

Walter Mühlhausen

Die Weimarer Reichsverfassung

vom 11. August 1919

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Das Ende der Verfassungsarbeit in Weimar

Beginn der Demokratie in Weimar

Stufen der Verfassungsschöpfung

Die Unterzeichnung der Verfassung

Die Weimarer Verfassung

Zwischen Volksherrschaft und Ersatzkaisertum -

Problemfelder einer Verfassung

„Eine gute Verfassung in schlechter Zeit“

Weiterführende Literatur

Über den Autor

Impressum

Vorwort

Vom 6. Februar bis zum 21. August 1919 tagte die Nationalversammlung in Weimar. Von den während dieser Zeit abgehaltenen 86 Sitzungen fanden 85 in der Residenzstadt an der Ilm statt. Das erste demokratische Reichsparlament in der deutschen Geschichte, das am 19. Januar 1919 gewählt worden war, legte in Weimar den Grundstein für die erste deutsche Republik. Neben einer allgemeinen Gesetzgebungstätigkeit, der Bestimmung der Regierungsorgane und der Entscheidung über den Versailler Friedensvertrag war eine ihrer zentralen Aufgaben die Erarbeitung einer Verfassung. Am 31. Juli 1919 verabschiedete die Nationalversammlung mit 262 Stimmen von SPD, Zentrum und DDP gegen 75 Stimmen von DVP, DNVP und USPD die „Verfassung des Deutschen Reichs“, die von Reichspräsident Friedrich Ebert am 11. August 1919 unterzeichnet und auf die er am 21. August vereidigt wurde. Die Verfassung, die als die freiheitlichste und demokratischste ihrer Zeit galt, legte das Fundament eines modernen parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaates. Von ihr gingen bedeutende Wirkungen für die deutsche Demokratiegeschichte aus.

Das Ende der Verfassungsarbeit in Weimar

Beginnen wir mit dem Schlussakkord: Das Bild auf dem Umschlag dieser Schrift stammt vom 21. August 1919. Auf dem Balkon des Nationaltheaters in Weimar versammeln sich Vertreter von Regierung und Parlament. Die Aufnahme dokumentiert ein Ende im doppelten Sinne: Die hier seit dem 6. Februar 1919 tagende Nationalversammlung kommt am 21. August zu ihrer letzten Sitzung in der Residenzstadt des einstigen Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach zusammen. Zugleich markiert dieser Tag auch das Ende der Arbeit an der Reichsverfassung, denn mit der Vereidigung von Reichspräsident Friedrich Ebert (SPD) auf die am 31. Juli verabschiedete „Verfassung des Deutschen Reichs“ ist das Werk vollendet. Der eigentliche Geburtstag der Weimarer Verfassung ist der 11. August 1919, der Tag, an dem sie vom Reichspräsidenten unterzeichnet worden ist und der ab 1921 als nationaler Festtag begangen werden wird, ohne ein offizieller Nationalfeiertag zu sein. Die am 19. Januar gewählte Nationalversammlung hielt in Weimar 85 ihrer ersten 86 Sitzungen ab. Lediglich zur 39. Sitzung am 12. Mai, der großen Protestkundgebung gegen den Entwurf des Versailler Friedensvertrages, versammelte sie

sich in der Neuen Aula der Berliner Universität. Der „Rat der Volksbeauftragten“, die revolutionäre Übergangsregierung, hatte am 14. Januar 1919 über den Tagungsort der Nationalversammlung befunden, wobei das Plädoyer des Vorsitzenden Friedrich Ebert letztlich den Ausschlag für Weimar gab. Drei Gründe sprachen für die Stadt im Herzen Deutschlands mit ihren 37.000 Einwohnern: Sie galt in jeder Hinsicht als ein sicherer Ort, im Gegensatz zu Berlin, wo noch die Januar-Unruhen der linksradikalen Kräfte, der sogenannte „Spartakus-Aufstand“, nachwirkten. Außerdem äußerten die Länder im Süden und Westen Deutschlands starke Bedenken gegen die Reichshauptstadt als Versammlungsstätte. Die Wahl eines Ortes in der Mitte des Reiches würde daher, so Ebert, den Einheitsgedanken und die Zusammengehörigkeit im Reich fördern: „Es wird in der ganzen Welt angenehm empfunden werden, wenn man den Geist von Weimar mit dem Aufbau des neuen Deutschen Reiches verbindet.“ Der Geist der Stadt der deutschen Klassik, der Stadt Goethes und Schillers, sollte auch auf die neue Republik strahlen und als Leitlinie für die republikanische Verfassungsschöpfung dienen. Hier nun im Schatten des Goethe-Schiller-Denkmal sollte die demokratischste aller deutschen Verfassungen geschaffen werden. Mit der Vereidigung des republikanischen

Staatsoberhaupt endete die Nationalversammlungsperiode in Weimar, und auch die Verfassungsarbeit fand ihren eigentlichen Abschluss. Am 11. Februar war der sozialdemokratische Parteivorsitzende Friedrich Ebert zum Reichspräsidenten gewählt worden. Er hatte seit dem 9. November 1918 zunächst als „Reichskanzler für einen Tag“ und dann ab dem 10. November als führender Kopf der Revolutionsregierung den Weg in die Republik gebahnt. Nun stand am 21. August seine Vereidigung an. Gegen 17 Uhr betrat er gemeinsam mit dem Präsidenten der Nationalversammlung, Constantin Fehrenbach von der Zentrumspartei, den festlich in den neuen Reichsfarben Schwarz-Rot-Gold geschmückten Saal. Mit einem Exemplar der Verfassung in der Hand leistete Ebert den in Artikel 42 der Verfassung vorgeschriebenen Eid. Auf eine religiöse Beteuerung verzichtete er wie die meisten Sozialdemokraten seiner Alterskohorte aus der Kirche ausgetretene Ebert. Nach seiner Dankesrede an die Nationalversammlung begab er sich mit Fehrenbach und Mitgliedern der Regierung auf den Balkon des Theaters, wo er das Wort an die Weimarer richtete. Die Arbeit im Thüringischen war vollbracht. Regierungsspitzen und Parlamentarier verließen die Stadt. Die

Nationalversammlung tagte von nun an in Berlin, bis der im Juni 1920 gewählte erste Reichstag an ihre Stelle trat.

Beginn der Demokratie in Weimar

Das Verfassungsparlament war am 19. Januar 1919 gewählt worden; den Termin hatte der Allgemeine Kongress der Arbeiter- und Soldatenräte Mitte Dezember 1918 mit einer großen Mehrheit von 8:1 festgelegt. Mit seiner gleichzeitigen glatten Absage an das Rätssystem wies der Revolutionskonvent den Weg in die parlamentarische Demokratie. Im Januar dann durften erstmals auch Frauen reichsweit wählen und auch gewählt werden. Die Einführung des Frauenwahlrechts hatte die Revolutionsregierung am 12. November 1918 verfügt. Zugleich war das Verhältniswahlssystem anstatt des den Wählerwillen verzerrt widerspiegelnden Mehrheitswahlrechts des Kaiserreiches verordnet und das Wahlalter auf 21 Jahre abgesenkt worden. In den ersten wirklich freien, allgemeinen und geheimen Wahlen lag die SPD mit 37,9 Prozent weit vorn. Die USPD erzielte 7,6 Prozent. Die eine Räteherrschaft anstrebende revolutionäre Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), zu diesem Zeitpunkt noch eine Splittergruppe, kandidierte aus Ablehnung der parlamentarischen Demokratie nicht. Auf Platz zwei kam die katholische Zentrumsparterie mit 19,7 Prozent. Die

linksliberale Deutsche Demokratische Partei (DDP) verbuchte 18,5 Prozent, ihre rechtsliberale Konkurrenz, die Deutsche Volkspartei (DVP), lediglich 4,4 Prozent. Die dem untergegangenen Kaiserreich nachtrauernde konservative Deutschnationale Volkspartei (DNVP) brachte es auf immerhin 10,3 Prozent. Unter den insgesamt 423 Abgeordneten der Nationalversammlung befanden sich nur 37 Frauen: Das entsprach einem Frauenanteil von 8,7 Prozent. Während der gesamten Republik bewegte sich die Frauenquote im Reichstag in etwa auf dieser Höhe. Das Wahlvolk hatte gesprochen, die Volksvertreter sollten nun entscheiden. Nach der Eröffnung der Nationalversammlung am frühen Nachmittag des 6. Februar 1919 durch Friedrich Ebert widmete sie sich ihren zentralen Aufgaben: der Besetzung der obersten Regierungsorgane, also von Reichspräsident und Regierung, der Ausarbeitung einer Verfassung und dem Abschluss eines Friedensvertrages. Die Versammlung wählte am 11. Februar Ebert zum Reichspräsidenten, der ebenfalls auf das höchste Staatsamt Anspruch anmeldende Philipp Scheidemann, der andere SPD-Vorsitzende, musste sich mit dem Posten des Regierungschefs (offizieller Titel: „Reichsministerpräsident“) begnügen. Seine „Weimarer Koalition“ aus SPD, Zentrum und DDP, die sich auf eine komfortable Dreiviertelmehrheit

stützen konnte, zerplatzte an der Entscheidung über den Friedensvertrag. Die eigentliche Verfassungsarbeit war überlagert von der Frage der künftigen Friedensordnung. Das Ganze wurde hochemotional, als die Siegermächte am 7. Mai 1919 den ohne vorherige Verhandlungen mit dem besiegten Deutschland zustande gekommenen Entwurf präsentierten. Mit Gebietsabtretungen, Reparationen und Einschränkungen der Souveränität sowie der Zuweisung der Schuld am Weltkrieg wurde er als erniedrigend und unannehmbar empfunden. Durch das Land ging ein Aufschrei der Empörung. Das verzweifelte, letztendlich vergebliche Hoffen auf Verbesserungen und das Ringen um die Annahme absorbierte wesentliche Kraft des Parlaments. Das Kabinett Scheidemann trat zurück, nachdem es ein Patt zwischen den Ministern ergeben hatte, die den Vertrag strikt ablehnen wollten, und jenen, die ihn zähneknirschend anzunehmen bereit waren. Der Nationalversammlung blieb schließlich keine andere Wahl, als am 22. und 23. Juni 1919 die vom Sozialdemokraten Gustav Bauer geführte neue Reichsregierung, die nach dem Rückzug der DDP vorübergehend allein aus SPD und Zentrum bestand, zur Unterschrift unter den Versailler Vertrag zu ermächtigen.

Stufen der Verfassungsschöpfung

Der Austritt der DDP beeinflusste die weitere Arbeit an der Verfassung nicht wesentlich. Im öffentlichen Diskurs überragte die Friedensfrage alle anderen Themen, auch die Entwicklung des Staatsgrundgesetzes. Während die Nationalversammlung beim Friedensvertrag zwangsweise die Altlasten des Kaiserreiches zu schultern hatte, ging sie mit Begeisterung an die Ausgestaltung der Verfassung, konnte sie doch in Eigenverantwortung den Weg in die Demokratie planen. Das hieß allerdings nicht, dass man einmütig agierte. Die Spannweite der politischen Grundanschauungen reichte von überzeugten Anhängern der Republik bis hin zu ihren schärfsten Gegnern. Dazwischen agierten die „Vernunftrepublikaner“ und „Herzensmonarchisten“, die sich nur zögerlich mit der neuen Ordnung anfreunden konnten. Aufgrund der höchst unterschiedlichen Interessenlagen war die Arbeit an der Verfassung von Kontroversen und dem Aushandeln von Kompromissen geprägt. Bis zur Verabschiedung der Verfassung galt das am 10. Februar vom Parlament beschlossene knappe „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“, das bereits die Grundstruktur der späteren

Verfassungsorgane abbildete. Mit zwei weiteren Verordnungen wurden die Lücken der vorläufigen Verfassung geschlossen: durch das Übergangsgesetz vom 4. März, das „die Brücke zwischen dem alten vorrevolutionären und dem neuen nachrevolutionären Recht“ darstellte (so Reichsminister Eugen Schiffer von der DDP), und durch den Erlass des Reichspräsidenten über die Errichtung der obersten Reichsbehörden vom 21. März. Eine wichtige Vorentscheidung für die Ausformung der Verfassung war mit der Berufung von Hugo Preuß zum Staatssekretär und damit zum Chef des Reichsamts des Innern am 15. November 1918 gefallen. Für den Volksbeauftragten Ebert war der Rektor der Berliner Handelshochschule einer der „hervorragendsten Staatsrechtler“, der sich nicht durch Beteiligung an der Kriegspolitik kompromittiert hatte. Bereits 1917 hatte ihn die Oberste Heeresleitung mit Vorschlägen zur demokratischen Verfassungsänderung beauftragt. Unter der Federführung von Preuß, einem Mann der Fortschrittspartei, der sich nach dem Sturz der Monarchie der DDP anschloss, wurde ein von liberaldemokratischem Gedankengut durchdrungener Verfassungsentwurf entwickelt. Der Ursprungsentwurf enthielt bereits wesentliche Elemente der späteren Verfassung. So schuf Preuß im Misstrauen gegenüber den

Parteien einen starken Präsidenten, den er als Sachwalter des Gemeinwohls verstanden wissen wollte. Der Entwurf wurde in den Gesprächen mit der Revolutionsregierung Mitte Januar 1919 um die von Preuß bewusst ausgelassenen Grundrechte erweitert. In den anschließenden Beratungen mit dem „Staatenausschuss“, der Vertretung der Länder, erfuhr sein unitaristisches Konzept eine deutliche Abschwächung zugunsten der Länderrechte und einer Institutionalisierung des Ländereinflusses über den Bundesrat. Die von ihm angedachte territoriale Flurbereinigung durch die Schaffung etwa gleich großer Länder, was auf Zerschlagung des übermächtigen Preußen und Zusammenlegung der Kleinstaaten zielte, wehrten die Länder ab. Am 24. Februar 1919 stellte Preuß den modifizierten Verfassungsentwurf der Nationalversammlung vor. Die eigentlichen Verfassungsberatungen fanden dann in dem 28-köpfigen Verfassungsausschuss statt, der nach der ersten Generaldebatte im Plenum seine Arbeit am 4. März 1919 aufnahm. Entsprechend der Fraktionsstärke entsandten die Parteien ihre Vertreter: SPD elf, Zentrum sechs, DDP fünf, DNVP drei, DVP zwei und USPD einen. Zu seinem Vorsitzenden bestimmte der Ausschuss den Württemberger Urliberalen Conrad Haußmann (DDP). In zwei Beratungsrunden, deren erste vom 4. März bis zum 2.

Juni und deren zweite dann vom 3. bis 18. Juni dauerte, wurde der Entwurf in insgesamt 42 Ausschusssitzungen in eine neue Form gegossen und schließlich dem Plenum zur Beschlussfassung vorgelegt. Es folgten dann noch sogenannte „Nachberatungen“ in drei Zusammenkünften zwischen dem 23. Juni und 26. Juli (43. bis 45. Sitzung). Die Mitglieder waren ausgewiesene Verfassungsexperten; darunter befanden sich 16 Juristen. Angesichts der Beratungen hinter verschlossenen Türen waren die Debatten weitgehend frei von polemischen Noten. Ein grundlegender Streitpunkt kreiste um die Rechte des Reichspräsidenten. Schon bei der ersten Lesung am 28. Februar mahnte der SPD-Abgeordnete Richard Fischer vor zu weitreichenden Kompetenzen des Staatsoberhauptes, vor allem aus der Befürchtung, dass „eines Tages ein anderer Mann, aus einer anderen Partei, vielleicht sogar aus einer reaktionären, staatsstreichlüsternen Partei an dieser Stelle stehen wird“ und die Möglichkeiten der Verfassung gegen ihren Sinn verwenden könne. Und in der zweiten Lesung am 5. Juli kamen Bedenken von Oskar Cohn (USPD), dass einmal ein „nichtsozialdemokratischer Präsident“, ein Herr „von den Deutschnationalen“ oder – wenn schon nicht gleich ein Mitglied des gewesenen Herrscherhauses – doch zumindest ein „Trabant der Hohenzollern, vielleicht ein

General“ dieses einflussreiche Amt bekleiden könne. So müsse man sich fragen, wie ein solcher Amtsinhaber die Kompetenzen handhaben würde. Trotz diesen Mahnrufes von Cohn, der Unheil am Horizont heraufziehen sah, wurde in der abschließenden dritten Lesung die Machtvollkommenheit des Reichspräsidenten sogar noch zementiert. Die vom liberalen Parteiführer Friedrich Naumann angestoßene Diskussion um den knappen Grundrechtskatalog löste langatmige Debatten aus. Insgesamt erfuhr der Grundrechtsteil eine völlige Umgestaltung. Auch in der Schulfrage kam es zu heftigen Kontroversen, die beinahe zur Sprengung der Koalition geführt hätten und erst am Ende durch einen Kompromiss von SPD und Zentrum gelöst wurden. Zwar wurde als Regelschule die für alle Bekenntnisse gemeinsame „Simultanschule“ verankert, aber auch die Möglichkeit des Aufbaus von Konfessionsschulen bei entsprechendem Elternwillen eröffnet. Es erscheint in der Rückschau doch etwas befremdlich, dass um die künftigen Reichsfarben ein höchst emotionaler Streit in ungewöhnlicher Schärfe entbrannte. Das ist insofern erklärlich, weil es hier um eine leicht verständliche Problematik ging, war dies doch „die volkstümlichste Frage des ganzen Verfassungswerkes“, wie ein Abgeordneter der DNVP meinte. Preuß hatte das

kaiserliche Schwarz-Weiß-Rot durch das Schwarz-Rot-Gold der Revolution von 1848 ersetzt und damit bei weiten Teilen im bürgerlichen Lager einen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Im Ausschuss mühte man sich um eine Lösung, beide Farbenspiele doch irgendwie zur Geltung zu bringen. Die Nationalversammlung schloss einen ebenso faulen wie fragwürdigen Kompromiss, der am 3. Juli mit 211 gegen 90 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen wurde; 119 Abgeordnete fehlten. Am Ende lautete Artikel 3: „Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke.“ Nur ganz verschämt bekannte sich die Handelsflagge zu den republikanischen Farben. Der für Befürworter wie Gegner der neuen Farben gleichermaßen wenig zufriedenstellende Kompromiss markierte den Beginn eines Farbenwirrwarrs, der durch spätere Ausführungsverordnungen zusätzlich verkompliziert wurde. Über die Farben drückte sich Gesinnung aus: Die Republikaner flaggten schwarz-rot-gold, die Republikgegner trugen das Schwarz-Weiß-Rot vor sich her. Der vom Verfassungsausschuss entwickelte, gegenüber der ursprünglichen Fassung doch erheblich erweiterte Entwurf wurde im Plenum zwei abschließenden Lesungen unterzogen: Die zweite Lesung fand vom 3. bis 22. Juli, die

dritte vom 29. bis 31. Juli statt. Hierbei wurden noch einige Veränderungen vorgenommen, wobei der Kompromiss zwischen den Regierungspartnern SPD und Zentrum in der leidenschaftlich diskutierten Schulfrage besondere Bedeutung besaß. In der abschließenden dritten Lesung positionierten sich die Sprecher der Fraktionen: Adelbert Düringer begründete das Nein für die Deutschnationalen, von denen er selbst als „überzeugte Monarchisten“ sprach, mit einer grundsätzlichen Ablehnung der Republik; diese sei eine den Deutschen wesensfremde Staatsform. Rudolf Heinze führte für die DVP als Grund für ihr Nein an, dass damit das 1871 begründete Kaiserreich, dem er nachtrauerte, in Bausch und Bogen verdammt werde. Er machte vielschichtige Vorzüge „der Monarchie vor der Republik“ aus. Kurzum: Die neue Republik sei mit dem eigenen „nationalen Empfinden“ nicht vereinbar und werde letztlich zu einer minderwertigen „Parteiherrschaft“ führen. Demgegenüber lobten die Redner der drei verfassungstragenden Parteien SPD, Zentrum und DDP die neue staatsrechtliche Grundlage aus ganz unterschiedlichen Perspektiven und Motiven, wenn auch jede für sich meinte Punkte der Kritik anmelden zu müssen. Aber allen drei Parteien war klar, dass zum Wesen der Demokratie auch der Kompromiss gehörte. Und dieser schlug sich in der

Verfassung nieder. In einer Koalition konnte man das eigene Parteiprogramm nicht eins zu eins umsetzen. Gleichwohl konnten alle drei mit den in den strittigen Punkten ausgehandelten Artikeln leben. Am 31. Juli 1919 verabschiedete das Parlament dann mit 262 Stimmen von SPD, Zentrum und DDP gegen 75 Stimmen von DVP, DNVP und USPD (bei einer Enthaltung) die „Verfassung des Deutschen Reichs“. 86 Volksdeputierte, davon 67 von den verfassungstragenden Parteien (allein 44 der SPD), nahmen nicht an der namentlichen Abstimmung teil. Da bei vielen lediglich ein „fehlt“ (und kein „krank“ oder „beurlaubt“) vermerkt ist, dokumentiert dies ein Unbehagen im demokratischen Lager. Das lag wie ein Schatten auf dem Votum. Es war ein schlechter Start für die Verfassung. Dennoch: Gestützt auf mehr als drei Viertel der Abstimmenden, hinter denen auch drei Viertel des Wahlvolkes standen, war ein Staatsgrundgesetz geschaffen worden, das in aller Konsequenz auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierte. Von daher erklärt sich die nahezu überschwängliche Reaktion von Reichsinnenminister Eduard David (SPD), der die Verfassung als die „einer sozialen Demokratie“ feierte. Nirgends auf der Welt sei die Demokratie konsequenter verfassungsrechtlich fixiert worden: „Die deutsche Republik ist fortan die

demokratischste Demokratie in der Welt.“ Und Nationalversammlungspräsident Constantin Fehrenbach beendete die Sitzung am 31. Juli 1919 mit den Worten: „Wir stehen am Schlusse eines wichtigen, hochbedeutsamen Werkes, auf das die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung stolz sein kann.“ In der Tat konnten die Verfassungsschöpfer auf ihr Werk stolz sein, aber: Die Verfassung mit Leben zu erfüllen, lag nun neben dem Parlament auch in anderen Händen. So war es Aufforderung und Mahnung zugleich, wenn Fehrenbach weiter ausführte: „So legen wir nun die Verfassung in die Hände des deutschen Volkes, das wir dadurch zum freiesten Volke der Erde gemacht haben. [...] Die politische Gewalt ruht bei der aus allgemeinen und freiesten Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung und dann schließlich in ganz besonderen wichtigen Fällen beim Volke selbst. Die Grundlagen für freieste Betätigung aller im Volke schlummernden Kräfte im politischen und wirtschaftlichen Leben sind gelegt. [...] Möge [...] das deutsche Volk [...] die ihm verliehene Freiheit ausnutzen [...], immer nur bedacht auf das Wohl des Ganzen.“ Würden das Volk und seine Vertreter ihre Chance zur freiheitlichen Gestaltung der Republik nutzen?

Die Unterzeichnung der Verfassung

Nachdem die Reichsverfassung von der Nationalversammlung verabschiedet worden war, benötigte sie – neben der Zeichnung durch die Mitglieder der Reichsregierung – noch die Unterschrift des Reichspräsidenten. Als Urkunde diente ein gedrucktes Exemplar aus der Beratungsphase, das in Druckschrift mit „Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs“ überschrieben war. Kurzerhand strich man die Worte „Entwurf einer“ und fügte stattdessen ein handschriftliches „Die“ ein. Jetzt lautete die Überschrift: „Die Verfassung des Deutschen Reichs“. Später sollte sie weithin „Weimarer Verfassung“ oder „Weimarer Reichsverfassung“ genannt werden. Schon Hugo Preuß hatte bei der Vorstellung des Verfassungsentwurfs am 24. Februar vor der Nationalversammlung von der „freistaatlichen deutschen Verfassung von Weimar“ gesprochen. Und der Vorsitzende des Verfassungsausschusses, Conrad Haußmann, war in der dritten Lesung am 29. Juli der Ansicht, dass „diese Verfassung in der Geschichte Deutschlands und in der Weltgeschichte künftig den Namen ‚Weimarer Verfassung‘ führen“ solle, sozusagen als Dank und Hommage an die

Stadt für die Beherbergung der Nationalversammlung. Nun – offiziell trug die Verfassung diesen Namen nicht, aber die Bezeichnung bürgerte sich ein, bis in die heutigen Tage. Doch taucht der Name der Stadt an der Ilm nicht am Ende des Verfassungsdokuments vor den Unterschriften von Reichspräsident und der Kabinettsmitglieder auf, sondern der des kleinen thüringischen Erholungsortes Schwarzburg ca. 60 km südlich von Weimar. Der Grund: Hier machte Reichspräsident Friedrich Ebert seit dem 29. Juli mit seiner Ehefrau Louise Urlaub. Die zur Unterzeichnung vorbereitete Verfassungsurkunde wurde am 11. August durch einen Referenten des Reichsinnenministeriums ins Schwarzatal gebracht, um sie dem Reichspräsidenten zur Unterschrift vorzulegen. Eberts Zeichnung am 11. August in Schwarzburg erfolgte ohne Zeremoniell, ohne nachhaltige Feierlichkeiten und sorgte für kein Aufsehen in der Öffentlichkeit. Der Akt ist fotografisch nicht einmal dokumentiert. In der Ausgabe des Reichsgesetzblattes vom 14. August wurde die Verfassung dann verkündet und damit rechtskräftig.

Die Weimarer Verfassung

Seit dem Sturz der Monarchie am 9. November 1918 schwebte über allem die Frage: Was soll aus Deutschland werden? Die Verfassungsschöpfer schufen in Artikel 1 Klarheit: „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Das Volk als Inhaber der Macht stand im Zentrum der Republik als der neuen Staatsordnung, Die neue Reichsverfassung sollte die Geburtsfehler der Bismarck'schen Verfassung von 1871 überwinden. Mit ihren 181 Einzelartikeln ging die republikanische Verfassung weit über ihre Vorläuferin mit ihren 57 Artikeln hinaus und sollte auch vor dem Bonner Grundgesetz von 1949 mit seinen 146 liegen. Im Gegensatz zum Grundgesetz konnte sich die Weimarer Verfassung der (indirekten) Weihen des Volkes rühmen, waren doch die Mandatsträger aus einer demokratischen Volkswahl hervorgegangen und nicht wie 1948 die 61 Väter und vier Mütter des bundesrepublikanischen Grundgesetzes von den Landtagen einfach nach Parteienproporz delegiert worden. Oberste Volksvertretung nach der Reichsverfassung war der alle vier Jahre zu wählende Reichstag, der das Recht der Gesetzgebung und der Kontrolle der Exekutive besaß. Der Reichstag musste bei der Kanzlerkür nicht einbezogen

werden, konnte aber über ein Misstrauensvotum den Rücktritt des Kanzlers oder eines Ministers erzwingen. In diesem Fall konnte der Reichspräsident in die Bresche springen, der in geschickter Ausnutzung seiner Rechte die Demokratie auszuhebeln im Stande war. Artikel 48, mit dem er Maßnahmen zur Sicherung von Ruhe und Ordnung ergreifen und Grundrechte vorübergehend außer Kraft setzen konnte, machte ihn praktisch auch zum unbeschränkten Ersatzgesetzgeber, denn ein die Anwendung begrenzendes Ausführungsgesetz wurde nie erlassen. Artikel 48 bot auch die Möglichkeit zur Disziplinierung verfassungswidrig handelnder Länder, die über den Reichsrat mitbestimmen konnten. Einsprüche der Ländervertretung konnte der Reichstag jedoch mit Zweidrittelmehrheit abweisen. Am Übergewicht Preußens und an der Existenz von kleinen Staaten rüttelte die Verfassung nicht. Das Reich war damit weiter belastet von einem Ungleichgewicht der Länder, das sich allerdings nicht voll im Reichsrat niederschlug. Obwohl die Stimmenzahl von Größe und Einwohnerzahl abhängig war, durfte kein Land über mehr als 40 Prozent der Stimmen verfügen, womit die Vertretung des mächtigen Preußen begrenzt wurde, das mehr als 60 % der Gesamtfläche des Reiches und der Gesamtbevölkerung besaß. Der Reichsrat war Forum der

Mitbestimmung der Länder, wenn er auch im Vergleich zum Bundesrat des Kaiserreiches mit weniger Rechten ausgestattet war. Ohnehin hatte die Reichsverfassung zu einer Schwächung der Länder geführt. Die Stärkung der Reichsgewalt führte zu manch überzogener Kritik aus dem deutschen Südwesten. Kompetenzen im Steuer-, Post- und Verkehrswesen gingen zu Lasten der Länder. Darüber hinaus büßten die Länder auch ihre Rechte auf militärischem Gebiet ein. Weiteren Unmut der Länder bewirkte die Finanzreform von Reichsfinanzminister Matthias Erzberger, der die Finanzhoheit des Reiches gegenüber den Ländern stärkte. Alles in allem wurde jedoch eine solide Basis für das Verhältnis von Reich und Ländern gelegt. Allein die Existenz der Verfassung wirkte stabilisierend; denn mit ihr war die seit Kriegsende und Revolution latente Gefahr eines Auseinanderfallens des gemeinschaftlichen organisatorischen Gefüges gebannt. Neben liberalen Grundrechten fanden auch sozialstaatliche Prinzipien Einzug, die den Staat zur Fürsorge und zur sozialen Sicherung der Bürger verpflichteten. Der Katalog der „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ umfasste allein 57 Artikel. Dieser zunächst in Anlehnung an die Paulskirchenverfassung von 1848 entstandene, dann später stark erweiterte zweite Hauptteil war nicht aus einem

Guss, sondern spiegelte die unterschiedlichen Interessenlagen der Parteien und Gruppen wider. Jeder hatte etwas von sich hineingebracht. Der erste Artikel dieses Abschnitts war einer der bedeutendsten: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetz gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“. Das klang höchst fortschrittlich, war es letztlich auch, aber das „grundsätzlich“ entpuppte sich als folgenschwere Einschränkung. So blieb die Ungleichheit im Privatrecht bestehen, besonders im Ehe- und Familienrecht, das die Frauen nach wie vor entmündigte. In der Gesellschaft und Wirtschaft weiter um die Gleichberechtigung ringend, hatte die Frau zumindest an der Wahlurne das gleiche Gewicht wie der Mann. Zur Umsetzung der zentralen sozialstaatlichen Bestimmungen wie jener in Artikel 155, wonach der Staat darauf bedacht sein müsse, „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“, fehlten jedoch in der permanenten Finanz- und Wirtschaftskrise von Weimar die staatlichen Ressourcen. Sozialpolitik war (und ist heute noch) bei allem Willen von Regierung und Parlament zu einer Sozialreform ganz entscheidend abhängig von der

ökonomischen Kraft des Gemeinwesens. Im wirtschaftlichen Bereich ragte der Betriebsräteartikel heraus, der den Arbeitnehmervertretungen bei der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen Mitbestimmungsrechte gewährte. Die Sozialpartnerschaft wurde verankert, man sprach von Gleichberechtigung der Arbeiter und Angestellten mit den Unternehmern. Mit dem Reichswirtschaftsrat wurde ein sozial- und wirtschaftspolitisches Mitbestimmungsorgan von Verfassungsrang etabliert. In weiten Teilen prägte Offenheit die Verfassung, die in einzelnen Feldern Reformen ermöglichte, ohne sie selbst zu verankern. Das galt für die nur unbestimmt als Zielperspektive erwähnte Sozialisierung. Diese zu realisieren, setzte den Willen der Gesetzgeber, also eine parlamentarische Mehrheit, voraus. Ein Kompromiss schlug sich auch in dem Abschnitt über Bildung und Schule nieder, der insgesamt aber mit dem Grundsatz der Chancengleichheit im Bildungswesen ernst machen wollte. Die Verfassung trug in weiten Teilen Kompromisscharakter; aber aus dem Kompromiss der Verfassungsschöpfer entwickelte sich kein dauerhafter gesellschaftlicher Konsens, sondern mit den Kräfteverschiebungen der Parteien wuchsen die ausgehandelten Formeln zu Konfliktherden.

Zwischen Volksherrschaft und Ersatzkaisertum - Problemfelder einer Verfassung

Die mit hohen Hürden versehene Volksgesetzgebung machte einen der Wesenskerne der Verfassung aus, denn über die Möglichkeiten des Plebiszits sollten die Interessen der Bürger stärkere Berücksichtigung finden und das Volk im Sinne von demokratischer Teilhabe auch politisieren. Es schimmerte hier Vertrauen in das Volk aber auch Misstrauen gegenüber den Parteien durch, denn letztendlich sollte die plebiszitäre Komponente einen (vermeintlichen) abgehobenen „Parlamentsabsolutismus“ korrigieren. Insofern konnte die Volksgesetzgebung disziplinierend auf die Parlamentarier wirken. Artikel 73 sicherte dem Wahlvolk aber auch die Eigeninitiative für ein Gesetz zu. So war ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlage eines Gesetzentwurfs stellte. Einen Volksentscheid musste die Hälfte der Wahlberechtigten (nicht allein der Wählenden!) bejahen, um ein Gesetz durchzubringen. Keines der drei angestrebten Plebiszite in der Weimarer Republik war erfolgreich. Der von der KPD initiierte, von der SPD mitgetragene Volksentscheid für eine Fürstenenteignung

1926 scheiterte ebenso wie der 1929 von den Rechtsparteien betriebene gegen den Young-Plan, der in der Reparationsfrage wesentliche Verbesserungen brachte. Nicht einmal die erste Hürde des Volksbegehrens übersprang 1928 die kommunistische Initiative für ein Verbot des Panzerkreuzerbaus. Zu den direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten gehörte die Volkswahl des Reichspräsidenten. Er durfte bei einem Widerspruch gegen ein Parlamentsgesetz das Volk anrufen. Das Volk hätte wiederum, vom Reichstag dazu aufgefordert, auch den Präsidenten über eine Volksabstimmung aus dem Amt jagen können. Die Verfassung schuf insgesamt einen außerordentlich starken Reichspräsidenten, der nicht nur repräsentative Aufgaben besaß. Dem neuen Staatsoberhaupt, mitunter als Ersatzkaiser charakterisiert, stand das Recht zu, den Reichskanzler zu ernennen; er konnte den Reichstag auflösen und über Artikel 48 Notverordnungen erlassen. Er vertrat das Reich völkerrechtlich und war militärischer Oberbefehlshaber. Der Reichspräsident verfügte im Verhältnis zu Regierung und Reichstag über eine äußerst starke Position – so zumindest die Verfassungstheorie. Doch anders als von den Verfassungsschöpfern gewünscht, verstand sich das erste republikanische Staatsoberhaupt, der Sozialdemokrat

Friedrich Ebert, immer als Teil und nicht als Gegenpol der Reichsregierung. In der Verfassung war aus Furcht vor einer einseitigen Parteiherrschaft mit einem einflussreichen, dank der Wahl durch das Volk zusätzlich aufgewerteten Reichspräsidenten ein Gegengewicht zu Parlament und Kabinett geschaffen worden. Dabei schöpfte Ebert in den Krisensituationen die ihm zustehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten voll aus, um die Funktionstüchtigkeit des parlamentarischen Systems zu sichern. Es gehört zu den schwerlich begreifbaren Anachronismen von Weimar, dass nach dem Tod Eberts 1925 das Volk den alten kaiserlichen Feldmarschall Paul von Hindenburg zum Nachfolger kürte. Dieser hatte über die Kriegsniederlage hinweg den Nimbus des großen Feldherrn hinüberretten können, obwohl er als Chef der Obersten Heeresleitung der eigentliche Kriegsverlierer war. Er war zudem der Schöpfer der schändlichen, das politische Klima vergiftenden Dolchstoßlüge. Hier wälzte das kaiserliche Militär die Verantwortung für die Niederlage auf die Republikgründer ab. Ein Vergleich von Amtsführung und Amtsverständnis der beiden Reichspräsidenten der Weimarer Republik zeigt auf, dass, wenn sich der Präsident der Demokratie verpflichtet fühlte, er eine Bastion gegen die Republikfeinde sein konnte. Lag dem Staatsoberhaupt

die Demokratie aber nicht am Herzen, konnte er seine Verfassungsrechte auch gegen die Republik instrumentalisieren. In ersterem Sinne diente Ebert, für den die parlamentarische Demokratie mit dem Reichstag als höchstem Organ unverrückbare Norm darstellte. Er handelte stets unter Wahrung und Respektierung der Rechte des Reichstages, während sein Nachfolger Paul von Hindenburg die Möglichkeiten des Amtes in geschickter Kombination gegen das Parlament – und damit gegen die Demokratie – missbrauchte. Er leitete damit den Untergang der Republik ein.

„Eine gute Verfassung in schlechter Zeit“

Am Ende der Republik zeigte sich in schicksalhafter Weise, dass in der unheilvollen Verknüpfung von Notverordnungs- und Auflösungsrecht eine der zentralen Schwächen der Verfassung lag. Doch insgesamt stellte sie ein über die Zeit hinausweisendes Werk dar, denn es verankerte Demokratie und Freiheit in besonderer Weise. Die Weimarer Verfassung eröffnete die Chance für den Auf- und Ausbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. Das Verhängnis der Republik war nicht das später oft für ihr Scheitern verantwortlich gemachte Staatsgrundgesetz. Wichtig für eine junge Republik ist der Verfassungspatriotismus der gesellschaftlichen Eliten und der politischen Entscheidungsträger. Eine Verfassung benötigt den gesellschaftlichen Konsens, um sich voll entfalten zu können. Sie kann noch so gut ausformuliert sein und die Balance der Verfassungsorgane sinnvoll austarieren, sie muss auch gelebt und von der politischen Klasse verinnerlicht werden. Wo das innere Bekenntnis zur Verfassung fehlt, bleibt sie Papier, ein Dokument ohne Wirkung. Die Weimarer Verfassung – „bei allen Mängeln durchaus ein passables Instrument für eine

überlebensfähige Demokratie“ (Michael Dreyer) – legte insgesamt das Fundament eines modernen parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaates und entsprach im Wesentlichen dem allgemeinen Zeitgeist. Von ihr gingen bedeutende Wirkungen für die deutsche Demokratiegeschichte aus, hinter die das Grundgesetz in Teilen zurückbleiben sollte. Dem Parlamentarischen Rat schwebte bei den Beratungen 1948/49 immer die Verfassung von 1919 als eine Art Negativ-Vorbild vor Augen. Aus vermeintlichen Konstruktionsfehlern wie der überragenden Stellung des Reichspräsidenten und der Leichtigkeit des Kanzlersturzes zog er die Konsequenzen, indem der Bundespräsident im Wesentlichen auf repräsentative Aufgaben begrenzt wird und der Bundeskanzler vom Bundestag nur über ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden kann. Der Möglichkeit von Verfassungsänderungen setzt das Grundgesetz enge Grenzen, schließt Ersatzgesetzgeber (über Ermächtigungsgesetze und Notverordnungen) aus und hat mit der in Weimar noch fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit einen bedeutenden Stabilisierungsfaktor geschaffen. Im Vertrauen auf das Mehrheitsprinzip hatte die Weimarer Verfassung es versäumt, demokratiesichernde Schutzzäune einzupflocken,

wenn eben Volkes Mehrheit oder seine Vertreter in den gewählten Organen sich gegen die Republik wandten. Der demagogische Missbrauch direkter Mitbestimmung gegen die Republik und die Aufheizung in den Volksbegehren, besonders der Reputationsgewinn der NSDAP beim Volksentscheid gegen den Young-Plan 1929, veranlassten die Schöpfer des Grundgesetzes, auf derartige direktdemokratische Elemente zu verzichten. Sie schielten bei alledem nicht auf die Verfassungsurkunde von Weimar, sondern auf die Verfassungswirklichkeit, auf den Umgang der Verfassungsorgane mit den Verfassungsrechten und -pflichten. Und hier lag das Manko der ersten Republik. Auf eben den Auftrag, das geschriebene Wort durch Taten Wirklichkeit werden zu lassen, hatte Hugo Preuß zu Beginn der dritten Lesung am 29. Juli 1919 hingewiesen. Nach der Verabschiedung beginne erst „die eigentliche Verfassungsarbeit“: „denn es ist von entscheidenden Wichtigkeit, ob nach Erlass der Verfassung ihre Bestimmungen in Organisation und Verwaltung in dem Geiste ausgeführt und gehandhabt werden, der die Verfassungsurkunde beseelt. Eine Garantie dafür, dass dies geschieht, kann keine Verfassung leisten. Die Verfassung kann nichts anderes tun, als die Voraussetzungen zu schaffen. Ich glaube, das tut die Verfassung.“ Seine

Hoffnung sollte enttäuscht werden; denn der demokratische Geist, der dieser Verfassung zu eigen war, fehlte am Ende der Republik jenen, die diese Verfassung zu handhaben hatten. Sie nutzten sie zur Zerstörung der Republik. Verfassungen legen die „Regularien politischer Herrschaft“ fest (Udo Di Fabio), den Organen des Staatswesens obliegt es, diese auszuführen. Eben weil die Weimarer Verfassung parlamentarische, präsidentiale und plebiszitäre Elemente in sich vereinte, kam es ganz entscheidend darauf an, wie die Verfassungsorgane sie mit Leben füllten. Die Zeitumstände überforderten die Verfassung, die in den entscheidenden Phasen der Republik von ihren Trägern zum Entkernen der Demokratie missbraucht wurde. Demokratischer Konsens und wirtschaftliche Stabilität, wie sie sich nach 1945 einstellten, fehlten nach 1918, um Verfassung und Demokratie zur vollen Entfaltung zu bringen. Und noch ein gravierender Unterschied: Nach 1945 standen die alliierten Siegermächte Pate bei der Demokratiegründung. Unter ihrem Schutzschirm wurde die Bundesrepublik allmählich geschaffen. In Weimar musste die Republik im Angesicht unnachgiebiger Sieger gezimmert werden. So wurde die Staatsgrundlage der innerlich zerrissenen und außenpolitisch bedrängten ersten Republik mit Recht als eine „gute Verfassung in schlechter Zeit“ (Christoph Gusy)

charakterisiert. Sie trug in sich die Möglichkeit, bei entsprechendem Willen der Verfassungsorgane gegen ihren eigentlichen Sinn ausgenutzt zu werden. Das sollte ihr Schicksal werden. Die Schuld daran aber tragen nicht die Verfassungsschöpfer, sondern am Ende zum einen die Verfassungsorgane und politischen Eliten, denen die Republik nicht am Herzen lag, und zum anderen eine zur Zerstörung der Demokratie wild entschlossene NS-Bewegung.

Weiterführende Literatur

80 Jahre Weimarer Reichsverfassung (1919–1999).
Herausgeber: Thüringer Landtag (Schriften zur Geschichte
des Parlamentarismus in Thüringen, Heft 14), Weimar 1999

BOLLMEYER, HEIKO: Der steinige Weg zur Demokratie. Die
Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und
Republik, Frankfurt a. M. 2007

BRAUNE, ANDREAS/DREYER, MICHAEL: Weimarer Republik.
Nationalversammlung und Verfassung, Erfurt 2016

Demokratie aus Weimar. Die Nationalversammlung 1919.
Ausstellung des Stadtmuseums Weimar zur
Nationalversammlung. Begleitheft. Hrsg. von ALF RÖBNER
im Auftrag der Stadt Weimar, Weimar 2015

Die Weimarer Verfassung. Wert und Wirkung für die
Demokratie. Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Landesbüro Thüringen, Erfurt 2009

DI FABIO, UDO: Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und
Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse, München
2018

DREYER, MICHAEL: Hugo Preuß. Biografie eines
Demokraten, Stuttgart 2018

DREYER, MICHAEL/BRAUNE, ANDREAS (Hrsg.): Weimar als Herausforderung. Die Weimarer Republik und die Demokratie im 21. Jahrhundert, Stuttgart 2016

GUSY, CHRISTOPH: 100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit, Tübingen 2018

47

HOLSTE, HEIKO: Warum Weimar? Wie Deutschlands erste Republik zu ihrem Geburtsort kam, Köln/Wien/Weimar 2018

KÜHNE, JÖRG-DETLEF: Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung. Grundlagen und anfängliche Geltung, Düsseldorf 2018

MÜHLHAUSEN, WALTER: Friedrich Ebert 1871–1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2007

MÜHLHAUSEN, WALTER (Hrsg.): Auftakt in Weimar. Beiträge zur Grundsteinlegung der Demokratie in Deutschland, Heidelberg 2010

MÜHLHAUSEN, WALTER (Hrsg.): Friedrich Ebert – Reden als Reichspräsident (1919–1925), Bonn 2017

MÜHLHAUSEN, WALTER: Friedrich Ebert, Bonn 2018

SCHULTHEIß, MICHAEL/ROßBERG, JULIA (Hrsg.): Weimar und die Republik. Geburtsstunde eines demokratischen

Deutschlands, Weimar 2009

WILDEROTTER, HANS/DORRMANN, MICHAEL (Hrsg.): Wege nach Weimar. Auf der Suche nach der Einheit von Kunst und Politik. Begleitband zur Ausstellung des Thüringischen Staatsministeriums, Berlin 1999

Über den Autor

Walter Mühlhausen; Dr. phil. habil.; geb. 1956; Studium der Germanistik, Geschichte, Politik und Pädagogik an der Universität Kassel, dort 1985 Promotion und von 1983 bis 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter für Neuere und Neueste Geschichte; 1986 bis 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Geschäftsführer der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte in Heidelberg, dort seit 2008 Geschäftsführer und seit 2015 zugleich Mitglied des Vorstands; 2006 Habilitation und seit 2012 apl. Professor an der Technischen Universität Darmstadt. Zahlreiche Veröffentlichungen zur deutschen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts; Info: <https://www.ebert-gedenkstaette.de/pb/,Lde/Startseite/Die+Stiftung/Prof.+Dr.+Walter+Muehlhausen.html>.

Impressum

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen dar. Für inhaltliche Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Landeszentrale für politische Bildung Thüringen
Regierungsstraße 73, 99084 Erfurt www.lzt-thueringen.de
2019

Walter Mühlhausen

**Die Weimarer
Reichsverfassung**

vom 11. August 1919