu Gebote stehenden Nachdruck. Sie setzte insbesondere durch, dass der Berliner Arbeiter- und Soldatenrat alle lokalen Arbeiter- und Soldatenräte durch ein Rundschreiben vom 23. November⁴⁰ zur Wahl von Delegierten für einen auf den 16. Dezember angesetzten „Allgemeinen deutschen Rätekongress“ aufrief. Dieser Kongress sollte einen „Zentralrat“ als Führer der Rätebewegung einsetzen. Außerdem und vor allem aber sollte er über den Streit um die Wahl einer Nationalversammlung entscheiden.

Zur Vorbereitung dieser Entscheidung betrieb der Berliner Vollzugsrat eine vehemente Negativ-Propaganda. Sein Vorsitzender Richard Müller trumpfte auf: „Die Nationalversammlung ist der Weg zur Herrschaft der Bourgeoisie, ist der Weg zum Kampf; der Weg zur Nationalversammlung geht über meine Leiche.“⁴¹ was ihm für den Rest seines Lebens den Spitznamen „Leichen-Müller“ eintrug. Rosa Luxemburg rief zum Kampf gegen die Nationalversammlung auf mit den Worten:⁴² „Ohne den bewussten Willen und die bewusste Tat der Mehrheit des Proletariats kein Sozialismus: Um dieses Bewusstsein zu schärfen, diesen Willen zu stählen, diese Tat zu organisieren, ist ein Klassenorgan nötig: das Reichsparlament der Proletarier in Stadt und Land.“

Damit umriss Rosa Luxemburg das Gegenprogramm der Linken: Der bevorstehende Allgemeine deutsche Rätekongress soll einen „Zentralrat der Arbeiter- und Soldatenräte“ einsetzen, „der eine neue, den Grundsätzen der proletarischen Demokratie entsprechende Verfassung zu entwerfen hat. Letzterer ist einer von ihm⁴³ einzuberufenden konstituierenden Nationalversammlung vorzulegen.“⁴⁴ Statt einer vom Volk in seiner Gesamtheit frei zu wählenden, also eine Nationalversammlung, die der Zentralrat der Arbeiter- und Soldatenräte nach seinem Gutdünken bestellt! Keine freie, sondern eine proletarische Demokratie, keine Volks- sondern eine Klassenherrschaft, von der alle bürgerlichen Kräfte ausgesperrt bleiben. Kurzum alles so, wie es der Katechismus der russischen Revolution lehrte.

4. Der Weg zur Weimarer Nationalversammlung

Dass diese Töne die SPD zum sofortigen Aufgreifen der an sich vertagten „Frage der Konstituierenden Versammlung“

³⁹ Huber (Fn. 12), S. 780.

⁴⁰ Text bei Huber (Fn. 6), S. 33.

⁴¹ Am 18. November 1918 im Zirkus Busch; Huber (Fn. 6), S. 28.

⁴² In einer von ihr abgegebenen Erklärung des Spartakusbundes vom 20. November 1918; Huber (Fn. 6), S. 29.

⁴³ Hervorhebung vom Verfasser.

⁴⁴ So die am 18. November 1918 nach Richard Müllers „Leichen-Rede“ (Fn. 37) im Zirkus Busch beschlossene „Resolution des Groß-Berliner Arbeiter- und Soldatenrats über die Einberufung einer Delegiertenversammlung der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands“; Text bei Huber (Fn. 6), S. 28.

angetrieben hat, nimmt nicht weiter wunder, zumal sich die Anzeichen zu mehren begannen, dass die Arbeiterschaft mit großer Mehrheit auf der Seite der SPD stand.

a) Die „Große Reichskonferenz“ vom 25. November 1918

Ebert steuerte die Wahl der Nationalversammlung mit einer „Große Reichskonferenz“ an, zu der er über den Rat der Volksbeauftragten neben den Mitgliedern seines Kabinetts sämtliche Landesregierungen auf den 25. November 1918 nach Berlin einlud. Auf dieser Konferenz sollten alle anstehenden politischen Probleme – im Jargon der Gegenwart „hochrangig“ – erörtert werden. Neben der Haltung des Reichs in den bevorstehenden Friedensverhandlungen stand dabei natürlich die Verfassungsfrage im Vordergrund. Der Staatssekretär des Auswärtigen Wilhelm Solf hat es verstanden, beides miteinander zu verknüpfen. Er hob hervor, dass sich die Alliierten schwerlich auf Friedensverhandlungen mit einem verfassungsrechtlich noch nicht stabilisierten und daher noch unzuverlässigen Deutschland einlassen würden. Außerdem drohten die Vertreter Hessens, Württembergs und Badens mit dem Abfall Süddeutschlands vom Reich, wenn dieses nicht unverzüglich mit einer länderübergreifenden Verfassung für Ordnung und klare Verhältnisse Sorge. Das Schlusskommuniqué der Konferenz am 26. November hielt fest: „Der Berufung einer konstituierenden Nationalversammlung wird allgemein zugestimmt, ebenso der Absicht der Reichsleitung, die Vorbereitungen zur Nationalversammlung möglichst bald durchzuführen.“

b) Die WahlVO vom 30. November 1918

Dieser Beschluss verschaffte dem Projekt einer „Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung“ immerhin so viel Legitimität, dass Ebert es ohne allzu viel Rücksicht auf die Koalitionsabsprache mit der USPD auf die Tagesordnung des Rats der Volksbeauftragten setzen konnte. Bei seinen drei USPD-Kollegen stieß er so denn auch nur noch auf inhaltenden Widerstand. Sie fochten für einen möglichst späten Wahltermin. Nachdem ihnen dieser mit dem 16. Februar 1919 zugestanden wurde, stimmten Haase und Dittmann der Verordnung zu; Emil Barth enthielt sich der Stimme. So konnte der Rat die Verordnung am 30. November mit ihrer Verkündung im Reichsgesetzblatt⁴⁵ in Kraft setzen. Sie sah eine allgemeine, unmittelbare und geheime Wahl nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vor, setzte das Wahlalter vom bislang 25. Lebensjahr auf das 20. herab und räumte auch den im Kaiserreich vom Wahlrecht ausgesperrten Frauen das Stimmrecht ein. In insgesamt 38 Wahlkreisen sollte auf jeweils 150.000 Wahlberechtigte je ein Abgeordneter gewählt werden, was insgesamt 421 Mandate ergab.⁴⁶

Den „Allgemeinen deutschen Rätekongress“, dem der Berliner Arbeiter- und Soldatenrat die Entscheidung über die

⁴⁵ S. 1345.

⁴⁶ Die Verordnung ging von 433 Mandaten aus. Die Elsass-Lothringen zugedachten 12 Mandate konnten jedoch nicht vergeben werden, weil Elsass-Lothringen am Wahltag wieder französisch geworden war.

Nationalversammlung anvertrauen wollte, hat der Rat der Volksbeauftragten damit übergangen. Ihn verwies er darauf, dass er sich mit einem Veto gegen die Verordnung in Erinnerung bringen könne, das der Rat gegebenenfalls zum Anlass nehmen werde, erneut über die Wahl-Verordnung nachzudenken.

c) Der Allgemeine deutsche Rätekongress vom 16. Dezember 1918

Das Veto des Rätekongresses ist freilich ausgeblieben. Denn die Delegiertenwahlen in den örtlichen Arbeiter- und Soldatenräten bescherten den Befürwortern der Wahl nahezu eine 2/3-Mehrheit. Es zeigte sich, dass die Verfechter der Räterepublik lediglich in den Metropolen stark waren. Im „Hinterland“ dagegen traf die Räterepublik auch bei den Arbeitern auf eisige Ablehnung. Der linke Flügel des Kongresses blieb somit ohne jede Chance.⁴⁷ Sein Antrag, „unter allen Umständen an dem Rätensystem als Grundlage der Verfassung der sozialistischen Republik festzuhalten“, fiel mit 98 zu 344 Stimmen durch.⁴⁸ Den Antrag der Mehrheitssozialisten, den Wahltermin vom 16. Februar auf den 19. Januar 1919 vorzulegen, nahm der Kongress dagegen mit 400 gegen rund 50 Stimmen an.

Damit war der Verfassungsgebenden Nationalversammlung die Bahn gebrochen. Ihre Wahl hätte nur noch mit Gewalt aufgehalten werden können. Das hat der Spartakusbund so denn auch versucht. An den Weihnachtstagen 1918 und in der Woche vom 5. bis 10. Januar 1919 probten seine Anhänger in Berlin den bewaffneten Aufstand, bei denen aber die gerade eben von Gustav Noske neu formierten, durch Freikorps⁴⁹ verstärkten Regierungstruppen letztlich die Oberhand behielten, mit der Ermordung Rosa Luxemburgs und Karl Liebknechts aber auch die Schande des Verbrechens auf sich luden.

d) Die Wahl vom 19. Januar 1919

Am 19. Januar war der Spuk freilich vorbei. Die Wahlen gingen ohne ernste Zwischenfälle über die Bühne und bereiteten den Linksradiكالen wiederum eine schwere Niederlage. Die Wahlbeteiligung lag bei 83 %. Den Sieg errangen die SPD, das Zentrum, die linksliberale Deutsche Demokratische Partei (DDP). Diese drei Parteien schlossen sich zur „Weima-

rer Koalition“ zusammen, die in der Nationalversammlung mit einer Mehrheit von 282 zu 421 Sitze – einen Sitz mehr als 2/3 – das Feld beherrschte. Die konservative Deutschnationale Volkspartei kam auf immerhin 10,3 %, die nationalliberale DVP auf 4,4 %. Das verbannte das rechte Lager zwar auf die Oppositionsbank; mit seinen insgesamt 63 Stimmen ließ es sich aber keineswegs als unbedeutend abtun. Die USPD mit ihren nur 22 Mandanten traf das Schicksal der *quantité négligeable* dagegen mit seiner vollen Schärfe.⁵⁰

III. Die Nationalversammlung und ihr Werk

1. Weimar – der Namenspatron der neuen Republik

Die Nationalversammlung konstituierte sich am 6. Februar 1919 in Weimarer Nationaltheater,⁵¹ das sich bis zum 9. November 1919 noch Hoftheater und bis zum 19. Januar 1919 Landestheater genannt hatte. Mit Weimar hatten Bayreuth, Nürnberg und Jena konkurriert. Weimar erhielt aus polizeitaktischen Gründen den Zuschlag. Seine Topographie machte es besonders leicht, die Stadtgrenzen gegen per Bahn oder auf Lastwagen anreisende Unruhestifter abzuriegeln. Auch das Nationaltheater war leicht zu sichern. Dafür stand das vom Rat der Volksbeauftragten nach Weimar beorderte „Freiwillige Landjägerkorps“ des Generals Georg Maercker bereit.⁵² Es versteht sich, dass bei der Entscheidung für Weimar auch die Symbolkraft dieser Stadt als Vorort der deutschen Klassik hat eine Rolle gespielt hat, allerdings lediglich die eines gerne mitgenommenen Kollateral-Nutzens. Ihn hat man dann aber derart vehement gefeiert, dass bald Überdruß aufkam. Der „Berliner Lokalanzeiger“ hat ein gesetzliches Verbot gefordert, „den Geist von Weimar und den Geheimrat Goethe weiter in die Debatte zu ziehen“.⁵³

2. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919

In die Beratungen über die Verfassung trat die Nationalversammlung erst am 21. Februar ein. Zuvor musste sie eine andere, vordringlichere Aufgabe erledigen: Es galt, von der auf die wetterwendischen Regeln der Legitimität gegründeten revolutionären Ordnung zur standfesteren Legalität eines gesetzlich festgeschriebenen Staatsrechts zurückzukehren. Hätte die Nationalversammlung diese Aufgabe vertagt, so wäre sowohl ihre eigene, als auch die Autorität aller anderen Reichsorgane angreifbar geblieben. Jeder hinreichend Entschlossene und von einer hinreichenden Zahl – notfalls gewaltbereiter – Anhänger Unterstützte, hätte sie in Frage stellen und den Griff nach der Macht wagen können.

⁴⁷ Über den Verlauf des Kongresses berichtet Scheidemann (Fn. 35), S. 220 f.: „Erst war der Kongress das Ideal, eigentlich die Krönung der Bewegung gewesen. Kaum aber stellte sich heraus, dass er eine mehrheitssozialistische Majorität aufweise und sich auf die Zulassung von Liebknecht und Rosa Luxemburg, die nirgends gewählt worden waren, nicht einlassen wollte, als er ein Instrument der ‚Konterrevolution‘ wurde, das man bekämpfen und über dessen Beschlüsse man zur Tagesordnung übergehen müsse.“

⁴⁸ *Jellinek* (Fn. 4), S. 120; *Huber* (Fn. 12), S. 847 f.

⁴⁹ Durch das vom Rat der Volksbeauftragten erlassene Gesetz über die Bildung einer freiwilligen Volkswehr vom 12. Dezember 1918 (RGBI. S. 1424); Text auch bei *Huber* (Fn. 6), S. 49.

⁵⁰ Eine zeitnahe Analyse des Wahlergebnisses, findet sich bei *Jellinek* (Fn. 4), S. 122 f.

⁵¹ Sie hat nicht nur in Weimar getagt. Im Mai versammelte sie sich in der Aula der Berliner Universität. Ihre Plenarberatungen über die Verfassung hat sie jedoch in Weimar abgehalten. Nach deren Abschluss zog sie in das Berliner Reichstagsgebäude um; dazu *Jellinek* (Fn. 33), S. 123.

⁵² Dazu *Huber* (Fn. 12), S. 814 ff., 815.

⁵³ Zitiert nach FAZ vom 3.6.2009, S. 32.

Als Erstes erließ die Nationalversammlung daher am 10. Februar 1919 ein „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“.⁵⁴ Mit ihm nahm sie für sich die Kompetenz-Kompetenz des Souveräns in Anspruch: Sie stellte klar, dass es ihre und allein ihre Aufgabe sei, „die künftige Reichsverfassung sowie auch sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen“. Das stand ihr frei. Kraft ihrer Wahl durch das Volk war sie zur souveränen Herrin des Reichs aufgestiegen. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt setzte im Übrigen einen Staatenausschuss ein, aus dem später der Reichsrat hervorgegangen ist. Die „Geschäfte des Reichs“ und die Regierungsbildung legte es in die Hand eines Reichspräsidenten. Auch dessen Wahl behielt sich die Nationalversammlung selbst vor.

Einen Tag später, am 11. Februar, wählte die Nationalversammlung – wie in dem Gesetz vom Vortag vorgesehen – Friedrich Ebert zum ersten Reichspräsidenten, der sodann zwei Tage darauf, am 13. Februar, Philipp Scheidemann zum „Reichsministerpräsidenten“⁵⁵ und zugleich auch die Minister seines Kabinetts ernannte.⁵⁶

Damit war die Deutschland wieder „in Verfassung gebracht“. Seine Verfassung war zwar nur ein Provisorium, noch dazu ein ziemlich rudimentäres. Aber sie galt. Wer sich gegen sie auflehnte, beging Hochverrat. Die Berufung auf die revolutionäre Freiheit zur Auflehnung verfiel nicht mehr.

Auf der Grundlage des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt entfaltete die Nationalversammlung eine rege Gesetzgebungstätigkeit, aus der die Beratungen über die Annahme des Versailler Vertrags herausragen. Besondere Erwähnung verdient auch das „Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirt-

schaft“, das erste einer stattlichen Reihe weiterer Ermächtigungsgesetze, die belegen, dass Hitler den Kunstgriff des Ermächtigungsgesetzes nicht etwa erfunden, sondern mit ihm eine schon dem Kaiserreich vertraute und auch von der Weimarer Republik häufig genutzte Sonderform der „Notgesetzgebung“ kopiert hat.⁵⁷

3. Die Verfassungsberatungen

a) Hugo Preuß' Entwurf

Die eigentliche Arbeit an der Verfassung übertrug die Nationalversammlung einem „Verfassungsausschuss“. Das Plenum beschäftigte sich mit der Verfassung lediglich in den drei Lesungen, die nach deutscher Parlaments-Tradition jedes Gesetz durchlaufen muss. Die meiste Zeit widmete es naturgemäß der 2. Lesung, die vom 2. bis 21. Juli dauerte und 13 Sitzungstage in Anspruch nahm.

Die Erste Lesung begann am 24. Februar. Ihr lag ein von Hugo Preuß konzipierter Entwurf zugrunde, der allerdings keine Begründung enthielt. Deshalb musste Preuß die Begründung mündlich vortragen, eine rhetorisch alles andere als einfache Aufgabe, an der er, glaubt man Harry Graf Kessler, gescheitert ist. Graf Kessler, damals im Dienst des AA, hörte am Regierungstisch zu und vermisste bei Preuß' Vortrag den ihm vordringlich wichtigen Unterhaltungswert. Jedenfalls notierte er in seinem Tagebuch:⁵⁸ „Preuß begründete seinen Entwurf zur Reichsverfassung in einer unendlich langweiligen, farb- und temperamentlosen, schwerfälligen und schleppenden Rede; von der Größe des historischen Moments kein Hauch. Nach einer Stunde schlief ich ein und ging dann hinaus.“

Preuß war Sohn einer jüdischen Berliner Kaufmannsfamilie. Nach dem Studium in Berlin und Heidelberg hat er sich 1889 in Berlin bei Otto von Gierke habilitiert. Mit seiner akademischen Karriere stieß jedoch wegen seiner Herkunft auf Hindernisse. Eine Professur erhielt er erst 1906 an der Handelshochschule Berlin. Preuß' politische Heimat waren die Fortschrittspartei und später die von ihm im November 1918 mitbegründete Deutsche Demokratische Partei; er war also ein Linksliberaler. Ebert hat ihn bereits am 15. November 1918 zum Staatssekretär des Innern berufen, eigens um ihn mit der Konzeption der neuen Verfassung beauftragen. Walter Jellinek zufolge hat Ebert damit den „wohl am weitesten links gerichteten Staatsrechtslehrer des damaligen Deutschland“⁵⁹ ausgewählt, ein ungeschicktes Wort, das gerne missverstanden wird. Jellinek lag fern, Preuß als „Linken“ zu diffamieren.⁶⁰ Er wollte lediglich andeuten, dass es

⁵⁴ RGBI. S. 169; Text auch bei *Huber* (Fn. 6), S. 77. Mit einem solchen Gesetz hat auch die Frankfurter Nationalversammlung am 28. Juni 1848 ihre Arbeit begonnen; dessen Text ist bei *Huber*, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, 3. Aufl. 1978, S. 340 ff. zu finden.

⁵⁵ So die von § 8 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vorgegebene Amtsbezeichnung. Die verbreitete Ansicht, Scheidemann sei der erste Weimarer Reichskanzler gewesen, stimmt also nur ungefähr. Wer korrekt sein will, muss Gustav Bauer, den nach Scheidemanns Rücktritt am 21. Juni 1919 ernannten zweiten Reichsministerpräsidenten, als den ersten Weimarer Reichskanzler feiern; Bauer erhielt den Titel des Reichskanzlers am 14. August 1919 ipso iure mit dem Inkrafttreten des Art. 52 WRV („Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern.“). Auch in dieser Hinsicht penibel genau der Registerband zu *Hubers* *Deutscher Verfassungsgeschichte*, Bd. 8, 1991, S. 13.

⁵⁶ Scheidemanns Kabinettsliste ist zusammen mit den Kabinettslisten aller 20 Weimarer Regierungen bei *Huber* (Fn. 6, S. 674) zu finden. Die prominentesten Minister des Kabinetts Scheidemann waren Hugo Preuß, der „Vater der Reichsverfassung“ (Inneres), Gustav Noske (Reichswehr), Gustav Bauer, Scheidemanns Nachfolger (Arbeit) und Matthias Erzberger (ohne Geschäftsbereich), der als „Erfüllungspolitiker“ diffamierte, am 26. August 1921 ermordete Leiter der Versailler Waffenstillstandskommission.

⁵⁷ Dazu *Hans Schneider*, *Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933*, 2. Aufl. 1961, S. 6.

⁵⁸ *Harry Graf Kessler*, *Das Tagebuch*, 7. Bd. 2007, S. 157.

⁵⁹ *Huber* (Fn. 33), S. 127.

⁶⁰ Das haben andere getan. Die Neue Preußische Zeitung kommentierte Preuß' Tod am 9. Oktober 1925 „Dr. Hugo Preuß war im politischen Leben des deutschen und des preußischen Volkes eine höchst unangenehme Erscheinung.“ Die Kreuzzeitung charakterisierte ihn als „mit der Sozialdemokratie sympathisierenden jüdischen Demokraten“, ganz zu

unter den deutschen Staatsrechtslehrern der Jahre 1918/1919 keinen Sozialdemokraten gegeben hat, auf den Ebert an Preuß' Stelle hätte zurückgreifen können. Preuß war immerhin der Verfassungsrechtler seiner Zeit, der politisch der SPD am nächsten stand.

b) Die 2. Lesung und der Streit um die Reichsflagge

Um genauer zu schildern, was die Nationalversammlung bei der 2. und 3. Lesung des Verfassungsentwurfs bewegt hat, müsste von vielem die Rede sein, unter anderem von

- dem Bekenntnis der WRV zur Volkssouveränität und dem Streit um seine Formulierung;
- dem zum Kaiser-Ersatz gediehenen Amt des Reichspräsidenten;
- dem trigonalen Regierungssystem der WRV, das sich von dem bipolaren des GG dadurch unterschied, dass es die Reichsregierung nicht nur dem Reichstag, sondern auch dem Reichspräsidenten unterstellte;
- dem Grundrechtsteil der WRV;
- den durch Art. 140 GG in das Grundgesetz übernommenen Weimarer „Kirchenartikeln“;
- von dem deutlich anders als der „föderale Bundesstaat“ des GG gearteten „unitarischen Bundesstaat“ der Weimarer Republik.

Aber das würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Drum sei mit dem sogenannten „Flaggenstreit“⁶¹ – zugegebenermaßen etwas willkürlich – nur ein dem heutigen Betrachter eher nebensächlich anmutender, für die Weimarer Zeit aber sehr signifikanter Punkt herausgegriffen, der den Art. 3 WRV betrifft.⁶²

Für diesen Artikel hatte der Verfassungsausschuss den Satz empfohlen „Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold“, so wie er heute fast wortgleich in Art. 22 GG steht. Mit ihm wollte der Ausschuss eine neue nationale Kontinuität stiften, die auf 1848 und die Paulskirchen-Verfassung zurückverweist. Damit eckte er jedoch sowohl bei den Rechten als auch bei den Linken an. Die USPD hat mit einem Plädoyer für die „Rote Fahne“ ihre *actes de présence* gemacht. Dem rechten Lager, das ein gutes halbes Jahr zuvor zur Revolution und zum Sturz der Monarchie noch geschwiegen hatte, lieferte die Flaggenfrage die willkommene Gelegenheit, sich zurückzumelden. Es trat für Schwarz-Weiß-Rot ein, um die

Kontinuität mit den Farben des Kaiserreichs zu wahren.⁶³ Das fand beim Bürgertum immerhin so breiten Anklang, dass die Flaggenfrage zur Bekenntnisfrage und damit zu einem ernstesten Problem wurde, das die Weimarer Republik während ihrer gesamten 14 Jahre belastet hat. Wilhelm Kahl, Berliner Professor für Straf- und Kirchenrecht, in der Nationalversammlung der Sprecher der DVP brachte das auf den Punkt: „Das natürliche Volksempfinden hängt durchaus mit Zähigkeit und Liebe an der alten Fahne. Machen sie nicht die neue Verfassung dem deutschen Volk von Anfang an dadurch widerwärtig, dass Sie ihm etwas Heiliges, etwas Teures nehmen.“

Es ging – das sah Kahl geradezu prophetisch voraus – nicht nur um die Fahne. Es ging um die Akzeptanz des neuen Staates und seiner Verfassung. Das sahen auch die drei Koalitionsparteien so. Deshalb haben sie Schwarz-Weiß-Rot nicht kurz angebunden überstimmt, sondern nach einer langen Redeschlacht, beide Fahnen nebeneinander gelten lassen, die eine zu Land und die andere zur See.

Art. 3 WRV entpuppte sich freilich als Danaergeschenk⁶⁴. Er hat den Flaggenstreit nicht etwa geschlichtet, sondern im Gegenteil angeheizt. Seinetwegen kannte das Reich eine Vielzahl von Flaggen, teils schwarz-rot-goldene, teils schwarz-weiß-rote, um deren Festlegung fortwährend herumgestritten wurde. Die Stadt Potsdam trieb diese Streitereien auf die Spitze, in dem sie sich der Anordnung der preußischen Landesregierung, am Verfassungstag Schwarz-Rot-Gold zu flaggen, mit der Begründung widersetzte, dass „ein großer Teil der Bevölkerung, vielleicht die Mehrheit, der Verfassung vom 11. August, vor allem aber dem Flaggenwechsel, der im Jahre 1919 vollzogen wurde, ablehnend gegenüberstehe.“⁶⁵

Darüber kam es zu einer Serie von Prozessen bis hinauf zum Staatsgerichtshof des Reichs⁶⁶, die allesamt mit einem Sieg der Stadt Potsdam endeten. Diese Prozesse wären ein Thema für sich. Hier möge genügen, dass in der Potsdamer Renitenz gegen die Reichsfahne eine der Ursachen aufscheint, an denen die Weimarer Republik gescheitert ist.

schweigen von dem Unflat, den die Nationalsozialisten über Preuß und sein Werk ausgegossen haben.

⁶¹ Zu ihm *Klein*, Der Potsdamer Flaggenstreit in der Weimarer Republik, in: Festschrift für Roman Herzog, 2009, S. 190 ff. Wegen alles Übrigen sei auf *Guys*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, verwiesen; wegen des Grundrechtsteils der WRV auf *Pauly*, Grundrechtslaboratorium Weimar, 2004.

⁶² „Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke.“

⁶³ Das Kaiserreich hat die Farben schwarz-weiß-rot vom Norddeutschen Bund übernommen (Art. 55 RV 1871 „Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine ist schwarz-weiß-rot“).

⁶⁴ So *Hattenhauer*, Deutsche Nationalsymbole, 3. Aufl. 1998, S. 24.

⁶⁵ Nachzulesen in dem im Preußischen Verwaltungsblatt 1925, 488 veröffentlichten ersten Urteil des pr. OVG im Potsdamer Flaggenstreit.

⁶⁶ RGZ 121, Anhang S. 23 ff. Man stelle sich dieses Vorbringen transponiert in die Gegenwart vor: Eine Großstadt verweigert die Beflaggung ihrer Gebäude mit der Bundesfahne, weil „ein großer Teil der Bevölkerung, vielleicht die Mehrheit, der Verfassung vom 23. Mai 1949 [...] ablehnend gegenüberstehe“! Dass dies undenkbar wäre, beleuchtet wie weit sich die Bundesrepublik von der Weimarer Republik auch im Urteil ihrer Bürger unterscheidet.

c) Die Schlussabstimmung

Die 3. Lesung brachte letzte Korrekturen, darunter die Streichung des in der 2. Lesung beschlossenen Ausschlusses aller Mitglieder der ehemals landesherrlichen Familien vom passiven Wahlrecht bei der Reichspräsidentenwahl. Sie endete am 30. Juli mit der Schlussabstimmung, bei der 262 Abgeordnete mit „ja“ und nur 75 mit „nein“ stimmten; einer enthielt sich der Stimme.

Das war ein klares Votum. Es wurde allerdings dadurch nicht unerheblich getrübt wurde, dass 82 Abgeordnete der Abstimmung ferngeblieben waren. Mehr als die Hälfte der Abwesenden gehörten der SPD an. Sie waren über einige Abstimmungsniederlagen (vor allem bei der Wirtschaftsverfassung und bei der erwähnten „Antidynastischen Klausel“) verärgert. Dem verlieh die SPD-Fraktion mit einer sonderbaren Erklärung Ausdruck: Das Abstimmungsverhalten des „Bürgerlichen Blocks“, zu dem sich ihre beiden Koalitionspartner verschiedentlich mit den Deutschnationalen zusammengetan hatten, habe bei ihr „die schwersten Bedenken gegen die Annahme der Verfassung“ hervorgerufen; diese Bedenken habe die Fraktion nur im Vertrauen darauf zurückgestellt, dass sich „die weitere Entwicklung als stärker erweisen“ werde, als die ihr von dem Bürgerlichen Block in den Weg gelegten papierernen Hindernisse“. Dass die SPD die Normen der neuen Verfassung schon bei ihrer Annahme zu „papierernen Hindernissen“ gegen künftige Verfassungsbrüche kleingeredet hat, war ein alles andere als gutes Omen. Es stellte die Unverbrüchlichkeit der Verfassung in Frage.⁶⁷

d) Der Verzicht auf eine Volksabstimmung über die WRV

Immerhin war die Verfassung beschlossen. Ihre Annahme durch ein Plebiszit sah das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt bewusst nicht vor. Man befürchtete, dass dies den radikalen Linken, die der Räterepublik nachtrauerten, und den Rechten, die in Dolchstoßlegenden schwelgten, ein Tummelfeld für nicht nur verbale Abstimmungskämpfe liefern werde. Diese Sorge wog schwerer als der Legitimitätsgewinn, den eine plebiszitäre Bestätigung WRV versprochen hätte. Deshalb begnügte man sich mit der Legitimität, die aus der Wahl der Nationalversammlung am 19. Januar 1919 floss. In dieser Wahl und ihrem Ergebnis sah man ein antizipiertes Plebiszit auch für das Werk, das die Nationalversammlung schaffen werde.

Damit stand die WRV auf festerem Boden als das Bonner Grundgesetz, das bar jeden plebiszitären Salböls von einem nur von den westdeutschen Landtagen bestellten Parlamentarischen Rat beschlossen und von den gleichen Landtagen angenommen worden ist, die von ihren Wählern zu vielem anderen, jedoch mit Sicherheit nicht zur Gründung eines auf Westdeutschland beschränkten Teilstaats gewählt worden waren.⁶⁸ Das erklärt die Zuversicht, die Walter Jellinek 1929 bekundet hat: Die Reichsverfassung gilt, so schrieb er im

Handbuch des deutschen Staatsrechts:⁶⁹ „trotz starker Belastungsproben in den ersten Jahren ihres Bestehens. Den Kapp-Putsch vom Frühjahr 1920 hat sie ebenso überdauert wie die Münchener Revolte vom Herbst 1923 und das Elend der Inflationszeit. Die zehn Jahre haben sie zusehends gefestigt. Wer heute ihren Rechtsbestand oder ihre Fortdauer anzweifeln wollte, würde sich lächerlich machen.“

IV. Das Scheitern der Weimarer Reichsverfassung

Dass Hitlers Machtergreifung Walter Jellineks Optimismus schon 1933 den Boden entzogen hat, ist auf viele Ursachen zurückzuführen. Die meisten von ihnen sind außerhalb der WRV zu suchen.⁷⁰

1. Der Versailler Friedensvertrag

An erster Stelle ist der Versailler Friedensvertrag zu nennen, dem sich die Nationalversammlung am 23. Juni 1919 nach einer erregten Debatte hat beugen müssen. Er hat die Hoffnung zerstört, Deutschland könne sich durch den Verzicht auf die Monarchie einen einigermaßen erträglichen Verhandlungsfrieden erkaufen. Der Diktat-Frieden, den die Siegermächte Deutschland statt dessen auferlegt haben, lenkte den Zorn der Enttäuschten auf die junge Republik. Für die Gebietsverluste und die unerfüllbaren Reparationsforderungen des Versailler Vertrags suchten sie die Verantwortung nicht bei dem untergegangenen Kaiserreich, sondern bei denen, denen sie die Schuld an seinem Zusammenbruch zuschrieben. Schon das hat viele der Republik und ihrer Verfassung entfremdet.

Die verheerenden wirtschafts- und währungspolitischen Folgen der Reparationsforderungen kamen hinzu. Auch sie bewirkten, dass sich weite Kreise des Bürgertums gegen die Republik sperrten, ohne dass ihre Befürworter dagegen etwas hätten ausrichten können. Thomas Mann hat redlich versucht, die Deutschen „für die Republik zu gewinnen und für das, was Demokratie genannt wird“.⁷¹ Aber es ist ihm ergangen wie dem Pfarrer in der Kirche; er hat nur die erreicht, die ohnehin bereits gewonnen waren; die anderen, die er hat gewinnen wollen, haben sein Werben für die deutsche Republik ignoriert.

2. Die Versäumnisse des Kaiserreichs

Ein hohes Maß an Verantwortung für das Versagen der Weimarer Republik trifft auch das Bismarcksche Kaiserreich. Es hat allzu hartnäckig an der monarchischen Souveränität festgehalten und sich der längst zum Standard des europäischen Verfassungsrechts zählenden „Parlamentarisierung“ seiner Regierung widersetzt. Die Reichsverfassung 1871 gestand dem Reichstag lediglich eine Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung zu. Von der Regierungsbildung hat sie ihn dagegen gänzlich ausgeschlossen.

⁶⁷ Dazu Huber (Fn. 12), S. 1204 ff.

⁶⁸ Dazu Mußnug, Zustandekommen des GG und Entstehen der Bundesrepublik, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2003, S. 315 ff., 349 - 353.

⁶⁹ Jellinek, (Fn. 4), S. 137.

⁷⁰ Anregend hierzu Willoweit, ZNR 1990, 186.

⁷¹ Mann, Von deutscher Republik – Politische Schriften und Reden in Deutschland, 1984, S. 118 ff., 125.

Das hat die alte Trennung von Staat und Gesellschaft verfestigt. Der Reichstag musste sich mit der Rolle eines bloßen Kontrollorgans bescheiden, das die monarchische Gesetzgebung nur aufhalten, die Politik der monarchischen Regierung aber nicht mitgestalten konnte. Er blieb Wächter der kaiserlichen Reichsleitung; zu ihrem Träger hat er sich nicht aufschwingen können. Dementsprechend blieben die politischen Parteien Interessenverbände, die lediglich die Belange ihrer jeweiligen Klientel zu wahren suchten, die es aber nicht lernten, politische Verantwortung für den Staat in seiner Gesamtheit zu übernehmen. Das sahen sie nicht als ihre Aufgabe an. Ihr Selbstverständnis degradierte sie zu Milieuparteien von nur begrenzter Politikfähigkeit. Die SPD vertrat die Arbeitnehmerschaft, das Zentrum die Katholiken, die Freisinnigen, das liberale und Deutschnationalen das konservative Bürgertum. Es gehört zu den Tragödien der Weimarer Republik, dass ausgerechnet die NSDAP als erste weder regional gebundene, noch einer bestimmten sozialen Schicht verpflichtete Partei die verhängnisvolle Selbstbeschränkung der anderen Weimarer Parteien überwunden hat und sich so über sie erhoben hat.⁷²

Die WRV hat mit ihrem Bekenntnis zur Volkssouveränität den Gegensatz von Staat und Gesellschaft eingeebnet und einen Staat geschaffen, der von seinen Bürgern nicht mehr länger nur kontrolliert, sondern von ihnen getragen und über ihre politischen Parteien gelenkt werden wollte. Exakt darauf waren die Parteien Weimars nicht vorbereitet. Was das demokratische Verfassungsrecht von ihnen erwartet, hat sie das Kaiserreich nicht gelehrt. Für diese Parteien kam die Weimarer Republik daher zu früh. Sie vertraten nach wie vor nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern weiterhin primär ihre Anhänger. Statt miteinander im Geist der pluralistischen Demokratie zu kooperieren, pflegten sie ihre Gegnerschaften. Wurde die Lage schwierig, so redeten sie von Verfassungskrisen und suchten Hilfe beim Reichspräsidenten.

3. Das Regierungssystem der Weimarer Republik

Dieser Attitüde hätte die WRV entgegenwirken müssen. Sie hat sie jedoch eher gefördert. Denn sie hat sich nicht dezidiert genug zur parlamentarischen Regierungsform bekannt.⁷³

In ihrer konsequentesten Gestalt überträgt die parlamentarische Regierungsform die Regierungsbildung ausschließlich dem Parlament. Die Weimarer Reichsverfassung übertrug die Regierungsbildung statt dessen dem Reichspräsidenten. Dieser ernannte und entließ den Reichskanzler und seine Minister in eigener Machtvollkommenheit. Der Reichstag konnte ihn weder zur Ernennung eines bestimmten Kanzlers oder Ministers zwingen, noch ihn an der Entlassung des amtierenden Kanzlers oder eines seiner Minister hindern. So sagte es

Art. 53 WRV.⁷⁴ Aus der Perspektive dieses Artikels war die Weimarer Republik keine parlamentarische, sondern eine Präsidialdemokratie. Die WRV hat die Weimarer Republik aber auch nicht zur lupenreinen Präsidialdemokratie ausgebaut. Das hat ihr Art. 54 WRV⁷⁵ verhindert, der dem Reichstag die Macht gab, bei Nichtgefallen jeden vom Reichspräsidenten eingesetzten Kanzler oder Minister mit einem Misstrauensvotum zu stürzen.

Für Hugo Preuß sorgte diese Kombination der Regierungsbildung durch den Reichspräsidenten mit dem Regierungssturz durch den Reichstag für Ausgewogenheit im Parallelogramm der politischen Kräfte. Das kann man freilich auch anders sehen: Das Weimarer Regierungssystem war weder ein präsidiales, noch ein parlamentarisches, also mit anderen Worten weder Fisch, noch Fleisch.

Das hatte gravierende Folgen. Art. 53 und 54 WRV haben beim Reichstag den fatalen Irrtum genährt, die Regierungsbildung sei weiterhin – wie zu den Zeiten der untergegangenen Monarchie – allein die Aufgabe des Staatsoberhauptes und könne daher ganz diesem überlassen bleiben. Dass sich die parlamentarische Demokratie nicht in dem Recht des Parlaments zum Sturz der Regierung erschöpft, sondern dessen Teilhabe an der Regierungsbildung voraussetzt und damit die Parlamentsmehrheit zur konstruktiven Zusammenarbeit mit der von ihr bestellten Regierung anhält, hat der Reichstag darüber aus seinem Blick verloren. Genauer: Diese Einsicht – die Quintessenz allen wirklich demokratischen Regierens – ist dem Weimarer Reichstag nie in den Sinn gekommen. Ihm genügte, dass der ebenso wie er durch „das ganze deutsche Volk“ gewählte Reichspräsident⁷⁶ auch den von ihm ohne Zustimmung des Reichstags bestellten Regierungen ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation vermittelt hat. Die nicht vom Vertrauen des Reichstags getragenen, sondern vom Reichstag nur hingenommenen Präsidialkabinette – die sogenannten „Duldungsregierungen“ – konnte der Reichspräsident durch die Auflösung des Reichstags zumindest für eine kurze, aber oft die entscheidende Zeit vor dem parlamentarischen Misstrauensvotum schützen.⁷⁷ Außerdem konnte der Reichspräsident ihnen mit Notverordnungen beispringen, wenn der Reichstag ihre Gesetzesvorlagen ablehnte.

All das hat den Reichstag verleitet, die Entscheidung wer das Reich regieren soll, dem Reichspräsidenten zu überlassen und sich mit der Entscheidung zu bescheiden, wer das Reich *nicht* regieren soll. Infolge dessen fühlte sich der Reichstag

⁷⁴ Text oben in Fn. 2.

⁷⁵ „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzieht.“

⁷⁶ Art. 41 S. 1 WRV „Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volk gewählt“.

⁷⁷ Art. 25 WRV „(1) Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass. (2) Die Neuwahl findet spätestens am sechzigsten Tage nach der Auflösung statt.“

⁷² Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Bd. II 1987, S. 213, 226.

⁷³ Dazu Mußgnug, Der Beitrag des Grundgesetzes zur politischen Stabilisierung der Bundesrepublik, in: Mußgnug (Hrsg.), Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, 1990, S. 53 ff., 54 - 57.

der Regierung zu nichts verpflichtet. Er hielt es für klüger, von ihr Distanz zu wahren.

4. Die Instabilität des Weimarer Regierungssystems

Die Folgen sind bekannt. Keine der Weimarer Reichsregierungen hielt sich lange genug im Amt, um nachhaltige Erfolge erzielen, sich Respekt verschaffen und bei ihren Wählern festeren Rückhalt gewinnen zu können. Während die Bundesrepublik es in ihren mittlerweile 60 Jahren auf nur acht Bundeskanzler gebracht hat, kam die Weimarer Republik in ihren nur 14 Jahren auf insgesamt zwölf Reichskanzler. Litte die Bundesrepublik am gleichen Regierungsverschleiß, so hätte sie in den nunmehr 60 Jahren ihres Bestehens 48 Bundeskanzler auf ihren Schild heben und alsbald wieder fallen lassen müssen.

Die Namen der zwölf Weimarer Reichskanzler im Gedächtnis zu behalten⁷⁸, ist eine mnemotechnische Herausforderung. Leichter fällt, sich zu merken, dass einer von ihnen Marx, aber nicht Karl, sondern Wilhelm und ein anderer Luther, aber nicht Martin, sondern Hans hieß. Nur vier der Weimarer Reichskanzler⁷⁹ konnten länger als ein Jahr regieren. Selbst ein so profilierter Politiker wie Gustav Stresemann hat die Reichsregierung lediglich 3½ Monate⁸⁰ als Kanzler führen können.

Auch das erklärt das Scheitern der Weimarer Republik⁸¹. In den schweren Jahren der Inflation und der Weltwirtschaftskrise, in denen sie starke Regierungen benötigt hätte, schwächte sie der "Hader der Parteien". Weil der Reichstag sein Amt als Herr der Regierung nicht wahrnahm, musste der Reichspräsident fortwährend mit eigenmächtigen Kabinettsbildungen, Reichstagsauflösungen und Notverordnungen in die Bresche springen. Das gab den Gegnern der Weimarer Demokratie Auftrieb. Sie hatten es leicht, den Reichstag als "Schwatzbude" und die WRV als einen "Fetzen Papier" zu diffamieren.

⁷⁸ Sie lauteten: Philipp Scheidemann, Gustav Bauer, Hermann Müller, Constantin Fehrenbach, Joseph Wirth, Wilhelm Cuno, Gustav Stresemann, Wilhelm Marx, Hans Luther, Heinrich Brüning, Franz von Papen und Kurt von Schleicher. Rechnet man Adolf Hitler hinzu, weil er ebenfalls vom Reichspräsidenten im Verfahren des Art. 53 WRV ernannt worden ist, so war er der 13. Kanzler der Weimarer Republik, was den unheilkundenden Charakter bestätigt, den tridekaphobe Menschen der Zahl 13 beimessen.

⁷⁹ Joseph Wirth, Wilhelm Marx, Hans Luther und Heinrich Brüning.

⁸⁰ Vom 13. August bis 30. November 1923. Danach gehörte Stresemann allerdings bis zu seinem Tod am 3. Oktober 1930 den Kabinetten Marx, Luther und Müller als Außenminister an. Stresemann ist freilich eine Ausnahmerecheinung. Obwohl als „Erfüllungspolitiker“ auch Anfeindungen ausgesetzt, sicherten ihm seine unbestreitbaren außen- wie innenpolitischen Erfolge und seine Auszeichnung mit dem Friedensnobelpreis 1926 ein deutlich längeres politisches Überleben als es allen anderen Weimarer Spitzenpolitikern beschieden war.

⁸¹ Vgl. zu alle dem Böckenförde, DÖV 1981, 946.

Um diesen Anfeindungen standhalten zu können, hätte die Weimarer Republik den Zuspruch ihrer Bevölkerung gebraucht. Mit einem „Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt“, wäre sie vielleicht zu retten gewesen⁸². Aber dieses Plebiszit der öffentlichen Meinung ist ausgeblieben. Schlimmer noch, es schlug in ein immer unmissverständlicheres Plebiszit gegen die Weimarer Republik und ihre Verfassung um. Der Reichstag und mit ihm das Volk gewöhnten sich an die Diktatur des Reichspräsidenten und verlernten darüber, den Diktatoren zu misstrauen.

V. Ausblick

Die Bundesrepublik hatte es leichter. Von den Dolchstoß- und Im-Felde-unbesiegt-Legenden, die das politische Leben der Weimarer Republik vergiftet haben, blieb sie verschont. Wer am Zweiten Weltkrieg und der Katastrophe von 1945 die Schuld trug, lag auf der Hand. Der Nationalsozialismus hatte sich durch seine Verbrechen selbst ad absurdum geführt. Der Wiederaufbau band alle Kräfte und das "Wirtschaftswunder" der 50er-Jahre stiftete Zufriedenheit. Deshalb verwundert nicht weiter, dass der Bundesrepublik die politische Stabilität, die der Weimarer Republik versagt geblieben ist, ohne viel eigenes Zutun in den Schoß gefallen ist. Aber die Gunst der Stunde allein hätte nicht ausgereicht, hätte die Bundesrepublik mit dem Bonner Grundgesetz nicht eine Verfassung erhalten, die aus den Fehlern der WRV gelernt hat.

So lebt die Weimarer Verfassung entgegen dem eingangs Gesagten wohl doch weiter. Auch wenn sie der Weimarer Republik nicht hat helfen können, so hat sie doch der Bundesrepublik Deutschland zu der Verfassung verholfen, die mit gutem Grund die beste Verfassung genannt wird, die Deutschland je gehabt hat.

⁸² Dafür hat Rudolf Smend mit seiner Integrationslehre ebenso eindrucksvoll wie erfolglos geworben; vgl. seine 1928 erschienene Schrift „Verfassung und Verfassungsrecht“; abgedr. in Smends „Staatsrechtlichen Abhandlungen“, 1955, S. 119 ff., 136.