

CHRISTOPH GUSY

100 Jahre
Weimarer
Verfassung

Mohr Siebeck



Christoph Gusy

100 Jahre Weimarer Verfassung



Christoph Gusy

100 Jahre Weimarer Verfassung

Eine gute Verfassung in schlechter Zeit

Mohr Siebeck

Christoph Gusy, geboren 1955; Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte (seit 1988).

ISBN 978-3-16-155343-1 / eISBN 978-3-16-156319-5
DOI 10.1628/978-3-16-156319-5

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde Martin Fischer in Tübingen gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Dr. Franz-Peter Gillig

mit herzlichem Dank

für 35 Jahre engagierter, anregender und kompetenter Betreuung
als Schriftleiter, Lektor und Geschäftsführer
gewidmet.

Vorwort

Einhundert Jahre nach Gründung der demokratischen Republik in Deutschland kann ein Blick in die Weimarer Verfassung irritieren: Vieles in ihr wirkt in hohem Maße aktuell, anschlussfähig und geradezu modern. Sie ist ganz anders als die Bilder und die Lehren, die ihre Überlieferung prägen. Der Blick zurück nimmt seinen Ausgangspunkt bei einem Text, seiner Entstehungsgeschichte im Weimarer Verfassungslaboratorium, in welchem viele Väter und einige Mütter unter widrigen Umständen die demokratischen und rechtsstaatlichen Ideen der Zeit diskutiert, zusammengeführt und in Texte gegossen haben. Sie haben einen Meilenstein der deutschen und europäischen Rechtsgeschichte geschaffen. Dessen Legitimation, Auslegung und Anwendung war damals weniger eine Angelegenheit der Verfassungsgerichtsbarkeit als vielmehr Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft. Diese hat die Neuheit der Aufgabe rasch erkannt und im Richtungsstreit kontrovers diskutiert. Dabei hat sie die Ideen der Nationalversammlung teils systematisiert und ausgebaut, teils kritisiert, teils um- und abgebaut (Kapitel 1–3).

Die Nationalversammlung wollte eine demokratisch-parlamentarische Republik sein. Wo sie konnte, hat sie den Reichstag gestärkt und konkurrierende Rechte möglicher „Gegengewichte“ eingeschränkt. Doch wurde ihr Konzept schrittweise in eine präsidentiale Republik transformiert und ist letztlich als solche untergegangen. Die Stufen auf diesem Weg, ihre verfassungshistorischen Vorbedingungen, ihre juristische Vorbereitung und Legitimation werden in den Kapiteln 4–7 behandelt.

Weniger im Zentrum der Rechtswissenschaft standen damals die Grundrechte. Die WRV war über die älteren deutschen Freiheits- und Gleichheitslehren weit hinausgegangen und statuierte zahlreiche Garantien, die heute als Grundrechte der zweiten und dritten Generation, als soziale und demokratische Teilhaberechte qualifiziert würden. Wo noch in jüngerer Zeit viele Grundrechtsdiskussionen angingen, war die WRV schon da, etwa bei dem Verhältnis von Demokratie und Freiheit positiv im Sinne grundrechtlicher Selbstbestimmung der freien Bürgerinnen und Bürger im freien Volk im freien Staat. Ihm sollten Freiheit und Gleichheit primär anvertraut sein, nicht der Rechtsprechung gegen die demokratische Majorität (Kapitel 8). Damit unterlagen demokratische Freiheit und freiheitliche Demokratie auch

den Mechanismen der Mehrheitsbildung und des Willens der Majoritäten zur Verfassung.

Die Verfassung der Republik unterlag einem dramatischen Wandel. Ihre Entwicklung und der Ausstieg aus ihr erfolgten in mehreren Stufen. Die Verfassung war nicht neutral bis zur Selbstpreisgabe, die Republik war nicht wehrlos, die Begründung der nationalsozialistischen Herrschaft war nicht legal. Doch wurden die vorhandenen rechtlichen Instrumente zum Schutz der Republik nicht genutzt. Sie erlag der Doppelstrategie ihrer Gegner aus gewaltsamen Straßenkampf und innerer Unterwanderung des politischen Entscheidungssystems (Kapitel 9).

Die Weimarer Verfassung war eine gute Verfassung in schlechter Zeit. Auch wenn man das Ende schon kennt, können wir von ihr mehr lernen als schlechte Erfahrungen. Was in der Republik angelegt wurde, konnte nach 1945 vorausgesetzt und ausgebaut werden (Kapitel 10).

David Plischka war ein engagierter Gesprächspartner und Erstleser, Dr. *Laura Schulte* hat den notwendigen Freiraum gesichert und den Materialzugang ermöglicht. Beiden danke ich sehr herzlich.

Bielefeld, im Januar 2018

Christoph Gusy

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VI
Literatur	XVII
Abkürzungen	XIX

1. Kapitel: Was wir von der Weimarer Verfassung wissen können	
I. Ein Text voller Überraschungen: Die Weimarer Verfassung	1
II. Starke Bilder, schwache Erklärungen	2
III. Der Ausgangspunkt: Der Text der WRV als offene Quelle des Weimarer Verfassungsrechts	6
IV. Keine „Stunde Null“: Die Weimarer Verfassung als doppelte Antithese	11
1. Die doppelte Vorgeschichte	12
a) Auflösung der Reichsverfassung von 1871 und Oktoberreformen als Verfassungsdiskussion „von oben“	12
b) Der Weg zur Revolution 1918 als Verfassungsdiskussion „von unten“	14
2. Die unvergessene Revolution – Das Intermezzo der Arbeiter und Soldatenräte	16
a) Räte zwischen pragmatischen Mehrheiten und neuer politischer Spaltung	17
b) Der Weg zur Nationalversammlung als neuer Verfassungskonsens	21
V. Die Stunde der Demokratiegründungen: Die Weimarer Verfassunggebung im Rechtsvergleich	24
1. Verfassunggebung in den Ländern als Experimentierfeld parlamentarischer Demokratie	24
2. Vorbilder oder Alternativen: Verfassunggebung im Ausland	28
VI. Vom Wandel der Republik und ihrer Verfassung: Die WRV als Chance	33

2. Kapitel: Die Entstehungsgeschichte als Zugang zur Weimarer Verfassung

I. Keine „Stunde Null“: Verfassungserwartungen und Vorentscheidungen	37
II. Im Verfassungslaboratorium: Von den Ideen zum Entwurf	41
1. „Am Anfang war Hugo Preuß“	41
2. Verfassungsberatungen und -entwürfe auf dem Weg nach Weimar	46
III. „Die deutsche Demokratie selbst“ – Die Nationalversammlung ..	49
1. Wahl und Ort der Verfassunggebung: Die Nationalversammlung in Weimar	49
2. Zwischen Plenum und Verfassungsausschuss: Verfassungsarbeit in Weimar	52
3. Verfassung als Chance zum inneren Friedensschluss	58
IV. Zusammenfassung: Nationalversammlung als verfassunggebende Gewalt des Volkes in Aktion	60

3. Kapitel: Die Weimarer Verfassung im Richtungsstreit

I. Die WRV zwischen Offenheit und Konkretisierungsauftrag	67
1. Prolog: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik	68
2. Aufgaben und Wandel der Staatsrechtswissenschaft	72
II. Von der Krise des Staatsrechts zur Krise der Staatsrechtswissenschaft	74
III. Auf der Suche nach Wegen aus der geistigen Krise: Fragen, Antworten, Richtungen	77
1. Richtungen im Richtungsstreit	77
2. „Systematisierung und Auslegung der geltenden Rechtsnormen“ – Positivistische Richtungen	78
a) Staatsrechtswissenschaft als Rechtswissenschaft	78
b) Methodische Folgerungen	82
3. „Der Staat als geistige Wirklichkeit“ – Nicht-positivistische Richtungen	84
a) Staatsrechtswissenschaft als Staatswissenschaft	84
b) Die doppelte Verfassung als Zustand und Recht des Staates	87
c) Verfassung und Verfassungsrecht	89
d) Richtungsstreit als Methodenstreit	91
e) Verfassungslehre als Verfassungskritik	93

4. Verfassungsauslegung, Verfassungswandel,	
Verfassungsüberwindung: Optionen der Wissenschaft	94
a) Von der Revolution zum Bürgerkrieg	95
b) Demokratisches Denken im Schein der Normalität	97
c) Normalität als Schein: „Antidemokratisches Denken“ in der Republik	100
d) Verfassungsreform als Verfassungsüberwindung	101
IV. Zusammenfassung: Dynamische Verfassung durch dynamische Verfassungsauslegung	105

4. Kapitel: Demokratische Republik:

Das gemischte Demokratiekonzept der Weimarer Verfassung

I. Von Antithesen zu Grundprinzipien: Demokratische Republik ..	109
II. „Das Deutsche Reich ist eine Republik.“	110
III. „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“	115
1. „Die demokratischste Verfassung der Welt“	115
2. Parlamentarismus mit Gegengewichten in den Verfassungsberatungen	118
3. Plebiszite als Ausdruck oder Verfälschung des Volkswillens: Pluralistischer oder identitärer Volksbegriff	121
a) Pluralistische Volks- und Demokratiekonzepte	123
b) Identitäre Volks- und Demokratiekonzepte	125
c) Verfassungspolitische Optionen der Demokratiekonzepte	128
IV. Volksabstimmungen: Pluralismus statt Akklamation	131
1. Verfassungsberatungen: Hohe Ziele und hohe Quoren	132
2. Rechtliche Ausgestaltung und Praxis der Volksabstimmungen in der Republik	134
a) Plebiszite als Ergänzung und Krisenindikator des Parlamentarismus	134
b) Kontroverse Ausgangspunkte – identische Ergebnisse: Marginalisierung der Plebiszite in der Weimarer Staatsrechtslehre	136
3. „Weimarer Erfahrungen“ – Ex-post-Diskussionen über Volksabstimmungen zwischen Marginalie und Untergangsszenario	138
V. Zusammenfassung: Das gemischte Demokratiekonzept ist mit der Verfassung untergegangen, nicht die Verfassung an ihrem Demokratiekonzept	141

5. Kapitel: Pluralistische und Parlamentarische Demokratie	
I. Die „demokratischste Demokratie der Welt“	143
II. Das „parlamentarische System“ der Weimarer Verfassung	146
1. Verhältniswahlrecht: Idee und Wirkungen	146
2. Parteienrecht im Parteienstaat	150
a) Parteienrecht	150
b) Eine staatsrechtliche Grundsatzfrage: Vom Parteienrecht zum Parteienstaat?	151
c) Parteiverbote zwischen Vereins- und Staatsorganisationsrecht ..	154
3. Parlamentarismus als Stärke oder Achillesferse der Republik?	156
a) Parlamente in der Republik	156
b) Parlamentarisches Regieren: Anspruch und Wirklichkeit	158
c) Regierungskrisen in der Republik oder Unregierbarkeit der Republik	161
III. Die Kontroverse der Staatsrechtswissenschaft: Demokratie contra Parlament oder Parlamentarische Demokratie?	162
1. „Krise des Parlamentarismus“	162
2. Parlamentarische Demokratie – oder was sonst?	164
IV. Parlamentarismuskussion als Verfassungsdiskussion	167
6. Kapitel: Von der parlamentarischen zur präsidentialen Republik	
I. „Das Deutsche Reich ist eine Republik.“	171
II. Parlamentarische Republik oder Republik als Gegengewicht gegen das Parlament?	174
1. Das umstrittene Gegengewicht: Die Verhandlungen der Nationalversammlung	174
2. Der Reichspräsident in der WRV – Ein Überblick	176
III. Reichspräsidentenwahlen und Reichspräsidenten	178
IV. Verfassungsrechtliche Wege in den Präsidentialstaat	180
1. Von der parlamentarischen zur Präsidentialregierung	180
a) „Parlamentarische Regierung“: Der Plan der Nationalversammlung	180
b) Regierungsbildung unter Reichspräsident Ebert	182
c) Regierungsbildung unter Reichspräsident Hindenburg	186
d) Staatsrechtswissenschaft zwischen Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung	189

2. Von der parlamentarischen Kontrolle der Regierung	
zur präsidentialen Kontrolle des Parlaments	192
a) Die unbegrenzte Parlamentsauflösung	192
b) Der Weg zur Kampfgregierung	195
3. Präsidiale Übernahme der Rechtssetzung durch Notverordnungen	197
4. Zusammenfassung: Vom Leerlauf des Reichstags zum Leerlauf der Verfassung	200
V. Vom Reichspräsidenten nach der Verfassung zum Reichspräsidenten über der Verfassung	201
 7. Kapitel: Republikenschutz: Vom Verfassungsschutz zur Verfassungsbeseitigung 	
I. Vom Ausnahmezustand zur Reserveverfassung	207
1. Vorgeschichte als Vorbelastung	208
2. Verfassungsberatungen in Weimar: Parlamentarisch legitimierte und kontrollierte Streitbarkeit	209
II. Der permanente Notstand: Bürgerkrieg und Hyperinflation	211
1. Verfassung vergeht – Verfassungsschutzrecht besteht?	211
2. Instrumente des permanenten Notstands: Ermächtigungsgesetze und „Diktatur“ des Reichspräsidenten	212
a) Ermächtigungsgesetzgebung zwischen Verfassungsstabilisierung und Verfassungsauflösung	212
b) Republikenschutz im Ausnahmefall: Notverordnungen nach Art. 48 WRV	213
III. Republikenschutz in der Stabilisierungsphase	216
1. Republikenschutzgesetze	216
2. Republikenschutz gegen Meinungen, Parteien und im öffentlichen Dienst	217
IV. Die Rückkehr des Bürgerkriegs: Staatsschutz statt Republikenschutz	223
1. Vom Republikenschutz zur Schutzlosigkeit der Republik	223
2. Staatsschutz gegen die Republik	226
V. Vom Verfassungsschutzrecht der WRV zum Staatsnotrecht gegen die Weimarer Verfassung	228
1. Konstitutionalisierung	228
2. Politisierung	230
3. Verfassungssprenzung	233
VI. Zusammenfassung	234

8. Kapitel: Grundrechte und Grundpflichten als Sozialverfassung der Republik

I. „Das freieste Volk der Erde“	237
II. Grundrechte als „Richtschnur und Schranke für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung“?	240
III. Rechtsstaatlichkeit durch Grundrechtsprechung	243
1. Anwendbarkeit und Schutzbereiche der Freiheitsrechte	243
2. Differenziertes Schrankensystem	246
3. Freiheitsschutz durch Rechtsschutz	249
IV. Sozialstaatlichkeit durch Grundrechte	252
1. „Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für Alle“	253
2. „Ordnung des Wirtschaftslebens nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit“	255
3. Der Weimarer Sozialstaat zwischen Herausforderung und Überforderung	259
V. Grundrechtsdemokratie durch politische Rechte	263
1. Gleichheit vor dem Gesetz, durch das Gesetz und gegen das Gesetz	264
2. Grundrechtlich garantierte Teilhabe an demokratischer Selbstbestimmung	268
VI. Zusammenfassung	271

9. Kapitel: Demokratische Verfassungsänderung Selbstschutz oder Selbstpreisgabe der Verfassung

I. Zwei Grundformen: Verfassungswandel und Verfassungsänderung	275
II. Der Diskussionskontext: Verfassungswandel 1919–1933	277
1. Von der Parlamentarischen zur Präsidialregierung:	
Art. 53, 54 WRV	277
2. Vom Ausnahmerecht zur Reserveverfassung: Art. 48 WRV	278
3. Von der Parlamentserhaltung zur Parlamentszerstörung:	
Art. 25 WRV	279
4. Von der normativen zur leerlaufenden Verfassung:	
Verfassungswandel intra constitutionem	280
III. Verfassungsänderung zwischen Selbstpreisgabe und Selbststabilisierung der WRV	282
1. „Formelle“ Grenzen der Verfassungsänderung	282
2. „Materielle“ Grenzen der Verfassungsänderung	284

a) Verfassungsänderung durch demokratische Gesetzgebung: Voraussetzungen und Grenzen	284
b) Pouvoir constituant und pouvoir constitué: Verfassungstheoretische Ansätze und ihre Grenzen	287
IV. Eine ex-post-Diskussion: Die „Legalität“ der nationalsozialistischen Herrschaft	289
1. Legalitätsthese als gegensatzaufhebende Begriffsbildung	289
2. „Legalität“ contra Weimarer Verfassung: Wie legal kam Hitler an die Macht?	292
V. Verfassungsumsturz statt Verfassungsaufhebung	296

10. Kapitel: Verfassung als Chance – Chancen einer Verfassung

I. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit	299
1. Verfassunggebung im Schatten von Versailles	299
2. Der vertagte Verfassungskonsens	301
II. Zwischen Krise der Theorie und Theorie der Krise	303
III. Auf der Suche nach Wegen aus der Krise: Republik und Demokratie als Auftrag und Programm	307
1. Verfassunggebung zwischen Anspruch und Wirklichkeit	307
2. Zwischen latentem Bürgerkrieg und Hyperinflation: Um Legitimität und Normalität der demokratischen Republik	312
3. Auf der Suche nach Maß und Mitte: Etablierung einer anspruchsvollen Demokratietheorie	315
4. Um den Erhalt der demokratischen Republik: Anläufe zur militant democracy	319
IV. Die WRV als Meilenstein von Freiheit und Demokratie in der Verfassungsgeschichte	323
Stichwortverzeichnis	327

Literatur

Die Literatur zur Republik und ihrer Verfassung ist inzwischen unüberschaubar. Hier werden nur neuere Stellen zitiert; ältere allein dann, wenn es gerade auf ihre Formulierung oder Perspektive ankommt. Die historische Forschung zur Republik ist umfassend nachgezeichnet bei *Kolb/Schumann*, Die Weimarer Republik, 8. A., 2013; *Wirsching*, Die Weimarer Republik, 2. A., 2008, und *Büttner*, Die überforderte Republik, 2008. Der Stand der vergleichenden Forschung findet sich bei *Barth*, Europa nach dem Großen Krieg, 2016, und *Raphael*, Imperiale Gewalt und mobilisierte Nation, 2011. Die Weimarer Verfassungsgeschichte ist nachgewiesen bei *Gusy*, Die Weimarer Verfassung, 1997.

Folgende Werke werden abgekürzt zitiert:

- Anschütz, Gerhard*: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. A., 1933 (zit.: *Anschütz*, WRV).
- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard*: Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, 1930; II, 1932 (zit.: HDSr I, II).
- Apelt, Willibald*: Geschichte der Weimarer Reichsverfassung, 2. A., 1964 (zit.: *Apelt*, WRV).
- Bracher, Karl Dietrich*: Die Auflösung der Weimarer Republik, 5. A., Nachdruck 1984 (zit.: *Bracher*, Auflösung).
- Erdmann, Karl Dietrich u. a.* (Hg.): Akten der Reichskanzlei, 1971 ff (zit.: AdR-*Reichskanzler*; z. B. AdR-*Schleicher*).
- Gusy, Christoph*: Die Weimarer Reichsverfassung, 1997 (zit.: *Gusy*, WRV).
- Gusy, Christoph*: Weimar – Die wehrlose Republik?, 1991 (zit.: *Gusy*, Republik).
- Heller, Hermann*: Gesammelte Schriften (Hg.: Christoph Müller), Band 1–3, 2. A., 1992 (zit.: *Heller*, GS I, II, III).
- Huber, Ernst Rudolf*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band V, 1992; Band VI, 1993; Band VII, 1984 (zit.: *Huber* V, VI, VII).
- Huber, Ernst Rudolf* (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 3, 3. A., 1990; Band 4, 3. A., 1991 (zit.: *Huber*, Dokumente 3, 4).
- Lammers, Heinrich/Simons, Walter* (Hg.): Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Band I, 1929; Band II, 1930; Band III, 1931; Band IV, 1932; Band V, 1933; Band VI, 1939 (zit.: *Lammers/Simons* I, II, III, IV, V, VI).
- Nipperdey, Gerhard* (Hg.): Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Band 1, 1929; Band 2, 1930; Band 3, 1930 (zit.: *Nipperdey* I, II, III).
- Preuß, Hugo*: Gesammelte Schriften (Hg.: Detlef Lehnert, Christoph Müller, Dian Schefold), Band 1, 2007; Band 2, 2009; Band 3, 2015; Band 4, 2008; Band V, 2012 (zit.: *Preuß*, GS I, II, III, IV, V).

- Schmitt, Carl*: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 2. A., 1973 (zit.: *Schmitt*, Aufsätze).
- Smend, Rudolf*: Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. A., 1994 (zit.: *Smend*, Abhandlungen).
- Stolleis, Michael*: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Band II, 1992; Band III, 1999; Band IV, 2012 (zit.: *Stolleis*, Geschichte 2, 3, 4).
- Thoma, Richard*: Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte (Hg.: Horst Dreier), 2008 (zit.: *Thoma*, Rechtsstaat).
- Triepel, Heinrich* (Hg.): Quellensammlung zu deutschen Reichsstaatsrecht, 5. A., 1931 (zit.: *Triepel*, Quellen).
- Winkler, Heinrich*: Weimar 1918–1933, 1993 (zit.: *Winkler*, Weimar).

Abkürzungen

A.	Auflage
aaO.	am angegebenen Ort (Verweis auf Fundstelle in demselben Kapitel)
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
AdR	Akten der Reichskanzlei (s. Lit.-Verz.)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bad	Baden, badisch
Bay	Bayern, bayerisch
Bd.	Band
bzw.	beziehungsweise
DDP	Deutsche Demokratische Partei
ders.	derselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DNVP	Deutsch-Nationale Volkspartei
Drs.	Drucksache
DSt	Der Staat (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Volkspartei
E	Entwurf
ebd.	ebenda (Verweis auf Fundstelle in derselben Anmerkung)
ff.	folgende (Seiten)
FS	Festschrift
G	Gesetz
Ggf.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts (s. Lit.-Verz.: Anschütz/Thoma)
He	Hessen, hessisch
Hg.	Herausgeber
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Justiz	Die Justiz (Zeitschrift)
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
krit.	kritisch

LT	Landtag
Nachw.	weitere Nachweise
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OHL	Oberste Heeresleitung
pass.	passim (verweist auf ein ganzes Buch oder Kapitel)
Pr	Preußen, preußisch
RdVB	Rat der Volksbeauftragten
RFB	Roter Frontkämpferbund
RG	Reichsgericht
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGSt/RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen/Zivilsachen
RR	Reichsrat
RT	Reichstag
RuPVBl	Reichs- und Preußische Verwaltungsblätter
RV	Verfassung des Deutschen Reichs (1871)
S.	Seite
s.	siehe
s. a. (a.)	siehe (aber) auch
sog.	sogenannt(e)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Staatsgerichtshof
U	Urteil
u.	und
u. a.	unter anderen / m
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
v.	vom / von
Verf	Verfassung
Verh.	Verhandlungen
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Württ	Württemberg, württembergisch
Z	Zentrum
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
zit.	zitiert
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte

1. Kapitel

Was wir von der Weimarer Verfassung wissen können

Die demokratische Revolution und die Schaffung der ersten republikanischen und demokratischen Verfassung in Deutschland liegen inzwischen 100 Jahre zurück. In diesem Jahrhundert haben dramatische Ereignisse die staatliche Realität in Deutschland zunächst zerstört und dann wiederaufgebaut. Sie stehen zwischen uns und der ersten Republikgründung und haben das Bild auf diese und ihre Verfassung sowohl geprägt als auch verändert. Dieses Bild stand ganz überwiegend im Schatten des Endes und Scheiterns der Verfassung. Dahinter traten Chancen und Leistungen der WRV vielfach zurück.

I. Ein Text voller Überraschungen: Die Weimarer Verfassung

Eine Verfassung ist zunächst ein Text. Dessen Lektüre bietet einige Überraschungen. Aus heutiger Sicht war die *WRV ein ebenso modernes wie zukunftsweisendes Werk*. Sie nahm wichtige verfassungsrechtliche Strömungen ihrer Zeit auf. Und sie enthielt eine Vielzahl von Themen, Normen und Prinzipien, die bis heute modernes Verfassungsdenken prägen sollten: Allgemeines und gleiches Wahlrecht; Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung und Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen; Sozialpartnerschaft durch Mitbestimmung; wirtschaftliche und soziale Garantien bis hin zum Mindestlohn und dem Gedanken der Grundsicherung; Recht auf Bildung und Erziehung u. a. zu „staatsbürgerlicher Gesinnung“, demokratischem Handeln und Völkerversöhnung; Chancengleichheit im Bildungswesen; Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Förderung der Familien, Gleichstellungsaufträge für einzelne benachteiligte Gruppen; Anläufe zur einer Kontrolle der Staatsgewalt durch Gerichte einschließlich eines Verfassungsgerichts: Und wer will, kann auch einzelne Elemente von Nachhaltigkeit entdecken. Alles dies war in der Weimarer Verfassung bereits angelegt.

Wie modern sie damals war, zeigt ein vergleichender Blick in die zeitgenössischen Verfassungen der deutschen Länder wie aber auch der Ver-

fassungsurkunden anderer Staaten.¹ Es stand dort in der Sprache der Zeit, die nicht mehr in allen Teilen unsere Sprache ist. Und das meiste davon war nicht geboten oder verboten, sondern aufgegeben. Darin lag kein Mangel, sondern weise Selbstbeschränkung: Eine moderne Sozialordnung kann nicht einfach herbeibefohlen und festgeschrieben werden, erst recht nicht in Zeiten allumfassenden Mangels wie im Jahr 1919. Sie muss stets fortgeschrieben und aktualisiert werden. Auch das war den Weimarer Verfassungsgebern bewusst. Wie komplex die Realisierung einer Reihe der genannten Verfassungsaufträge ist, zeigen Anläufe zu ihrer Umsetzung bis in die Gegenwart. *Die Weimarer Verfassung war eine gute, zukunfts offene und zukunftsweisende Verfassung* in ihrer Zeit.

Doch war der Text das eine, seine Auslegung, Anwendung und Umbildung etwas anderes. Hier zeigt die kurzlebige Republik einen erstaunlichen Befund. In deren knapp 14 Jahren war ihre rechtliche Ordnung von einem dramatischen Wandel geprägt. Stabilität der demokratischen Republik und ihrer Rechtsordnung lässt sich für die damalige Zeit kaum feststellen. Im Nachhinein ist es nahezu unmöglich, „das“ damals geltende Verfassungsrecht zu rekonstruieren. Zwar blieb der Verfassungstext fast unverändert, und Verfassungswandel ist in Verfassungsstaaten keine Ausnahme, sondern der Regelfall. Doch überraschen in der Zwischenkriegszeit Tempo und Ausmaß jenes Wandels. Was also können wir heute über die Weimarer Verfassung wissen?

II. Starke Bilder, schwache Erklärungen

Zeitgenossen und Nachgeborene haben auf die Republik und ihre Verfassung in Kenntnis ihrer Entwicklung und ihres Endes zurückgeblickt. Aus dieser Sicht war die WRV die Verfassung einer gescheiterten Republik; einer Republik, deren Scheitern die Verfassung nicht verhindert, ja möglicherweise sogar beschleunigt oder gar ermöglicht hat.² Die *Verfassung als eine Ursache des Scheiterns* – dieses Paradigma hat die Einschätzungen erheblich geprägt. Das gilt auch dort, wo weniger von den Mängeln der WRV als vielmehr von institutionellen Defiziten der Staatlichkeit in der Republik die Rede war und ist. Waren und sind es doch die staatlichen Institutionen, welche von der Verfassung maßgeblich geprägt sind. Auch legte die lange Zeit verbreitete Sichtweise von der *Republik als Phase der gelingenden Kultur*

¹ Kailitz, Nach dem Großen Krieg, 2017.

² Distanzierend und differenzierend zugleich jüngst Lammert, in: Preuß, GS III, S. VIII: Die WRV war „besser als die damaligen Verhältnisse und doch eben nicht gut genug für die Verhältnisse, die sie ordnen sollte.“

und der misslingenden Politik nahe, die Verfassung als Recht des politischen Prozesses dem misslungenen Sektor zuzuweisen. Von der misslingenden Politik führte so ein kurzer Weg zur misslingenden Verfassung – und zurück. Inzwischen sind solche Bilder in der Geschichtswissenschaft einer differenzierenden Betrachtung gewichen: Weder war die Kultur in allen Teilen gelungen noch die Politik in allen Teilen misslungen noch standen beide Bereiche einfach nebeneinander.³ Auch im Zeitalter der Extreme standen Licht und Dunkel nicht einfach nebeneinander, sondern nicht selten beieinander, bisweilen ineinander. Damit stellt sich auch die Frage nach der Verfassung in gewandeltem Licht.

Diese Neubestimmung trifft auf einen Bestand starker Bilder, die sich in den Köpfen vor die Republik geschoben haben. Tradiert sind die Bilder von den Geburtsfehlern der Republik und ihrer Verfassung. Die „Fehlgeburt einer Republik“ begründete danach Geburtsfehler des staatlichen Neuanfangs nach 1918, der Republik und ihrer Verfassung, die in zahlreiche weitere Bilder einmündete: Improvisation, Kompromisshaftigkeit, Relativismus. In der Retrospektive erschien dann die *Weimarer Verfassung als falsche Verfassung zur falschen Zeit*. Verstärkt wurden derartige Einschätzungen durch das Scheitern der Republik, das im Lichte der Geburtsfehler eher als Konsequenz der Verfassung, weniger als deren Beseitigung durch äußere Einflüsse oder gar Scheitern erscheinen ließ. Dass eine „überforderte Republik“ auch eine überforderte Verfassung haben könne, geriet in einer solchen Perspektive leicht aus dem Blickfeld. Aber nicht nur das Ganze der Verfassung, sondern auch einzelne ihrer Teile waren beliebte Objekte nachwirkender Bilder. Das vielleicht stärkste ist die Formel vom „Ersatzkaiser“ sowohl als Bedürfnis der Deutschen wie auch als Inhalt der Verfassung. Dem kontrastiert der historische Befund: Ein solches Denken von der jungen *Republik als Ersatz-Monarchie* spielte in der Weimarer Nationalversammlung keine Rolle und wurde damals nur vereinzelt von Kommentatoren bemüht. Es entstammt ersichtlich nicht der Ebert-Zeit, dessen Amtsführung mit dieser Formel von niemandem gleichsam „geadelt“ wurde. Es bezieht sich vielmehr auf die nachfolgende Hindenburg-Zeit, erscheint dann aber in die Verfassung rückprojiziert: Hindenburg und seine Amtsführung erscheinen dann als Erfüllung oder Vollendung der Verfassung als „Hindenburg-Verfassung“. Auch hier über-

3 Büttner aaO., S. 11 ff, 498 ff; Buchner, Um nationale und republikanische Identität, 2001, S. 7 ff, 346 ff. Zu den Verfassungsbildern Büttner, in: Dreyer (Hg.), Herausforderung aaO., S. 81; Gusy, Journal der Juristischen Zeitgeschichte 2011, 47. Historisch Winkler (Hg.), Weimar im Widerstreit, 2002; ders., Die Sozialdemokratie und die Revolution von 1918/19, 2. A., 1980. Aktuell Dreyer/Braune (Hg.), Republikanischer Alltag, 2017; dies. (Hg.), Weimar als Herausforderung, 2016. Zur überforderten Verfassung Gusy, DSt 2016, 291.

lagert die Rückschau den Blick auf Inhalt und Intentionen der WRV, deren Urheber die spätere Entwicklung nicht vorhersahen und auch nicht vorhersehen konnten. Ein anderes Bild ist dasjenige von der „Neutralität“ bzw. „Wehrlosigkeit“ der Republik, welche angeblich – „neutral bis zum Selbstmord“ – den Lemmingen gleich ihrem eigenen Untergang entgegenstrebte. Konstitutionalisierte Neutralität statt Streitbarkeit: Ein Umstand, welcher die Einschätzung nahelegen kann, die Verfassung sei entweder nicht dazu bestimmt oder aber nicht dazu geeignet gewesen, die Republik zu retten. Vergleichbare Urteile fanden sich zur Verfassung des Kaiserreichs von 1871 niemals, obwohl doch auch dieses geräuschlos unterging. Es steht auch quer zu anderen Bildern von der Republik, welche diese jedenfalls in der Phase bis 1923 als kämpfende Republik beschrieben oder ihren späteren Untergang auch auf einen Missbrauch der Notstandsbefugnisse durch das Staatsoberhaupt zurückführten. War die Verfassung wirklich wehrlos oder umgekehrt allzu wehrhaft? Ging sie an einem Mangel an rechtlichen Waffen gegen ihre Gegner unter oder wurde sie mit ihren eigenen Waffen umgebracht? Damit zusammen hängt die Formel von der „Legalität“ von Hitlers Kanzlerschaft: War die Weimarer Verfassung nicht in der Lage, seine Ernennung zum Reichskanzler zu verhindern, so sei diese offenbar verfassungsgemäß gewesen. In einem solchen Licht mag dann die ganze Republik als bloße Vorgeschichte der Hitlerzeit oder umgekehrt das nationalsozialistische Regime als letzte „verfassungsgemäße“ Regierung der Republik erscheinen. Dafür spricht wenig, war doch die Legalitätsformel in der Republik nahezu ausschließlich eine Propagandaformel der aufstrebenden NSDAP auf ihrem Weg zur Macht gewesen; eine Formel, die schon vor 1933 den unterschiedlichen Interessenlagen der Partei angepasst und mit ganz heterogenen Inhalten gefüllt worden war. Nach erfolgter Machtübernahme verschwand sie alsbald und wurde erst nach 1945 mit partiell alten, partiell neuen Inhalten wiederbelebt. Dass an Hitlers Kanzlerschaft mehr als der formale Ernennungsakt „legal“ war, ist längst in das Reich der Fabel verwiesen.

Diesen und anderen, inzwischen verblassten Bildern ist gemeinsam, dass sie dazu bestimmt oder jedenfalls geeignet sind, die Weimarer Verfassung oder einzelne ihrer Teile negativ zu (über-)zeichnen. Auffällig ist das weitgehende *Fehlen positiver Verfassungsbilder*. Die Bilder sind offenbar Ausdruck eines Distanzierungsbedürfnisses von der Republik und ihrer Grundordnung; eines Bedürfnisses, welches partiell bereits von Zeitgenossen stammte und sich später historisch verfestigt hat. Demgegenüber traten die Widersprüche zwischen einzelnen jener Bilder ebenso zurück wie das auffällige *Missverhältnis zwischen ihrer rhetorischen Stärke und ihrer inhaltlichen Schwäche*.

Der nicht zuletzt kulturwissenschaftlich angeleitete Paradigmenwechsel in der Weimar-Forschung⁴ hat solche Zuschreibungen inzwischen teils befragt, teils differenziert, teils falsifiziert. An ihre Stelle sind komplexe Betrachtungen getreten, welche nicht allein auf den Eigenbereich des Staatlichen, Institutionellen und Politischen fokussiert sind, sondern aus einem weiteren Blickwinkel auch Gesellschaft, Sozialordnung und Kultur in den Blick nehmen. Eine solche Betrachtung stellt weniger auf Zustände als auf Entwicklungen ab, sieht die Republik also prozesshaft nach Pfadabhängigkeiten und externen Einflüssen außerhalb des staatlichen und verfassten Sektors. Sie fragt neben den Eigenheiten jener Bereiche insbesondere nach den Wechselwirkungen zwischen ihnen. Wirkungsorientierte Analysen erweitern die älteren eher statischen Bilder durch neue dynamische Ansätze, welche Einstellungen und Handlungen, soziale Lagen und ihre Wahrnehmungen, Auf- und Abschwünge, Integration und Desintegration, Autonomien und Verflechtungen in den Blick nehmen und so das Komplexitätsniveau der Fragestellungen gesteigert haben. Solche Ansätze mögen zu einem eher auf Stabilität angelegten gesellschaftlichen Teilsystem wie dem Verfassungsrecht, das eher auf Orientierung und Steuerung des Wandels als auf den Wandel selbst angelegt ist, prima facie quer stehen. Sind sie doch geeignet, die Vorstellung von „der“ Verfassung „der“ Republik zu hinterfragen. Dass die Republik und die Politik in stürmischer Entwicklung waren, ist bekannt. Aber war die Verfassung einfach da, vorausgesetzt und in Geltung? Oder wurde sie – auch bei unverändertem Wortlaut – ständig neu gebildet, verändert und umgeformt? Welche Rolle kann ihr bei einer derart dynamischen Betrachtung zukommen, und welche Wirkungen konnte sie auf eine derart dynamische Umwelt entfalten? Tatsächlich gab und gibt es Anhaltspunkte dafür, dass auch das *Weimarer Verfassungsrecht ungeachtet der kurzen Dauer der Republik einem dramatischen Wandel* unterlag: Was im Jahre 1919 erlassen wurde, galt danach bisweilen nur mit erheblichen Modifikationen und war am Ende der Republik nicht selten in das Gegenteil verkehrt. *Verändert war der Inhalt, unverändert hingegen Text und Geltungsanspruch der WRV.* Dies macht die Suche nach „der“ Verfassung „der“ Republik zumindest nicht leichter. Auch damals war keineswegs alles „Krise“ und Untergang. Die Idee einer Republik und ihrer Verfassung, welche den Lemmings gleich ihrem eigenen Untergang entgegen gehen mussten, ist längst widerlegt. Aber was hat an die Stelle der alten Bilder zu treten, wie lassen sich die dadurch eröffneten Leerstellen füllen? Wenn die

⁴ Beschreibung bei *Wirsching*, Die Weimarer Republik, 2008, S. 118 ff (Nachw.). Zum Verfassungswandel als Normalität von Verfassungsstaatlichkeit *Neuhaus* (Hg.), Verfassungsänderungen, 2011.

Beobachtung des Wandels zutrifft, war das Phänomen des Verfassungswandels – für die Monarchie seit 1871 ebenso wie für die Bundesrepublik ganz unbestritten – auch in der kurzen Republik keine pathologische Erscheinung, sondern eine Normalität. Wo die Erklärungsbedürfnisse komplexer werden, werden es zumeist auch die Erklärungen. Man weiß nachher mehr, doch dies vielfach weniger genau. Die starken Bilder werden manchmal falsch, manchmal differenzierter. Kurz: Manche starken Bilder haben ihre Berechtigung, andere ihre Stärke eingebüßt.

Die neuen Sichtweisen stellen auch die Verfassungsgeschichtsschreibung vor neue Herausforderungen. Manche ihrer tradierten Erklärungen stammen aus übernommenen Bildern. Dann *erfordert die Revision der Bilder eine Überprüfung der aus ihnen hergeleiteten Annahmen*. Viel spricht dafür, dass ältere Vorstellungen weniger mit Befunden zur ersten deutschen Republik als vielmehr durch Selbstvergewisserungs- und Erklärungsbedürfnisse in der späteren Bundesrepublik motiviert waren. Offenkundig gab es nach 1945 zeitbedingte und zeitgeprägte Fragestellungen, welche damals bestimmte Sichtweisen von der vergangenen Republik nahelegten. Inzwischen stellt sich die Frage: Welche Fragen haben wir heute an die erste deutsche Republik? Und wie stellt sie sich vor dem Hintergrund unserer Erklärungsbedürfnisse und Erfahrungen 100 Jahre nach ihrer Gründung dar? Am Anfang steht die Frage nach den Zugängen: Was können wir von der Weimarer Verfassung jenseits der alten Bilder und der schwachen Erklärungen wissen?

III. Der Ausgangspunkt: Der Text der WRV als offene Quelle des Weimarer Verfassungsrechts

Die Weimarer Verfassung hatte nur eine kurze Geltungsdauer von weniger als 14 Jahren. Und dennoch nahm sie in dieser Zeit eine stürmische Entwicklung. Zwar blieb die Verfassungsurkunde nahezu unverändert. Doch war das, was im Jahr 1932 als Verfassungsrecht galt, im Jahr 1919 in zentralen Teilen noch unbekannt; und umgekehrt war manches, was in der Nationalversammlung noch als selbstverständlich angesehen oder vorausgesetzt wurde, längst verschwunden und verblasst. Angesichts jenes Wandels ist das Vorhaben, „das“ Verfassungsrecht der Republik darzustellen, zeit- und lageabhängig. Was in der Verfassungsurkunde stand, löste bei den Adressaten im Laufe der Zeit ganz heterogene Erwartungen, Ansprüche und Verpflichtungen aus. Dies ist stets zu berücksichtigen, wenn von „der“ Weimarer Verfassung gesprochen wird. Zugleich prägen jene Umstände Möglichkeiten und Grenzen einer Antwort auf die Frage danach, was wir von „der“ Weimarer Verfassung wissen können.

Die WRV war mit ihrem Inkrafttreten ein Text, dessen Auslegung und Anwendung wenig vorentschieden war.⁵ Er war in mehrfacher Hinsicht offen. Da war zunächst seine *Interpretationsoffenheit*. Wo ihr Text an überrkommene Formulierungen der deutschen Verfassungstradition anknüpfte, stand der Wortlaut in z. T. gewandelten rechtlichen Kontexten. Ob etwa Vorschriften über Reichstag und Regierung trotz zahlreicher Anleihen an ältere Konstitutionen unter den nunmehr neuen Bedingungen der demokratischen Republik den alten oder einen neuen Bedeutungsgehalt erlangen könnten, war keineswegs sicher und auch nicht sicher prognostizierbar. In der Folgezeit sollten Elemente von Kontinuität und solche von Innovation nebeneinander stehen, ohne dass dies durch die Verfassungstexte eindeutig vorgeprägt war. Daneben traten Regelungen, welche sich auf neue Gegenstände bezogen, etwa zum Reichspräsidenten und zu den Grundrechten und Grundpflichten, deren Auslegung historisch nicht feststand. Ob dabei an ältere Terminologien angeknüpft oder aber neue Verfassungsgegenstände neue Auslegungen erfordern würden, war im Text ebenso wenig angelegt wie mögliche Anwendungsfälle der neuen Normen. Dass mögliche Konfliktfelder und Streitigkeiten unter den Bedingungen der demokratischen Republik mit denjenigen in der konstitutionellen Monarchie identisch sein würden, war nicht zu erwarten. In Zukunft würde das tradierte Gegeneinander von monarchischer Regierung und demokratisch gewählter Volksvertretung einem neuen Miteinander im parlamentarischen Regierungssystem weichen. Wo neue Konkordanz, aber auch neue Konfliktlinien liegen würden, war in der Nationalversammlung zwar diskutiert, aber keineswegs sicher. Wenig klar war auch, welche neuen Rechtsfragen und Entscheidungsbedürfnisse auf die zukünftige Weimarer Verfassung zukommen würden. So würde etwa das Verständnis der Notstandsregelung des Art. 48 WRV auch dadurch geprägt werden, welche Ausnahmestände eintreten könnten. Und das Verständnis der Norm sollte nicht zuletzt durch den Umstand mitbestimmt werden, dass während nahezu der Hälfte der Republik irgendwo irgendein Notstand gesehen wurde. Und was für den eher offen und unbestimmt formulierten Art. 48 Abs. 2 WRV galt, konnte umgekehrt für andere, anfangs als bestimmt angesehene Verfassungsnormen gelten.⁶ In-

⁵ Zu den Aufgaben der Verfassungsinterpretation Böckenförde, NJW 1976, 2089; zur Offenheit von Verfassungen am Beispiel des GG Höfling, Offene Grundrechtsinterpretation, 1987. Zum Folgenden auch Waldhoff, Der positive und der negative Verfassungsvorbehalt, 2016.

⁶ Beispiel: Art. 25 WRV. Er sollte das Recht der Reichstagsauflösung nicht nur eröffnen, sondern auch begrenzen. „Der Reichspräsident soll nicht die Möglichkeit haben, durch immer wiederholte Auflösungen aus demselben Anlass den Reichstag und die Wählerschaft müde zu machen.“ In diesem Sinne bezeichnete Preuß in der Nationalversammlung

terpretationsoffenheit ist eine notwendige Eigenschaft neuer Verfassungen. Dies gilt in besonderer Weise für Konstitutionen, welche eine der früheren entgegengesetzte Staatsform begründen und so notwendig Elemente staatsrechtlicher Diskontinuität enthalten müssen.

Da war aber auch die *Ausgestaltungsoffenheit* der WRV. Der Prozess, den die Verfassung ausgestaltete, war umgekehrt in weitem Umfang in der Lage, seine eigenen Vorgaben zu prägen und so auf seine normativen Grundlagen aus der Verfassung zurückzuwirken. Wichtige Fragen aus dem zweiten Hauptteil waren zwar thematisiert und leitbildhaft vorgegeben. Zugleich zeigten die zahlreichen Gesetzgebungsaufträge und Gesetzesvorbehalte: Die WRV war auf Ergänzung, Ausgestaltung und Fortentwicklung durch den demokratischen Gesetzgeber angelegt. Hierin lag ein Auftrag zur Verfassungsentwicklung. Die demokratische Weimarer Konstituante vertraute auf denjenigen Prozess, der sie selbst hervorgebracht hatte und den Art. 1 Abs. 2 WRV für die Republik vorgeben sollte: Die demokratische Rechtssetzung als Ort, Instrument und Verfahren der Ausgestaltung der Verfassung. In dieser *Arbeitsteilung aus Vorgaben der WRV und Aufgaben für den Gesetzgeber* lag ein spezifischer Zug gerade des Weimarer Verfassungskonzepts. Die Nationalversammlung konnte Wege vorzeichnen und vorgeben, die sodann vom demokratischen Gesetzgeber gegangen werden sollten. Daher beschränkte sich die WRV in einer sozial und ökonomisch ebenso wechselhaften wie unsicheren Zukunft auf Grundzüge, welche die Legislative zum Handeln verpflichteten, ohne ihnen aber zweckwidrige verfassungsrechtliche Grenzen zu ziehen. Sie konnte und wollte nicht alles selbst regeln. Beide Elemente, verfassungsrechtliche Rahmenvorgaben einerseits bei gleichzeitiger Selbstbeschränkung im Detail andererseits, und ihr Zusammenspiel machten gemeinsam das damalige Verfassungskonzept aus. Verfassung- und Gesetzgeber waren auf Ergänzung, Kooperation und Fortschreibung angelegt. Von jenen Aufträgen hat schon die Nationalversammlung als Gesetzgeber Gebrauch gemacht und damit einzelne rechtliche und politische Vorentscheidungen für das Verfassungsverständnis in der Republik gelegt. Vergleichbare Wirkungen hatte auch das Unterlassen verfassungsergänzender Regelungen, etwa der Ausführungsgesetze nach Art. 48 Abs. 5 WRV. Dass zudem jene Arbeitsteilung von Verfassungs- und Gesetzgeber gestört war, weil die Weimarer Koalition schon 1920 im

die Vorschrift als „klar“; Verh. des RT, Bd. 336, S. 251. Darin lag eine im Text wenig zum Ausdruck kommende Intention, die rasch hinweginterpretiert wurde und am Ende selbst gegen Missbrauch keinen Schutz mehr bot. Eindeutig und keinem Auslegungsspielraum zugänglich war dagegen die Frist für Neuwahlen nach der Auflösungsentscheidung. Hier waren die Grenzen von Offenheit und Ausgestaltbarkeit erreicht.

Reichstag die Mehrheit einbüßte, lag nicht an der Verfassung, sondern am Wählerwillen, der wiederum in der Demokratie frei und nicht verfassungsrechtlich regulierbar oder kontrollierbar sein sollte. Es waren nicht zuletzt solche Defizite bei der Ausgestaltung und Umsetzung, welche den Grundrechtsteil der Verfassung manchen Betrachtern als blass und eher schwächer gelungen erscheinen ließen.⁷ An der WRV selbst und an ihrem konkreten Inhalt lag das jedenfalls nicht.

Die Verfassung der ersten deutschen Republik war in hohem Maße interpretations- wie auch ausgestaltungsoffen. Was auf ihrer Grundlage als Verfassungsrecht in konkreten Streitigkeiten gelten würde, war in ihr angelegt, aber nicht ausgeführt. Der bis 1933 kaum veränderte *Text kann also nicht mehr als einen Zugang zum Verfassungsrecht der ersten deutschen Republik abgeben*. Er war es, welcher die dynamische Verfassungsentwicklung der Republik ermöglichte, aber eben weder vollständig steuern noch vollständig abbilden konnte oder wollte.

Von daher erscheint es sinnvoll, die *Weimarer Verfassung als Möglichkeitsraum* politischer Konkretisierung und juristischer Interpretation zu verstehen, welche Entscheidungsnotwendigkeiten und Auslegungsmöglichkeiten begründete und begrenzte. Dass beide – Entscheidungen und Auslegung – aufeinander bezogen sein würden, lag nahe. Zu unterschiedlich waren die möglichen Gestaltungsalternativen, und zu unterschiedlich damit auch die von ihnen aufgeworfenen Verfassungsfragen. Der Möglichkeitsraum war offen für Entscheidungen der politischen Organe, namentlich durch Gesetzgeber und oberste Staatsorgane. Ihre Entscheidungen etwa zum Wahlrecht, zu den Kompetenzen des StGH oder den Grenzen des Notstandsrechts waren inhaltlich durch den Verfassungstext gerahmt. Innerhalb des Möglichkeitsraums blieb der Text stabil, während sich die Republik und ihr Recht in atemberaubender Weise wandelten. Umso wichtiger sollten hier organisationsrechtliche Vorkehrungen, institutionelle Absicherungen und ein System von checks and balances werden, welches den Rahmen der Verfassung nicht nur ausfüllte, sondern zugleich seine Einhaltung gewährleisten sollte. Dieser verfassungsrechtliche Rahmen hing nicht allein von der Geltung, sondern zudem von der Bestimmtheit ihrer Einzelnormen ab, welche interpretatorisch teils hergestellt, teils abgesichert werden musste. Gerade die Weimarer Staatsrechtslehre hat gezeigt: Nicht alles, was be-

⁷ Dreyer, Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Verfassung, 1998, S. 56. Anders Eichenhofer, 80 Jahre WRV, 1999, S. 207 ff. Exemplarisch Gusy, ZNR 1993, 163. Zum Ganzen Böckenförde, in: Bracher u. a. (Hg), Die Weimarer Republik 1918–1933, 3. A., 1998, S. 17, 35 ff. Zum Grundrechtsbereich s. u. Kap. 8.

stimmt klang, sollte auch bestimmt bleiben; und umgekehrt wurde manches, das offen klang, durch Interpretation stark verdichtet. Dies alles hing von den Vorverständnissen, Theorien und Methoden im Staatsrecht ab, die sich ihrerseits in Neuorientierung befanden und von daher nicht vorgefunden, sondern vielfach erst hergestellt werden mussten. Dass dadurch Steuerungsanspruch und -leistung der Weimarer Verfassung nicht gestärkt werden würden, lag nahe. Welche Leistungen die zu schaffende republikanische Grundordnung in Zukunft erbringen würde, war im Jahr 1919 in hohem Maße offen. Und damit waren es auch die Einflüsse, welche die zukünftigen Konkretisierungsleistungen erbringen würden. In dieser Situation lag der Ausweg der Weimarer Konstituante nahe: Sie vertraute wichtige Fragen dem demokratischen Gesetzgeber an. Die Vielzahl von Gesetzesvorbehalten, Regelungsaufträgen und Staatszielbestimmungen deutet an: Der Weimarer Verfassungsgeber vertraute auf den ihn selbst tragenden Souverän – das Volk –, welches zugleich oberste Quelle und Legitimationsinstanz aller Staatsgewalt sein sollte (Art. 1 Abs. 2 WRV). Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung wurden institutionell aneinander herangeführt, das Volk als Träger auch der Gesetzgebung ermächtigt, sein eigenes Werk der Verfassungsgebung zu ergänzen, auszubauen und fortzuführen. Das Verhältnis von Weimarer Verfassung und der von ihr verfassten Republik ließ sich also nicht einfach als Spannungsfeld zwischen rechtlicher Statik und politischer Dynamik auffassen: Beide näherten sich einander an, waren aufeinander bezogen und inhaltlich voneinander in relativ hohem Maße geprägt. Es war weniger die Ambivalenz von Recht und Politik als vielmehr die Interdependenz von Norm und Politik, welche die Republik prägte und auf ihr Recht wirkte.

So war der Gestaltungsauftrag institutionell geordnet, inhaltlich hingegen weit geöffnet. Denn seine Erfüllung hing fortan von den im Volk maßgeblichen politischen Auffassungen, Strömungen und Parteien ab, welche sich in Wahlen als mehrheitsfähig erweisen würden. Es war gerade das Verhältniswahlrecht der Art. 17, 22 WRV, welches diese Wahlen wechselnden Parteirichtungen öffnete und dadurch die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung stets unter einen Vorbehalt der demokratischen Wahlentscheidungen stellte. Die „demokratischste Demokratie der Welt“ (RMI David) konnte das Stattfinden, nicht aber den Ausgang der Parlamentswahlen sichern. Der Verweis des Verfassungsausbaus auf das Volk eröffnete so neue Möglichkeits- und Gestaltungsräume. Sie öffneten Verfassungsauslegung und -anwendung den politischen Wandlungen der Republik. Die Dynamik der Politik konnte auf ihre rechtliche Ordnung zurückwirken, die demokratische Entwicklung umgekehrt Verfassung, deren Anwendung und Auslegung prägen. *Das Beständigste an der Verfassung der Republik sollte ihr*

Stichwortverzeichnis

- Antidemokratisches Denken 100 ff.
Arbeiter- und Soldatenräte 16 ff.
Art. 48 WRV 198 f., 213 ff., 224 ff., 278 f.
- Bürgerkrieg, latenter 19 ff., 208 f., 223 ff.
– in der Frühzeit 95 ff., 197 ff., 312 ff.
– in der Spätphase 84, 197 ff., 320
- Demokratie 97 ff., 109–142, 307 ff., 315 ff.
– parlamentarische 24 ff., 143–167, 280 f.
– präsidentiale 78, 178 ff., 202 ff.
- Demokratisches Denken 97 ff., 136 ff.
– Demokratietheorien 123 ff., 151 ff.,
307 ff., 315 ff.
- Diktaturgewalt s. Art. 48 WRV 228 ff.
- Ebert, Friedrich 174 ff., 178 ff., 182 ff., 312 ff.
Ermächtigungsgesetze 197 ff., 212 ff.
– Ermächtigungsgesetz 1933 184 f., 289 ff.
- Frauen
– Wahlrecht 29 f., 49, 121 f., 318
– Gleichberechtigung 261, 264 ff.
- „Geisteswissenschaftliche“ Richtungen
77 f.
- Gesetz 52 f., 241 ff., 264 ff., 282 f.
– Begriff 247, 286
– parlamentarisches 120, 133 ff., 197 ff.,
248
- Gleichheit 98, 121, 238 ff.
– vor dem Gesetz 264 ff.
– Bindung des Gesetzgebers 240 ff., 251 f.,
264 ff.
– von Frauen und Männern 264 ff.
- Grundrechte der WRV
– Bindungswirkung 221, 240 ff., 249,
266 ff.
– Freiheitsrechte 221, 243 ff.
– Gleichheitsrechte 237 ff., 243, 264 ff.
– „leerlaufende“ 224, 242, 251, 280 f.
– rechtsstaatliche 237 ff., 243 ff., 249 ff.
– soziale 237 ff., 252 ff.
– demokratische 237 ff., 263 ff.
– Schranken 154 f., 240 ff., 246 ff.
- Hindenburg, Paul 171 ff., 186 ff., 212 ff.,
277 ff.
- Inflation (1923) 211 ff.
- Krisentheorien 74 ff., 130, 167 ff., 303 ff.
- Länderverfassungen 24 ff.
- Legalität 91 ff., 231 f.
– als Kurs der NSDAP in der Republik
218 ff., 284 f., 289 ff., 296
– der Ernennung Hitlers zum Reichs-
kanzler 292 ff.
- Methodenstreit der Staatsrechtswissen-
schaft, s. Richtungsstreit
- Nationalversammlung
– Wege zur N. 21 ff.,
– Wahlen zur N. 49 ff., 146 ff.
– Arbeit der N. 46 ff., 52 ff., 174 ff., 180 ff.
– als verfassunggebende Gewalt des
Volkes 37 ff., 58 ff., 143 ff., 288
– als „Verfassungslaboratorium“ 41 ff., 67
- Notverordnungen (nach Art. 48 WRV)
197 ff., 213 ff., 223 ff.
- Oktoberreformen 1918 12 ff., 43
- Parlamentarismus 41 ff., 156 ff.
– Parlamentarisierung 115 ff., 167 ff., 189 ff.
– Entparlamentarisierung 177 ff., 189 ff.,
192 ff., 197 ff.
- Parteien, politische
– Parteienrecht 150 ff.,
– Parteiverbote 154 f., 218 ff.
- pluralistisches Verfassungsdenken 98,
123 ff., 128 ff., 153

Politik/Politisches

- als Voraussetzung der Verfassung 37 ff., 55 ff., 115 ff., 167 ff.
 - als Gegenstand der Verfassung 84 ff., 94 ff., 152 ff., 167 ff.
- Positivismus, staatsrechtlicher 74 ff., 82 ff.
Preuß, Hugo 41 ff., 52 ff., 117 ff., 132 ff.

Rat der Volksbeauftragten 17 ff.

Rechtsstaat(sprinzip) 237 ff., 243 ff., 252, 262 f.

Reichsflagge schwarz-rot-gold 113 f., 173 f.

Reichskanzler

- Auswahl 159 ff., 177 f., 189 ff., 277 f.
- Misstrauensvotum 186 ff., 194 ff.

Reichspräsident

- Wahl 118 ff., 178 ff.
- Kompetenzen 174 ff., 182 ff., 192 ff., 197 ff., 212 ff.
- Präsidialregierungen 186 ff., 189 ff., 201 ff.

Reichsregierung

- parlamentarische 158 ff., 180 ff., 196 ff.

Reichstag 156 ff., 180 ff., 192 ff.

- Auflösung 186 ff., 192 ff., 279 f.

Reichswehr 12 ff., 38 ff., 211 f.

Republik 33 ff., 109 ff., 171 ff., 307 ff.

Republikenschutz 154 ff., 207 f., 213 ff., 223 ff.

- „wehrlose Republik“? 4, 217 ff., 284 ff.

„Reserveverfassung“ 207 ff., 278 f.

Revolution 1918 14 ff.

Richterliches Prüfungsrecht 67 ff., 249 ff., 266 ff.

Richtungsstreit der Staatsrechtslehre 77 f., 84 ff., 91 ff., 128 f.

Sozialstaat(sprinzip) 252 ff., 259 ff.

Staatsgerichtshof 69 ff., 151, 219 ff., 281

Staatsrechtswissenschaft

- „geisteswissenschaftliche“ 84 ff., 88 ff.
 - positivistische 78 ff., 84, 93 ff.
 - in der Krise 74 ff., 78 ff., 303 ff.
- Symbole der Republik 112 ff., 172 ff.

Verfassung

- Auslegung 91 ff., 94 f., 105 ff.
- Begriff 87 f., 89 ff.

- Durchbrechung 197 ff., 212 f., 282 ff., 292 ff.

- Hüter der Verf. 91, 203 f., 230 ff.

- Schutz, militant democracy 207 f., 211 ff., 216 ff., 228 ff.

- WRV als V. 115 ff., 146 ff., 268 ff., 323 ff.

- Wandel 94 f., 275 ff., 280 f.

Verfassungsänderung

- Grenzen aus der WRV 275 f., 282 f., 284 ff.

Verfassungsgebung/verfassunggebende Gewalt 24 ff., 41 ff., 299 ff., 307 ff.

Verfassungsausschuss 52 ff., 132 ff., 175 ff., 240 ff., 249 ff.

Verfassungsbegriff (Verfassung und Verfassungsrecht) 87 f., 89 ff., 287 f.

Verfassungsgerichtsbarkeit 68 ff.

Verfassungskonsens 21 ff., 301 ff.

Verfassungslehre, -theorie 72 ff., 87 ff., 93 f., 151 ff.

Verfassungsreform/-diskussion (1932) 101 ff., 167 ff., 180 ff., 232 ff.

Versailler Vertrag 38, 55, 58 ff., 209

Volk

- pluralistisches 98, 121 ff., 162 ff.

- als politische Einheit 101, 154, 163

- Problematik des Volkswillens 316 ff.

Volksabstimmungen

- Gegenstände 120 f.

- Quoren 132 f.

- Verfahren 123 ff., 134 ff.

- Ergebnisse 136 ff.

Wahlen/Wahlrecht

- Frauenwahlrecht 29 f., 49, 121 f., 144
- Verhältniswahlrecht 24 ff., 49, 146 ff., 164 f.

Weimar (Ort der Verfassungsgebung) 49 ff., 299 ff.

Weimarer Verfassung

- Entstehung 37 ff., 41 ff., 49 ff., 174 ff., 240 ff.

- Leerlauf 200 f., 224, 242, 251, 280 f.

- Ende 212 f., 233 f., 280 ff., 296 f.

- als offene Verfassung 6 ff., 67 ff.

- als Chance 33 ff., 58 ff., 299 ff.

- als gute Verfassung in schlechter Zeit 299 ff.

Weltwirtschaftskrise 32, 223 f., 259 ff.