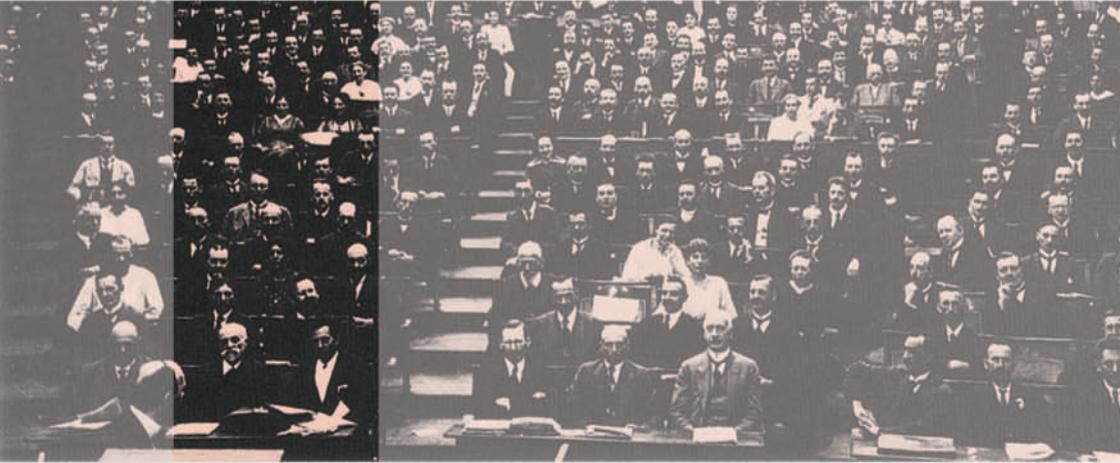


Die Weimarer Verfassung

Wert und Wirkung für die Demokratie



Die Weimarer Verfassung – Wert und Wirkung für die Demokratie

Die Drucklegung dieser
Broschüre wurde durch eine Zuwendung des
Bundesministeriums der Justiz ermöglicht

Impressum:

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Landesbüro Thüringen

Redaktionelle Bearbeitung: Sebastian Lasch

Copyright 2009 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen
Nonnengasse 11, 99084 Erfurt

Fotos: BMJ/Fokuhl (Seite 17), Julie Boekhoff, Anja Hirsch,
Sandy Selesky (Seite 235)

Umschlaggestaltung: Dirk Malewski

Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH, Berlin

ISBN: 978-3-86872-203-1

Inhaltsverzeichnis

Michael Schultheiß, Sebastian Lasch

Einleitung 5

Brigitte Zypries

Weimar – die unterschätzte Verfassung..... 17

Christoph Gusy

Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz..... 27

Wolfram Pyta

Welche Erwartungen weckte die Weimarer Verfassung und welche Erfahrungen vermittelte sie an die Gründerväter der Bundesrepublik Deutschland? 51

Detlef Lehnert

„Verfassungsfragen sind Machtfragen“ – doch auch „Wissen ist Macht“. Strukturen, Deutungen und Symbole von „Weimar“ in politikwissenschaftlicher Analyse 73

Heiko Holste

Weichenstellung Weimar – Der Tagungsort der Nationalversammlung als Vorentscheidung über Föderalismus oder Zentralismus 107

Wolfgang Keim

Chancengleichheit im Bildungswesen. Ideal der Weimarer Verfassung – politischer Auftrag heute 119

Marcus Llanque

Mehr Demokratie wagen: Weimar und die direkte Demokratie 145

Michael Dreyer

Weimar als wehrhafte Demokratie – ein unterschätztes Vorbild 161

Eberhard Eichenhofer

Soziale Grundrechte – in Weimar ersonnen und im vereinten Deutschland zu vollenden! 191

Franz Josef Düwell

Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und deren Gerichtsbarkeit 209

Marion Röwekamp

„Männer und Frauen haben grundsätzlich die gleichen staats-bürgerlichen Rechte“. Weimar – Meilenstein auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Geschlechter? 235

José Martínez

Daheim geschmäht – im Ausland geachtet. Die Rezeption der Weimarer Verfassung in Lateinamerika 265

Einleitung

Michael Schultheiß, Sebastian Lasch

Wert und Wirkung der Weimarer Verfassung für die deutsche Demokratie wurden lange Zeit unterschätzt. Das Urteil über die Verfassung wurde mitgeprägt von dem, was ihr nachfolgte: Diktatur, Krieg, Holocaust. Erst seit einigen Jahren widerfährt der Weimarer Verfassung mehr Gerechtigkeit. Inzwischen wird deutlich, dass vieles von dem, was uns heute selbstverständlich ist, erstmals in Weimar verfassungsrechtlich verankert wurde: Republik, Demokratie und Frauenwahlrecht. Viele politische Ziele, die erst Generationen später realisiert wurden oder noch heute unsere Politik prägen, wurden damals formuliert.



Michael Schultheiß

Diesen Befund nahm die Friedrich-Ebert-Stiftung Thüringen zum Anlass, eine wissenschaftliche Tagung zum Thema „Die Weimarer Verfassung – Wert und Wirkung für die Demokratie“ zu veranstalten. Die Tagung fand am 12. und 13. Juni 2009 in Weimar statt. Die Konferenz ging in diesem Jubiläumsjahr anhand von ausgewählten Beispielen der Frage nach Wert und Wirkung der Weimarer Verfassung nach. Dabei wurden Entwicklungslinien gezogen vom Verfassungstext 1919 über die Verfassungswirklichkeit in der Weimarer Republik und das Bonner Grundgesetz

bis zum politischen System und der politischen Kultur nach der Deutschen Einheit.

Die wissenschaftliche Tagung fügt sich in den größeren Rahmen eines Projekts der politischen Bildung unter dem Titel „Weimar und die Republik“ ein. Dieses Projekt wurde vom Landesbüro Thüringen der Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahre 2006 begonnen und basierte auf der Feststellung, dass die Kulturstadt Weimar zwar viele Traditionen pflegt, am wenigsten aber diejenige, die mit der Entstehung der Weimarer Republik verbunden ist, nämlich die Tagung der Deutschen Nationalversammlung in Weimar im Frühjahr 1919. Diese Verbindung, die den Namen Weimars wohl am stärksten in der Welt bekannt gemacht hat, schien den Weimarern eher peinlich zu sein.

Der schlechte Ruf der Weimarer Republik, der im Wesentlichen von ihrem katastrophalen Ende herrührt, war im Gebiet der früheren DDR noch stärker ausgeprägt als im Westen. Hier scheint die Republikfeindschaft der KPD zusammen mit einem in der marxistisch-leninistischen Ideologie wurzelnden diffusen Antiparlamentarismus eine unheilvolle Tradition gebildet zu haben. Im Westen zeigte das geflügelte Wort „Bonn ist nicht Weimar“ wie man sein Verhältnis zur ersten Republik sah. Dieser schlechte Ruf der Republik von Weimar berücksichtigt nicht oder verleugnet gar, was heute in der Forschung mindestens Mehrheitsmeinung ist: dass nämlich das Scheitern keineswegs schon im Entstehen der Republik angelegt war und dass die Weimarer Reichsverfassung nicht ursächlich dafür war.¹ Für eine Institution, die dem Namen Friedrich Eberts verbunden ist und deren Hauptaufgabe die politische Bildung zur Demokratie darstellt, bedeutete dies eine Herausforderung. Immerhin wurde in Weimar 1919 unter extrem schwieri-

1 Vgl. etwa: Ursula Büttner: Weimar. Die überforderte Republik 1918-1933, Bonn 2008.

gen Bedingungen die erste staatliche Demokratie in Deutschland errichtet – und Demokratietraditionen, die die politische Bildung pflegen könnte, sind rar in Deutschland.

Das Projekt „Weimar und die Republik“ sollte die Leistungen für die Demokratie aus dem Jahr 1919 würdigen und diskutieren, nicht feiern. Der schwierige, ständig neu zu erkämpfende Weg der Demokratie sollte am Beispiel der Weimarer Republik deutlich gemacht werden. So wurden in verschiedenen Formen über drei Jahre hinweg Veranstaltungen angeboten, die diesem Zwecke dienten². Im Jubiläumsjahr 2009 waren die Veranstaltungen besonders hochrangig, eine Festveranstaltung mit Vizekanzler und Außenminister Frank-Walter Steinmeier füllte das Deutsche Nationaltheater. Dies geschah im Rahmen eines von der Stadt Weimar ausgerufenen „Tages der Demokratie“ am 6. Februar, dem Eröffnungstag der Nationalversammlung, als auch die Stadt, der Landtag und andere Stiftungen zu Veranstaltungen einluden. Es wurde dabei schon deutlich, dass das Projekt Wirkung zeigte: Zu keinem vorherigen Jubiläum oder anderem Anlass war in der Stadt Weimar die öffentliche Aufmerksamkeit für diesen Teil ihrer Geschichte so groß. Den inhaltlichen Höhepunkt für die Veranstaltungen der Friedrich-Ebert-Stiftung im Jubiläumsjahr bildete die hier dokumentierte Konferenz. Dass die Bemühungen um eine Stärkung dieses Weimarer Traditionsbestandes mittlerweile vor Ort angekommen sind, zeigten die Ausführungen des Weimarer Oberbürgermeisters Stefan Wolf (SPD) über Weimar als „Ort der Demokratie“ zu Beginn der Fachtagung.

Bei der Eröffnungsveranstaltung des Projekts „Weimar und die Republik“ am 6. Februar 2006 sagte der Münsteraner Historiker Ribhegge: „Vergleicht man heute die Frankfurter Nationalver-

² Dokumentiert in: Michael Schultheiß/Julia Roßberg (Hrsg.): Weimar und die Republik – Geburtsstunde eines demokratischen Deutschlands, Weimar 2009.

sammlung von 1848/49 mit der Weimarer Nationalversammlung von 1919, so fällt auf, dass die Weimarer nie den Nimbus erhalten hat wie die Frankfurter. Das ist paradox. Denn während die Frankfurter Verfassung, die erst mal versuchte, eine liberale parlamentarische Demokratie und gleichzeitig die deutsche Einheit – unter einem preußischen Kaiser – zu schaffen, nie in Kraft trat, gelang es der Weimarer Nationalversammlung, eine Verfassung zu schaffen, die die Grundlage für die moderne freiheitliche und parlamentarische Demokratie in Deutschland schuf.“³ Dementsprechend stand der Versuch an, die Weimarer Reichsverfassung zu rehabilitieren, zumindest aber stärkere wissenschaftliche und öffentliche Aufmerksamkeit auf ihre Bedeutung zu lenken. Diesem Ziel konnte sich auch Bundesjustizministerin Brigitte Zypries anschließen, sie übernahm nicht nur die Schirmherrschaft über die Konferenz, sondern sprach auch ein programmatisches Einführungsreferat.⁴

Sicherlich ist unsere Konferenz nicht der erste Versuch einer Aufwertung der Weimarer Reichsverfassung. Wie die hier dokumentierten Beiträge und die von ihnen zitierte Literatur aufzeigen, hat es in den letzten Jahren einige Anstrengungen gegeben, den Vorsprung an Umfang der Sekundärliteratur, die sich auf die Paulskirchenverfassung bezieht, aufzuholen. Nun kann es der Friedrich-Ebert-Stiftung aber nicht in erster Linie um Wissenschaftsförderung gehen, sondern um Impulse für die politische Bildung und für die „öffentliche Meinung“. Von daher wollte die Tagung nicht einen umfassenden Überblick über neuere Forschungen geben, sondern einige Schlaglichter aufzeigen, die bewusst machen, wie viel wir der Weimarer Verfassung doch verdanken. Insofern sollte die Wirkungsgeschichte der Verfassung im Vordergrund stehen. Wir entschlossen uns für eine Zweiteilung, die durch

3 Wilhelm Ribhegge, Die Weimarer Nationalversammlung 1919 als Ort der Erinnerung, in: Schultheiß/Roßberg, a.a.O., S. 57.

4 In diesem Band.

die beiden Konferenztage markiert wurde: Am ersten Tag, nach dem Grundsatzreferat der Ministerin, gaben in der Materie ausgewiesene Wissenschaftler einen grundsätzlichen Überblick über den Stand der Forschung in jeweils einem der hauptsächlich beteiligten Fächer: Christoph Gusy für die Rechtswissenschaft, Wolfram Pyta für die Geschichtswissenschaft und Detlef Lehnert für die Politikwissenschaft – dies verdeutlichte auch den interdisziplinären Ansatz, den wir verfolgten. Der zweite Tag der Konferenz widmete sich einzelnen Wirkungsfeldern der Weimarer Verfassung. Hier ging es nicht um Vollständigkeit und Systematik, sondern darum, schlaglichtartig Verknüpfungen zwischen Verfassungstext, politischer Kultur und Verfassungswirklichkeit aufzuzeigen. Dabei zeigte sich in den einzelnen Themenfeldern ein erhebliches Überraschungspotenzial. Überraschend erscheinen sowohl die Modernität und Innovationsfreude der Verfassung, als auch die Breite und Tiefe der Wirkungen nicht nur auf das Grundgesetz und die westdeutsche Demokratie, sondern auch auf räumlich weit entfernte politische Systeme in Lateinamerika und auf internationale Organisationen.

Die Reihenfolge der Beiträge in diesem Band entspricht der der Vorträge auf der Tagung. Die Schirmherrin der Veranstaltung, Bundesministerin Brigitte Zypries, MdB, macht in ihrem Beitrag deutlich, dass die Weimarer Verfassung ein ganz wesentliches Element in der „Freiheitsgeschichte“ der Deutschen sei. Die Stadt Weimar ordne sich damit in die Reihe anderer Orte der Freiheit und Demokratie ein – der Wartburg, dem Hambacher Fest, der Frankfurter Paulskirche und der Leipziger Nikolaikirche. Zugleich dürfe der Blick nicht verschlossen werden vor den Gefährdungen der Weimarer Demokratie, die im Wesentlichen außerhalb ihrer Verfassung bei den alten politischen Eliten und Teilen der Wählerschaft lagen.

Den Beginn der Fachtagung im engeren Sinn markiert der Beitrag von Christoph Gusy. Er fragt nach den Wirkungen der Weimarer Verfassung auf das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Entgegen der verbreiteten Wahrnehmung sei das Grundgesetz nicht als Alternative oder Gegenentwurf zur Weimarer Reichsverfassung zu verstehen. Wenn an der „Wiege des Grundgesetzes“ die „Gespenster von Weimar“ gestanden hätten, dann seien dies eben wirklich nur Gespenster, falsche und bloß schemenhafte Wahrnehmungen von der Vorläuferin des Grundgesetzes gewesen. Tatsächlich könne man die Weimarer Verfassung besser als „eine gute Verfassung in schlechter Zeit“ begreifen.

Wolfram Pyta stellt in seinen Ausführungen Überlegungen zu Erfahrungsraum und Erwartungshorizont – den beiden wesentlichen Koordinaten der Begriffsgeschichte – der Weimarer Reichsverfassung und des Grundgesetzes im Vergleich vor. Der Erfahrungsraum beider Verfassungsgebungen stand eher unter negativen Vorzeichen. Den Vätern der Weimarer Verfassung ging es um das Beheben der Fehler der Gründung des deutschen Reiches und um die Bewahrung der deutschen Einheit angesichts zentrifugaler Tendenzen. Die Erarbeitung des Grundgesetzes war geprägt vom Untergang des Dritten Reiches und dem einmütigen Willen, ein Fortleben des Nationalsozialismus unmöglich zu machen. Der Erwartungshorizont beider Verfassungen ist jedoch verschieden. Wo die Weimarer Verfassung einen fast unglaublichen Fortschrittsoptimismus an den Tag legt, führt beim Grundgesetz ein „Überschuss an Erfahrungen“ zum beinahe vollständigen Verzicht auf „utopischen Überschwang“.

Im Aufsatz von Detlef Lehnert werden Strukturen, Symbole und Deutungen der Weimarer Republik einer politikwissenschaftlichen Analyse unterzogen. Lehnert verdeutlicht, wie die Verfassungswirklichkeit und die politische Kultur auf die Deutungen der Weimarer

Reichsverfassung zurückwirkten. So weise die Beschäftigung der frühen deutschen Politikwissenschaft mit der Republik von Weimar Züge einer strategisch ausgerichteten Vergangenheits- und Gegenwartsbewältigung auf. Insbesondere im sozialgeschichtlichen Vergleich mit Österreich zeige sich, wie im Bereich des sozialen Wohnungsbaus unbeschadet verfassungsrechtlicher Garantien Defizite bestanden, die eine Identifikation der Bürger mit der Republik und den sie stützenden Parteien erschwerten.

Heiko Holste widmet sich der die Frage, inwieweit die Wahl des Versammlungsortes Weimar als eine Vorentscheidung über eine mögliche zentralistische oder föderale Ausrichtung der Weimarer Reichsverfassung gedeutet werden kann. Es ist zunächst nicht einfach, aus den verschiedenen Gründen für die Wahl des Tagungsortes die wirklich ausschlaggebenden Motive herauszulesen. Es zeigt sich aber, dass schon in der Wahl Weimars als Ort der Nationalversammlung eine gewisse Rücksicht auf süddeutsche Interessen sichtbar wird.

In den Ausführungen von Wolfgang Keim wird das Bildungswesen der Weimarer Republik untersucht. Hier ist schon der verfassungsrechtliche Auftrag typisches Zeichen der Reformbemühungen: „... für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.“ (Art. 146 WRV) Gerade in Thüringen wurde in der Weimarer Zeit mit der Einheitsschule experimentiert, um dem „Klassencharakter unterschiedlicher Bildungswege“ entgegenzuwirken. Im Laufe der Entwicklung des bundesrepublikanischen Bildungssystems sei demgegenüber eine gewisse Reprivatisierung insbesondere der Schulbildung zu beobachten. Insofern können die Bestimmungen der Weimarer Verfassung auch als aktueller politischer Auftrag verstanden werden.

Marcus Llanque stellt in seinem Beitrag die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Weimarer Reichsverfassung vor. Der programmatische Titel des Vortrages „Mehr Demokratie wagen“ steht hier sinnbildlich für einen Leitgedanken der Weimarer Verfassungsväter. Die Weimarer Verfassung als zu ihrer Zeit „demokratischste Verfassung der Welt“ vermag dabei auch heute Anregungen zur Demokratiereform in der Bundesrepublik zu geben. In der Debatte um die direkte Demokratie und in die Verfassungen vieler Bundesländer sind diese bereits aufgenommen. Auf der Bundesebene scheint das „Selbstregierungspotenzial der Bevölkerung“ weiterhin unterschätzt zu werden.

Dass die Rede von der „Selbstpreisgabe“ der Weimarer Demokratie verfehlt ist, wird in den Ausführungen von Michael Dreyer nachdrücklich illustriert. Dreyer stellt die Weimarer Republik als wehrhafte Demokratie vor, die über eine breite Palette an Maßnahmen zur Bekämpfung demokratiefeindlicher Umtriebe verfügte und die darin dem Grundgesetz kaum nachstand. In der ersten Zeit der Republik wurden diese Maßnahmen auch intensiv genutzt, gegen die Abkehr der politischen Eliten von der Republik und den Verfassungsbruch in der Spätphase mussten sie wirkungslos bleiben.

Eberhard Eichenhofer stellt das System der sozialen Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung vor. Auch hier zeigt sich, wie innovativ und wirkmächtig diese Verfassung etwa mit der Etablierung des Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrechtes war. Dass das Grundgesetz keine sozialen Grundrechte kenne und dass die Möglichkeit einer solche Rechte aufnehmenden Verfassungsreform nach der Wiedervereinigung nicht wahrgenommen wurde, sei bedauerlich. Die starke internationale Ausstrahlung der sozialen Grundrechte der Weimarer Verfassung führe interessanter Weise aber dazu, dass über den Umweg der EU-Grundrechtecharta möglicherweise doch wieder soziale Grundrechte in Deutschland wirksam werden.

Franz Josef Düwell widmet sich in seinem Aufsatz dem Themenbereich Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und deren Gerichtsbarkeit. Zunächst stellt er dar, welche wichtige Rolle der führende Arbeitsrechtler der Weimarer Zeit, Hugo Sinzheimer, im Zuge der Verfassungsberatungen innehatte. Die Weimarer Verfassung hat mit einer Vielzahl von Regelungen den Durchbruch für die verfassungsrechtliche Garantie der Koalitionsfreiheit, für die Tarifautonomie, für die Mitbestimmung durch Betriebsräte und für den sozialen Arbeitsschutz (Achtstundentag) und die Sonntagsruhe gebracht. Der Auftrag der Verfassung an den Gesetzgeber, ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch zu schaffen, blieb bis heute unerfüllt.

Die Frage nach der Bedeutung der Weimarer Verfassung für die Gleichberechtigung der Geschlechter hat sich Marion Röwekamp in ihrem Beitrag vorgelegt. Hier ist schon von den Verfassungsberatungen her ein ernüchterndes Ergebnis anzuzeigen. Statt eines kompromisslosen und eindeutigen „Frauen und Männer haben die gleichen Rechte“ konnten sich die Verfassungsväter nur zu „grundsätzlich“ gleichen Rechten für Frauen und Männer durchringen und ließen sich damit eine Hintertür für abweichende „Sonderfälle“ offen. Auch wenn die Anerkennung der staatsbürgerlichen Rechte von Frauen ein Fortschritt war, wies das für das tägliche Leben viel wichtigere Privatrecht weiterhin eine Fülle diskriminierender Normen auf. Auch der Gesetzgeber unter dem Grundgesetz widmete sich nur zögerlich dem Abbau dieser Diskriminierungen.

Mit seinen Überlegungen zur Rezeption der Weimarer Reichsverfassung in Lateinamerika beschließt José Martínez den Tagungsband. Zunächst verweist Martínez darauf, dass Deutschland vor allem auf dem Gebiet des Privatrechts eine „Exportnation“ sei. Der Einfluss der Weimarer Reichsverfassung auf die Verfassungsgebungen anderer Staaten sei dagegen bisher übersehen worden. Für Lateinamerika liegen die Gründe für Anleihen bei der Weima-

rer Verfassung darin, dass diese in ihrer Zeit als besonders fortschrittliche Verfassung galt und sich zudem deutsche Einwanderer aktiv an Verfassungsdiskussionen in Südamerika beteiligten. Es seien insbesondere drei Bereiche des „Verfassungsexports“ festzuhalten – die sozialen Grundrechte, die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie das Konzept des religiös neutralen Staates.

Im Gespräch mit Teilnehmern der Konferenz wurde vielfach deutlich, wo die eingangs erwähnten Überraschungspotenziale in erster Linie zu finden sind. Insbesondere ein wesentlicher Unterschied zwischen Weimarer Verfassung und Grundgesetz, nämlich dass erstere auch soziale Grundrechte formulierte, während zweiteres sich hier der grundrechtlichen Normierung verschließt und es beim Staatsziel bewenden lässt, erschien dem zum großen Teil ostdeutschen Publikum bemerkenswert. Hier wurde auch an verpasste Chancen im deutschen Einigungsprozess – vor allem den nicht angenommenen Auftrag des Art. 146 GG – erinnert. Gerade in Ostdeutschland hätten sich viele eine neue gesamtdeutsche Verfassung mit sozialen Grundrechten gewünscht. Dass über den Umweg der Europäischen Grundrechtecharta soziale Grundrechte möglicherweise auch in Deutschland zur Geltung kommen, sorgte hier für Genugtuung. Ein zweiter wichtiger Ertrag der Tagung scheint uns der deutliche Hinweis auf eine spezifisch deutsche Demokratietradition zu sein. Gerade in der Zahlenreihe des mehrfachen Jubiläumsjahrs – 1849, 1919, 1949, 1989 – wird diese deutsche Demokratietradition, aber auch die stete Gefährdung der Demokratie deutlich. Drittens erscheint bedenkenswert, in welchem starkem Maße die Weimarer Verfassung der Rahmen einer „vorbehaltlosen“ Demokratie war. Anders als das Grundgesetz bot die Weimarer Verfassung eine Reihe direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten und Chancen zur umfassenden demokratischen Selbstbestimmung der Bürger ohne ein allzu beengendes Korsett verfassungsrechtlicher und verfassungsgerichtlicher Beschrän-

kung. Vielleicht ist es an der Zeit, nicht nur die Risiken, sondern auch die Möglichkeiten dieser „vorbehaltlosen“ Demokratie zu entdecken. Daran anknüpfend ist zum Vierten in vielen Diskussionsbeiträgen das Spannungsverhältnis zwischen der Verfassungsnorm und ihrer Geltung deutlich geworden. Der Weimarer Demokratie fehlten die Demokraten unter den Bürgern und den Politikern. Die Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes ist zum Teil den besseren Zeitumständen geschuldet, sie beruht aber auch auf konkreter demokratischer Beteiligung und bürgerlichem Engagement. Die Zahlen zu Wahlbeteiligung und -verhalten sowie Prozesse der Marginalisierung und Prekarisierung gerade im Osten unserer Republik müssen vor diesem Hintergrund bedenklich stimmen.

Insgesamt zeigte die Tagung, dass von der Weimarer Verfassung eine ganze Reihe an Wirkungen und Anregungen für die deutsche Demokratie ausgingen. In Teilen ist sogar ein Zurückbleiben des Grundgesetzes hinter Errungenschaften der Reichsverfassung festzustellen. Insofern bot das 90jährige Jubiläum dieser „guten Verfassung in schlechter Zeit“ auch Anlass, über demokratische und soziale Verfassungsreform in ungleich besseren Zeiten nachzudenken.

Die Organisatoren der hier dokumentierten Tagung meinen, dass die Beiträge genügend Anhaltspunkte geben, um der Weimarer Verfassung einen höheren Stellenwert bei der Entstehung von Demokratie in Deutschland zuzumessen. Wir hoffen, dass diese Publikation dazu beiträgt, diese Erkenntnis zu verbreiten und damit auch den Stellenwert dieser Verfassung in wissenschaftlicher Forschung, in Politik und politischem Bewusstsein zu verbessern. Wir danken allen, die dazu einen Beitrag geleistet haben, zunächst natürlich den Autorinnen und Autoren dieses Bandes. Besonders erwähnen möchten wir noch die Moderatoren der Tagung, Frau PD Dr. Silke Sutjakow, Frau Professor Dr. Ursula Büttner und Herrn

Dr. Alexander Schwitanski, die hier nicht mit Beiträgen vertreten sind, die aber die Diskussion wesentlich mitgestaltet haben. Die Veröffentlichung des Tagungsbandes wurde aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz ermöglicht. Nicht zuletzt danken wir allen Teilnehmern, die die Diskussion befruchtet haben, während der Konferenz und im Vorfeld bei der Erstellung der Konzeption.

Weimar – die unterschätzte Verfassung

Brigitte Zypries

I. Die Weimarer Verfassung im Jubiläumsjahr 2009

Im Jahr 2009 gibt es viel zu feiern. Die friedliche Revolution in der DDR und zwei deutsche Verfassungen: 60 Jahre Grundgesetz und 90 Jahre Weimarer Reichsverfassung. Zwei deutsche Verfassungen, die man lange Zeit sehr unterschiedlich wahrgenommen hat: Das Grundgesetz gilt seit jeher als Erfolgsgeschichte. Es wird auch in diesen Tagen wieder als Glücksfall gepriesen; als die beste Verfassung, die Deutschland je hatte. Der Weimarer Verfassung sind solche Elogen nie gesungen worden. Nicht während ihres Bestehens und schon gar nicht nach ihrem Ende.



Brigitte Zypries

Für die offizielle Geschichtsschreibung der DDR war die Weimarer Verfassung nur der Verrat der SPD an der Revolution und der Arbeiterklasse. Damit hätten die Sozialdemokraten den Weg in den Faschismus bereitet. Auch in Westdeutschland wurde die Verfassung von vielen zum Sündenbock gestempelt. Ihre angeblichen Konstruktionsfehler sollten schuld sein am Scheitern der Demokratie. Die Verfassung sei zu wenig wehrhaft gewesen gegenüber den Feinden der Demokratie. Im Parlamentarischen Rat taugte sie

deshalb angeblich nur als Negativ-Beispiel. Ganz nach der Devise: Bonn ist nicht Weimar.

Inzwischen, im vereinten Deutschland, werden die Weimarer Verfassung und ihre Republik anders, und zwar gerechter bewertet. Man erkennt dies schon daran, wie sich die Titel der einschlägigen Bücher verändern. Vor knapp dreißig Jahren schrieben zwei prominente Historiker noch von der „Selbstpreisgabe einer Demokratie“.¹ Heute dagegen schreibt Ursula Büttner in ihrem neuen großen Werk von der „überforderten und missbrauchten Republik“.² Inzwischen ist deutlich, dass die erste deutsche Republik und ihre Verfassung ein wichtiger und wertvoller Teil der deutschen Demokratie- und Freiheitsgeschichte sind.

II. Die Weimarer Verfassung

– Aufbruch zu Republik und Demokratie

Nehmen wir zunächst die Weimarer Nationalversammlung. Sie war das erste deutsche Parlament, das von Männern und Frauen frei gewählt war. Unmittelbar nach der November-Revolution hatte der Rat der Volksbeauftragten das Frauenwahlrecht eingeführt. Das war nicht nur der historische Auftakt zur Gleichberechtigung der Geschlechter. Das war auch ein wichtiger Schritt hin zu mehr Demokratie. Denn mit der Nationalversammlung bekam das deutsche Volk erstmals Gelegenheit, über seine politische Ordnung selbst zu bestimmen. Weder die Fürsten noch die selbsternannte Avantgarde einer einzelnen Klasse sollten entscheiden, sondern frei gewählte Volksvertreter. Als Friedrich Ebert vor 90 Jahren die Nationalversammlung eröffnete, legte er die Macht, die ihm die Re-

1 Karl Dietrich Erdmann/Hagen Schulze (Hrsg.): Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie, Düsseldorf 1980.

2 Ursula Büttner: Weimar. Die überforderte Republik. Leistungen und Versagen in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft und Kultur, Stuttgart 2008, S. 498.

volution gegeben hatte, in die Hände der gewählten Abgeordneten. Dies war ein eindrucksvoller Beleg dafür, wie tief bei Ebert und der deutschen Sozialdemokratie demokratische Ideale verwurzelt waren.

In der Verfassung, die dann hier in Weimar geschaffen wurde, ist vieles, was uns heute selbstverständlich ist, erstmals in der deutschen Geschichte festgeschrieben worden. Die Weimarer Verfassung ist uns daher in vielem sehr viel näher als etwa das Werk der Frankfurter Paulskirche. Die Weimarer Verfassung hat aus Deutschland eine Republik gemacht. Das Staatsoberhaupt wird gewählt und nicht mehr per Erbfolge in einer Dynastie bestimmt. Die Weimarer Verfassung hat aus Deutschland eine Demokratie gemacht. Alle politische Macht muss auf die Entscheidung des Volkes zurückgeführt werden. Erstmals wird der Grundsatz der Volkssouveränität verwirklicht. Die Weimarer Verfassung hat die parlamentarische Regierung eingeführt: Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und er braucht dazu das Vertrauen des Parlamentes. Bis zum Oktober 1918 hatten dagegen häufig der Kaiser und seine Militärs die Politik bestimmt.

III. Die Weimarer Verfassung – Aufakt zum modernen Sozialstaat

Der Wert der Weimarer Verfassung liegt aber nicht nur in der demokratischen Organisation des Staates. In ihrem zweiten Hauptteil finden sich wichtige politische Maximen, die von beeindruckender Modernität sind. Zum Beispiel in Artikel 146: „Für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.“ Oder Artikel 119: Die Ehe „beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Ge-

schlechter“. Bemerkenswert ist auch die Formulierung zur Wirtschaft in Artikel 151. Das Wirtschaftsleben soll „den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen“. Chancengleichheit im Bildungswesen, die Gleichberechtigung der Geschlechter und eine sozial gerechte Wirtschaftsordnung – diese Ziele haben nichts von ihrer Aktualität verloren. Auch wenn wir inzwischen wissen, dass es den Grundrechten und Grundpflichten der Weimarer Verfassung an rechtlicher Verbindlichkeit gefehlt hat – diese Vorgaben sind damals keineswegs nur auf dem Papier geblieben. In der Weimarer Republik ist der Grundstein gelegt worden, für den modernen Sozialstaat nach 1945. Die Beispiele dafür sind zahlreich:

- Den 8-Stunden-Tag führten die Volksbeauftragten schon am 12. November 1918 ein und er setzte sich als Norm durch.
- Mitbestimmung und Tarifverträge sorgten für prinzipiell gleichrangige Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Das Arbeitsrecht insgesamt wurde verbessert.
- Auch die soziale Absicherung der Arbeitnehmer wurde gestärkt, vor allem mit der Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927.
- Der soziale Wohnungsbau erlebte einen gewaltigen Aufschwung. Viele Menschen kamen endlich raus aus den Mietskasernen und Hinterhöfen. In vielen Städten wurden gesunde Wohnverhältnisse mit Luft und Licht für die Bewohner geschaffen. Das war ein gewaltiger Fortschritt und erst jüngst sind in Berlin sechs Wohnsiedlungen der 20er Jahre als UNESCO-Weltkulturerbe ausgezeichnet worden.

- Und was den Bereich angeht, für den ich heute zuständig bin, so gab es auch dort wichtige Schritte hin zum sozialen Rechtsstaat: Mein damaliger Amtsvorgänger Gustav Radbruch war es, der für ein modernes Jugendstrafrecht sorgte. Für ein Gesetz, das auf Resozialisierung setzte und den Grundsatz „Erziehung statt Strafe“ einführte.

Alles dies zeigt sehr deutlich: Die Weimarer Verfassung steht für die Schaffung der Republik, die Organisation der Demokratie und die Weiterentwicklung hin zum sozialen Rechtsstaat – hier liegt die große Leistung dieser Verfassung und das bleibende Verdienst ihrer Schöpfer.

IV. Die Legende von den „Konstruktionsmängeln“ der Verfassung

Trotzdem: Die Weimarer Verfassung hat ein ganz anderes Schicksal erfahren als das Grundgesetz. Das Grundgesetz unterscheidet sich auch an vielen Stellen ganz bewusst von seiner Vorläuferin: Die Grundrechte haben im Grundgesetz eine viel stärkere Geltungskraft, die Demokratie ist ausschließlich repräsentativ ausgestaltet, der Bundespräsident ist auf zeremonielle Aufgaben beschränkt, das Parlament kann die Regierung nur mit dem konstruktiven Misstrauensvotum stürzen, es gibt klare Grenzen für Verfassungsänderungen und schließlich besteht heute eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit – der wohl wichtigste Unterschied. All dies hat der Parlamentarische Rat bewusst anders geregelt als die Nationalversammlung. Aber sind es tatsächlich diese Regelungen, die den Erfolg des Grundgesetzes ausmachen? Oder umgekehrt gefragt: Waren die anderen Regeln der Weimarer Verfassung tatsächlich „Konstruktionsmängel“?

Dieter Grimm war Richter am Bundesverfassungsgericht und ist ein Kenner der deutschen Verfassungsgeschichte. Er hat darauf hingewiesen, dass die Weimarer Verfassung mit ihren Regelungen durchaus im Trend der damaligen Zeit lag.³ Sie war also keineswegs mangelhaft, sondern damals durchaus *lege artis*. Außerdem hätten die gleichen Regelungen in anderen Ländern auch keineswegs ins Verderben geführt. Dieter Grimm stellt deshalb für den Erfolg und das Scheitern einer Verfassung zwei weitere Faktoren in Rechnung: die politische Situation und die Interpretation einer Verfassung.

Die politische Situation war vor 90 Jahren denkbar schwierig: Der verlorene Krieg und die mangelnde Bereitschaft, diese Niederlage zu akzeptieren; die wirtschaftliche Misere nach dem Krieg, die Inflation und später die Weltwirtschaftskrise; die mangelnde Kompromissfähigkeit der Demokraten; der Hass der alten Eliten auf die junge Republik; der Mangel an demokratischem Engagement im Bürgertum und der Zulauf zu Kommunisten und Nazis. Zu dieser schwierigen politischen Situation trat die Interpretation der Verfassung hinzu. Sie war nicht das Werk der Nationalversammlung, sondern von Wissenschaft und Rechtsprechung. Diese waren geprägt vom staatsrechtlichen Positivismus und hatten ein formales Verständnis von Verfassung, Gesetz und Demokratie. Die Verfassung wurde nicht als Identitätsgrundlage von Staat und Gesellschaft begriffen. Sie war nur ein schwer änderbares Gesetz. Für Gesetze sollte es nur Vorgaben zur Entstehung, nicht aber zum Inhalt geben. Die Grundrechte sollten nur im Rahmen der Gesetze gelten, nicht umgekehrt die Gesetze im Rahmen der Grundrechte. Und als demokratisch galt nach verbreiteter Lesart, was mit Mehrheit beschlossen wurde – selbst wenn es die Demokratie zerstörte.

3 Dieter Grimm: Missglückt oder glücklos? Die Weimarer Verfassung im Widerstreit der Meinungen, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.): Weimar im Widerstreit. Deutungen der ersten deutschen Republik im geteilten Deutschland, München 2002, S. 151ff.

Mit dieser Interpretation, die nur auf die Buchstaben, nicht aber auf den Sinn der Verfassung abstellte, konnten die Instrumente der Verfassung auch zu ihrer Zerstörung genutzt werden. Das bekannteste Beispiel dafür ist der berühmt-berüchtigte Artikel 48 mit den Notstandsbefugnissen des Reichspräsidenten. Friedrich Ebert setzte ihn in der Krise ein, um die Demokratie zu festigen und in die Normallage zurückzuführen. Unter Hindenburg hingegen wurde der Artikel 48 zur Zerstörung der Verfassung missbraucht. Dieter Grimm kommt daher zu dem Schluss, dass vieles von dem, was der Weimarer Verfassung vorgehalten wurde, nicht sie selbst trifft, sondern ihre Interpretation und Anwendung. Wer die politische Situation und die Auslegung der Verfassung durch die Rechtswissenschaft mit einbezieht, der muss daher zu einem gerechteren Ergebnis kommen: Die Chancen der Republik wurden nicht von ihren Anhängern verdorben, sondern von ihren Feinden. Die Weimarer Verfassung war weder missglückt noch schlecht. Sie war – da hat Ursula Büttner recht – überfordert und sie wurde missbraucht.

V. Eine erfolgreiche Demokratie braucht engagierte Demokraten

Auch das Bonner Grundgesetz entstand 1949 unter schwierigen Umständen. Wenn diese Verfassung gleichwohl bald ein Erfolg wurde, dann lag dies auch am westdeutschen Wirtschaftswunder. Marshall-Plan statt Versailler Vertrag – das war eben auch eine Lehre der Alliierten aus der Geschichte. Anders als 1918 konnten nach dem Zweiten Weltkrieg auch nur Wirrköpfe von der Wiederverkehr der früheren politischen Verhältnisse träumen. Über die Ablehnung totalitärer Konzepte und das Bekenntnis zur westlichen Demokratie gab es rasch einen breiten Grundkonsens aller Akteure in der Politik. Die Belastungsproben, denen die Weimarer Ver-

fassung ausgesetzt war, sind dem Grundgesetz bislang zum Glück erspart geblieben. Politische Extremisten haben in der Bundesrepublik nie eine ernsthafte Rolle gespielt. Unser Sozialstaat ist trotz schmerzhafter Reformen und aller Krisen intakt geblieben. Und das Parlament ist seiner Verantwortung immer gerecht geworden. Der Erfolg des Grundgesetzes liegt schließlich auch daran, dass sich in der Bundesrepublik etwas entwickelt hat, was unter der Weimarer Konstitution weitgehend gefehlt hat: Verfassungspatriotismus. Heute sind viele Menschen zu Recht stolz auf unser Grundgesetz, auf die Grundrechte, die die Freiheit des Einzelnen sichern, auf einen Sozialstaat, der sicherstellt, dass kein Bürger in Armut und Elend landet und auf das Bundesverfassungsgericht, das die Bürgerrechte schützt und gelegentlich auch die demokratische Mehrheit in ihre Schranken weist. Verfassungspatriotismus bedeutet auch, dass der Erfolg jeder Verfassung vor allem vom Zuspruch ihrer Bürgerinnen und Bürger abhängt. In diesem Jahr erinnern wir uns nicht nur an die Entstehung der Weimarer Verfassung und des Grundgesetzes. Auch die friedliche Revolution in der DDR begeht ein rundes Jubiläum. Die politische Umwälzung, die damit verbunden war, war nicht geringer als jene im November 1918. Ich habe gehört, was im Herbst 1989 auf den Montagsdemonstrationen dieser Stadt gerufen wurde: „Bürger Weimars, schließt euch an!“. Damals war es das Engagement vieler, das die Veränderung zum Guten bewirkt hat. Dieses breite Engagement brauchen wir auch heute im demokratischen Alltag – in den Vereinen, Initiativen, den Bürgergruppen, ja und auch in den politischen Parteien. Nur so bleibt die Demokratie bürgernah, stark und auch wehrhaft gegenüber ihren Gegnern. Das ist vielleicht die wichtigste Lehre aus dem Schicksal der Weimarer Verfassung.

VI. Weimar zum Lernort der Demokratie weiterentwickeln

Christoph Gusy hat mit Blick auf Weimar von den Verfassungsvoraussetzungen geschrieben.⁴ Von Voraussetzungen, die eine Verfassung, die auf Freiheit und Demokratie basiere, brauche, die sie aber nicht selbst garantieren könne. Hier klingt das bekannte Diktum von Ernst-Wolfgang Böckenförde an. Es stimmt: Freiheit und Demokratie können durch eine Verfassung und den Staat nicht vorgeschrieben oder erzwungen werden. Aber sie können und sie müssen gefördert werden. Dazu gehört für mich auch die Art und Weise, wie wir mit unserer Vergangenheit umgehen. Die deutsche Geschichte hat nicht nur Schattenseiten. Es gibt auch eine positive Seite. Es gibt auch eine Geschichte der deutschen Demokratie- und Freiheitsbewegung. Es ist die Geschichte großer Ideen, die uns heute selbstverständlich sind, die aber hart erkämpft werden mussten. Und es ist auch die Geschichte der Menschen, die für diese Ideen mutig gestritten und viele Opfer gebracht haben.

In dieser Geschichte der deutschen Demokratie nimmt Weimar einen ganz wichtigen Platz ein: Hier tagte die erste Volksvertretung, die von Männern und Frauen frei gewählt war. Und hier wurden Republik, Demokratie und Sozialstaat erstmals verfasst. Weimar ist heute „das“ Synonym für diese Demokratie und ihre Verfassung. Ich meine, die Stadt Weimar kann stolz sein auf diese Vergangenheit und sie sollte die Erinnerung daran pflegen. Das Bundesjustizministerium unterstützt Weimar dabei gern. Wir haben deshalb die Ausstellung im Stadtmuseum zu den Chancen des Jahres 1919 gefördert und ich unterstütze auch das große Engagement der Friedrich-Ebert-Stiftung hier in der Region. Die Stiftung hat in den vergangenen Jahren erheblich dazu beigetragen, dass hier in Weimar die große Bedeutung dieses Teils der Lokalgeschichte klarer erkannt wird. Dass dies gelungen ist, ist

⁴ Christoph Gusy: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S. 467.

nicht zuletzt das Verdienst von Michael Schultheiß, dem Leiter des Landesbüros Thüringen. Er wird in Kürze eine neue Aufgabe für die Friedrich-Ebert-Stiftung im Ausland übernehmen und deshalb möchte ich diese Gelegenheit nutzen, ihm für sein Engagement vielfach zu danken. Mit dem Projekt „Weimar und die Republik“ hat er großartige Arbeit geleistet.

Es gibt in Deutschland eine Handvoll herausragende Orte der Freiheits- und Demokratiegeschichte: Die Wartburg gehört dazu, das Hambacher Schloss, die Frankfurter Paulskirche und die Leipziger Nikolaikirche mit ihren Montagsdemonstrationen. In diese Reihe gehören auch Weimar und sein Nationaltheater. Frank-Walter Steinmeier hatte Recht, als er am 6. Februar 2009 beim Festakt zur Erinnerung an die Nationalversammlung angeregt hat, das Nationaltheater als Geschichtsort aufzuwerten. Wie das erfolgreich gelingen kann, wird man gemeinsam überlegen müssen. Hier ist sicher auch der Bund und vor allem der Bundestag gefordert.

Als die Nationalversammlung im Sommer 1919 ihre Arbeit hier in Weimar beendete, da schenkte sie dem Nationaltheater 300.000 Reichsmark. Das Geld sollte – so stand es im Beschluss des Parlaments – „für volkstümliche Musterveranstaltungen ... besonders für [die] heranwachsende Jugend verwandt werden“⁵. Lernort der Kultur sind das Theater und diese Stadt seither immer gewesen. Sie könnten aber noch stärker zu einem Lernort der Demokratie werden. Zu einem Ort, an dem vor allem junge Menschen etwas erfahren über den Aufbruch zu Republik, Demokratie und sozialem Rechtsstaat. Und über die Verfassung, die ihren Namen dieser Stadt verdankt, die lange Zeit unterschätzt wurde und deren Wert und Wirkung wir heute wieder klarer erkennen.

5 Verhandlungen des Reichstages, Bd. 338, Nr. 948, S. 946.

Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz

Christoph Gusy

Verfassungen haben ihre Geschichte. Auch die normativen und politischen Wirkungen von Verfassungen haben ihre Geschichte. Noch weiter gilt dies auch für ihre historischen „Fortwirkungen“ über den Zeitraum ihrer Geltung hinaus. Jene Geschichten können sich voneinander selbstständigen und dann ganz unterschiedlichen Logiken, Erklärungs- und Wahrnehmungsbedürfnissen folgen. Hierzu kann die Verfassung von Weimar ein Musterbeispiel liefern.



Christoph Gusy

1. Von der Weimarer Verfassung zum Grundgesetz

Bekanntlich ist die Weimarer Verfassung (WRV) vom 11.8.1919 niemals formell aufgehoben worden. In einem streng normativen Sinne ließe sich also sagen: Als Bundesrepublik und Grundgesetz geschaffen wurden, war die WRV noch in Geltung.¹ Aber diese Position war schon damals in der Minderheit. Es war politisch, historisch und juristisch ausgeschlossen, Nationalsozialismus, Kriegsniederlage, Befreiung und staatliche Reorganisation nach 1945

¹ So aber wohl nur noch O. Braun, Von Weimar zu Hitler, 1949, S. 290.

als Verfassungsänderungen oder gar als – wenn auch defizitären – Verfassungsvollzug der WRV deuten. Im Gegenteil: Hitlers Staat war in jeder Beziehung ein rechtliches und politisches Gegenmodell zur WRV. Und ein solches hatte er auch sein sollen. Die Weimarer Verfassung wurde einfach ignoriert,² der Staat in bewusster und gewollter Abwendung von ihr umgeformt. Damit hatte die Verfassung ihren Gegenstand und so auch ihre Geltung verloren. Eine Verfassung ohne ein von ihr „verfasstes“ Gemeinwesen büßt ihre Geltung ein.³

Fehlte ihr also jedenfalls bis 1945 der Gegenstand, so fehlte nach 1945 ganz überwiegend der Wille, zu ihr zurückzukehren. Auch die vorherrschenden Identitätslehren, welche die sich neu etablierende westdeutsche Staatlichkeit für mit dem früheren Reich „identisch“ oder jedenfalls „teilidentisch“ hielten, zogen daraus regelmäßig nicht die Konsequenz einer Rückkehr zur WRV. Zu unterschiedlich waren die Rahmenbedingungen: Die Ablösung weiter Teile des ehemaligen Reichsgebiets namentlich im Osten; die deutsche Teilung in zunächst vier Besatzungszonen, dann in zwei Gebilde auf dem Weg zur Staatlichkeit; die Verankerung dieser Zonen in unterschiedlichen politischen Hemisphären und last and not least die alliierten Vorgaben: Staatsrechtlich sprach nahezu nichts für eine Rückkehr zur WRV. Im Gegenteil versuchte man einen partiellen Neuanfang diesseits der Republik, aber auch des NS-Staates. In diesem Sinne setzt das Grundgesetz (GG) die Tradition des Verdrängens und Ignorierens der WRV fort: Während Art. 178 WRV die alte Reichsverfassung von 1871 noch formell aufgehoben hatte, verzichtete das GG auf eine solche Klausel und

2 Ungeachtet der Tatsache, dass Gerichte einzelne ihrer Bestimmungen auch weiterhin anwandten. Nachw. bei C. Gusy, in: ders. (Hg.), Weimars lange Schatten, 2003, S. 400 f.

3 Ähnlich einem Gesetz aus dem Mittelalter oder der konstitutionellen Monarchie, dessen Gegenstand fortgefallen ist, das man aber aus irgend welchen Gründen aufzuheben vergessen hat. Das gilt übrigens auch aus positivistischer Sicht; s. C. Gusy, Juristenzeitung 1989, 505, 508.

beschränkte sich darauf, die Fortgeltung einzelner Bestimmungen seiner Vorgängerin zu statuieren (Art. 140 GG iVm Art. 136, 137, 138, 139, 141 WRV). Dabei mag im Jahre 1949 die Auffassung vorgeherrscht haben, ein westdeutscher „Teilstaat“ sei gar nicht legitimiert, die Verfassung des Gesamtstaates aufzuheben. Doch zeigten umgekehrt zahlreiche Erwägungen zur damals angenommenen Vorläufigkeit des GG: Die Zeit danach, also nach der Wiederherstellung der Entscheidungsfreiheit des (ganzen) deutschen Volkes, sollte gleichfalls keine Rückkehr zur WRV bewirken, sondern die Stunde eines staatsrechtlichen Neubeginns sein (Art. 146 GG a.F.). Im Jahre 1949 zeigte die Weimarer Verfassung nur noch vereinzelt rechtliche Wirkungen, im Übrigen allenfalls politische Nachwirkungen.⁴

2. „Lehren aus der Vergangenheit“: Der Parlamentarische Rat

So unumstritten die Ausgangslage damit war, so umstritten waren die aus ihr folgenden Herausforderungen und Aufgaben. Was denn nun die politischen Nachwirkungen der WRV sein sollten und wie man sie bewerten könne oder gar müsse, war damals keineswegs konsentiert. Auch wenn die Mitglieder des Parlamentarischen Rates je für sich und alle gemeinsam gesonnen waren, ihren Auftrag auf bestmögliche Weise zu erfüllen und dazu aus der Vergangenheit die besten Lehren zu ziehen, so war doch keineswegs völlig klar, was denn der Inhalt dieser Lehren sein sollte. Zu nah und zu komplex waren die Ereignisse namentlich seit 1930. Und zu heterogen waren deren historische und erst recht politische Wahrnehmung und Bewertung, als dass man von einem eindeutigen und einhelligen Bild hätte ausgehen können. So bestand Übereinstimmung am ehesten im Allgemeinen, nämlich

⁴ Viele davon waren ohne Zweifel wichtig. Differenzierende Darstellung bei E. Eichenhofer (Hg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, 1999.

darin, dass man eine Alternative schaffen wolle gegenüber dem, „was wir von früher und drüben nicht wollen“. Drüben: Das war das kommunistische Experiment in Osteuropa, namentlich der damaligen sowjetischen Besatzungszone. Früher: Da war sowohl das NS-Regime, welches jedenfalls hinsichtlich der Abwesenheit einer verbindlichen geschriebenen Verfassung, fehlender rechtlicher Garantien einschließlich wirksamer Mechanismen ihrer Wahrung und Durchsetzung sowie hinsichtlich seiner dadurch zumindest begünstigten beispiellosen Verbrechen von allen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates als Negativfolie empfunden wurde. Da war aber auch die WRV, welche alles das jedenfalls nicht verhindert hatte und zumindest deshalb viel kritisiert wurde. Dies sollte sich in keinem Falle wiederholen. Nur wie konnte, wie sollte man das mit den Mitteln einer Verfassung erreichen? Hier begannen die Gestaltungsaufgaben des Parlamentarischen Rates, und hier differenzierte sich das Meinungsspektrum.

2.1. Neue Weichenstellungen: Das GG als Alternative zur WRV

Betrachtet man wichtige Grund- und Vorentscheidungen des GG, so erscheint das GG nahezu als Alternative zur WRV. In dieser Sichtweise werden die „verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur“⁵ ganz überwiegend negativ gezeichnet. Dafür lassen sich zahlreiche Beispiele anführen:

- Abschaffung der Volkswahl des Staatsoberhauptes und Kürzung seiner Amtszeit,

⁵ So der Untertitel der wohl einflussreichsten Zusammenfassung der Alternativenthesen von F.K. Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, 1960; 3. A., 1999. Die nachfolgende Aufzählung ebd., S. 38 ff.

- Verminderung der Kompetenzen des Staatsoberhaupt⁶ (keine Bundesexekution, Notstandsgewalt mehr; kein Recht zur Veranstaltung von Referenden),
- Die Parlamentswahl der Bundesregierung und die Beschränkung des Bundespräsidenten auf ein formelles Ernennungsrecht,
- Stabilisierung des Regierungssystems, namentlich durch Beschränkung auf das konstruktive Misstrauensvotum,
- Stabilisierung des Bundestages durch weitgehende Zurückdrängung des Rechts der Parlamentsauflösung,
- Abschaffung der zahlreichen Weimarer Ersatzgesetzgeber, insbesondere der Ermächtigungsgesetzgebung und der Notverordnungen,⁷
- Abschaffung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene,
- Präzisierung und institutioneller Ausbau des Verfassungsschutzes,
- Erschwerung und Begrenzung von Verfassungsänderungen.

Hinzu treten noch die weitreichenden Unterschiede zwischen dem ersten Abschnitt des GG (Die Grundrechte) und dem zweiten Hauptteil der WRV (Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen): Während 1919 eine detaillierte Sozialverfassung mit liberalen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Garantien

⁶ Da das GG ursprünglich keine Streitkräfte vorsah, entfiel der frühere Oberbefehl über die Reichswehr gleichsam von selbst. Inzwischen regeln Art. 65 a, 115b GG anders als Art. 47 WRV.

⁷ S. zum Gesetzgebungsnotstand Art. 81 GG.

statuiert worden war, beschränkte sich das GG auf individuelle Freiheitsrechte, die überwiegend als Abwehrrechte konzipiert erschienen. Fasst man das so entstehende Gesamtbild zusammen, so liegt die verbreitete Annahme nahe: *Der Parlamentarische Rat hat aus der WRV zahlreiche Konsequenzen gezogen. Und diese Konsequenzen waren ganz überwiegend solche negativer Art. Das GG erscheint dann als politische und juristische Antithese zur Weimarer Verfassung.*

Das sind gewichtige Feststellungen, aber auch nicht ganz frei von Einseitigkeiten. Ganz so einheitlich und eindeutig war die Position der Bonner Verfassungsgeber nicht. Betrachtet man etwa manche Regelungen über den Bundesrat oder das Gesetzgebungsverfahren, so lassen sich durchaus Anleihen bei der Weimarer Verfassung feststellen. Die vom Parlamentarischen Rat, wenn auch nicht im Grundgesetz getroffene Entscheidung für ein (modifiziertes) Verhältniswahlrecht war jedenfalls keine Abkehr von Art. 17, 22 WRV, obwohl gerade diese Regelungen schon damals viel kritisiert worden waren. Und anfangs enthielt das Bundeswahlgesetz – ganz wie die WRV – noch nicht einmal eine Sperrklausel. Weitet man die Perspektive so ein wenig aus, dann lässt sich zeigen: Offenbar gab es im Prozess der Schaffung des GG einige Textvorlagen, die von den Müttern und Vätern des GG immer wieder herangezogen wurden, wenn es um die Beurteilung strittiger Einzelfragen oder die Suche nach brauchbaren Formulierungen ging. Dazu zählte selbstverständlich der weithin dominierende Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee. Dazu zählten aber auch die Verfassung des Deutschen Reiches der Paulskirche von 1849, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und eben die Weimarer Verfassung. Ganz so eindeutig und einseitig war also die Abkehr des Parlamentarischen Rates von der Weimarer Verfassung nicht. Und erst recht war diese keineswegs ausschließlich ein Negativvorbild für das Grundgesetz. Aber der verbreitete Eindruck bleibt.

Wesentliche „Lehren von Weimar“ waren damals solche negativer Art. Und als ein besonders drastisches Lehrstück musste damals die Verfassung erhalten. Dies ist denn auch in Geschichtswissenschaft und Politik vielfach so vermittelt worden, gleichsam als mainstream der Forschung und der politischen Bildung.⁸

2.2. Die „Gespenster von Weimar“ – Schatten einer Republik oder nur Gespenster?

„An der Wiege des Bonner Grundgesetzes haben die Gespenster von Weimar gestanden.“⁹ So verbreitet und so eindeutig jene Feststellung ist, so zweideutig ist doch ihre Auslegung. War es denn nun „Weimar“, was da stand, wenn auch in geisterhafter Form, oder waren es vielleicht nur Gespenster? Denn *dass* man aus „Weimar“ lernen könne und müsse, war damals allgemeine Auffassung. Aber *was* man davon lernen könne oder müsse, das war schon damals oft unklar oder gar strittig.¹⁰

Viel kritisiert wurde von Zeitgenossen bereits der Ansatz, die Erfahrungen von Weimar allzu sehr in den Mittelpunkt der Grundgesetzberatungen zu rücken. Verfassungen müssten zukunfts-, nicht vergangenheitsorientiert sein. Und nach 1945 komme es nicht zentral darauf an, die Probleme von vor 1933 diesmal richtig zu lösen, sondern die Aufgaben der Zukunft angemessen zu gestalten. Der Blick zurück sei dafür die falsche Perspektive. Einzelne Autoren gingen sogar so weit, für die neuen Aufgaben die Weimarer Verfassung als angemessenere Ordnung zu begreifen. Aber diese Ansicht blieb vereinzelt und damals heftig kritisiert.

⁸ Jüngst referiert bei H. Vorländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19/2009, S. 9.

⁹ E. Dreher, Neue Juristische Wochenschrift 1950, S. 130.

¹⁰ Schöne Überblicke insbesondere bei W. Benz, in: Gusy, Weimars lange Schatten; 2003, S. 199; J. Kersten ebd., S. 298 ff.

Wichtiger war schon die Auffassung, das Grundgesetz brauche keine Gegenverfassung zur WRV zu sein, weil diese gar nicht versagt habe. Bekannteste und zugleich meist zitierte Stimme in diesem Chor war das Mitglied des Parlamentarischen Rates Theodor Heuss. „Heute hat man die Angewohnheit zu sagen: Weil der Hitler an die Reihe gekommen ist und von den Paragraphen der Weimarer Verfassung nicht daran gehindert werden konnte, ist die Verfassung schlecht gewesen. So primitiv ist die Motivenreihe des Geschichtsprozesses nicht.“¹¹ Solche Stimmen waren damals nicht selten, blieben jedoch in der Minderheit. Aufschlussreich in jenem Kontext ist allerdings die implizite Stellungnahme von Karl Dietrich Bracher: In seiner einflussreichen Darstellung über die Auflösung der Weimarer Republik nahm die Verfassung keinen eigenen Stellenwert, sondern eine ausgesprochen randständige Stellung ein. Diese Haltung ist von zeitgenössischen Rezensenten bemerkt und kritisiert worden.

Kontrovers diskutiert wurde darüber hinaus auch damals schon die Frage danach, *welche* Lehren denn aus den Erfahrungen der Weimarer Republik zu ziehen sein. Denn unter den zahlreichen Kritikpunkten, welche damals der WRV vorgehalten wurden, fanden sich auch solche, welche ganz gegenläufig waren. Dies soll an einem Beispiel gezeigt werden: Dass im Grundgesetz ein wirksamer Verfassungsschutz eingeführt werden müsse, war damals eine verbreitete Auffassung. Die Frage danach, was denn dafür aus „Weimar“ zu lernen sei, blieb aber durchaus kontrovers. Eine sogenannte Relativismusthese ging dahin, die WRV sei gegenüber allen totalitären Herausforderungen „neutral bis zum Selbstmord“ gewesen, ihr habe also ein wirksames Verfassungsschutzkonzept weithin gefehlt.¹² Eine andere „Erfahrung“ ging demgegenüber dahin, die da-

11 In: Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Plenums des Parlamentarischen Rates, S. 40.

12 So etwa BVerfGE 5, 85, 138. Zum Staats- und Verfassungsschutzrecht der WRV ausführlich C. Gusy, Weimar, Die wehrlose Republik?, 1991.

maligen Regelungen, namentlich der Art. 48 WRV, seien viel zu weit gewesen und hätten dem Reichspräsidenten die Möglichkeit eingeräumt, nicht nur die Republik zu schützen, sondern sie umgekehrt auch umzubringen. Die Verfassung habe also nicht zu wenig, sondern eher zu viel Verfassungsschutz eingeräumt. Wo aber die Diskussionslage derart uneinheitlich war wie hier und zum Teil auch in anderen Problemkontexten, dort war die Gewinnung politischer und juristischer „Lehren“ besonders schwierig. Das gilt erst recht, wenn solche Lehren im Prozess des Grundgesetz-Erlasses auch noch in hohem Maße konsensfähig sein mussten.¹³

Der aufgezeigte Diskussionsstand illustriert: *In der verfassungspolitischen Diskussion des Jahres 1949 war bereits strittig, ob das Grundgesetz eine Gegenverfassung zur WRV sein sollte; ob es eine solche Gegenverfassung sein könne und ob es eine solche überhaupt sei.* Zu unterschiedlich und zu umstritten waren damals schon die „Lehren von Weimar“.

2.3. Weimars lange Schatten: Der weite Weg von der Republik zu den „Lehren von Weimar“

Der kontroverse Diskussionsstand wirft die Frage auf: Warum haben sich so viele „Lehren von Weimar“ in die Verfassungsdebatten und das GG hinein erhalten können? Was schon damals kontrovers war, erscheint aus der Rückschau erklärungsbedürftig.¹⁴

13 Zu den „Lehren“ einerseits F.K. Fromme aaO., S. 125 ff; andererseits ders. ebd., S. 176 ff, aber ohne Herausarbeitung der Verbindungslinien und Zusammenhänge. Zur (weitgehend fehlenden) Bedeutung jener Lehren in der bundesrepublikanischen Diskussion um die Notstandsgesetze J. Requate, in: C. Gusy, Schatten aaO., S. 311 ff.

14 Dazu H. A. Winkler (Hg.), Weimar im Widerstreit – Deutungen der ersten deutschen Republik im geteilten Deutschland, 2002; F. Balke/B. Wagner (Hg.), Vom Nutzen und Nachteil historischer Vergleiche. Der Fall Bonn – Weimar, 1997; C. Gusy, Schatten aaO.

In der Nachkriegszeit war die Diskussion um die „Lehren aus dem Nationalsozialismus“ und die „Lehren von Weimar“ keine ausschließlich historisch-wissenschaftliche. Vielmehr war sie bei Zeitgenossen und Akteuren eng verknüpft mit der Frage nach der Verantwortlichkeit: Wie konnte es geschehen, dass in Deutschland eine demokratische Republik in eine historisch einzigartige, staatlich organisierte und verantwortete Barbarei abgleiten konnte? Die Frage nach den „Ursachen und Folgen“ sowie nach der Verantwortlichkeit war eng verknüpft mit derjenigen nach der Schuld. Hier lag es nahe, die Schuld dort zu suchen, wo sich niemand wehren konnte. Und zu den prominentesten Faktoren, die sich nicht wehren konnten, gehörte die Verfassung von Weimar. Durch solche Erklärungen konnte damals der Blick von allzu vielen Akteuren, Institutionen und Verantwortungsträgern abgelenkt werden, die noch lebten und wirkten, zugleich aber schon am Ende der Republik beteiligt waren oder sich ihm jedenfalls nicht entgegengestellt hatten. Von daher war kaum Widerspruch zu erwarten, wenn man Verantwortung bei der Verfassung ablad. Insoweit stellte sich rasch ein weit verbreiteter Konsens ein, in welchem abweichende Stimmen – wie etwa Theodor Heuss, W. Apelt,¹⁵ E. Friesenhahn¹⁶ – überhört wurden.

Ein anderes Argument kam hinzu. In der Diskussion um die Frage, ob das GG eine zukunftsfähige, ebenso offene wie stabile Grundordnung für die Bundesrepublik sein könne, dominierte rasch die Auffassung, dass „Bonn nicht Weimar“ sei.¹⁷ Wenn also die Weimarer Republik samt ihrer Verfassung untergegangen sei, so sei ein ausreichendes Maß an Distanz des GG zu seiner Vorgängerverfassung eine notwendige Erfolgsbedingung. Von daher gewannen

15 Geschichte der Weimarer Republik, 1946.

16 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 16, 1958, S. 9, 60 ff; Schon früher ders., in: H. Wandersleb (Hg.), Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. 2, 1950, S. 164 .

17 So der Titel des Bundes von F.R. Allemann, Bonn ist nicht Weimar, 1956.

Einsichten an Gehör, welche das GG als gelungene Alternative zu der mangelhaften WRV darzustellen suchten. Und umgekehrt geriet dann die WRV zur mangelhaften Alternative zum GG – was in der neuen Verfassung gut war, musste in der „älteren“ schlecht gewesen sein. Die so diagnostizierten Mängel der Vergangenheit stellten dann weniger eine Diagnose der damaligen Zeit als vielmehr eine Negativfolie der 50er und 60er Jahre dar. Auf diese Weise war der Weg gebahnt, das Image der WRV von ihrem Inhalt zu lösen.

So lösten sich die Weimarer „Erfahrungen“ von der Republik selbst. Oder in den Worten der hier schon verwendeten Metapher gesprochen: An die Stelle der Vergangenheit traten zwar nicht überall, aber doch auch nicht ganz selten „Gespenster“. Legt man zahlreiche „Lehren von Weimar“ zugrunde, welche früher große Verbreitung genossen, so vermag man in der Retrospektive die Republik kaum wiederzuerkennen. Der Weg zur historischen Erforschung der Republik war durch jene „Lehren“ eher verschüttet als eröffnet.

3. Der weite Weg von den „Lehren“ zur Historisierung der ersten deutschen Republik

Wer die Wirkungen der Weimarer Verfassung auf das Grundgesetz¹⁸ untersuchen will, darf nicht beim Parlamentarischen Rat aufhören. Denn auch das Grundgesetz ist längst nicht mehr dasjenige des Jahres 1949. Seitdem war und ist viel neuer Raum für „Wirkungen“.

¹⁸ Unser Thema „Wirkungen auf das GG“ bringt es mit sich, dass die einerseits parallele und andererseits doch so verschiedene Geschichte für die DDR ausgeklammert bleiben muss. Dies mag nicht nur aus der Sicht des Ortes Weimar bedauerlich sein. Zur DDR M. Sabrow/J. John, in: Winkler (Fn 14), S. 43 ff/163 ff.

In der Weimar-Forschung sind auch die “Wirkungen“ längst historisiert. Dabei wird – mit gegenstands- und zeitspezifischen Ungleichheiten – im Wesentlichen ein Dreiphasenmodell zugrunde gelegt, welches von der Distanzierung über die Abkopplung zur Historisierung reicht. Dieser Dreischritt kann auch der Wirkungsforschung zugrunde gelegt werden.

3.1. Inhaltliche Distanzierung von Weimar: Die Frühzeit der Bundesrepublik

Die im Prozess der Schaffung des Grundgesetzes erkennbar vorherrschende Haltung einer Distanzierung von der WRV hat sich in den folgenden Jahren fortgesetzt, in Einzelfällen sogar noch verschärft.

Zur Bundestagswahl 1953 wurde vom Gesetzgeber die 5%-Sperrklausel eingeführt.¹⁹ Sie bewirkte, dass die ohnehin an Bedeutungsverlust leidenden Klein- und Kleinstparteien aus dem Parlament verschwanden. Zur Begründung des Gesetzes wurden nicht nur die knappen, aber immerhin stabilen Mehrheitsverhältnisse der ersten Legislaturperiode des Bundestages angeführt. Vielmehr wurde ausdrücklich die Parteien- und Parlamentszersplitterung im Reichstag vor 1933 herangezogen. Dem sollte durch die Gesetzesänderung entgegengewirkt werden. Hier zeigte sich – wie schon bei manchen Diskussionen im Parlamentarischen Rat – erneut die Idee einer Rechtssetzung für die Zukunft als Antwort auf die Herausforderungen der Vergangenheit. Schon zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ohne Not die Zulässigkeit von

¹⁹ BundesG v. 8.7.1953 BGBl. I, S. 470.; H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 46 ff. Zur Rechtsprechungsentwicklung des BVerfG ausführlich C. Gusy, in: ders., Schatten aaO., S. 395 ff, 409 ff. Zur teils parallelen, teils phasenverschobenen Rechtswissenschaft O. Lepsius, in: C. Gusy, Schatten aaO., S. 354.

5%-Klauseln zum Gegenstand einer seiner frühesten veröffentlichten Entscheidungen gemacht.²⁰ Schon die Klärung des Zwecks von Wahlen in der Parlamentarischen Demokratie indizierte jene Distanzierung: Jener Zweck liege in der Notwendigkeit einer möglichst genauen parteipolitischen Übereinstimmung von Wählern und Gewählten einerseits und der Hervorbringung eines Parlaments, das nach seinen Mehrheitsverhältnissen fähig ist, eine Regierung hervorzubringen und sachliche gesetzgeberische Arbeit zu leisten andererseits. Letzteres sprach eindeutig für Notwendigkeit und Zulässigkeit von Sperrklauseln bei Verhältniswahlen. Das war die Antithese zur früheren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Weimarer Republik.²¹ Belegstellen und Zitate aus der Zeit vor 1933 machen deutlich: Hier findet sich eine Distanzierung von älteren Rechtsvorstellungen aus der Zeit der Weimarer Republik, ohne dass die Weimarer Verfassung oder auch nur die Republik explizit genannt war.²²

Ausdrücklich findet sich eine solche Distanzierung für die Legitimation der Verfassungsschutznormen des GG. Die Herausforderung der Demokratie durch totalitäre Parteien sei nach 1918 ein neues, zuvor jedenfalls in dem in der Zwischenkriegszeit erreichten Ausmaß unbekanntes Phänomen gewesen. Daher habe die Weimarer Verfassung – wie andere „liberale“ Demokratien auch – auf diese Herausforderung noch nicht durch besondere Vorkehrungen reagieren können. Hier nun folgt die wohl bekannteste Feststellung des BVerfG über die WRV und ihre angeblichen Mängel: Sie habe angesichts der neuen Herausforderungen „auf eine Lösung ver-

20 BVerfGE 1, 208, 208, 241 ff. In dem Urteil ging es eigentlich um eine anders gelagerte Sperrklausel in Schleswig-Holstein und spezielle Rechtsfragen betreffend den SSW. Zur 5%-Klausel später noch grundlegend BVerfGE 6, 84, 89 ff; 24, 300, 341.

21 Dazu C. Gusy, Die WRV, 1997, S. 116 ff. Die Wendung jener Rechtsprechung brachte die Entscheidung StGH, RGSt 128, Anh. S. 8 (1930).

22 Ein expliziter Verweis auf „die Erfahrungen unter der WRV“ zum Wahlrecht findet sich in BVerfGE 14, 121, 135.

zichtet, ihre politische Indifferenz beibehalten und ist deswegen der aggressivsten dieser totalitären Parteien erlegen“.²³ Darin lag nicht nur eine Aussage über das Ende der Republik. Daneben findet sich auch eine recht eindeutige Aussage über die Zuweisung von Verantwortung für dieses Ende an die WRV. So war es vergleichsweise nahe liegend, die Verfassungsschutzbestimmungen des GG als Lehre aus der Republik und ihrer Verfassung zu legitimieren. Zugleich zeigt sich hier aber auch die Tendenz zur – gelinde ausgedrückt – Stilisierung der Vergangenheit: Die zahlreichen Republik-, Verfassungsschutz- und Parteiverbotsbestimmungen der Republik sowie die relativ hohe Zahl von 41 Parteiverboten wurden nicht einmal erwähnt.²⁴ Bei näherer Betrachtung erscheint hier das GG als Distanzierung von einer Weimarer Verfassung, die es so gar nicht gegeben hatte; also von – in der oben verwendeten Terminologie – Verfassungs-„Gespenstern“. Weitere Distanzierungen finden sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG zum Parteienstaat.²⁵

3.2. Abkoppelung von Weimar:

Von der inhaltlichen zur zeitlichen Distanz

Seit den späten 60er Jahren gingen die Bezugnahmen auf die WRV in Politik und Rechtsprechung quantitativ stark zurück. Auffällig war dies bereits in den Diskussionen um die Notstandsverfassung gewesen. Das war neu, hatte doch die Thematik in der Nachkriegszeit die Diskussion um Leistungen und Versagen der WRV wesentlich mitbestimmt. Nun trat sie hingegen völlig zurück; verwendet wurde sie am ehesten noch bei der Zuweisung politischer Verant-

23 BVerfGE 5, 85, 134 ff, 138.

24 Dazu M. Grünthaler, Parteiverbote in der Weimarer Republik, Diss. 1995; K. Stein, Parteiverbote in der Weimarer Republik, 1999.

25 Etwa: BVerfGE 1, 208, 224.

wortung für das Scheitern der ersten deutschen Republik.²⁶ Distanzierung erfolgte so – wenn überhaupt – weniger von der WRV als vielmehr von politischen Einzelercheinungen vor 1933. Dafür fand sich auch ein Sachgrund: Inzwischen war die Einsicht in die durchaus ambivalente Bedeutung des Weimarer Staatsschutzrechts für die Republik deutlicher geworden: Während die einen ganz traditionell das Relativismusargument fortsetzten und das Ende der Republik in einem Defizit an Selbstschutznormen verorteten, sah die Gegenauffassung jenes Ende eher in einem Missbrauch ihres Art. 48 nicht zum Schutz, sondern zur Abschaffung der Verfassung. Aber das blieben Nebengeplänkel. Wichtiger war etwas anderes: Im Vordergrund standen jetzt Argumente aus der Tradition der Bundesrepublik selbst, ihrer politischen Entwicklung seit 1949 und ihrer geopolitischen Lage an der Schnittstelle von Ost und West. Hier lag der maßgebliche Erfahrungshorizont der meisten Befürworter und Gegner der Notstandsgesetze; und hieraus schöpften sie ihre maßgeblichen Argumente. Es ging immer mehr um die Frage nach einem möglichen Defizit an Autorität oder an Demokratie in der Bundesrepublik, nicht mehr hingegen in der Zeit vor 1933.

Was sich hier abspielte, sollte auch die nachfolgende verfassungsrechtliche Beurteilung der durch die Notstandsverfassung aufgeworfenen Rechtsfragen prägen. So kamen sowohl das Abhörurteil des BVerfG, welches implizit die Verfassungsmäßigkeit wesentlicher Teile der Notstandsverfassung betraf, ebenso wie das abweichende Votum hierzu ohne Bezugnahmen auf die Weimarer Verfassung aus.²⁷ Dies war zu allerletzt ein Indiz für Oberflächlichkeit oder juristische Mängel der Urteilsbegründung; es schmälert auch in keiner Weise den Rang und die Wichtigkeit der im Urteil verwendeten Argumente. Auch die in Grund- wie zahlreichen Einzelfra-

26 Eingehend dazu J. Requate, in: Gusy, Schatten aaO., S. 311 ff.

27 BVerfGE 33, 1, 17 ff, 25 ff, 33 ff (abw. Votum).

gen daran geübte Kritik hielt sich kaum je mit Weimar-Argumenten auf: Ihr maßgeblicher Bezugshorizont war konzipiert durch das Grundgesetz, die Erfahrungen in der Bundesrepublik und noch eher seltene Anleihen an europäischen oder ausländischen Nachkriegsrechtsordnungen.²⁸ Geltung und Untergang der Weimarer Verfassung lagen nun solange zurück, dass das Bedürfnis nach Positionsbestimmung, Auseinandersetzung und Abgrenzung gegenüber der ersten deutschen Verfassung erheblich abnahm. Es begann die Phase der zeitlichen Distanzierung: Weimar-Argumente wurden immer weniger gebraucht. Einen gewissen Rückfall stellt scheinbar der Beschluss des BVerfG zur Fernhaltung „Radikaler“ vom öffentlichen Dienst dar.²⁹ Doch war dies wesentlich aus der Eigenart des anwendbaren Rechts begründet: Es ging um die Bedeutung der „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG). Schon damals bestand Einigkeit darin, dass es sich dabei um Grundsätze aus vorkonstitutioneller Zeit und damit namentlich aus der Weimarer Zeit handelte. Konkret stellte sich also die Frage, ob „Verfassungstreue“ vom Beamten in Übereinstimmung mit hergebrachten Grundsätzen gefordert werden durfte oder ob umgekehrt diese Forderung den hergebrachten Grundsätzen widersprach. Von daher war es wesentlich dem positiv-rechtlichen Inhalt der anwendbaren Rechtsnormen geschuldet, Vergangenheitsargumente einzubeziehen. Hier nun zeigte sich Überraschendes: Im Beschluss findet sich nahezu nichts mehr über die angebliche Wehrlosigkeit einer relativistischen Verfassung, welcher es an einem wirksamen Selbstschutzkonzept gefehlt habe oder gar gefehlt haben müsse: Im Gegenteil wird unter allerdings sehr selektiver Heranziehung von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Gerichtsurteilen dargelegt, dass ein gewisses Maß an Re-

28 Hierzu noch insbes.: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europäische Grundrechtezeitschrift 1995, 590.

29 BVerfGE 39, 334, 346 ff, 360 ff. In der zuvor und zeitgleich laufenden politischen Diskussion wurden noch einmal zahlreiche Weimar-Argumente verwendet.

publik- und Verfassungstreue schon damals von Beamten verlangt worden sei, insbesondere – zumindest zeitweise – die Mitgliedschaft in KPD oder NSDAP mit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst für unvereinbar erklärt worden sei. Damit blieben Verfassungs- und Gesetzeslage vor 1933 gewiss nicht ausgeschöpft, die seinerzeit kontroverse Diskussion nicht einmal angerissen und die bei der Abwehr von Verfassungsgegnern jedenfalls defizitäre Praxis in Behörden und Gerichten völlig ausgeblendet.³⁰ Aber darum ging es jetzt offenbar nicht mehr: Ob die Republik und ihre Verfassung insoweit positive oder negative Vorbildwirkung einnahmen, konnte offen bleiben. Es ging nur noch darum, einen Rechtsgrundsatz historisch abzusichern. Dafür brauchte man einzelne Bestimmungen der WRV und des Gesetzesrechts der Republik. Und dafür wurde die knappe und überaus oberflächliche Begründung offenbar als ausreichend angesehen.

Die neue Phase der historischen Abkopplung öffnete zugleich den Diskussionshorizont für eine unbefangene Deutung des Verfassungswerks von Weimar. Nun brauchte sich die Qualität des Grundgesetzes nicht mehr aus seiner Abwendung von der Weimarer Verfassung und damit aus deren angeblichen Mängeln und Versäumnissen herleiten zu lassen. Dadurch entstand zugleich Raum für eine unbefangene Weimar-Deutung: Zunehmend wurden nicht nur Mängel, sondern auch Vorzüge in ihr entdeckt. Welche Konsequenzen daraus für die Gegenwart herzuleiten waren, wurde jetzt strittig: Man konnte die Vergangenheit als Argument ambivalent sowohl für als auch gegen einzelne Regelungen, Auslegungen oder Praktiken heranziehen. Spätestens damit *trat die WRV aus ihrer Rolle als bloßes Negativvorbild für die bundesrepublikanische Verfassung und Verfassungsdiskussion heraus. Fortan*

³⁰ Hierzu ausführlich H. Schmahl, Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik, 1977; Nachweise auch zur neueren Diskussion bei C. Gusy, WRV aaO., S. 169 ff.

war es zumindest möglich, ihr in Einzelfragen auch positive Vorbildwirkungen zuzusprechen.

3.3 Historisierung von Weimar: Die jüngere Praxis

Seit den achtziger Jahren hat sich das Bild nochmals verschoben: Die Rechtsprechung war seitdem gekennzeichnet von der Anerkennung der historischen und politischen Bedeutung der WRV einerseits bei gleichzeitiger Betonung der Unterschiedlichkeit und Eigenheit des Grundgesetzes und der Bundesrepublik andererseits. Hierfür lassen sich zahlreiche überaus anschauliche Belege finden.

In der Diskussion um die vorgezogene Bundestagsauflösung von 1982 hatten Weimar-Argumente, insbesondere das Menetekel des Art. 25 WRV, noch eine bedeutende Rolle gespielt. Diese schienen auch in dem nachfolgenden Urteil des BVerfG noch auf.³¹ Das Gericht betonte in seinen Entscheidungsgründen, dass die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes über die Vertrauensfragen und das konstruktive Misstrauensvotum als Reaktionen sowohl auf die frühere Staatspraxis als auch auf die damaligen staatsrechtlichen Erkenntnisse konzipiert worden seien. Nach deren vergleichsweise breiter Darstellung³² stellte sich sodann die Frage nach der Relevanz jener Erkenntnisse für die Auslegung des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG. Als Ausgangspunkt hierzu wurde explizit der Primat der objektiven Auslegung aus Wortlaut, Systematik und Bezug zum übrigen Verfassungsrecht betont.³³ In diesem Kontext dürften die Gesetzesmaterialien nur mit Vorsicht, unterstützend und insgesamt allenfalls insoweit herangezogen werden, als sie auf einen objektiv zu ermittelnden Gesetzesinhalt schließen ließen. Die subjektiven

31 BVerfGE 62, 1, 36 ff.

32 BVerfGE 62, 1, 36-45 (Nachw.).

33 BVerfGE 62, 1, 38.

Vorstellungen der normgebenden Instanzen dürften auch im Verfassungsrecht nicht einfach mit dem Inhalt der von ihnen erlassenen Normen gleichgesetzt werden.³⁴ An dieser Stelle fließt die Stellungnahme zur Weimarer Verfassungsdiskussion unmittelbar ein. Dabei geht das BVerfG davon aus, dass der Befund zu den Beratungen des Parlamentarischen Rates, die als „völlig im Banne der Ereignisse der ausgehenden Weimarer Republik stehend“ qualifiziert werden, angesichts der Vielgestaltigkeit politischer Situationen notwendigerweise vage sei.³⁵ Retrospektive Debatten erscheinen demnach zur prospektiven Problemlösung nur eingeschränkt geeignet. Bei aller Anerkennung der Bedeutung der Weimarer Vergangenheit und ihrer staatsrechtlichen Tradition war damit der Weg geöffnet zur eigenständigen Interpretation des Grundgesetzes, welche nicht ausschließlich im Banne der Vergangenheit stand, sondern ihre eigenständigen staatsrechtlichen Lösungen suchen und finden muss. Dabei trat zum Zeitpunkt des Urteils – fast auf den Tag genau 50 Jahre nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler und über 30 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes – die Verfassungslage der Bundesrepublik als eigenständige Erfahrungs- und Erkenntnisquelle deutlich hervor. Das insgesamt stabile parlamentarische Regierungssystem seit 1949 macht demnach ungeschriebene verfassungsrechtliche Regelungen zu seiner Stabilisierung nicht in gleichem Maße notwendig wie die instabile Verfassungslage der Weimarer Zeit. Zwar wird die historische Berechtigung der Weimarer Verfassungsdiskussion nicht in Frage gestellt, wohl aber in ihrer Bedeutung für die Gegenwart relativiert. Weimar und die WRV waren anders.³⁶

34 BVerfGE 62, 1, 45 (Nachw.).

35 BVerfGE 62, 1, 46.

36 So lautete denn auch die einzige Bezugnahme auf die WRV in der zweiten Entscheidung zur vorgezogenen Bundestagsauflösung in BVerfGE 114, 121, 157: Das GG hat, anders als die WRV, die Entscheidung über die Auflösung des Bundestages nicht einem Verfassungsorgan in die Hand gegeben ...“. Die Unterschiede betonte auch das abweichende Votum G. Lübke-Wolff, BVerfGE 114, 121, 192. Überblick bei T. Holzner, Die normative Kraft des Faktischen: Die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG – stiller Verfassungswandel hin zu einem Selbstauflösungsrecht?, 2009.

Eine vergleichbare, wenn auch implizite Aussage findet sich im Urteil des BVerfG zur Reichweite der 5%-Klausel bei den ersten Bundestagswahlen nach der deutschen Vereinigung.³⁷ In ihr befasste sich das Gericht mit einer Materie, welche in der Frühzeit seiner Rechtsprechung ein zentraler Gegenstand seiner Vergangenheitsrechtsprechung gewesen war.³⁸ Auffällig an dem neuen Urteil war nun, dass das Gericht einerseits von bestimmten Grundsätzen seiner älteren Rechtsprechung stillschweigend abrückte, andererseits aber deren historische Grundlage überhaupt nicht mehr thematisierte. Ausgangspunkt war die Betonung des vergleichsweise strikten Gleichheitsgrundsatzes im Wahlrecht. Er lasse für Differenzierung nur insoweit Raum, als dafür ein „zwingender Grund“ bestehe. Als solcher „ist in der Rechtsprechung des BVerfG wiederholt die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung angesehen worden“.³⁹ Diese Feststellung wird aber schon wenige Zeilen später relativiert. Zwar sei um der Sicherung jenes Ziels willen „ein Quorum von 5 % in der Regel nicht zu beanstanden“. Doch könne die Zulässigkeit von Sperrklauseln nicht „ein für allemal abstrakt beurteilt werden. Eine Wahlrechtsbestimmung könne in dem einen Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und in einem anderen Staat oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht; bei ihrem Erlass seien die Verhältnisse des Landes, für das sie gelten solle, zu berücksichtigen“.⁴⁰ Damit ist das Einfallstor für die Berücksichtigung neuer historischer Lagen ebenso offen wie für die Relativierung der älteren. Abweichungen sind dann im Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlrecht nicht nur denkbar, sondern möglicherweise in Einzelfällen sogar geboten.⁴¹ Noch einmal: Weimar war anders. So behält die Vergangenheit ihren ei-

37 BVerfGE 82, 322, 337 ff.

38 S. o. 3.1.

39 BVerfGE 82, 322, 338 (Nachw.).

40 BVerfGE ebd. (Nachw.); in diesem Kontext wird durch die Zitate ausdrücklich auch auf die Rechtsprechung der Frühzeit Bezug genommen.

41 S. z.B. NRWfGH, NWVBl 1999, 383; zuletzt NRWfGH, NWVBl 2009, 250.

genen Sinn und ihre eigene Berechtigung – für die Vergangenheit. Und die Gegenwart kann aus ihrem Schatten heraustreten.

4. Die Weimarer Verfassung: Eine gute Verfassung in schlechter Zeit

Eine nähere Diskussion zentraler Kritikpunkte an der WRV zeigt: Die Weimarer Verfassung war eine gute Verfassung in schlechter Zeit.⁴² Es gibt keinen Grund, die Einsicht in die Vorzüge der ersten demokratischen und republikanischen Verfassung auf deutschem Boden allein der südamerikanischen⁴³ und italienischen Diskussion oder manchem französischen Verfassungsrechtler⁴⁴ zu überlassen. Auch in Deutschland ist es längst angebracht, die WRV als ein bedeutendes Verfassungsdokument der deutschen Verfassungsgeschichte anzuerkennen. Ihm waren und sind wichtige Impulse zu entnehmen im Hinblick auf Freiheit, Sozialität, Demokratie und Republikanismus, Werte und Ziele, die längst als die unseren gelten. Nicht die Weimarer Verfassung war das Problem. Ihr Problem war vielmehr, dass sie die von ihr intendierten rechtlichen und politischen Wirkungen nicht entfalten konnte.

Diese Erkenntnis bedeutet umgekehrt keineswegs, dass die WRV statt als Negativvorbild nun umgedeutet werden sollte in ein Modell für die Gegenwart. Dass die Vergangenheit anders war als die Gegenwart, illustriert eben auch, dass die Gegenwart anders ist als die Vergangenheit. Für die Lösung der Probleme der Zukunft können wir von ihr nur begrenzt lernen. Aber betrachtet man die jüngere Entwicklung des Verfassungsrechts, so zeigen sich doch manche auffälligen Parallelen zum Weimarer Vorbild.

42 C. Gusy, RuP 2009, 74.

43 Dazu J. Martinez in diesem Band.

44 Dazu A. le Divellec, in: C. Gusy, Schatten aaO., S. 455.

Das gilt etwa für die Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheide in zahlreichen Landesverfassungen, nicht nur denjenigen der neuen Bundesländer.⁴⁵ Hier finden sich zahlreiche Anleihen und Parallelen im Weimarer Modell. Dazu zählt leider auch, dass gewisse restriktive Auslegungen dieser Bestimmungen durch die Verfassungsgerichte der Bundesländer auf Weimarer Vorbilder zurückblicken können.⁴⁶ Die hiermit auf Kommunal- und Landesebene bislang gemachten Erfahrungen geben keinerlei Veranlassung, an der tradierten Zurückhaltung bei der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene festzuhalten. Unbegründetes Misstrauen gegen das Volk ist in der Demokratie ebenso schlecht wie naiver Glaube an Identitätsmodelle als Allheilmittel etwa gegen den Parteienstaat. Gerade Demokratie ist stets eine Frage des richtigen Maßes und der richtigen Mischung. Auf diesem Weg war uns die WRV ein Stück voraus.

Ähnliches gilt für die Gesellschaftsverfassung ihres zweiten Hauptteils. Während das GG dahinter weit zurückblieb und sich fast ausschließlich auf justiziable Abwehrrechte als Begrenzungen der Demokratie beschränkte, zeigt die jüngere Entwicklung namentlich in der Grundrechtecharta der EU einen anderen Weg: Hier finden sich wirtschaftliche, soziale und politisch-partizipatorische Garantien, welche aus einer ähnlichen Ideenwelt schöpfen wie die WRV. Dies ist umso bemerkenswerter, als Europa nach dem Vertrag von Lissabon in organisatorischer Hinsicht eher den Verfassungsmodellen des Konstitutionalismus entsprechen wird.

45 Etwa: Art. 75-78 BbgLV; Art. 59 f MVLV; Art. 70-72, 74 Abs. 3 SachsLV; Art. 80 f LSALV; Art. 81 f ThLV.

46 Zur Gegenwart F. Wittreck, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 2005, 111 ff; zur Weimarer Republik C. Gusy, WRV aaO., S. 95 f. Zur Geschichte von Normen und Argumenten C. Schwieger, Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland, 2005.

So ist die WRV in wichtigen Fragen doch noch ein Vorbild geworden – in der Gegenwart vielleicht mehr denn je. Dies bedeutet keine Rückkehr zur Vergangenheit, sondern den stets neuen Versuch, sich die besten Traditionen anzueignen und aus ihnen für die Gestaltung der Zukunft zu lernen. Hier werden die reichen Potentiale der WRV erst allmählich ausgeschöpft. Gewiss, dieser Prozess hat längst begonnen. Aber es gilt ihn fortzusetzen und als den richtigen Weg einer Weimar-Aneignung zu erkennen.

5. Thesen

Der Parlamentarische Rat hat aus der WRV zahlreiche Konsequenzen gezogen. Sie waren ganz überwiegend solche negativer Art. Das GG erschien dementsprechend als politische und juristische Antithese zur Weimarer Verfassung.

Doch war schon in der verfassungspolitischen Diskussion des Jahres 1949 umstritten, ob das Grundgesetz eine Gegenverfassung zur WRV sein sollte; ob es eine solche Gegenverfassung sein könne und ob es eine solche überhaupt sei. Zu unterschiedlich und zu umstritten waren damals schon die „Lehren von Weimar“.

In der Weimar-Forschung sind auch die Nachwirkungen der Republik nach 1949 längst historisiert. Dabei wird – mit gegenstands- und zeitspezifischen Ungleichheiten – im Wesentlichen ein Dreiphasenmodell zugrunde gelegt, welches von der Distanzierung über die Abkopplung zur Historisierung reicht. Dieser Dreischritt kann auch der Wirkungsforschung zugrunde gelegt werden.

Eine nähere Diskussion zentraler Kritikpunkte an der WRV zeigt. Die Weimarer Verfassung war eine gute Verfassung in schlechter Zeit. Es ist längst angebracht, die WRV als ein bedeutendes Do-

kument der deutschen Verfassungsgeschichte anzuerkennen. Ihm waren und sind wichtige Impulse zu entnehmen im Hinblick auf Freiheit, Sozialität, Demokratie und Republikanismus, Werte und Ziele, die längst als die unseren gelten. Nicht die Weimarer Verfassung war das Problem. Ihr Problem war vielmehr, dass sie die von ihr intendierten rechtlichen und politischen Wirkungen nicht entfalten konnte.

So ist die WRV in wichtigen Fragen doch noch ein Vorbild geworden – in der Gegenwart vielleicht mehr denn je. Dies bedeutet keine Rückkehr zur Vergangenheit, sondern den stets neuen Versuch, sich die besten Traditionen anzueignen und aus ihnen für die Gestaltung der Zukunft zu lernen. Hier werden die reichen Potentiale der WRV erst allmählich ausgeschöpft. Gewiss, dieser Prozess hat längst begonnen. Aber es gilt ihn fortzusetzen und als den richtigen Weg einer Weimar-Aneignung zu erkennen.

Welche Erwartungen weckte die Weimarer Verfassung und welche Erfahrungen vermittelte sie an die Gründerväter der Bundesrepublik Deutschland?

Wolfram Pyta

I.

Welche historischen Wirkungen gingen von der Weimarer Verfassung aus? Diese Frage lässt sich auf vielfache Weise angehen: Man kann zeigen, wie stark die Weimarer Verfassung die Konzeption des Grundgesetzes beeinflusst hat – und hierzu liegt bereits eine Fülle einschlägiger Studien nicht zuletzt aus der Feder von Rechtshistorikern vor. Ebenfalls kann man der Frage nachgehen, inwieweit die historische Auseinandersetzung mit der Weimarer Republik in das Selbstverständnis der Bonner Republik eingeflossen ist. Auch hierzu ist von Politikwissenschaftlern und Historikern schon eine Flut von Schriften veröffentlicht worden – und sie alle kreisen um eine Kernaussage, die der Schweizer Journalist Fritz René Allemann bereits 1956 als Titel seiner einschlägigen Veröffentlichung wählte: „Bonn ist nicht Weimar“. Demnach handelt es sich bei der Bonner Republik um den zweiten, den diesmal geglückten Anlauf der Etablierung einer stabilen Demokratie – und der Weimarer



Wolfram Pyta

Republik fällt in der historischen Rückschau die Funktion zu, als missratener erster Anlauf ein historisches Lehrstück geliefert zu haben, welche Fehler und Unterlassungssünden man beim zweiten Versuch tunlichst vermeiden sollte.

Doch diese stark normativ überhöhte Sichtweise der beiden deutschen Demokratien reduziert die Weimarer Demokratie zu sehr auf deren Rolle als misslungener erster Testlauf in Sachen Demokratie. Die Weimarer Demokratie ist mehr als ein historischer Zulieferbetrieb, der historische Fertigungsteile bereitstellt, die dem neuen Modell der Bonner Demokratie den richtigen Antrieb ermöglichen. Dabei soll natürlich nicht in Abrede gestellt werden, dass die Bonner Republik selbstverständlich von den Erfahrungen mit der Weimarer Republik profitierte. Aber diese Erfahrungswerte beschränken sich nicht allein auf verfassungsrechtliche Lehren, die man etwa aufgrund der negativen Erfahrungen mit der kompetenzmäßigen Ausstattung des Amtes des Reichspräsidenten im Bonner Grundgesetz gezogen hat. Mir scheint, dass man die dynamische Beziehung zwischen Weimar und Bonn dann am genauesten erfassen kann, wenn man sie einbettet in die ihr zugrunde liegenden Vorstellungen von historischer Zeit. In die Weimarer Verfassung und das Bonner Grundgesetz ist nach dieser Lesart ein spezifisches verzeitlichtes Geschichtsbewusstsein eingeflossen, das ich in Anlehnung an die wegweisenden Überlegungen meines Kollegen Volker Depkat als „Epochenbewusstsein“¹ bezeichnen möchte.

Was ist nun ein „Epochenbewusstsein“ und was trägt es bei, um unser Verständnis von der Weimarer Verfassung um eine kulturgeschichtliche Perspektive zu erweitern? „Epochenbewusstsein“ ist eine Bestimmung des eigenen historischen Standortes: Die histo-

1 Volker Depkat: Lebenswenden und Zeitenwenden, München 2007, vor allem S. 29 f.

rischen Akteure betrachten sich als Kind einer bestimmten historischen Zeit – und diese Zuordnung wird bestimmt durch eine ganz bestimmte Deutung des dynamischen Verhältnisses von Gegenwart, Vergangenheit und Zukunft. Dies mag noch sehr abstrakt klingen, wird aber konkreter, wenn man in diesem Zusammenhang die Begriffe „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ einführt², welche die Verzeitlichung des historischen Bewusstseins terminologisch markieren.

„Erfahrungsraum“ – das ist ein Sammelbegriff für eine sinnhafte Deutung der Vergangenheit, aus der handlungsleitende Konsequenzen für die Gegenwart und für die Vorstellung von Zukunft erwachsen. Diese Erfahrungen sind kontingent und nur bedingt auf Angehörige nachkommender Generationen transferierbar; sie erwachsen vor allem aus der geistigen Verarbeitung grundstürzender, tief in die Lebenswelt einschneidender Ereignisse.³ An solchen Zäsuren und Schlüsselereignissen hat es in der deutschen Geschichte bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts wahrlich nicht gemangelt – Erster Weltkrieg, Revolution, Inflation, Weltwirtschaftskrise, nationalsozialistische Herrschaft; Zweiter Weltkrieg, Bombenkrieg; Flucht und Vertreibung – diese Stichworte markieren nur die Eckpunkte einer in jeder Hinsicht turbulenten Zeitspanne.

Der zweite Begriff – die Kategorie „Erwartungshorizont“ – will terminologisch auf den Punkt bringen, welche Zukunftsvorstellungen die Akteure aus ihrer Verarbeitung derartiger Erfahrungen abgeleitet haben. Der Terminus „Erwartungshorizont“ bezeichnet also eine Dimension des historisch Möglichen, das im Lichte der Deu-

2 Reinhart Koselleck: „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ - zwei historische Kategorien, in: ders.: *Vergangene Zukunft*, Frankfurt 1984, S. 349-375.

3 Die folgenden Überlegungen rekurrieren stark auf die scharfsinnigen Ausführungen von Thomas Mergel: *Führer, Volksgemeinschaft und Maschine. Politische Erwartungsstrukturen in der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus 1918-1936*, in: Wolfgang Hardtwig (Hg.): *Politische Kulturgeschichte der Zwischenkriegszeit 1918-1939*, Göttingen 2005, S. 91-127, vor allem S. 92 ff.

tung des Vergangenen als historisch erwartbar, als prognostizierbar, nicht nur als machbar, sondern auch als wünschbar erscheint. Historische Zukunft wird damit dem Status des prinzipiell Unzuverlässigen, des prinzipiell Unvorhersehbaren entrissen.

Welchen Wert haben solche theoretischen Vorüberlegungen für eine neuartige Betrachtung der dynamischen Wechselbeziehung zwischen Weimar und Bonn? Erstens erlauben sie es, beide Verfassungen einzubetten in temporale Strukturen, welche gewissermaßen als kulturelle Entstehungsbedingungen dieser Verfassungen fungierten. Die inhärente Spannung zwischen „Erfahrung“ und „Erwartung“ schuf den politischen Möglichkeitsraum, den die Verfassungsväter und -mütter in Weimar wie in Bonn ausgestalteten. Im verfassungspolitischen Handeln fand mithin die fruchtbare Relation zwischen „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ ihren Niederschlag.⁴ Der hier gewählte Ansatz hat auch den Vorteil, dass er uns dicht an die historischen Akteure heranholt. Die hier vertretene „Kulturgeschichte des Politischen“ ist akteurszentriert, weil die Verarbeitung von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu einer inhaltlich konturierten Vorstellung von „Erfahrung“ und „Erwartung“ eine Deutungsleistung von Individuen darstellt. Diese sind freilich eingebunden in die vorhandenen „webs of meaning“ und können die Welt nicht aus sich heraus erschaffen. Daher ist es nahe liegend, die politischen Akteure einzubetten in die soziokulturellen Lebenswelten, denen sie entstammten und von denen sie mit bestimmten Deutungsofferten ausgestattet wurden. Auch daher empfiehlt es sich, aus den drei großen politischen Strömungen, welche beide deutsche Demokratien nachhaltig in Gestalt der Verfassung geprägt haben, exemplarische Protagonisten herauszugreifen - nämlich für die Sozialdemokratie, für den Liberalismus und für die Vertreter des politischen Katholizismus bzw. der Christdemokratie nach 1945.

4 Betonung des Handlungsaspekts bei Depkat, S. 31 f.

II.

Wenn ein Land einen großen Krieg verloren hat und danach einen grundstürzenden politischen Neuanfang wagt, wird man in aller Regel davon auszugehen haben, dass dieser Neuaufbau von einer tiefen politischen Depression begleitet ist. Und so wird man dann auf den ersten Blick die Vermutung hegen, dass auch das erste demokratische Experiment eines deutschen Nationalstaats unter gedämpften politischen Zukunftserwartungen erfolgte. Denn war im November 1918 nicht nur der Erste Weltkrieg verloren gegangen, sondern auch das innere Gleichgewicht durch den abrupten und unerwarteten Sturz der Monarchie in Deutschland gestürzt worden? War der Weg zur parlamentarischen Demokratie nicht mit revolutionären Geburtswehen behaftet, die sich im Januar 1919 zu veritablen bürgerkriegsähnlichen Unruhen ausweiteten, in deren Gefolge die verfassunggebende Nationalversammlung ins ruhige Weimar auswich? Doch nur im Rückblick mag es den Nachgeborenen erscheinen, als ob schon bei der Demokratiegründung im Jahre 1919 der Keim für den späteren ruhmlosen Untergang der Weimarer Republik gelegt worden sei – eine schier endlose Kette von gewalttätigen Eruptionen und erbitterten politischen Auseinandersetzungen.

Doch diese Annahme trifft nicht die Zukunftsvorstellungen, welche das Werk der Weimarer Nationalversammlung begleiteten und die in das Verfassungswerk einmündeten, das am 11. August 1919 vom vorläufigen Reichspräsidenten Ebert unterzeichnet wurde. Denn die Erwartungen, mit denen dieser Start in einen demokratischen Verfassungsstaat behaftet waren, waren immens: nicht Depression gab die Tonlage vor, sondern eine fast schon überschwängliche Hoffnung, dass nun ein neues Kapitel im Buch der deutschen Geschichte aufgeschlagen worden sei, welches dem gesamten deutschen Volk ein Mehr an demokratischer Teilhabe, ein

Mehr an persönlicher Freiheit und ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit verheiße.

Bevor ich am Beispiel herausragender Repräsentanten der Weimarer Demokratie diese politische Aufbruchstimmung näher erläutere, möchte ich knapp auf die Ursache für diese begründungsbedürftige Einstellung eingehen. In erster Linie sind hier die politischen und kulturellen Folgen des Ersten Weltkriegs zu nennen, dessen Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. In allen kriegführenden Staaten bewirkte dieser Krieg das Freisetzen von Partizipationswünschen⁵; denn wenn eine ganze Nation in Waffen und im Schützengraben stand, konnte man nicht länger den Angehörigen unterer Schichten – wie etwa in Großbritannien – weiterhin das gleiche Wahlrecht verweigern. In Deutschland, das unter den großen europäischen Staaten Vorreiter bei der Demokratisierung des Wahlrechts gewesen war, führte dieser Prozess zu einer Verlagerung der Souveränität weg von den Fürsten, die sie bis dahin innezuhaben glaubten, und hin zu der politischen Größe, die von nun an als zentrale Quelle der Legitimation von Herrschaft eingeschätzt wurde, nämlich dem Volk. Der Erste Weltkrieg – so könnte man pointiert formulieren – verhalf also dem Begriff des „Volks“ als politischer Leitgröße zum Durchbruch – und zwar keineswegs allein im Lager der politischen Linken. Die Aufwertung des Volksbegriffs erfasste auch diejenigen Kräfte auf der politischen Rechten, die sich innerlich längst von der konservativen Vorstellung monarchischer, nicht vom Volk abgeleiteter Souveränität verabschiedet hatten und dies im Begriff der „Volksgemeinschaft“ zum Ausdruck brachten. Demokratische Sozialisten und Liberale favorisierten hier eher den Begriff des „Volksstaates“, der im Unterschied zur „Volksgemeinschaft“ stärker zum Ausdruck brachte,

5 Hierzu ausführlich Wolfram Pyta: Antiliberale Ideenwelt in Europa bei Kriegsende, in: Christoph Gusy (Hg.): Demokratie in der Krise: Europa in der Zwischenkriegszeit, Baden-Baden 2008, S. 86-104.

dass das „Volk“ zwar der Träger des politischen Willens sei, aber keine vorgegebene homogene Größe, sondern ein aus pluralen Bestandteilen zusammengesetztes Gebilde, das erst auf dem Wege eines geregelten Verfahrens demokratischer Willensbildung zu allgemein verbindlichen Beschlüssen gelangte. Aber bis weit in die Sozialdemokratie hinein erfreute sich zu dieser Zeit der Begriff der „Volksgemeinschaft“ einer positiven Wertschätzung, weil er das Grundanliegen der Stiftung innerer Einheit in eine einprägsame terminologische Formel kleidete.⁶

Das kulturelle Erbe des Ersten Weltkriegs bestand also darin, dass es ein starkes Gemeinschaftsverlangen mit einer Aufwertung des „Volkes“ als Subjekt politischer Legitimation verknüpfte und damit einen lagerübergreifenden ideellen Fluchtpunkt konstituierte, der an die Politik die Erwartung richtete, dieses Gemeinschaftsverlangen aufzugreifen und zu befriedigen. Und dies bedeutete, dass bei denjenigen politischen Kräften, welche das Gemeinschaftswerk der Weimarer Verfassung schufen – also Sozialdemokratie, Liberalismus und politischer Katholizismus –, die Vorstellung des „Volksstaates“ eine integrative Klammer bildete, welche die bestehenden, zum Teil tief greifenden Differenzen in der Frage der Wirtschaftsordnung und der Kulturpolitik zu überbrücken vermochte. Und so beriefen sich denn die Vertreter dieser politischen Strömungen in den Debatten der Weimarer Nationalversammlung darauf, das Verhältnis von „Volk“ und „Staat“ so zu bestimmen, dass der „Volksstaat“ möglichst auf dem Fundament einer „Volksgemeinschaft“ ruhen sollte.⁷

Solche überraschend optimistischen Zukunftsaussichten zu Beginn

6 Grundlegend hierzu ist Mergel, vor allem S. 97; siehe auch Steffen Bruendel: Volksgemeinschaft oder Volksstaat. Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg, Berlin 2003.

7 Rainer Gruhlich: Geschichtspolitik im Zeichen des Zusammenbruchs: Deutschland 1918/1919. Diss. phil. Tübingen 2007, vor allem S. 394.

des ersten demokratischen Experiments wurzelten nicht zuletzt in den Erfahrungen der letzten Kriegsmonate. Die Zukunft erschien gerade auf der politischen Linken so gestaltbar und so prinzipiell offen, weil der Sturz der Monarchien offenbart hatte, dass das Volk die Zügel in die Hand nehmen konnte und auf revolutionärem Wege die Macht an sich reißen konnte. Auch wenn die Sozialdemokratie die demokratische Legitimität des revolutionären Mandats anzweifelte und sich deswegen so energisch für die rasche Wahl einer verfassunggebenden Nationalversammlung einsetzte, hatte die Novemberrevolution von 1918 doch auch bürgerlichen Politikern vor Augen geführt, wie innerlich morsch das Kaiserreich gewesen war. Und wenn auf diese Weise die republikanischen Träume in Erfüllung gegangen waren, mit deren Realisierung selbst eingefleischte Republikaner zu Beginn der Weltkriegs nicht gerechnet hatten, warum sollten nicht auch weitere politische Ideale zu verwirklichen sein?⁸ Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs dominierte ein Politikstil, der ein Urvertrauen in die befreiende Wirkung der Tat hegte und einer schöpferischen Politik geradezu ein Übermaß an Gestaltungskraft zubilligte⁹ – gespeist aus den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und der revolutionären Umbruchphase.

Selbst die Organisation der Kriegswirtschaft konnte noch als Beleg dafür dienen, dass die produktiven und schöpferischen Energien des alten Systems für den neuen Staat fruchtbar gemacht werden konnten. So formulierte einer der Organisatoren der Kriegswirtschaft, der Aufsichtsratsvorsitzende der AEG Walther Rathenau im März 1919 geradezu emphatisch: „Wir werden euch einen neuen Staat aufrichten, der sachlicher, organischer, gerechter, freier und leistungsfähiger ist als jeder andere Staat, der sich der neuen Wirtschaftsform anpasst und alle Kräfte der deutschen Arbeit entfaltet.

8 Vgl. Depkat, vor allem S. 299 und S. 365-369.

9 Grundlegend hierzu Rüdiger Graf: Die Zukunft der Weimarer Republik. Krisen und Zukunftsansagen in Deutschland 1918-1933, München 2008, vor allem S. 271-287.

Das ist der neue Staat. Wir werden euch eine Wirtschaft schaffen, die klar und durchsichtig ist wie Glas, die jedem Mitwirkenden die Mitbestimmung sichert, keinem einzigen versteckte und un gerechte Vorteile gestattet, den höchsten Wirkungsgrad der Arbeit sichert. Das ist die neue Wirtschaft“.¹⁰

III.

Wie schlugen sich diese Erwartungen nun auf die Gestaltung der Weimarer Verfassung nieder, die am 11. August 1919 vom Reichspräsidenten unterzeichnet wurde? Ich möchte nun nicht die einzelnen Verfassungsbestimmungen detailliert daraufhin abklopfen, welcher Staatsaufbau und welches Verhältnis der Verfassungsorgane aus ihnen ablesbar war. Mir kommt es darauf an, im Sinne der leitenden Fragestellung nach dem Erwartungshorizont den Geist herauszudestillieren, der nach dem Willen der verfassungsgestaltenden Parteien dieser Verfassung innewohnen und den neuen deutschen Staat beseelen sollte.

Zunächst einmal muss ein Faktum konstatiert werden, das uns heute als vermeintlich bare Selbstverständlichkeit keiner besonderen Erwähnung wert ist, das aber angesichts der damaligen Zeitumstände nicht gering zu veranschlagen ist: Die Weimarer Republik bewahrte nicht nur die staatliche Einheit der deutschen Nation, sondern sie stärkte auch das institutionelle Fundament dieser Reichseinheit. Denn es drohte die Gefahr, dass der nach einer Kette von Siegen von Bismarck unter preußischer Führung geschaffene Nationalstaat angesichts der militärischen Niederlage im Ersten Weltkrieg in die Brüche gehen würde, da sowohl die Monarchie als auch die preußische Vormachtstellung als Bindeglieder im Zuge der Novemberrevolution entfallen waren. Der geistige

¹⁰ Walther Rathenau: Der neue Staat, Frankfurt a. M. 1919, S. 31 und S. 71.

Vater der Weimarer Reichsverfassung, Reichsinnenminister Hugo Preuß, führte hierzu im Februar 1919 aus: „Es ist nicht leicht gewesen, dies wichtigste Ziel zu erreichen, das höchste Gut, die nationale Einheit aus dem furchtbaren Zusammenbruch zu retten. Denn das kaiserliche Reich war aus Waffensiegen hervorgegangen daher gefährdete die ungeheure Niederlage seiner Waffen mit dem Kaisertum auch die Reichseinheit.“¹¹

Solche inneren Fliehkräfte, die mit einer schroff antipreußischen Haltung in den süddeutschen Bundesstaaten einher gingen, konnten nur dadurch gebändigt werden, dass der republikanische Nationalstaat auf ein entschieden demokratisches Fundament gestellt wurde. Die Weimarer Reichsverfassung holte also das nach, was die Frankfurter Paulskirche 1848/49 bereits vorbereitet hatte: die enge Verklammerung der Idee des Nationalstaats mit dem Prinzip der demokratischen Legitimation von Herrschaft. Dies hatte für das Verfassungsgefüge der neuen demokratischen Republik zwei Konsequenzen: Zum einen wurde die Stellung des vom Volke gewählten Reichstags gegenüber dem Kaiserreich entscheidend aufgewertet; und ihm zur Seite gestellt ein ebenfalls vom Volke gewählter Reichspräsident mit weitreichenden exekutiven Befugnissen. Vor allen Dingen aber trug der republikanische Nationalstaat ungleich stärkere Züge eines nationalen Einheitsstaates als das verfllossene Kaiserreich, das zumindest vom Wortlaut seiner Verfassung her eher staatenbündischen als bundesstaatlichen Charakter besaß. Im neuen republikanischen Reich blieben die Länder eindeutig dem Reich untergeordnet; und die demokratisch legitimierten Verfassungsorgane des neuen Reiches konnte Hugo Preuß deswegen aus voller Überzeugung als Ausdruck des Willens zur nationalen Einheit ausgeben. Insofern wurde die Idee der Nati-

11 Hugo Preuß: Deutschlands Staatsumwälzung. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik, in: Detlef Lehnert (Hg.): Hugo Preuß: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik, Tübingen 2008, S. 101-113, Zitat S. 104.

on mit dem Legitimationsprinzip der Demokratie in der Weimarer Republik so verklammert, dass sich die Gründungsväter der ersten deutschen Demokratie davon eine Stärkung der inneren Kohäsionskräfte erhofften. Die von ihnen konstruierte Demokratie sollte also die innere Einheit des deutschen Volkes kräftigen, indem sie die preußische Vormachtstellung beseitigte und mit allen dynastischen Partikularismen aufräumte: „An der Spitze steht die Einheit des deutschen Volkes. Aus dem Willen des einheitlichen deutschen Volkes geht diese Verfassung hervor“.¹²

Anders gewendet: Die Weimarer Verfassung sollte mit den Uneindeutigkeiten der alten Bismarckschen Reichsverfassung aufräumen und die spannungsreiche Beziehung zwischen dem Reich und seinen Gliedstaaten auf ein solides, tendenziell unitarisches Fundament stellen. Die Weimarer Verfassung erhob also durchaus den Anspruch, Geburtsfehler des unter preußischer Führung gegründeten Reiches, in dessen Rechtskontinuität auch die demokratische Republik stand, auszubügeln!¹³

Der Nationalstaat sollte aber nach dem Willen der Verfassungsväter von Weimar nicht nur durch seine uneingeschränkt demokratische Legitimation gestärkt werden; auch seine soziale Ausgestaltung sollte den Nationalstaat innerlich kräftigen. Die Weimarer Verfassung verzichtete darauf, eine bestimmte Wirtschaftsform zu dekretieren, weil an diesem Punkt die Vorstellungen von Liberalismus, politischem Katholizismus und Sozialdemokratie am weitesten auseinander klafften. Aber alle drei Strömungen einte die

12 So Hugo Preuß in einer Rede vom August 1919 „Das Verfassungswerk von Weimar“, abgedruckt ebd., S. 87-93, Zitat S. 89; vgl. auch Thomas Hertfelder: „Meteor aus einer anderen Welt“. Die Weimarer Republik in der Diskussion des Hilfe-Kreises, in: Andreas Wirsching/ Jürgen Eder (Hg.): Vernunftrepublikanismus in der Weimarer Republik, Stuttgart 2008, S. 29-55, hier S. 41.

13 Die Korrektur des Bismarckschen Werks durch die Weimarer Nationalversammlung wird betont in der Rede des Liberalen (und späteren Reichsinnenministers) Erich Koch vom 28. Februar 1919, in: Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Bd. 326, Berlin 1920, S. 390.

Auffassung einer sozialen Fundierung des demokratischen Rechtsstaates: „Der demokratische Rechtsstaat darf sich nicht und kann sich nicht damit genügen lassen, nur eine formale Rechtsgleichheit herzustellen, sondern er muss das formal demokratische Recht mit sozialem Geiste erfüllen“.¹⁴

Die soziale Fundierung der parlamentarischen Demokratie galt den Sozialdemokraten als die Kernaufgabe der Weimarer Verfassung und darüber hinaus auch als eine für die deutsche Sozialdemokratie geradezu maßgeschneiderte Aufgabe. Denn schließlich war Deutschland Vorreiter bei der Einführung der modernen Sozialgesetzgebung gewesen, der allerdings unter Bismarck eine gegen die Sozialdemokratie gerichtete Tendenz innewohnte. Daraus schöpfte der der Sozialdemokratie angehörende Reichsminister Eduard David die Zuversicht, um Deutschland als geradezu ideales Feld hinzustellen, auf dem „wirtschaftliche Demokratie“ – wie er es nannte – erstmals zu realisieren wäre. Er führte am 4. März 1919 in Weimar aus: „Wir haben kein Vorbild, hier betreten wir Neuland, und hier ... hat das deutsche Volk eine nationale Weltmission zu erfüllen.... Möge sie [die Weimarer Nationalversammlung] ein bahnbrechendes Werk schaffen, das dem ferneren Aufstieg der ganzen Menschheit diene!“¹⁵

Diese enge Verknüpfung von nationaler Integration, demokratischer Willensbildung und sozialer Ausgestaltung schlug sich ausdrücklich in der Einleitungsformel der Weimarer Reichsverfassung nieder. Dort hieß es: „Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu för-

14 Rede Preuß vom August 1919 (wie Anm. 12), S. 92.

15 Rede Davids vom 4. März 1919, in: Verhandlungen (wie Anm. 13), Zitate S. 501 f.

dern, hat sich diese Verfassung gegeben“.¹⁶ Daraus lässt sich ablesen, mit welchen Hoffnungen und Erwartungen die Architekten der neuen Verfassungsordnung auf ihr Werk blickten. Der Konkurs der alten monarchischen Ordnung eröffnete aus ihrer Sicht die Gelegenheit, den Nationalstaat innerlich zu kräftigen, indem er mit den Prinzipien der freiheitlichen Demokratie und des sozialen Fortschritts verbunden wurde. Insofern blickten der Verfassungsväter trotz der schweren, vom Kaiserreich übernommenen politischen Hypotheken mit einem gesunden Optimismus in die Zukunft und knüpften an das Verfassungswerk die Erwartung, dass das deutsche Volk „bald die Leitgedanken seiner neuen Verfassung mit freiem Leben und tätigem modernen Geiste ... erfüllen“¹⁷ möge.

Derselbe optimistische Tenor sprach auch aus den Reden des neuen Reichspräsidenten Friedrich Ebert. Dieser aus den Reihen der Sozialdemokratie hervorgegangene Staatsmann kehrte in seinen Verlautbarungen vor der Nationalversammlung immer wieder den Gleichklang von geeinter Nation, demokratischer Partizipation und sozialer Wohlfahrt hervor. Selbst als Ebert in seiner Eigenschaft als Parteiführer und Vorsitzender des noch mit einem revolutionären Mandat ausgestatteten „Rats der Volksbeauftragten“ am 6. Februar 1919 die Weimarer Nationalversammlung eröffnete, schloss er seine Ansprache mit einem optimistischen Ausblick in die Zukunft unter Berufung auf einen Ausspruch von Fichte, der für eine national-demokratische und keineswegs für eine sozialistische Traditionslinie stand: „So wollen wir wahr machen, was Fichte der deutschen Nation als ihre Bestimmung gegeben hat: ‚Wir wollen errichten ein Reich des Rechtes und der Wahrhaftig-

16 Diese Präambel zitierte in diesem Kontext Hugo Preuß in einem am 1. Juli 1919 erschienenen Artikel „Zur Verabschiedung der neuen Reichsverfassung“, abgedruckt ebd., S. 85-87, Zitat S. 87. Der Text der Weimarer Reichsverfassung ist leicht greifbar u. a. in: Hermann Mosler (Hg.): Die Verfassung der Weimarer Republik vom 11. August 1919, Stuttgart 2009, dort auf S. 3 der Abdruck der Präambel.

17 Preuß, ebd., S. 87.

keit, gegründet auf der Gleichheit alles dessen, was Menschenantlitz trägt“.¹⁸ Insofern repräsentierten auch die Weimarer Auftritte Friedrich Eberts in dessen Mehrfachfunktion als SPD-Parteiführer, Regierungschef und erstes Staatsoberhaupt der neuen Republik die Aufbruchstimmung, die nicht zuletzt unter Berufung auf die Weimarer Geistesheroen Goethe und Schiller die Arbeit der verfassungsgebenden Nationalversammlung flankierte.¹⁹

IV.

Kehren wir zu unserer Ausgangsfrage zurück und fragen wir, wie die dynamische Wechselbeziehung zwischen Erfahrung und Erwartung in das Grundgesetz einfließt. Welche politischen Zukunftsvorstellungen, welche Erfahrungsräume lagen dem Wirken des Parlamentarischen Rates in Bonn zugrunde?

Dabei fällt auf, dass in diesem Gremium die Weimarer Verfassung durchaus fair gewürdigt wurde. Gewiss war der Blick vom Jahre 1948/49 auf das Jahr 1919 von dem Eindruck des Scheiterns der Weimarer Republik geprägt. Und unzweifelhaft erschien die Weimarer Demokratie im Rückblick als ein unverhofftes Geschenk, das den damaligen politischen Akteuren gewissermaßen in den Schoß gefallen sei und für das sie nicht hätten kämpfen müssen²⁰ – eine typische Fehlperzeption in der Retrospektive, welche die Revolution von 1918 völlig ausblendete! Aber bei den ausschlaggebenden Politikern im Parlamentarischen Rat herrschte eine fai-

18 Die Rede Eberts ist u. a. abgedruckt bei: Walter Mühlhausen (Hg.): Friedrich Ebert. Sein Leben, sein Werk, seine Zeit, Heidelberg 1999, S. 221-226, Zitat S. 226; vgl. auch Walter Mühlhausen: Friedrich Ebert 1871-1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2006, S. 168.

19 Mühlhausen, Ebert, S. 170 f.

20 Vgl. Ulrich Baumgärtner: Von einer Republik zur anderen: Theodor Heuß Wahrnehmung und Deutung der Weimarer Republik nach 1945, in: Christoph Gusy (Hg.): Weimars langer Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003, S. 92-117, hier S. 99.

re Sicht auf die Verfassung der ersten deutschen Demokratie vor. Sieht man einmal von den Vertretern der KPD ab, dann herrschte eine parteiübergreifende Einigkeit, nicht das politische System der Weimarer Demokratie für den Aufstieg Hitlers haftbar zu machen, sondern eine mangelnde demokratische Reife des Staatsvolks.²¹ Dies lag nicht zuletzt an dem Umstand, dass die herausragenden Köpfe bereits politische Erfahrung in der Republik von Weimar gesammelt hatten und als aktiv Handelnde von der riesigen Last der Probleme wussten, welche die Weimarer Republik schier erdrückte und an der auch robustere politische Systeme zugrunde gegangen wären. Stellvertretend für diese Politikergeneration sei hier der 1884 geborene Theodor Heuß angeführt, der am 9. September 1948 eine Ehrenrettung der Weimarer Republik vornahm: „Heute hat man die Angewohnheit zu sagen: Weil der Hitler an die Reihe gekommen ist und von den Paragraphen der Weimarer Verfassung nicht daran gehindert werden konnte, ist die Verfassung schlecht gewesen. So primitiv ist die Motivenreihe des Geschichtsprozesses nicht!“²²

Ungeachtet dessen lastete auf dem Bonner Grundgesetz nicht der Erwartungsdruck wie auf der Weimarer Verfassung. Diese fundamental unterschiedliche Erwartungshaltung resultierte natürlich zuvörderst aus dem Umstand, dass im Unterschied zum Jahre 1919 die 29 Jahre später tagenden Verfassungsväter und -mütter in ihrem Handeln nicht souverän waren. 1919 gab sich ein militärisch geschlagenes, aber eben ein nicht besetztes Land unter den Bedingungen völliger innerer Handlungsfähigkeit einen neuen Verfassungsrahmen für seine staatliche Ordnung; 1948/49

21 Grundlegend hierzu ist Sebastian Ullrich, *Der Weimar - Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik*, Göttingen 2009, vor allem S. 293 f.

22 Rede von Heuß vom 9. September 1948, abgedruckt in: Ernst Wolfgang Becker (Hg.): *Theodor Heuß. Vater der Verfassung. Zwei Reden im Parlamentarischen Rat über das Grundgesetz 1948/49*, München 2009, S. 49-75, hier S. 50 f.

gingen auf Initiative der westlichen Besatzungsmächte Abgesandte der Länderparlamente daran, einen staatlichen Notbau für einen westdeutschen Teilstaat zu zimmern. Pragmatische Nüchternheit bestimmte daher den Geist der Verfassungsberatungen in Bonn, jedem idealistischen Überschwang abhold! Dies wird allein aus dem äußeren Rahmen ersichtlich: Tagte die Nationalversammlung im Weimarer Nationaltheater noch in Sichtweise der Dichterfürsten Goethe und Schiller, so fand die Eröffnungsfeier des Parlamentarischen Rats im nüchternen Zweckbau eines naturkundlichen Museums, dem Museum Alexander Koenig in der Koblenzer Strasse, statt. Statt dass die Weimarer Klassiker den Politikern beim Auftakt ihres Schaffens über die Schultern schauten, mussten sie mit der Gesellschaft einer ausgestopften Giraffe vorlieb nehmen, die man aufgrund ihrer schieren Größe nicht mehr hatte aus dem Lichthof des Museums herausschaffen können.²³

Der Präsident des Parlamentarischen Rats, der spätere erste Bundeskanzler Konrad Adenauer, brachte den Verfassungsberatungen keine großen Erwartungen entgegen. Für ihn stand der funktionale Aspekt im Vordergrund, dass möglichst rasch ein westdeutsches Staatswesen gebildet werden müsse, damit die Westdeutschen aus dem Status der politischen Ohnmacht herauskämen und sie durch eine eigene Regierung in die Lage versetzt würden, wenigstens einen kleinen Teil ihrer Geschicke selbst zu bestimmen, statt zum Befehlsempfänger der Besatzungsmächte degradiert zu werden.²⁴

Aber es gab noch weitere Faktoren, welche eine ganz andere Ausgangslage im Jahre 1948/49 schufen. 1919 hatte man noch auf das

23 Hans - Peter Schwarz: Adenauer. Der Aufstieg: 1876-1952, Stuttgart 1986, S. 586.

24 Vgl. entsprechende Briefe Adenauers vom 30. Dezember 1948 an Stephen Heinenman, vom 31. Januar 1949 an Else Goldschmidt-Gromeier und am 7. Februar 1949 an den Kölner Kardinal Frings, in: Hans Peter Mensing (Bearb.): Adenauer. Briefe 1947-1949, Berlin 1984, S. 373, 392 und 398.

Erbe des verflissenen Kaiserreichs zurückgreifen können und aus dessen Fehlentwicklungen produktive Lehren für den Aufbau der Weimarer Demokratie ziehen wollen; eine Generation später verbot sich jegliche Anknüpfung an irgendwelche Restbestände des NS-Systems gleichsam von selbst. Der Nationalsozialismus hatte auch die Vorstellung von „Volksgemeinschaft“ kontaminiert, die als parteiübergreifende politische Zukunftsaufgabe in der Weimarer Nationalversammlung im Jahre 1919 auch von sozialdemokratischer Seite beschworen worden war.²⁵

Die Kontaminierung der jüngsten deutschen Vergangenheit befreite die Arbeit der Bonner Verfassungsväter von jedem utopischen Überschwang. Es war mithin der Überschuss der Erfahrung, dass der Untergang der Weimarer Republik letztlich in einen Zustand geführt hatte, in dem die politische Führung Deutschlands alle zivilisatorischen Errungenschaften aufgegeben hatte, der die Gründungsgeneration der Bundesrepublik vor der utopischen Versuchung feite. In diesem Sinne darf man sie auch als weise bezeichnen – gehärtet im Stahlbad von Erfahrungen, die ein gehöriges Maß an Skepsis bei der Vermessung des politischen Möglichkeitsraums hervorbrachten, aber ohne Beimischung von bitterem Zynismus, der Skepsis in Verachtung umschlagen lässt.

Denn dazu haftete dem Grundgesetz trotz aller Reserven und Selbstbeschränkungen der Charakter eines produktiven Neuanfangs an. Freilich nicht mit dem Anspruch, beim zweiten demokratischen Anlauf eine perfekte Verfassung vorzulegen und es in allen wesentlichen Dingen besser zu machen, aber wohl getragen

²⁵ Vgl. etwa die Rede des Sozialdemokraten Simon Katzenstein vom 29. Juli 1919, in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 328, Berlin 1920, in der er seiner Hoffnung Ausdruck verlieh, „daß wir uns wieder einmal zusammenfinden werden in einer einheitlichen freien deutschen Volksgemeinschaft“, dort S. 2076.

von der Absicht, ein neues Kapitel deutscher Geschichte aufzuschlagen. Auch hier sei wieder Theodor Heuß zitiert, der diese Grundmelodie in einer Rede vor dem Parlamentarischen Rat vom 9. September 1948 anklingen ließ. Er beschönigte nicht die Tatsache, dass die in Bonn versammelten Parlamentarier auf Anweisung der westlichen Besatzungsmächte ihre Arbeit aufgenommen hatten: „Wir sollen einem gemeinsamen Recht für das deutsche Volk die Stütze der Macht geben. Aber wo ist diese Macht? Wir wandern im Tal der Ohnmacht. ... Ist denn das die Situation, in der etwas Rechtes, Kräftiges und Gesundes überhaupt entstehen kann?“²⁶ In dieser Situation wandte sich Heuß entschieden gegen das, was er als „müde Resignation“ bezeichnete: eine fatalistische Grundstimmung, dass angesichts der äußeren Umstände das Werk des Parlamentarischen Rats nicht über eine reine Notlösung hinausreichen könne. Mit solchen Minimalansprüchen wollte sich der spätere erste Bundespräsident nicht begnügen. Er schloss seine Rede am 9. September 1948 mit den durchaus Selbstbewusstsein verratenden Worten: „Ich glaube, dass, wenn wir etwas fertigbringen, wir auch einen Beitrag - das klingt pathetisch - für das Weltenschicksal geben. Denn die deutsche Situation ist heute und sie wird immer ein Kernproblem der Welt, vorab der europäischen Dinge bleiben.“²⁷

Und in diesen Worten von Heuß klingt schon an, warum das Grundgesetz eine Perspektive aufzeigte, die in der Weimarer Verfassung nicht *expressis verbis* vorkam: nämlich die Überwindung der Fixierung auf den deutschen Nationalstaat. Die Erfahrungen des Ersten Weltkriegs hatten den Nationalstaat in gewisser Weise sogar noch gestärkt – vor allem durch die im Verlaufe des Weltkriegs mächtig aufkommende Vorstellung von „Volksgemein-

²⁶ Rede von Heuß vom 9. September 1948 (wie Anm. 22), S. 52, hier auch das folgende Zitat.

²⁷ Ebd., S. 74 f.

schaft“. Daher war von den Urhebern der Weimarer Verfassung nicht zu erwarten, dass sie in ihren Beratungen den Nationalstaat gedanklich transzendierten und die Republik von Weimar auf einen Kurs verpflichteten, der über den Nationalstaat hinaus auf ein vereinigtes Europa verwies. Der totale Zusammenbruch des Deutschen Reiches im Mai 1945 eröffnete den Bonner Parlamentariern die Möglichkeit, ihre Erfahrungen mit einem exzessiven Nationalismus, der eine der stärksten Triebfedern des NS-Regimes gewesen war, so zu verarbeiten, dass sie die Tür für eine 1919 noch völlig undenkbare Integrationsperspektive öffneten und damit auch für eine Abtretung nationalstaatlicher Souveränität an ein politisch erst noch zu schaffendes geeintes Europa. Die Präambel des Grundgesetzes markiert hier eine bewusste Akzentverschiebung gegenüber der Präambel der Weimarer Verfassung: Hatte man in Weimar die Einigkeit des deutschen Volkes und den Willen zur Neufundierung des Deutschen Reiches auf der Basis von Freiheit und Gerechtigkeit noch beschworen, so ging man in Bonn einen wesentlichen Schritt darüber hinaus, indem man den Willen des deutschen Volks postulierte, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ zu wirken.

Damit wagten sich die Bonner Parlamentarier einen entscheidenden Schritt über die Reichsperspektive hinaus, die in Weimar aus überaus nachvollziehbaren Gründen dominiert hatte. Die Relativierung des Nationalstaats war in Bonn keineswegs unumstritten, wie die heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Westintegrations- und Europapolitik der 1950er Jahre offenbaren sollten. Denn gerade moralisch untadelige Politiker, die ihre Gesundheit in NS-Konzentrationslagern ruiniert hatten, hier wäre an erster Stelle der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher zu nennen, zogen aus ihren bitteren Erfahrungen mit dem NS-System keineswegs den Schluss, dass die Vorstellung des Deutschen Reichs als

klassischer Nationalstaat überholt sei.²⁸ Die von Schumacher verfassten politischen Richtlinien für den Neustart der Sozialdemokratischen Partei vom 25. August 1945 proklamierten dies explizit: „Für das deutsche Volk ist das *Recht der nationalen Selbstbestimmung* und ihr Ausdruck in einem eigenen Staat unverzichtbar. ... Mag das Verbrechen des deutschen Nazismus an der Welt noch so schwer sein, das deutsche Volk kann und darf nicht darauf verzichten, sein Reich, mögen dessen Grenzen noch so stark beschränkt sein, als nationales und staatliches Ganzes zu behaupten. Für die arbeitenden Massen sind *Idee und Tatsache des Deutschen Reiches nicht nur nationalpolitisch, sondern auch klassenpolitisch eine Notwendigkeit.*“²⁹

V.

Was lässt sich nun abschließend über den inneren Nexus zwischen Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz sagen, wenn man den Erfahrungsraum und den Erwartungshorizont der politischen Akteure zum Maßstab nimmt? Zum einen springt ins Auge, dass sich die in Weimar vor 90 Jahren tagenden Parlamentarier voller Tatendrang und Zukunftsoptimismus an ihr Werk machten. Die Akteure der Weimarer Nationalversammlung verstanden sich nicht als politische Insolvenzverwalter eines in die Brüche gegangenen Staates, sondern als Wegbereiter für eine bessere Zukunft dieses Deutschen Reiches. Der Sturz der Monarchie bot ihnen nach ihrem Selbstverständnis die einmalige Gelegenheit, bestimmte Grundübel der preußisch-deutschen Geschichte zu eliminieren

28 Vgl. hier vor allem Anselm Doering-Manteuffel: Die Europakonzeption von Kurt Schumacher und Konrad Adenauer, in: Willy Albrecht (Hg.): Kurt Schumacher als deutscher und europäischer Sozialist, Bonn 1988, S. 38-59.

29 Politische Richtlinien der SPD, 25. 8. 1945, abgedruckt in Willy Albrecht (Hg.), Kurt Schumacher. Reden – Schriften – Korrespondenzen 1945-1952, Berlin/Bonn 1985, S. 256-286, Zitat S. 259.

und damit den Weg für eine geradezu vorbildhafte demokratische Ordnung freizumachen. Man tut meines Erachtens gut daran, diesen Gestaltungswillen der Weimarer Nationalversammlung ernst zu nehmen und sich von dem nach 1945 aus verständlichen Gründen entstandenen Eindruck zu distanzieren, als sei die erste Demokratie von einer Schar unwilliger Politiker auf äußeren Druck hin importiert worden, woran sich die Auffassung knüpfen könnte, eine gewissermaßen aufgezwungenen Demokratie sei von Anfang an zum Scheitern verurteilt worden. Nein, die Weimarer Republik war kein totgeborenes Kind, kein von Anfang an zum Scheitern verurteiltes Experiment, sondern ein durchaus erfolgsträchtiger Versuch, Demokratie und Verfassungsstaat – zwei in der deutschen Geschichte erst seit 1918 wirklich in Einklang stehende Prinzipien – miteinander zu versöhnen.

Die Bonner Republik hatte es in dieser Hinsicht schwerer und leichter zugleich - schwerer, weil sie sich erst mühsam jene staatliche Souveränität ertrotzen musste, die der Weimarer Republik von Anfang an geschenkt war; leichter deswegen, weil die Arbeit des Parlamentarischen Rats unter keinem Erwartungsdruck stand und damit auch keine Hoffnungen enttäuscht werden konnten, was sich in der Weimarer Republik bereits ab 1919 in einer zunehmenden Radikalisierung von links und rechts niedergeschlagen hatte. Die „heilige Nüchternheit“, mit der die Bonner Parlamentarier einem von Heuß³⁰ zitierten Hölderlin-Wort zufolge ihr Tun begleiteten, war gewiss die rechte Gesinnung, um in einer Zeit unaufgeregter und nicht durch mediale Übersättigung behinderter Sacharbeit ein Verfassungswerk zu vollenden, ohne überbordende Erwartungen an die staatliche Ordnung als politischer Heilsbringer zu postulieren.

30 Rede von Heuß vom 9. September 1949 (wie Anm. 22), S. 52.

„Verfassungsfragen sind Machtfragen“ – doch auch „Wissen ist Macht“. Strukturen, Deutungen und Symbole von „Weimar“ in politikwissen- schaftlicher Analyse

Detlef Lehnert

„Verfassungsfragen sind ursprünglich nicht Rechtsfragen, sondern Machtfragen“. Diese These formulierte Ferdinand Lassalle 1862 auf einer Berliner Bürgerversammlung im preußischen Verfassungskonflikt um das Budgetrecht des Parlaments. Die „wirkliche Verfassung eines Landes“ existiere nur in den „tatsächlichen Machtverhältnissen“. Folgende Machträger nannte Lassalle: „ein Adel, der Einfluss bei Hof und König hat ... die großen Industriellen überhaupt ... die Bankiers“ und „die Börse überhaupt – das ist ein Stück Verfassung“. Damit sollte aber keineswegs dem Recht geringschätzig begegnet werden; „eine Verfassung ist nicht bloß ein Gesetz, wie ein anderes auch, sie ist das Grundgesetz des Landes“, betonte Lassalle. Für ihn war daher, an die Zuhörer appellierend, „das allgemeine Bewusstsein, die allgemeine Bildung gleichfalls ein Stück Verfassung“. Letztlich schwebte Lassalle ausdrücklich ein Gesamtkonzept vor, die „tatsächlichen Machtverhältnisse im Lande umgestalten“ zu wollen, „damit eine geschriebene Verfassung von Dauer sein konnte.“¹

¹ Ferdinand Lassalle, Über Verfassungswesen. Rede am 16. April 1862 in Berlin (u. a. gedruckt: Hamburg 1993).

Genau zehn Jahre später, die Bismarcksche Reichsgründung war gerade vollzogen, prägte Wilhelm Liebknecht als Fazit einer Rede vor dem Dresdener Arbeiterbildungsverein sein geflügeltes Wort: „Wissen ist Macht – Macht ist Wissen!“ Zitiert wird meist nur der erste Teil, der schlicht „*knowledge is power*“ übersetzt und so dem englischen Aufklärungs-Philosophen Francis Bacon zugeschrieben wird. Doch fügte Liebknecht zur Erläuterung des zweiten Teils seines Mottos hinzu: „Nur im freien Volksstaat kann das Volk Bildung erlangen. Nur wenn das Volk sich politische Macht erkämpft, öffnen sich ihm die Pforten des Wissens.“² Wie bei Lassalle war dies ein Plädoyer für demokratischen Verfassungsrealismus, der jedoch auch die politische Kultur als Bestandteil der Verfassungswirklichkeit begreift.

Die noch bekanntere Definition Max Webers aus „Politik als Beruf“ (1919) lautet: „Politik ist das Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung“; sie klingt sehr machtzentriert, die Staatsgewalt des imperialistischen Zeitalters vor Augen. „Politik ist die Summe der Mittel, die nötig sind, um zur Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten und um von der Macht den nützlichsten Gebrauch zu machen“, formulierte Machiavelli – in seiner kaum weniger berühmten Abhandlung „Der Fürst“ – dies bereits vier Jahrhunderte zuvor im Vorgriff auf die absolutistische Epoche. Die moderne Politikwissenschaft hat staatliche Machtstrukturen dann wieder mehr in soziokulturelle Bezüge gestellt. „Macht ist die Fähigkeit, sich leisten zu können, nicht zu lernen“³, hinterließ Karl W. Deutsch als prägnante Kurzformel seines kommunikationstheoretischen Ansatzes der Regierungslehre.⁴

2 Wilhelm Liebknecht, Wissen ist Macht – Macht ist Wissen. Festrede, gehalten zum Stiftungsfest des Dresdener Bildungs-Vereins am 5. Februar 1872 (u.a. gedruckt: Berlin 1920).

3 „Power is the ability to afford not to learn“ lautet das Originalzitat bei Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York 1963, S. 111.

4 Auch Preuß hat zur Theorie der Macht beigetragen: „Denn das politische Leben

1. Politikwissenschaftliche Traditionslinien

Später wurde selten beachtet, dass ein zumeist als US-amerikanischer Exportartikel gedeuteter Political-Culture-Ansatz zuvor aus den Analysen des Scheiterns der Weimarer Republik importiert worden war.⁵ Auch die entstehende deutsche Politikwissenschaft nach 1945 hat wesentliche Impulse aus den vielbeschworenen „Lehren von Weimar“ bezogen. Was seit 1920 als „Deutsche Hochschule für Politik“ existierte, hatte mit universitären Ansprüchen zunächst wenig gemein, bewegte sich noch eher im Übergangsfeld von Staatsbürgerkunde und Funktionärsschulung.⁶ Bevor sich Politikwissenschaft als selbständiges Fach etablierte, konnte deren Themenfelder die politische Geschichte und die juristische Allgemeine Staatslehre teilweise mit bearbeiten. Aus der Gründergeneration wird Theodor Eschenburg, ursprünglich Historiker, mit der These von Weimarer Problemen einer „improvisierten Demokratie“ verbunden.⁷ Dies hatte er aber nur dem Leitartikel „Die Improvisierung des Parlamentarismus“ entlehnt, mit dem Hugo Preuß die Oktoberreformen am Vorabend der Novemberrevolution skeptisch kommentierte; „man kann Parlamentarier und Demokraten haufenweise zu Ministern und Staatssekretären machen, hat aber damit noch keinen Parlamentarismus und keine Demokratie“ – so mahnte Preuß, noch bevor er von Ebert den Auftrag zum Verfassungsentwurf erhielt, den Systemwechsel vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat an: „Denn eine wirklich regierungsfähige

besteht in der Betätigung von Macht, die politische Freiheit aber lediglich in der Möglichkeit ehrlichen Kampfes verschiedener Machtfaktoren; sie setzt also eine Mehrzahl solcher voraus. Wo nur ein Machtzentrum existiert, gibt es keine Freiheit, sondern Despotie, gleichviel, welcher Art jenes sei“; Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften*, Bd. 1, Tübingen 2007, S. 195.

5 Dazu Gabriel A. Almond, *Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick*, in: Dirk Berg-Schlosser/Jakob Schissler, *Politische Kultur in Deutschland* (PVS Sonderheft 18), Opladen 1987, S. 27.

6 Vgl. Detlef Lehnert, „Politik als Wissenschaft“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1989), S. 443-465.

7 Theodor Eschenburg, *Die improvisierte Demokratie der Weimarer Republik*, Laupheim 1954.

ge Opposition ist stets nur das Korrelat einer wirklich parlamentarischen Regierung.“⁸ Der englische Parlamentarismus hatte die Zeitspanne sehr vieler Generationen zur Verfügung, um sich nach oben gegenüber der Krone zu emanzipieren und nach unten hin zu demokratisieren. In Frankreich folgten mehr als vier Jahrzehnte von der Niederlage gegen Bismarck bis zum Ersten Weltkrieg, um allmählich Krisenphasen überstehen zu lernen. Die ersten Wahlen zum Bundestag fanden 1949 knapp viereinhalb Jahre nach Kriegsende statt und waren noch von ähnlicher Fraktionsvielfalt wie im Kaiserreich und in den 20er Jahren geprägt.⁹ Solche knapp viereinhalb Jahre nach dem Ersten Weltkrieg steckte die Weimarer Republik mit Hyperinflation und Rheinlandbesetzung aber schon in einer Überlebenskrise. Der folgenschwerste Unterschied bestand darin, dass nach 1918 die Kriegsniederlage und das Verschulden des alten Regimes nicht so klar zutage traten wie nach 1945 unter zunächst kompletter Besatzungskontrolle.

Als verspätete Nation unter den bevölkerungsreichsten Ländern Europas am ehesten vergleichbar, hatte Italien im deutschen Krisenjahr 1923 schon Mussolinis Marsch auf Rom hinter sich. In vergleichender Analyse wird daher künftig eher gefragt werden dürfen, warum die Wege vom Berliner Reichstag nicht frühzeitig sozusagen „nach Rom“ führten. Eine mögliche Pfadspur nach „Bonn“ kann 1919 nicht einmal Adenauer als Oberbürgermeister im benachbarten Köln vorausgeahnt haben; dessen Kanzlerschaft hatte dann mehr Zeit für Wiederaufbau-Erfolgsbilanzen zur Verfügung als sämtliche parlamentarisch auch nur halbwegs legitimierte Kabinette der Weimarer Periode zusammengenommen. Daher ist nicht verständlich, warum das Improvisationsthema in der Geschichtsschreibung bald unterschätzt wurde. Niemand be-

8 Preuß, Schriften, Bd. 1 (Anm. 4), S. 720.

9 Im Durchschnitt waren in den 21 Wahlperioden von 1871 bis 1933 gleichfalls 9 Parteien mit mindestens 2 % Stimmenanteil wie 1949 vorhanden, wenn CDU und CSU wie zuvor Zentrum und BVP einzeln gezählt werden.

hauptete zuvor, die Parteien hätten – ihnen seit der Bismarckzeit vertraute – Wahlkämpfe oder ihre Parlamentsarbeit improvisieren müssen. Aber das Kaiserreich war, gerade im Ersten Weltkrieg mit dem wachsenden Einfluss der Obersten Heeresleitung, noch weit entfernt von einer parlamentarischen Demokratie. Insofern mussten auch die Weimarer Verfassungsparteien erst mühsam in Regierungsverantwortung hineinwachsen.

Noch wichtiger als Improvisationsthesen zur Ausgangslage ist Karl Dietrich Brachers Studie über „Die Auflösung der Weimarer Republik“ (1955) geworden; sie half Politikwissenschaft und Zeitgeschichte gemeinsam zu etablieren. Den systematischen Rahmen bildete seine Drei-Stufen-Typologie von demokratisch-parlamentarischem Machtzerfall, einem Machtvakuum als labiler Zwischenphase und schließlich der nationalsozialistischen Machtergreifung. Die zeitgeschichtliche Verlaufsanalyse Brachers gehört auch mehr als 50 Jahre nach erstmaliger Veröffentlichung noch immer zu den besten Darstellungen; aber sein politiktheoretisches Instrumentarium erscheint heute als weithin überholt.¹⁰ Das in fehlender Massengefolschaft und beginnender nationalsozialistischer Unterwanderung etablierter Organisationen begründete Entgleiten des konservativen Führungsanspruchs als NS-„Machtergreifung“ zu bezeichnen, würde begrifflich der Eigenmystifizierung Hitlers und seiner Gefolgsleute nachgeben. Auch von „Selbstpreisgabe“ demokratischer Kräfte kann allenfalls hinsichtlich der kurzlebigen Fusion der liberalen DDP mit dem antisemitisch und antiparlamentarisch beeinflussten Jungdeutschen Orden die Rede sein.

10 Die Vorstellung eines Machtvakuum ist unplausibel, auch ganz abgesehen von solcher quasi-physikalischen Terminologie. Der Machtverlust des Reichstags wurde nicht allein vom Machtzuwachs präsidentenstaatlicher Kräfte begleitet, sondern auch im Sinne obrigkeitstaatlicher Restaurationstendenz gezielt vorangetrieben, wie Bracher dies in vielen Details beschrieben hat. Aus der Sicht konservativer Machtgruppen war die Einbeziehung der Nationalsozialisten eine Machtbeteiligung, die aber im tatsächlichen Ergebnis zur Machtübergabe wurde.

Bei der Zentrumspartei hatte sich unter Brüning eine auch zuvor nicht parlamentarisch-demokratisch ausgerichtete Strömung mehr zur Geltung gebracht, nachdem zu Beginn der Republik die südwestdeutsch-demokratische Tendenz um den ermordeten Erzberger und den Reichskanzler Wirth die Weimarer Koalition auch im Reich einem Rechtsbündnis vorzog. Die genuinen Demokraten waren schlicht den Machtmitteln ihrer Gegner unterlegen. Mit der These von parlamentarischer Selbstpreisgabe wurden Nicht-Demokraten der gemäßigten Rechten entlastet, die zwar keinen gemeinsamen Weg mit Hugenberg zu Hitler gehen wollten, aber eben auch nicht – wie Stresemann bis zu seinem Tod im Herbst 1929 – sich im Lernprozess des Vernunftrepublikanismus weiter zur Bereitschaft des Regierungsbündnisses mit der Sozialdemokratie öffneten.

Eine machtzentrierte Begrifflichkeit schleppte zuvor teilweise noch kaiserzeitliches Erbe mit: Unter nachhaltigem Eindruck der Bismarckschen Reichsgründung wurde Geschichte vielfach entlang von Haupt- und Staatsaktionen geschrieben, so wie das Öffentliche Recht machtstaatsorientiert blieb. Gegenüber solchen Traditionen war die Pluralismustheorie Ernst Fraenkels eine deutliche Horizonterweiterung. Seither ist ein modernes Demokratieverständnis ohne angemessene Berücksichtigung von organisierten Interessen und Parteien nicht mehr denkbar. Für einen politikwissenschaftlichen Brückenschlag von „Weimar“ nach „Bonn“ wurde Fraenkel, der ursprünglich Jurist war, zu einem geradezu paradigmatischen Autor. Der ideengeschichtliche Hintergrund dafür ist fast romanwürdig verschlungen: Fraenkel präsentierte den Neopluralismus zum einen gegen den Antipluralismus beim Staatsrechtler Carl Schmitt, zum anderen in Abgrenzung vom englischen Radikalpluralismus Harold Laskis. Dessen englische Bezugsautoren wurden ursprünglich vom deutschen Genossenschaftsrecht Otto v. Gierkes inspiriert, der wiederum akademischer Lehrer von Hugo Preuß

war. Diesen verstand Carl Schmitt aus Gegnerschaft zutreffend als Pluralisten, während Fraenkel in Abgrenzung zu Schmitt unzutreffend Preuß und damit auch der Weimarer Verfassung eine Befangenheit im antipluralistischen Erbe Rousseaus unterstellte. In Wirklichkeit ist aber Fraenkels Rousseaukritik von Preuß vorweggenommen wurden, wenn er in seinem Kommentar zur Weimarer Verfassung schrieb: „Das ist der Irrtum der Lehre *Rousseaus*, dass die *volonté générale* sich in rechtlich fassbarer Weise betätigen könne ohne organisatorische Zwischenbildungen zwischen Individuen und Gesamtheit.“ Diese Rousseau zur Mitte des 18. Jahrhunderts noch suspekten Zwischenbildungen waren das besondere Anliegen eines bürgergenossenschaftlichen Staatsdenkens. Demgemäß konnte Preuß schon im Kaiserreich die Parteienstaatslehre vorwegnehmen: „Ein Gemeinwesen kann sich nicht anders selbst regieren als durch Parteien; nur im Parteidement kann sich der Gemeinwille nach einer bestimmten Richtung positiv verwirklichen.“ Auch Gustav Radbruchs bekanntem Wort von der Überparteilichkeit als der Lebenslüge des Obrigkeitsstaates hat Preuß schon vor dem Ersten Weltkrieg vorausgegriffen: „Bei Völkern, die regiert werden, aber doch in konstitutionellen Formen, sind parlamentarische Parteien auch nicht ohne Einfluss, jedoch ohne jede Verantwortlichkeit. Diese trägt scheinbar das obrigkeitliche Beamtentum, ohne dass sich indessen solche Verantwortlichkeit durch einen Wechsel der Personen und der Richtung geltend machte. Es ist dies eine Form von Parteiherrschaft, der die Schattenseiten einer solchen ohne deren Vorzüge eigen sind“¹¹; ebenfalls noch vor den Weimarer Jahren fügte Preuß hinzu: „In Wahrheit schwebt freilich die Obrigkeitsregierung ebenso wenig in einem sozial luftleeren Raume, wie sie politisch wirklich ‚über den Parteien stehen‘ kann“, denn tatsächlich „stand fast stets diese Regierung über den Parteien der Linken, aber unter den Parteien der

11 Hugo Preuß, *Reich und Länder*, Berlin 1928, S. 269; Ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, Tübingen 2009, S. 759.

Rechten.“¹² Fraenkels meistbeachtete Publikation aus den 60er Jahren trug den Titel „Deutschland und die westlichen Demokratien“. Zum Verfassungsbeauftragten wurde Preuß von Ebert auch deshalb berufen, weil er solche politische Modernisierung schon gegen den Obrigkeitsstaat und nun in einem Leitartikel des Berliner Tageblatts vertrat: „Wie haben uns die Reaktionäre die Entwicklung in der Art der ‚westlichen Demokratien‘ zu vereiteln gesucht; und nicht nur Liberale, auch Sozialdemokraten sind ihnen auf den Leim gegangen.“¹³ Um das Erstaunen über eine teilweise bis heute wirksame Macht des Unwissens abzurunden, ist noch zu erwähnen, dass Fraenkel ein Schüler des Arbeitsrechtlers Hugo Sinzheimer war; dieser vertrat wie Preuß ein genossenschaftstheoretisches Staatsdenken und kam ursprünglich aus dem gleichen liberaldemokratischen Kreis, der auf Theodor Barth zurückgeht.

Auch teilten Fraenkel und Sinzheimer mit Preuß und dessen Wiener Gegenstück Kelsen die jüdische Herkunft und die agnostische Weltanschauung. Anders als das Grundgesetz im Zeichen einer Naturrechts-Renaissance, mit Blick auf die Zivilisationskatastrophe des NS-Regimes und in kurzschlüssiger Schuldzuschreibung der mangelnden geistigen Widerstandskräfte auf den Rechtspositivismus, kam die Weimarer Verfassung in der Präambel ohne Gottesbezug aus. Zwar wurde der Weimarer Kompromiss zu Kirchenfragen wortidentisch ins Grundgesetz übernommen, was Streit darüber vermeiden sollte und für das positive Verfassungsrecht die allein maßgebende Aussage ist. Doch in politikwissenschaftlicher Analyse, die auch Symbolgehalte als bewusstseinsbildenden Faktor der Verfassungswirklichkeit berücksichtigt, ist es nicht ohne Bedeutung, wenn für den Amtseid das Verhältnis von Regel und Ausnahme künftig ein anderes war. Die Eidesformel nach Art. 42 WRV enthielt noch den lapidaren Schlussteil: „Die Beifügung ei-

12 Preuß, Schriften, Bd.1 (Anm. 4), S. 674.

13 Hugo Preuß, Gesammelte Schriften, Bd. 4, Tübingen 2008, S. 74.

ner religiösen Beteuerung ist zulässig.“ Das wurde im Parlamentarischen Rat auf Antrag des späteren Bundesministers Seehofer, damals Vertreter der rechtskonservativen „Deutschen Partei“, mit denkbar knapper Mehrheit von 10 gegen 8 Stimmen dahingehend geändert, „dass man als Regel die religiöse Beteuerung beifügt“ und „so wahr mir Gott helfe“ als Schlusssatz kodifiziert, auf den gemäß Art. 56 GG verzichtet werden durfte: „Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden.“¹⁴ In Verbindung mit der Präambel vermittelte das Grundgesetz den Eindruck, dass religiöse Bezugnahme öffentlich gewollt war und aus persönlichen Gewissensgründen davon abgewichen werden konnte. Hingegen war der Weimarer Wortlaut, da SPD und DDP auf die Trennung von Staat und Kirche noch Wert legten und in der Nationalversammlung von 1919 nicht überstimmt werden konnten, eher so zu lesen, dass Andersdenkenden ein Weg zur religiösen Eidesformel aus persönlichen Gewissensgründen nicht verbaut werden sollte. Etwaiger konformistischer Gewissensdruck lastete unter dem Grundgesetz mehr als noch zu Weimarer Zeiten auf jenen, die Ausnahmen vom Regelwortlaut für sich in Anspruch nahmen.

2. Theorieprobleme und Geschichtspolitik

Aus der Rückblende verheerend wirkte sich eine Kritik aus, die Weimarer Verfassung sei von der Demokratietheorie Rousseaus geprägt, die zuweilen gar unter Totalitarismusverdacht gestellt wurde. Tatsächlich war sie eher gedanklich unterkomplex auf die vorindustrielle Gesellschaft der Schweiz bezogen, wo Rousseau als Kritiker des französischen Absolutismus Zuflucht gefunden hatte. Der Weg von Rousseaus Genf zum jakobinischen Paris war damals noch weit. Erst recht lässt sich die bei anderen Autoren zu fin-

¹⁴ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1949, S. 105 f. (24.11.1948).

dende Pfadspur-Verlängerung bis zu Lenin und Stalin heute kaum ernsthaft diskutieren. Nicht weniger rufschädigend war Fraenkels Verdikt, die Weimarer Verfassung sei letztlich „das Produkt obrigkeitsstaatlichen Denkens“ gewesen.¹⁵ Da sie von Gegnern des kaiserzeitlichen Obrigkeitsstaates entworfen und beschlossen wurde, unterstellte dies geradewegs Verblendung. Solche Deutungsmuster hatten wesentlich biografische und gegenwartsbezogene Gründe: Fraenkels intellektuelle Prägung war aus seiner Gegnerschaft zur Hindenburg-Republik und Hitler-Diktatur sowie positiven Emigrationserfahrungen im Roosevelt-Amerika erfolgt. Dies machte ihn zu einem typischen Vertreter des „Bonn ist nicht Weimar“-Syndroms.¹⁶ So wie Montesquieus Lehre von der Gewaltenteilung zu Weltruhm gelangte, obwohl ihr eine Fehldeutung der englischen Verhältnisse zu französischen Gegenwartszwecken zugrunde lag, ist bei Fraenkel zweierlei sorgsam zu unterscheiden: Seine Pluralismustheorie, besonders auch im Dialog der Weimarer und Bonner Version, gehört fraglos zum Kernbestand demokratischer Staatslehre. Dass er auf die Abwehr von Carl Schmitts Antipluralismus fixiert war und so ungewollt dessen These partiell bestätigte, Politik sei aus Freund-Feind-Polaritäten bestimmt, wird man ihm als Gefahreneinschätzung zugute halten können. Aber solche Gedankenarbeit zur Festigung der Bonner Demokratie geschah um den Preis eines Zerrbilds des Weimarer Gründungsimpulses.

Ein Anti-Weimar-Reflex ragte in frühen Entwicklungsphasen der Bundesrepublik bis in die Regierung hinein. Als der Altbundespräsident Heuss eine offizielle Gedenkfeier zum 100. Geburtstag von Hugo Preuß am 28. Oktober 1960 anregte, erhob Innenminister

15 Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl. Stuttgart 1974, S. 147.

16 Dabei wird verkannt, dass Fritz René Allemanns gleichnamiges Buch 1956 erschien, also 11 Jahre nach Kriegsende. Hingegen begann 11 Jahre nach Kriegsende 1918 die Weltwirtschaftskrise.

Schröder dagegen Bedenken, „eine Verfassung, die das Grundgesetz habe überwinden wollen, durch eine staatliche Feier allzu stark herauszustellen“. ¹⁷ Das Kabinett Adenauer hat sich diesem Votum angeschlossen. Zufällig im gleichen Jahr veröffentlichte Friedrich Karl Fromme, als späterer Innenpolitikchef der FAZ linksliberaler Sympathien stets unverdächtig, in seiner Dissertation den Befund, der Parlamentarische Rat habe 1949 vor allem eine „Antiverfassung ... des nationalsozialistischen Staates“ entwerfen wollen. ¹⁸ Das wird aber z.B. ein 1960 amtierender Staatssekretär im Kanzleramt Globke anders gesehen haben; denn er hatte seinen Beitrag zur Überwindung der Weimarer Verfassung zuvor darin erbracht, dass er den Kommentartext zu den Nürnberger Rassengesetzen mit verfasste. Ein Zerrbild der Weimar Republik half Teilen der akademischen und politischen Eliten, sich nach 1949 ohne viel Selbstkritik nunmehr mit demokratischen Verhältnissen zu arrangieren. Zuweilen diente Weimar quasi als Fußabtreter, um dann gereinigt ins neue Bundeshaus einziehen zu können.

Die Befassung mit Geschichtspolitik wäre aber zu einem Viertel unvollständig, wenn nicht wenigstens auch die werdende DDR einbezogen wird. Der „Verfassungsausschuss des Deutschen Volksrates“ hat im Juni 1948 drei Thesen beschlossen, die noch der Linie folgten, westliche Ansprechpartner nicht zu verschrecken: Die Weimarer Verfassung stelle einen „bedeutsamen Schritt auf dem Wege Deutschlands zu einer einheitlichen demokratischen Republik dar“ und habe der „nationalen Einheit“ gedient. „Der wesentliche Mangel der Weimarer Verfassung“ liege darin, „dass die Volksvertretung die ihr in der Demokratie gebührende zent-

¹⁷ Vgl. den Vermerk des Bundeskanzleramtes vom 30. Juni 1960, Heuss' Aufzeichnung und weitere Unterlagen in B 136/4928 z.B. über http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1960k/kap1_2/kap2_28/para3_20.html. Dazu auch Theodor Heuss, Tagebuchbriefe 1955-1973, Tübingen 1970, S. 475.

¹⁸ Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, S. 9.

rale Machtstellung nicht hatte.“ Der Berichterstatter, Karl Polak, machte später eine steile Karriere bis zum Mitglied des Staatsrats und wirkte auch schon an der DDR-Verfassung mit. Doch war er jüdisch-bürgerlicher Herkunft und zu Weimarer Zeiten noch nicht Kommunist. So fiel es ihm damals leichter, mit keinem Wort die Partei oder deren Weltanschauung zu erwähnen. Erst auf Seite 48 wird ersichtlich, was offenbar die wichtigste Quelle gewesen ist, wenn der Autor darlegt: „Willibalt Apelt, ein früherer Mitarbeiter von Hugo Preuß, jetzt Professor in München, hat 1946 ein sehr beachtenswertes Werk, betitelt: ‚Geschichte der Weimarer Verfassung‘ veröffentlicht“. Ausdrücklich würdigt Polak Hugo Preuß und Max Weber als „die geistigen Väter der Weimarer Verfassung“; Weber erscheint dort bereits als bedeutendster Soziologe, Preuß in einem „politisch-geschichtlichen“ Rang als „Erbe Steins, Humboldts, der Frankfurter Paulskirche“. Ähnlich wie auf diese Traditionen könne man „mit demselben Stolz auf die Revolution von 1918/19 und auf die Weimarer Verfassung blicken“. Zuletzt entgleitet aber dem Autor solch behutsamer Stil, und er überzieht die These „der alte Obrigkeitsstaat wurde nicht vernichtet“, zu der Behauptung, es handele sich, weil zu Weimarer Zeiten angeblich „das Parlament machtlos“ gewesen sei, nur um „Scheinparlamentarismus“. Das enthüllt dann jene Entlarvungsstrategie, die auch Carl Schmitt von rechts her verfolgte und damit später Teile der Neuen Linken beeindruckte.¹⁹

Umgekehrt war ein inquisitorischer Tonfall, in dem aus Sorge um eine Wiederkehr der Weimarer Verhältnisse allzu häufig mögliche Gegner der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufgespürt werden sollten, den genuinen Demokraten fremd. So formulierte Preuß in seiner Verfassungsdenkschrift noch ähnlich wie Lassal-

¹⁹ Karl Polak, Die Weimarer Verfassung. Ihre Errungenschaften und Mängel, Berlin 1948, S. 69, 48, 11, 47; zu dessen weiterer Karriere vgl. Marcus Howe, Karl Polak. Parteijurist unter Ulbricht, Frankfurt 2002.

le: „Gewiss ist nicht jeder Parlamentarismus demokratisch; gewiss gibt es aristokratischen und plutokratischen Parlamentarismus. Ob er sich in der einen oder anderen Weise gestaltet, das hängt weniger von Verfassungsparagrafen ab, als von der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft.“²⁰ Während hier ein Linksliberaler an die Verfassungswirklichkeit fast wie ein revisionistischer Marxist herantrat, wurden Bedenken aus der Weimarer USPD-Fraktion gegen zu starke Präsidialmacht auf dem Hintergrund liberaldemokratischer Leitbilder profiliert: „Man sollte sich nicht auf das Beispiel der französischen oder der amerikanischen Republik berufen. Dort sind ganz andere Voraussetzungen einer demokratischen Kultur und Tradition, die dem deutschen Volke, die namentlich dem deutschen Bürgertum fehlen oder verloren gegangen sind.“²¹ Dass gerade die außerordentlichen Vollmachten nach Art. 48 WRV missbrauchsanfällig waren, hat Preuß solchen kritischen Stimmen in der Krise von 1923/24 als zutreffende Mahnung bestätigt. An der Loyalität Eberts zur Verfassung musste nicht zweifeln, wer erkannte, dass Ministerialbürokratie und Reichswehr eigene Wege gingen, die vom obrigkeitstaatlichen Denken markiert waren.²²

3. Politische Kultur und innere Polarisierung

In der Rückschau vom Grundgesetz auf die Weimarer Republik fällt ein zurückhaltender Bonner Stil auf. Das hängt mit dem Selbstverständnis eines Provisoriums zusammen, das viele Gründungsmerkmale von 1949 zunächst mehr prägte als Bezugnahmen auf Weimar. Erst zum 25. Jahrestag 1974, im Zeichen einiger Sta-

20 Hugo Preuß, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926, S. 386.

21 Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte, Bd. 326, S.23 (10.2.1919, Abg. Cohn/USPD).

22 Vgl. Walter Mühlhausen, Friedrich Ebert 1871-1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2006.

tusklärungen der neuen Ostpolitik, wurde das Grundgesetz unbefangener gefeiert. Zum 10. Jahrestag 1959 hätte sich eine offensive Selbstinszenierung noch dem Vorwurf ausgesetzt, dass solches erst mit Wiedererlangung der deutschen Einheit angemessen sei. Das war in der Weimarer Republik trotz der langen Schatten von Versailles durchaus anders. Ein großzügig mit vielen Fotos und Illustrationen versehenes „Gedenkbuch der Reichsregierung zum 10. Verfassungstag 11. August 1929“ legt dafür Zeugnis ab. Mit einer Auflage von 70.000 Stück ist es besonders Schulabgängern in Anerkennung ihrer Leistungen auf den Lebensweg gegeben worden. Unter dem Titel „Deutsche Einheit – Deutsche Freiheit“ wurde mit vielen Zeitzeugnissen an nationale und demokratische Traditionen erinnert. Zwar vermied Reichspräsident Hindenburg im Geleitwort jegliche Erwähnung von Republik, Demokratie und Verfassung. Aber Reichskanzler Hermann Müller erläuterte in seinem Vorwort, wie die „Republik“ auch „zur Festigung des parlamentarischen Systems durch die Weimarer Verfassung geführt hat“. Wer dort Beiträge im Spektrum von Sozialdemokraten bis Konservativen liest, gewinnt entgegen gängigen Klischeebildern den Eindruck, dass politisches Führungspersonal der Republik nicht gern öffentlich streiten wollte; es geriet so in Gegensatz zu aufgewühlten Volksstimmungen, die auch mangels Wechselspiels von Regierung und Opposition den Extremen zuströmten.²³ „Die Negierung, Abneigung und Feindschaft ist heute auf wenige rechtsradikale Kreise beschränkt“, beschrieb Außenminister Stresemann jenes Trugbild relativer Stabilisierung. Der für staatsbürgerkundliche Aufgaben begabte Reichstagsabgeordnete Heuss würdigte abschließend in „Ebert und Hindenburg“ gleichermaßen „die großartige Sachlichkeit des Charakters“ und formulierte auch Defizite noch als Vorzüge: „Bei beiden Männern ist das Typische, das Gemeinverbindliche ihrer Herkunft, ihrer sozialen

²³ Vgl. dazu auch Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 2005.

und beruflichen Bestimmtheit stärker als das Originale oder gar das Originelle.“ In seiner Amtszeit bis 1959 war Heuss dann ein dritter Sozialtypus nach einem Facharbeiter und Militär-Adeligen, nämlich ein Vertreter des Bildungsbürgertums; dieses neigte dazu, sich über alle Standes- und Klassengegensätze erhebend zu stilisieren. Problematischer erschien aber, dass Hindenburg der Parlamentarismus auf seinem Lebensweg schlicht fremd geblieben war und sogar Ebert nur während zweier Friedensjahre noch Erfahrungen als Reichstagsabgeordneter sammeln konnte, bevor die Burgfriedensära der Kriegszeit begann. Sein etwas älterer Parteikollege Scheidemann wie der etwas jüngere Zentrumspolitiker Erzberger waren hingegen bei Kriegsausbruch schon über 10 Jahre im Reichstag. Sogar der sieben Jahre später geborene Stresemann war erstmals bereits 1907 Reichstagsabgeordneter geworden. Für die Grundeinsicht, dass über den Konsens zu den Verfassungsregeln hinaus der offene Konfliktaustrag ein Lebenselixier der Demokratie ist, sind die Burgfriedensjahre wohl nicht die beste Lehrzeit gewesen.²⁴

Allein Reichsinnenminister Severing, der auch 1907 erstmals in den Reichstag gewählt wurde und sich in Preußen um die Republikanisierung des Staatsdienstes verdient gemacht hatte, gab seinem Beitrag zur Jubiläumsschrift 1929 eine aufrüttelnde Schlusspassage: „Der Volksstaat würde mit einem Volke politischer Schlafmützen versumpfen. ... Übt euch, wehrt euch, kämpft!“²⁵

24 Für eine Identifizierbarkeit von Hitler als Rechtsaußen-Kandidat war nichts schädlicher als die Wiederwahl Hindenburgs durch seine Gegner von 1925: Es war 1933 ins Ermessen eines 85jährigen gestellt, die Zukunft mit dem halb so alten Hitler zu gestalten, im falschen Schein innerer Aussöhnung. Vgl. die grundlegende Studie von Wolfram Pyta, *Hindenburg. Herrschaft zwischen Hohenzollern und Hitler*, München 2007.

25 *Deutsche Einheit – Deutsche Freiheit. Gedenkbuch der Reichsregierung zum 10. Verfassungstag 11. August 1929*, Berlin 1929, S. 159, 220f. 166. Auch wenn er das gewiss aufrüttelnd meinte, klang Carl v. Ossietzkys Spott bezüglich der „von den alten Jungfern der Weimarer Nationalversammlung gehäkelten Schlafhaube“ eher verächtlich, in dieser Form der geltenden Verfassung kaum hilfreich (*Die Weltbühne* 11. März 1930, S.376).

Solche aktivistischen Parolen waren sonst eher bei außerparlamentarischen Massenorganisationen wie dem Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold zu hören, das seit Gründung 1924 wesentlich die Verfassungsfeiern trug. Nur selektive Erinnerung, vom Ende her betrachtet oder im republikfremden schwarz-weiß-roten Milieu lebend, konnte behaupten, dies sei eine „Republik ohne Republikaner“ gewesen. Beim Volksentscheid zur Fürstenenteignung gab es 1926, breit unterstützt von der republikanischen Presse, 14 ½ Millionen Ja-Stimmen, genau so viele, wie vom Gegenlager ein Jahr zuvor Hindenburg ins Präsidentenamt gebracht hatten. Der Anteil radikaler Kräfte war damals in der rechten wie der linken Hälfte noch gering, eine solche Mobilisierung also geeignet, die Massenstimmungen zweier großer politischer Lager einzubinden. In politikwissenschaftlicher Sicht ist damaligem Übermaß an konfliktverleugnender Volksgemeinschafts-Rhetorik entgegenzutreten: Im Ergebnis haben Parlamentarismus und Parteiensystem von Polarisierungsphasen wie Bismarcks Reichsgründungszeit, den Adenauer-Schumacher-Kontroversen der frühen Bundesrepublik oder den Konflikten um Brandts Ostpolitik profitiert. Ein weiterer Altmeister früher Politikwissenschaft, der mit dem Stichwort „Verfassungspatriotismus“ häufiger zitierte Dolf Sternberger, hat systemimmanente Oppositionseffekte als „Integration durch Polarität“ bezeichnet.²⁶ Demgegenüber haben politische Führungsgruppen der Weimarer Republik eher zu viele diffuse Grautöne produziert, um beim eigenen Massenanhang am Ende gegenüber knallroten oder schmutziggelben Aufmarschkolonnen stets hinreichend wahrnehmbar zu bleiben. Das war anfangs in der Mobilisierung gegen den Kapp-Lüttwitz-Putsch 1920 und nach dem Rathenau-Mord 1922 teilweise noch anders. Dem Justizminister Radbruch schwebte damals ein aktiver Verfassungspatriotismus vor, wenn er in einer Feierstunde appellierte: „Die Verfassung ist uns ein un-

26 Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition*, Meisenheim 1956, S. 134.

sichtbares Vaterland, der 11. August der Feiertag des Volkes, wie der 1. Mai der Feiertag der Menschheit ist.“²⁷ Sogar eine 3 Mark-Münze mit der Aufschrift „Verfassungstag 11. August 1922“ wurde 50-millionenfach geprägt, um die republikanische Demokratie zu popularisieren.

Allerdings lässt sich gerade an diesem singulären Verfassungsgeld des Sommers 1922 darlegen, wie es im wohl folgenreichsten Kontrast zu DM-Zeiten rasch zur Existenzkrise der Weimarer Republik kam: 3 Mark-Münzen waren vor dem Krieg schwere Silberstücke, einer Kaufkraft von heute mindestens 30 Euro entsprechend. Im August 1922 konnten dies nur mehr leichtgewichtige „Alu-Chips“ sein, weil die galoppierende Inflation 3 Mark inzwischen auf 4 Vorkriegspfennige entwertet hatte. Das war aber erst der relativ moderate Anfang, der insoweit die Republik noch unerschüttert ließ. *Jährliche* Preisverdopplung bedeutet nämlich für Wochenlohneempfänger jeweils 2% Preisaufschlag zwischen den Zahltagen; das bringt nicht den Alltag durcheinander, solange Teuerungsausgleich gewährt wird. *Monatliche* Preisverdopplung fand erstmals im November 1922 statt; das ist fast ein Viertel auf Wochenbasis, da muss dann schon möglichst sofort nach Auszahlung eingekauft werden. Aber Preisverdoppelung innerhalb von zwei *Tagen*, was Oktober/November 1923 einen Durchschnittswert bildete, zerrüttet letztlich den geldvermittelten Teil des Lebens, untergräbt jedes Vertrauen in die Staatsordnung. Dass so auch Geldschein-Billionäre verarmt sein konnten, weil es fast wertloses Scheingeld war, hatte massentraumatisierende Wirkungen, die Verschwörungstheorien förderten. Dies war nicht bloß eine Kriegsfolgelast, sondern geradezu ein weiteres inneres Kriegserlebnis, das nicht nur eine Frontgeneration erfasste.

27 Vorwärts 12.8.1922.

Ungefähr zu jenem Verfassungstag 1922 hätte spätestens ein Währungsschnitt erfolgen müssen, um die galoppierende nicht zur Hyperinflation werden zu lassen. Den geeigneten Zeitpunkt versäumt zu haben, führte auch mit in das Ruhrkampfdebakel 1923, das nationalistische Gefühlsaufwallungen begünstigte. Wer so die Systemrelevanz eines mindestgeordneten Finanzwesens ignorierte, durfte sich nicht wundern, dass jedenfalls die zweite Krise innerhalb von weniger als 10 Jahren für das Wahlvolk dann eine zu viel wurde: In den immer längeren Warteschlangen der Arbeitslosen war ab 1930 der kommunistische Stimmenzuwachs öffentlich zu besichtigen, so wie mittelständische Warteschlangen in der Bankenpanik 1931 zu einem der Symbole massenhafter Abwanderung zur NSDAP wurden. Im Herbst 1922, nachdem sich der gemäßigte USPD-Rest wieder der SPD angeschlossen hatte, bestand kein Problem mit einer Reichstagsmehrheit: Die Weimarer Koalition verfügte nun wieder über fast 60 % der Sitze. Nach dem Inflationsdekabel und einem daraus resultierenden Zulauf für die antirepublikanischen Kräfte linksaußen (KPD) und rechtsaußen (DNVP und Völkische) fand sich nie wieder diese Mehrheit. Aber wie 1928 der SPD-Wahlerfolg von großen Teilen der bürgerlichen Mitte nicht als Aktivposten zur Stabilisierung der Republik, sondern als innere Bedrohung aufgefasst wurde, reagierte man dort auch schon 1922: Eine geschwächte DDP formierte mit Zentrum und DVP ein Gegengewicht zur erstarkten SPD, was Preuß im Sinne einer restaurativen Wende zu einer anderen Republik als der von 1919 bewertete: „Aber seit der Bildung der ‚bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft‘ und der von ihr vorbereiteten Regierung Cuno sind innerhalb der Reichsregierung Anschauungen und Persönlichkeiten immer einflussreicher geworden, die auch unter Wilhelm II. ganz ministrabel ... gewesen wären“.²⁸ Die sperrige Haltung in jener Mitte entlastet Reichspräsident Ebert nicht komplett von der Verantwortung

28 Preuß, Schriften, Bd. 4 (Anm. 13), S. 420.

für den Fehlgriff der Ernennung des Nichtpolitikers Wilhelm Cuno zum Reichskanzler; denn für den Sturz des Kabinetts Wirth und die statt dessen erstrebte Große Koalition bestand kein parlamentarisches Erfordernis.²⁹ Tatsächlich wurde Cuno insoweit zum Vorläufer Brüning, als er außenpolitische Erfolge verhieß, diese in partieller Abkehr von der „Erfüllungspolitik“ der Ära Wirth-Rathenaus aber nicht erreichte. Am Ende beider Kanzlerschaften stand eine ökonomische Katastrophe, die wesentlich den antidemokratischen Radikalismus der Wahlergebnisse 1923-1925 und 1930-1932 erklärt.

Solche Erfahrungen haben nachhaltige Spuren bis in die Gegenwart hinterlassen und die positive Erinnerung an die Weimarer Verfassung weithin blockiert. Zuweilen auch überzogene Inflationssängste und ein Vorrang der Währungsstabilität sind daraus zu erklären. Dass massenpsychologisch betrachtet wohl die DM ein wirkungsmächtigeres Staatssymbol gewesen ist als Fahne, Hymne und Grundgesetz zusammengenommen, muss vor dem Hintergrund solcher Vorgeschichte gesehen werden. Dennoch wäre es unzulässig verkürzend, mit dem Rathenau-Wort „Die Wirtschaft ist unser Schicksal“ die Chancen demokratischer Orientierung nur mit aktuellen ökonomischen Trends und dann noch langfristigen politisch-kulturellen Traditionen erklären zu wollen. Bekanntlich führte die Weltwirtschaftskrise in den USA zu Roosevelts beschäftigungsfreundlichem „New Deal“ und in Schweden zum Beginn einer jahrzehntelangen Mehrheitsposition der Sozialdemokratie. Aber das war eben jeweils ein krisenbedingter Wechsel zur bisherigen Opposition in einem Zwei-Lager-System. Dessen Logik hat ebenso in Frankreich geholfen, rechts- oder linksradikale Tendenzen letztlich wieder absorbieren zu können. Dass solches auch bei

²⁹ Zur Lagebeurteilung vgl. Thomas Raitel, Das schwierige Spiel des Parlamentarismus. Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationkrisen der 1920er Jahre, München 2005, S. 141 ff.

obrigkeitsstaatlichen Vorbelastungen möglich war, bezeugt die österreichische Erste Republik: Vor Hitlers Kanzlerschaft und somit äußerer Sogwirkung hat sogar die Weltwirtschaftskrise die beiden Großlager der Sozialdemokratie und Christlichsozialen nicht grundlegend erschüttert. Im republikanischen Preußen wurde die Weimarer Koalition erst in den Aprilwahlen 1932 für das Regieren abgestraft; denn sie erschien zuvor als eine *gemeinsame* Formation gegen eine starke Rechtsopposition der konservativ-national-liberalen Profiteure des monarchischen Preußen. Die Weimarer Misere betraf wesentlich die Reichsebene, wo sich kein ersichtliches Profil regierender und opponierender Parteienblöcke herauskristallisierte und auch deshalb Protest zuletzt systemsprengend wirkte.³⁰

Für die unterschiedliche Entwicklung in Preußen und auf Reichsebene lassen sich nur mühsam strukturelle Gründe finden. Die Außenpolitik war jedenfalls in den gesamten 20er Jahren eher noch zusätzlich ein verbindendes Element der Verfassungsparteien. Das südwestdeutsche Zentrum ergänzte mit Politikern wie Erzberger und Wirth anfangs sogar die Bündnisfähigkeit zur SPD und DDP. Insofern zog die Bayerische Volkspartei den Politischen Katholizismus im Reichstag mehr aus strategischem Kalkül nach rechts: Nicht einmal die Gemeinsamkeit von Schwesterparteien war entscheidend, denn nach einer rechtsautoritären Sonderentwicklung 1920 bis 1923 in Bayern fiel die BVP bei der Reichspräsidentenwahl 1925 dem Zentrums kandidaten Wilhelm Marx in den Rücken. Auch ohne die BVP-Problematik entsprach das Auspendeln einer Preußenkoalition nach links mit einer Reichskoalition nach rechts dem Selbstverständnis einer Partei im *Zentrum*, die über ihre christlich-nationale Gewerkschaftsachse ohnehin ein Ge-

30 Ähnlich dazu auch: Andreas Wirsching, Koalition, Opposition, Interessenpolitik. Probleme des Weimarer Parteienparlamentarismus, in: Marie-Luise Recker, Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München 2004, S. 41-64.

gengewicht zur Sozialdemokratie erstrebte. Dabei blieb Preußen symbolträchtig mit der protestantischen Hohenzollern-Monarchie, ihrem früheren Adelsprivileg in Militär und Verwaltung sowie dem Dreiklassenwahlrecht verbunden. Diese Vergangenheit erleichterte die Kooperation mit SPD und DDP. Aber ins Kaiserreich war die Zentrumspartei, im „schwarz-blauen“ Block zuweilen auch mit den Konservativen verbündet, nach dem Ende des Kulturkampfes doch allmählich hineingewachsen. Bei Erzberger konnten noch Erinnerungen an die „Hottentotten-Wahlen“ 1907 fortleben, als letztmalig versucht wurde, innen- wie außenpolitisch die „Schwarzen“ zusammen mit den „Roten“ als national unzuverlässig erscheinen zu lassen. Aber ein Angehöriger der Frontgeneration wie der spätere Kanzler Brüning konnte sich unter „Reichsfeinden“ nicht mehr ein Ausgrenzungsverdikt wider die eigene Partei, sondern nur mehr die äußeren Kriegsgegner und vermeintlich unpatriotische Kräfte im Inneren vorstellen.

Binnenintegration wird durch Außenpolarisierung gefördert, das gilt für Staaten- wie für Parteiensysteme. Insofern liest sich manche durch Bonner Brillengläser auf den Weimarer Reichstag schielende Geschichtsdeutung geradewegs wie eine Handlungsanleitung zum frühestmöglichen politischen Selbstmord: noch enger in der Mitte zusammenrücken, von den traditionellen sozialen und weltanschaulichen Milieus weiter abrücken, zu noch mehr unpopulären Einschnitten in der Regierungsverantwortung bereit sein. Damit ließen sich vielleicht gute Noten bei Kommentatoren erzielen, aber keine Wahlen gewinnen und die radikalen Flügel auf Dauer klein halten. Solche rückblickenden Empfehlungen sind also keine wirksame Therapie, sondern mehr ein Symptom damaliger Parteienkrisen. Unbeschadet der konsensfördernden Weimarer Erfahrung und der Abschleifung von Milieugrenzen galt solches nicht einmal für Perioden der Bundesrepublik, in denen es wirtschaftlich aufwärts ging: Ihre jeweils besten Ergebnisse holten

CDU/CSU 1957 sowie 1976 und die SPD 1972 mit besonders ausgeprägter Wahlkampf-Polarisierung, die eigene Anhänger mobilisierte und keinen Raum für grundlegend unzufriedene rechte oder linke Ränder beließ.³¹

Ein „Mainstream“ der Geschichtsschreibung ist diesbezüglich argumentativ nicht konsistent. Entweder hätte die Weimarer Koalition wie in Preußen ebenso auf Reichsebene kontinuierlich staatstragend zusammenbleiben müssen, bis ggf. eine von Stresemann geführte rechtsbürgerliche Opposition regierungsfähig wurde. Dann macht es nicht viel Sinn, die SPD dafür zu kritisieren, dass sie in den frühen 20er Jahren den Stresemann der späteren Zeit nicht vorausahnte und reserviert gegenüber Koalitionen mit der DVP war. Oder es konnte aus der stabilen Preußenkoalition als Gegengewicht auch hergeleitet werden, im Reich jedenfalls unter einem Präsidenten Ebert schon einigermaßen gefahrlos ein von Stresemann geführtes Mitte-Rechts-Kabinett bis zur DNVP die Weltkriegslasten abarbeiten zu lassen. Dies entsprach ungefähr dem benachbarten österreichischen Modell, in Wien sozialdemokratisch zu regieren, aber republikweit die parlamentarische Oppositionsrolle wahrzunehmen. Bei etwaiger Neigung zu dieser Strategie konnte der SPD aber nicht vorgeworfen werden, auf Reichsebene mangels einer stabilen Mehrheit dann eben die nicht-extremen Rechtskräfte in der Regierungsverantwortung zur Anpassung an die Republik veranlassen zu wollen.

Wie 1923 und 1929 in der Weimarer Demokratie regierten auch in der Bundesrepublik die beiden einzigen Großen Koalitionen zu Beginn bzw. im Verlauf ökonomischer Krisen, und dann 1966 und 2005 ebenso primär infolge kaum vorhandener realer Alter-

31 Gewiss ist manches dann nur symbolische Politik und das tatsächliche Regieren moderater. Aber gerade wer durch solche Einbindungsstrategien nicht ständig fürchten muss, an kaum mehr erreichbare Außenflügel zu verlieren, kann sich vernünftige Kompromisse dann auch leisten.

nativen der Mehrheitsbildung. Insofern betrifft das neue Strukturproblem der Bundesrepublik mehr die Verwischung klarer Rollenverteilung des Regierens und Opponierens durch häufige Konsenszwänge im Bundesrat. Indem über Wahlen zu Landtagen dann Opposition innerhalb einer Legislaturperiode organisiert werden kann, wirkt dies faktisch zugleich als Ersatz für sonst im Grundgesetz nicht angelegte plebiszitäre Komponenten. Eine der vielen Paradoxien rückblickender Kritik an der Weimarer Verfassung betrifft die Volkswahl des Reichspräsidenten, die angesichts kaum überwindbarer Hürden einer wirksamen Volksinitiative das einzige machtpolitisch ins Kalkül zu nehmende plebiszitäre Element war. Möglicherweise hätte, statt bloßer Amtszeitverlängerung Eberts, die Volkswahl dieses republikanischen Präsidenten 1922 die Geschichte anders verlaufen lassen³²: Nach dem Rathenau-Mord geriet die Rechte in die Defensive; gemäß verfügbaren Wahlergebnissen war die Wahrscheinlichkeit, dass schon damals ein Hindenburg gewonnen hätte, ersichtlich geringer, wenn er überhaupt in solchem Umfeld zur Kandidatur bereit gewesen wäre. Für die Wiederwahl 1929 hätte neuerlich ein weit günstigeres Umfeld bestanden.³³

Der in seiner Position noch unbestrittener als Ebert von allen staatstragenden Parteien akzeptierte Reichstagspräsident Paul

32 Der ursprünglich freikonservative, inzwischen aber vernunftrepublikanische Hans Delbrück schrieb nach dem Rathenau-Mord an Reichskanzler Wirth: „Während es bisher sehr zweifelhaft war, ob Herr Ebert im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit gewinnen würde, wäre ihm diese jetzt sicher.“ Dieses archivalisch überlieferte Zitat und seine Bewertung als „eine präzise Lagebeurteilung“ findet sich bei Mühlhausen, Ebert (vgl. Anm.22), S. 538 (mit folgenden Belegen, wie von einer um die Entscheidung zwischen DDP- oder DNVP-Nähe verlegenen DVP die verfassungs- und demokratiepolitisch eigentlich nunmehr gebotene Volkswahl ausmanövriert wurde).

33 Gegen eine mögliche Volkswahl Eberts 1922 kann sein Tod Ende Februar 1925 kaum ein Gegenargument sein, da so eine Stärkung seiner Autorität erfolgt und möglicherweise der Fehler einer zu späten Behandlung einer Blinddarmentzündung wegen erforderlichen Verteidigungsauftritts nicht geschehen wäre. Aber selbst wenn Hindenburg 1922 kandidiert und gegen Ebert gewonnen hätte, wäre die Neuwahlsituation 1929 eine wesentlich andere gewesen.

Löbe wurde vorübergehend 1924, im Zeichen eines deutschnationalen Wahlerfolgs, und dann 1932 vom enormen NSDAP-Zuwachs in seiner Langzeit-Position abgelöst. Gerade nach dem Höhepunkt der DNVP-Resultate und im Zeichen des NSDAP-Zulaufs fanden aber beide Reichspräsidentenwahlen statt. Der Verzicht republiktragender Kräfte auf eine klare Entscheidung des Volkes über die Staatsführung war 1922 im Ergebnis so wenig positiv wie 1932. Eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit für Ebert blieb 1922 innerlich so fragil wie die Anti-Hitler-Koalition 1932 zugunsten Hindenburgs, der sodann umgehend diesen Makel der SPD-Wahlhilfe durch scharfen Rechtskurs bereinigen wollte. Es bedarf also keiner Projektion von heroischen Offensiv- oder Defensivaktionen, die in der Novemberrevolution oder nach dem Kapp-Lüttwitz-Putsch und dann gegenüber dem Preußenschlag und Hitlers Ermächtigung versäumt worden seien. Schlicht zum regulären Wahlkampf für die eigenen Ziele hätten aber republiktragende Parteien 1922 wie 1932 bereit sein müssen, statt Gefangene der Burgfriedensmentalität zu bleiben, bis diese in die finale Kombination Hindenburg/Hitler mündete.

4. Sozialer Wohnungsbau in Vergleichsperspektive

Noch ganz abgesehen von wirtschaftswissenschaftlichen Einwänden konnte Reichskanzler Brüning's Deflationspolitik nach Erkenntnislage der Wahlforschung nur zum Scheitern am Entzug der Massenloyalität führen. Dies schadete zwar kaum der eigenen katholischen Milieupartei, aber umso mehr deren möglichen Bündnispartnern rechts wie links; so wurden die äußersten Flügel gestärkt, wodurch selbstproduzierte Zwänge des autoritären Regierens entstanden. Strikte Finanzdisziplin hatte übrigens auch die Wiener Sozialdemokratie gehalten, die trotzdem 1932 mit fast 60% aller Stimmen gegenüber 1919 noch zulegte; der Landes-

haushalt blieb bis hinein in die Weltwirtschaftskrise ausgeglichen. Dort war am Zerfall des Habsburgerreichs augenfälliger, dass ein verlorener Krieg mit ins Kalkül genommen werden musste: Die Währungsreform hatte 1922 eine christlichsoziale Bundesregierung noch rechtzeitig vor dem Sog deutscher Hyperinflation erledigt. Sich zu nun durchschnittlich 8% – statt 4% wie vor dem Krieg – zu verschulden, hielt die Wiener Landesregierung für unverantwortlich; statt dessen wurden Luxussteuern erhoben, um vor allem den Wohnbau zu forcieren, der in Krisenjahren den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfte. Unter den Strukturfragen der Weimarer Verfassungswirklichkeit dürfte neben dem Inflationstrauma der Soziale Wohnungsbau der wichtigste Bereich sein, von dem Langzeitwirkungen ausgingen.

In diesem Politikfeld klärt sich das Rätsel auf, warum unbeschadet sonst ähnlicher Belastungsfaktoren die Entwicklung der österreichischen Ersten Republik anders verlief: Die Sozialdemokratie hatte dort nämlich durchgesetzt, den Hausbesitz mit anderen Inflationsoptionen gleichzustellen. Das leuchtete auch liberalen Volkswirten ein, die nur Betriebskapital gesondert behandelt sehen wollten, um die Produktion nicht zu gefährden. Aber wer im Unterschied zu Sparern, die selten mehr als 10% Entschädigung bekamen, ein Mietshaus als Realwert behalten hatte, darin ggf. wohnen konnte und die Bankschulden in wertlosem Papiergeld getilgt hatte, musste über Instandhaltungsbedarf und Betriebskosten hinaus nicht auch noch Renditen erwirtschaften. So blieben Altmieten extrem niedrig und konnten Neubauwohnungen bescheidener Größe zu etwa 5% eines Durchschnittslohns als kommunale Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Indem ca. 20% niedrigere Löhne bei gleichem Lebensstandard möglich waren, förderte es den Export anstelle weggebrochener innerer Absatzmärkte. Darüber hinaus profitierten Gewerbetreibende von niedrigen Geschäftsmieten, und auch sonst waren bezahlbare mittelständische Wohnungen

häufig die alleinige Erinnerung an bessere Zeiten. Das wurde häufiger als anderenorts mit dem „roten“ Stimmzettel aus klein- und mittelbürgerlichen Kreisen honoriert. Weil die Sozialdemokratie insofern materiell etwas zu bieten hatte, konnte sie sich linke Rhetorik leisten, die in Verbindung mit aktiver Steuer- und Sozialpolitik die Kommunisten marginalisierte. Auch die österreichische Sozialdemokratie war zunächst auf Burgfriedenslinie gewesen, hatte aber 1917 gemeinsam auf Oppositionskurs umgestellt, so dass keine USPD entstand, aus der zunächst sektenhafte Kommunisten dann Massen herüberziehen könnten. In Wien hatte, noch unter einem hausbesitzerfreundlichen Privilegienwahlrecht, bis 1910 der antisemitische Bürgermeister Lueger regiert. Dort war in jenen Vorkriegsjahren Hitler gar zum Rassenantisemiten geworden. Nach dem „Anschluss“ 1938 fand mehrheitlich Anpassung statt, allerdings waren seit 1934 die Sozialdemokraten gewaltsam unterdrückt. Ihnen hatte unter demokratischen Bedingungen aber nicht geschadet, dass bekanntermaßen etliche Spitzenpolitiker wie ihr Parteichef Otto Bauer und der Wiener Finanzchef Hugo Breitner Juden waren. Die Wählerschaft interessierte sich offenbar weder für links- noch für rechtsradikale Parolen, solange zum einen ihre Alltagsinteressen berücksichtigt waren und zum anderen eine klare Rollenverteilung von Regierung und Opposition auch einfache Menschen erkennen ließ, wofür und wogegen abgestimmt wurde.

Über die Exportförderung einer kriegsgeschwächten Volkswirtschaft hinaus war diese Wohnungspolitik nicht etwa bloß Stimmenkauf und Quartierskontrolle, sie hatte auch deutlich emanzipatorische Komponenten. Die wenigsten verheirateten Frauen waren damals schon kontinuierlich aus der Arbeitswelt politisiert. Aber das Wohnquartier konnte unabhängig von Betriebsverbundenheit soziale Bezüge herstellen, gerade wenn dort auch Läden, Bildungs-, Gesundheits- und Betreuungseinrichtungen unterge-

bracht waren. Das in aktiver Unterstützung messbare Ergebnis der lebensweltnahen Wohnungspolitik fand sich bei Frauen ebenso signifikant wie in den Mittelschichten: Der sonst auch in katholischen Großstädten wie Köln sehr erhebliche Frauenbonus der kirchennahen Partei fiel in Wien viel geringer aus. Statt dessen erreichte sogar der weibliche Mitgliederanteil in der Sozialdemokratie eine Größenordnung, die sonst nicht einmal Wahlergebnisse zeigten: So waren 30% aller weiblichen Privatangestellten, nicht viel weniger als bei den männlichen, in der Partei organisiert.³⁴ Die Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit blieb hingegen faktisch, und das Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold sogar förmlich, eine männliche Domäne.³⁵ Außerhalb revolutionärer Zeiten war die Arbeitswelt privatrechtlich organisierter Raum und die Straße nicht ständig verfügbar. Kommunale Wohnanlagen hingegen konnten als öffentlicher Bereich und somit alltagsnah politisch genutzt werden; zudem strahlte deren Vorbild über analoge Regulierung der Altbaumieten auf die übrigen Stadtquartiere ab. Wohnungspolitik bewährte sich darin wahlentscheidend als milieuübergreifende „Querfrontstrategie“ eigener Art. In pathetischer Wendung, auch Bezug nehmend auf Zeiten von Sozialistengesetzen, wurde diese reformistische Variante einer Propaganda der Tat zum geflügelten Wort: „Wenn wir einst nicht mehr sind, werden diese Steine für uns sprechen“, hat der Wiener Bürgermeister Karl Seitz zur Eröffnung der Großwohnanlage „Karl-Marx-Hof“ am 12. Oktober 1930 formuliert.

34 Vgl. Detlef Lehnert, Die Metropole des Organisationspatriotismus, in: *Zeitgeschichte* 19 (1992), S. 319-355.

35 Gezielt weibliches Publikum wurde mit der Wahlparole „Kinderspeisung statt Panzerkreuzer“ erreicht, die sich zum Deutschen Reichstag im Mai 1928 für die SPD als erfolgreich bestätigte, in der Historiografie aber wenig Akzeptanz fand. Noch immer wird der auch bei republikanischen Kriegsteilnehmern anzutreffende Friedenswille unterschätzt; nicht zufällig fehlte 1939 die 1914 teilweise noch vorhandene Kriegsbegeisterung.

Demgegenüber hatte die deutsche Wohn- und Mietenpolitik nicht annähernd solchen Einfluss, weder auf Machtfragen, noch Organisationsverhalten oder Bewusstseinsbildung. Die Wohnungsgenossenschaften unterlagen dem Zuteilungsproporz von sozialdemokratisch-freigewerkschaftlich bis deutschnational orientierten Verbänden, was kaum politische Instrumentalisierung gestattete – abgesehen davon, dass links- und rechtsaußen über „Bonzenburgen“ gelästert wurde. Tatsächlich waren deutsche Neubaumieten für Kleinverdiener nicht oder nur bei anderen Einschränkungen bezahlbar. Die öffentliche Förderung wurde komplett durch ein verdoppeltes Zinsniveau aufgezehrt. Entlastend wirkte nur der „Sickereffekt“, dass besserverdienende Arbeitnehmergruppen in Neubauquartiere umzogen und Altbauwohnungen für Geringverdiener freimachten. Dies förderte aber die weitere Trennung in verschiedene soziale Milieus. Insofern fällt die Bilanz zwiespältig aus: Das Wohnungsvolumen war beachtlich, zumal wenn bedacht wird, dass von der Währungsstabilisierung 1924 bis zur Weltwirtschaftskrise nur wenige Jahre zur Verfügung standen. Den Wohnungsengpässen nach dem Ausfall von zehn Neubaujahren seit Kriegsbeginn wurde so teilweise abgeholfen. Für den infolge von Kriegszerstörung, Flucht und Vertreibung noch wichtigeren Sozialen Wohnungsbau der Bundesrepublik boten die Weimarer Pionierleistungen vielfältige Anknüpfungspunkte. Diese wurden aber in der Qualität des Bauens häufig nicht genutzt; die Wohn- und Grünflächen waren recht großzügig, sonst aber führte die Massenproduktion auch zu dürftigeren und gesichtsloseren Ergebnissen. Hingegen ging die gute Qualität des Neuen Bauens der Weimarer Republik auf Kosten der Sozialverträglichkeit gerade in Krisenzeiten. Dies lag über die Schonung der Eigentümer hinaus an der politischen Entscheidung, die inflationsbedingte Entschuldung des Hausbesitzes auch für die Hauszinssteuer der Länder zu nutzen. Auf diese Weise stiegen die Wohnkosten am Ende der Weimarer Republik im Altbau auf bis zu 130 % der Friedensmiete,

im Neubau waren es bis zu 200%; das belastete den Lebensstandard bzw. die Produktionskosten, solange der Wohnaufwand über Lohnsteigerungen abgewälzt wurde. Die Bundesrepublik verfuhr mit dem Lastenausgleich nach solchen Erfahrungen dann sogar mutiger, auch vor Eingriffen in Besitzstände weniger zurückschreckend, weil sich die Wohnungsnot nach 1945 infolge der Kriegszerstörungen noch weit prekärer darbot.

Die Weimarer Verfassung hatte in Artikel 155 eine Politik vorgezeichnet, die „dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“. Wie sich Wohnungsbau gesundheitsfördernd konzipieren ließ, ist bis heute eindrucksvoll an den neu entstandenen Siedlungen zu studieren: Für Grünanlagen, gute Besonnung, getrennte Schlafzimmer für Eltern und Kinder sowie ein Innenbad wurde fast überall gesorgt. Aber ohne weitergehende Abkopplung von den Finanzmärkten hatte dies eben seinen Preis, den gerade kinderreiche Familien kaum aufbringen konnten. Der Irrtum des Pfarrers Naumann, mit seinem „Versuch volksverständlicher Grundrechte“ teilweise die Weimarer Verfassung beeinflussend, war das Verkennen des Umstandes, dass in einer werte- und interessenpluralen Gesellschaft auch wohlklingende Begriffe grundverschieden verstanden werden. Naumann wollte gar in die Verfassung hineinschreiben: „Jeder Deutsche ist ein Wertgegenstand der Nation, solange er seines Volkes würdig bleibt.“ Wirkliche Liberale in der Nationalversammlung haben der Nachwelt die Probe aufs Exempel erspart, wie dieser Satz in den 30er Jahre hätte gedeutet werden können. Doch auch konsensfähige Wendungen wie „Bedürfnissen entsprechende“ Wohnungen zu bauen, verfehlten die Mindestanforderung an Normierungsklarheit. Sozialreformer fast aller Schattierungen wollten das Volk zur Wohnkultur erziehen und bewirkten außer Infra-

strukturkosten der Standortwahl auch Wohnungsgrößen, die einiges über dem typischen Arbeiterquartier der Vorkriegszeit lagen. Befragungen Wohnungssuchender ergaben aber preisbedingt zuletzt eher Wünsche in Richtung der bescheideneren Wiener Flächenmaße. Was jemand wünschen sollte, tatsächlich wollte oder sich bei höherer Kaufkraft gewünscht hätte, sind eben dreierlei Perspektiven.

In politische Geschichtsdeutungen fließen so unvermeidlich wie in Grundrechtsinterpretation auch Wertungen ein. So wurden, als der Zeitgeist noch eher „links“ wehte, die zusätzlichen sozialen Grundrechte der Weimarer Verfassung als Fortschritt gewürdigt, hinter den ein wortkargeres Grundgesetz teilweise zurückgefallen sei. Zutreffend an dieser These bleibt, dass in der Weimarer Nationalversammlung SPD und DDP eine Mehrheit hatten und insofern das Profil der Verfassung eher sozialliberal erscheinen konnte, ohne aber die Zustimmung der katholischen Zentrums-
partei zu riskieren. Das Grundgesetz erwuchs dann eher aus einer christdemokratisch-liberalen Mehrheit, ohne den Konsens mit der SPD zu verlieren. Es geht also letztlich mehr um Nuancen, die in der Geltungsfortbildung rasch abgebaut worden sind, weil sich die Verfassungswirklichkeit der 20er Jahre zunehmend nach rechts verschoben hat. Seitdem der Zeitgeist eher „rechts“ im Sinne der Sozialstaatskritik gefärbt ist, wird nun stärker die Erwartungsüberforderung durch ausgedehnte Grundrechte beklagt. Diese Gegen-
these würde über die Eigenprofilierung ihrer Vertreter hinaus mehr Sinn machen, wenn richtiger von diffuser Erwartungsvielfalt gesprochen würde. Wo Interessen und Ideologien der Akteure weit auseinander liegen, wird man sich vielleicht besser nur auf die Regeln einigen, wie Meinungs- und Willensbildung zu Mehrheitsentscheidungen erfolgt und Minderheiten dennoch geschützt bleiben. Die Verfassungsnorm der Schaffung „gesunder“ Wohnverhältnisse machte noch Sinn, weil sich Kriterien für Gesund-

heitsschutz aufstellen lassen. Aber für Zielkonflikte von Komfort und Preis einen „Wohnbedürfnis“-Ausschuss einzusetzen, war in der Nationalversammlung nicht beabsichtigt. Insofern versprochen diffuse und auslegungstreitige Verfassungsartikel nicht unbedingt zu *viel*, sondern auch zu *wenig* – an materiell Konkretem und verfahrensmäßig Geregeltem.

5. Demokratisches Verfassungserbe

Ein bleibender Vorzug der Weimarer Verfassung gegen das Grundgesetz lässt sich aber nicht hinwegdiskutieren: Die Verfassunggebende Nationalversammlung war am 19. Januar 1919 von allen erwachsenen Frauen und Männern gewählt worden; das hat ihr eine viel solidere Legitimationsbasis verschafft, als sie zuvor der Bismarckschen Reichsverfassung und später dem Bonner Grundgesetz zugrunde lag. Übrigens wurde die volle Stimmrechtsgleichheit für Frauen nur in skandinavischen Ländern schon etwas früher, jedoch in Großbritannien ein Jahrzehnt später und in Frankreich erst am Ende des Zweiten Weltkriegs eingeführt; die Schweiz mit erst 1971 erfolgender männlicher Zustimmung blieb ohnehin ein Sonderfall. Es ist deshalb merkwürdig, in Standardwerken zu „Deutschland und die westlichen Demokratien“ *darüber* nichts zu lesen, vielmehr die Volkswahl des Präsidenten und ohnehin restriktiv gefasste Möglichkeiten des Volksentscheids als den großen historischen Sündenfall von Weimar vorgeführt zu bekommen. Worin außer Wahlrechtsfragen noch ein Vorzug liegen konnte, hat Preuß nach Inkrafttreten der Verfassung als Konsens der staatsgründenden Parteien so formuliert: „Die deutsche Demokratie betont notwendigerweise und mit Recht das soziale Moment stärker als die westlichen Demokratien.“³⁶ Hätte es sich bei der NS-Diktatur allein um die Missachtung der Weimarer Verfassung

36 Preuß, Schriften, Bd. 4 (Anm. 13), S. 116.

gehandelt, wäre es naheliegend erschienen, sie nach der Befreiung von 1945 wieder in Kraft zu setzen und Änderungen dann auf verfassungsmäßigem Weg zu gestalten. Genau so hat es die Zweite Republik Österreichs getan, die eine seit 1938 identische Vorgeschichte zu bewältigen hatte. Der endgültige Kontinuitätsbruch war erst Folge des verbrecherischen Angriffskrieges, der zu einem Besatzungsregime und zur deutschen Teilung führte. Dies war der entscheidende Unterschied zu Österreich, das seither bezeugt, wie auch eine Verfassung mit volksgewähltem Präsidenten ohne autoritäre Versuchungen funktionieren kann.³⁷

Die Chance einer symbolkräftigen Nachlegitimierung durch Volksabstimmung wurde in Deutschland nach der Vereinigung 1990 nicht genutzt. Das Grundgesetz lebt aber nach 60 Jahren praktischer Bewährung längst auch von dem, was Staatslehrer mit Blick auf englische gewohnheitsrechtliche Traditionen die „normative Kraft des Faktischen“ genannt haben. Dies ist teilweise nur eine subtilere Version des Lassalleschen Worts „Verfassungsfragen sind Machtfragen“. Gewiss steckt in 60 Jahren konkreter Arbeit unter dem Grundgesetz mehr reale Legitimationskraft als nur in einem Gründungsprozess oder Abstimmungsakt. Dennoch sollte auch das weitere Leitmotiv „Wissen ist Macht“ nicht vergessen werden. Denn vergleichende Bezugnahme auf die Weimarer Verfassung, ihren historisch-politischen Wert angemessenen würdigend, kann durchaus Wirkung auf die jeweiligen Auslegungen des Grundgesetzes entfalten. Dies gilt umso mehr nach der Vollendung der

37 Für diesen – in der Bewältigung von NS-Vergangenheit zunächst problematischen – Kontinuitätsfaktor war es symbolträchtig, dass der erste Staatskanzler Karl Renner (1918-20) in der Zweiten Republik dann auch erster Bundespräsident wurde (1945-50). Nach seinem Tod Ende 1950 (er war einige Monat vor Ebert geboren, also ging es um kein Generationsthema, nur um eine Überlebensfrage) wurde die 1929 eingeführte Volkswahl des österreichischen Präsidenten stets routinemäßig praktiziert. Angesichts der, auch wegen bündnisproblematischer FPÖ-Politik, häufig bestehenden Großen Koalition in Österreich sind Bundespräsidenten-Wahlen dort sogar ein konkurrenzdemokratischer Akzent, ungeachtet einer dann zumeist integrierend verstandenen Amtsführung.

Einheit 1990, die ein zusätzliches Motiv sein kann, das Bonner Grundgesetz wieder mehr in seinen Traditionslinien zur Frankfurter Paulskirche und Weimarer Verfassung zu sehen.

Weichenstellung Weimar – Der Tagungsort der Nationalver- sammlung als Vorentscheidung über Föderalismus und Zentralismus*

Heiko Holste

1. Der Gang nach Weimar – bloß eine Flucht?

„Weimar“ ist heute das Synonym für die erste Republik und für die 14 Jahre ihres Bestehens. Warum die Nationalversammlung aber gerade nach Weimar berufen wurde, das wird nur selten thematisiert. Meistens heißt es lapidar: Die Lage in Berlin sei zu unruhig gewesen. Manchmal werden auch die militärische Sicherheit und die verkehrsgünstige Lage Weimars angeführt. Auch auf die Symbolik, den „Geist von Weimar“, die man für den neuen Staat nutzbar machen wollte, wird gelegentlich verwiesen.¹ All dies ist nicht ganz falsch, aber es trifft doch nicht den Kern. Der Kern liegt in der Nähe der offiziellen Begründung. Der Rat der Volksbeauftragten machte für seine Entscheidung für Weimar damals Rücksicht auf



Heiko Holste

* Der Vortragsstil wurde beibehalten. Siehe zum Ganzen auch meine Vorarbeiten: Heiko Holste, Zum Tagungsort der deutschen Nationalversammlung von 1919 oder: Wie die Weimarer Republik zu ihrem Namen kam, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 31 (2000), S. 223 ff. und Heiko Holste, Die Nationalversammlung gehört hierher!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.1.2009, S. Z1 f.

1 Etwa Barbara Büttner, Weimar – die überforderte Republik, 2009, S. 106 f.

Süddeutschland und die Sorge um die Einheit Deutschlands geltend. Diese Argumentation wird heute entweder gar nicht wahrgenommen oder sie wird als billige Ausrede abgetan: Damit sollte bloß die Flucht vor dem Volk aus Berlin kaschiert werden.² Das war auch die Deutung, die in der Geschichtsschreibung der DDR dominierte.

2. Das Reich drohte Ende 1918 zu zerfallen

Ich sehe das etwas anders, und um die Sache richtig zu beurteilen, müssen wir zurückgehen in den November 1918: Die Revolution und der militärische Zusammenbruch hatten enorme Fliehkräfte innerhalb des Reiches freigesetzt. Es grassierten Partikularismus und Separatismus. Der Umbruch war völlig dezentral verlaufen. Die Revolutionäre vor Ort hatten durchweg auf eigene Faust gehandelt. Und sie hatten wenig Neigung, ihre neue Macht durch alte Grenzen und Zuständigkeiten zu beschränken. Kurt Eisner etwa nahm in München gleich eine bayerische Außenpolitik in Angriff. Diese Entwicklung wurde dadurch befördert, dass man in weiten Teilen des Reiches von „Berlin“ und Preußen die Nase gestrichen voll hatte. Die Politik aus der Hauptstadt hatte schließlich zu dem ganzen Schlamassel geführt. In Norddeutschland wollten deshalb einige kurzerhand aus Preußen ausscheren und ein Land Hannover gründen. Zu diesen inneren Spannungen kam noch ein äußerer Impuls: Im Westen machte das Gespenst einer Rheinischen Republik die Runde, die mit Hilfe der Franzosen gegründet werden sollte. Der sozialdemokratische Vorwärts brachte all dies am 23. November auf den Punkt. Seine Schlagzeile lautete damals: „Drohender Reichszerfall. Loslösungsbestrebungen in Süd und West.“

2 Etwa Christoph Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 58 f.

In Berlin wiederum hatten zwar die Sozialdemokraten die Macht übernommen, aber dort ging es ziemlich chaotisch zu. Geklärt waren die politischen Machtverhältnisse noch lange nicht. Dies führte in der Provinz zu der Sorge, die Institutionen des Reiches könnten in die Hand einer kleinen Gruppe von Großstadt-Radikalen fallen. Dies förderte die Tendenz, sich vom Geschehen in Berlin möglichst unabhängig zu machen. Der liberale Innenminister Badens Ludwig Haas sagte damals: „Was man in Baden befürchtet, ist, dass wenige Berliner Stellen eine Diktatur ausüben könnten, dass eine neue preußische Diktatur droht.“³ Er machte auch deutlich, welchen Ausweg er sah: „Der Wille muss vorhanden sein, dass man so schnell wie möglich zu einer konstituierenden Nationalversammlung kommt. Nur wenn diese Gewähr gegeben ist, kann separatistischen Tendenzen begegnet werden.“ Die Länder wollten also nicht, dass in Berlin über ihren Kopf hinweg entschieden wird. Deshalb war ihnen die rasche Wahl der Nationalversammlung wichtig. Und wichtig war auch, einen Ort zu wählen, an dem die Versammlung ungestört tagen konnte; ein Telegramm von Carl Ulrich, dem Führer der hessischen SPD zeigt dies deutlich. Ulrich schreibt an die Volksbeauftragten: „Der hessische Arbeiter-, Bauern- und Soldatenrat ist der Ansicht, dass im Falle, wo die Reichsregierung die Nationalversammlung nicht baldigst einberufen kann und eine Diktatur aufkommen sollte, die süddeutschen und die gleichgesinnten norddeutschen Arbeiter-, Bauer- und Soldatenräte gemeinsam mit den Regierungen die Einberufung der Nationalversammlung in einer süddeutschen Hauptstadt veranlassen sollten.“⁴

3 Zitiert nach Erich Matthias/Susanne Miller (Hrsg.), Die Regierung der Volksbeauftragten, Bd. I, 1969, Nr. 30, S. 187 f.

4 Frankfurter Zeitung v. 23.11.1918 (2. Morgenblatt).

3. Die Nationalversammlung als Garant der Reichseinheit

Die Lage für die Volksbeauftragten um Friedrich Ebert war also klar: Die „Los-von-Berlin“-Stimmung konnten sie nur eindämmen, wenn sie für ihre Macht schnell eine Legitimation auf breiter Grundlage schufen. Sie luden deshalb am 25. November 1918 zu einer Reichskonferenz nach Berlin ein, und zwar die Regierungen aller deutschen Länder. Diese Konferenz hatte drei Ergebnisse: Ein Bekenntnis zur Reichseinheit, die Zusage rascher Wahlen zur Nationalversammlung und die Verabredung, dass es vorher keine territorialen Veränderungen geben sollte. Diese Konferenz stützte einerseits den Rat der Volksbeauftragten, war aber zugleich eine Anerkennung des föderalen status quo: Die Revolution hatte zwar den Kaiser beseitigt, den alten Reichstag nach Hause geschickt und den Reichskanzler durch die Volksbeauftragten ersetzt. Die Gliederung in die bestehenden Länder und deren Repräsentanz durch die Landesregierungen wurde aber nicht angetastet.

Bei dieser Reichskonferenz wurde auch die Debatte um einen Tagungsort außerhalb Berlins eröffnet. Als am 9. November erstmals von einer Nationalversammlung die Rede war, hatte Frankfurt gleich seine Paulskirche als Versammlungsort angeboten. Jetzt meldeten sich weitere Städte: Kassel, Erfurt, Eisenach, Bamberg, Nürnberg und Würzburg. Die Reichseinheit, der Zusammenhalt von Nord und Süd, aber auch die Antipathie gegen Berlin und Preußen spielten in den Bewerbungen eine wichtige Rolle. Aus Bamberg etwa hieß es: Berlin sei mit der Erinnerung an die Zeit des ungesunden Übergewichts Preußens belastet. Man schlug vor, sich an den Vereinigten Staaten von Amerika orientieren. Dort habe man ja auch Washington den Vorzug gegenüber einer Großstadt gegeben. Nach diesem Beispiel sollte nun auch Deutschland eine mittelgroße Stadt zur Hauptstadt machen.⁵ Auch Würzburg

⁵ Denkschrift der Stadt Bamberg v. 15.1.1919, Stadtarchiv Bamberg C 56 Nr. 37/42b.

warb für sich mit der Reichseinheit. Der Oberbürgermeister telegraphierte: „Fränkische Hauptstadt zur Vermittlung zwischen Nord und Süd besonders geeignet.“⁶ Den Würzburger gelang es zudem, Kurt Eisner und mit dessen Hilfe auch die Regierungen von Baden, Württemberg und Hessen für sich zu gewinnen. Alle vier süddeutschen Regierungen sprachen sich in einem Schreiben an die Volksbeauftragten gegen Berlin und für Würzburg als Tagungsort der Nationalversammlung aus. Dies zeigt deutlich, wie sehr diese Sache zu einer Frage des Reich-Länder-Verhältnisses geworden war. Ein drittes Beispiel ist Frankfurt. Dort hatte man die erste Meldung noch mit dem Hinweis auf 1848 begründet. Wenige Wochen später hatte die Bewerbung einen ganz anderen Schwerpunkt: Auf der alten Mainlinie gelegen, sei Frankfurt „in seinem wirtschaftlichen, geistigen und politischem Leben eine charakteristische Vereinigung nord- und süddeutscher Wesenheit.“⁷ Die Frankfurter Stadtväter waren außerdem überzeugt: Von allen preußischen Städten sei Frankfurt den nichtpreußischen Ländern als Sitz der Nationalversammlung am liebsten.

4. Berlin oder Weimar? Unitarismus oder Föderalismus?

Die Entscheidung über den Tagungsort lag beim Rat der Volksbeauftragten. Er diskutierte mehrfach mit seinen Staatssekretären über diese Frage und dabei gab es zwei Lager: Das eine repräsentierte Friedrich Ebert, das andere Hugo Preuß. Ebert wollte mit Blick auf den Separatismus und die „Los-von-Berlin-Stimmung“ die Nationalversammlung mehr in die Mitte Deutschlands verlegen. Er sagte: „Ich glaube, in Süddeutschland, im Westen und im

6 Telegramm an Ministerpräsident Eisner v. 23.12.1918, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Abteilung II, MA 103537.

7 Schreiben des Magistrats an den Rat der Volksbeauftragten v. 17.1.1919, Stadtarchiv Frankfurt R 169.

Osten, würde das sicher sehr gut wirken.“⁸ Preuß argumentierte genau andersherum. Ein Weggang aus Berlin war für ihn ein Zeichen der Schwäche. Es würde dem Separatismus nur Vorschub leisten. Sein Tenor: „Die Macht muss beim Reich sein, und das wird am stärksten dokumentiert, wenn die deutsche Nationalversammlung in Berlin sitzt.“⁹

Hinter diesen verschiedenen Argumenten steckten auch unterschiedliche Biographien und Erfahrungen. Preuß war Staatsrechtslehrer und ein Anhänger der organischen Genossenschaftstheorie. Mit der bislang herrschenden Staatsrechtslehre stand er auf Kriegsfuß.¹⁰ Mit dem Begriff der Souveränität und der Vorstellung, dass die deutschen Länder Staaten seien, konnte er nichts anfangen. Preuß wollte mit der irrationalen Gliederung Deutschlands endlich Schluss machen. Das übermächtige Preußen und die vielen Zwergstaaten wollte er ersetzen durch 16 annähernd gleich große Gebiete. Sie sollten eine „höchstpotenzierte Selbstverwaltung“ ausüben. Auf Reichsebene sollten nicht mehr die Landesregierungen mitmischen, sondern ein Staatenhaus, eine zweite Parlamentskammer mit gewählten Abgeordneten. Manches davon kommt uns heute vertraut und vernünftig vor. Damals jedoch wirkte das revolutionär, schließlich hatte Bismarck die Vorherrschaft Preußens hinter viel föderalistischer Fassade versteckt. Im Mittelpunkt der Verfassung des Kaiserreiches stand der Bundesrat, in dem die kollektive Souveränität bei den verbündeten Regierungen ruhen sollte. Das waren sicher politisch sehr lebensfremde Konstruktionen des staatsrechtlichen Positivismus, aber vor ihrem Hintergrund musste Preuß geradezu als rüder Zentralist erscheinen, der den Ländern ans Leder wollte.

8 Zitiert nach Matthias/Miller (o. Fn. 3), Nr. 89, S. 165.

9 Ebd., Nr. 103a, S. 230.

10 Siehe Heiko Holste, *Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933)*, 2002, S. 254 f., 266 ff. m.w.N.

Ebert als Politiker hatte dagegen ein feineres Gespür für die föderalen Empfindlichkeiten jener Zeit; er nahm jedenfalls viel mehr Rücksicht darauf: Er holte die Landesregierungen in zwei Reichskonferenzen mit ins Boot. Er suchte nach dem Austritt der USPD nach einem Volksbeauftragten aus Süddeutschland. Seine Genossen gaben ihm aber alle einen Korb, sie wurden in den Landesregierungen gebraucht, etwa Wilhelm Keil aus Stuttgart. Und Ebert hat auch Preuß' Verfassungsentwurf deutlich entschärft. Ebert bekannte sich zwar zum Ideal eines demokratischen Einheitsstaates, aber er sagte im Januar 1919 ganz klar: „Die Reichseinheit ist nur möglich auf föderativer Grundlage.“¹¹ Dies prägte auch seine Haltung zum Tagungsort der Nationalversammlung. Im Rat der Volksbeauftragten erklärte er: „Die Verlegung der Nationalversammlung nach dem Herzen Deutschlands wird den Einheitsgedanken, die Zusammengehörigkeit des Reiches mächtig stärken.“¹² Das Herz Deutschlands schlug für Ebert in Thüringen. Frankfurt kam schon deshalb nicht in Frage, weil es in einer entmilitarisierten Zone vor den Toren der französischen Besatzung lag. Schon von Beginn an hatte Ebert immer wieder Weimar ins Spiel gebracht. Zeitgenossen sahen den eigentlichen Ideengeber allerdings in Kurt Baake. Der war früher Feuilleton-Redakteur des Vorwärts gewesen und nun Eberts Chef der Reichskanzlei. Baake wollte die Symbolik Weimars nutzen, um damit einen Kontrapunkt zu setzen zum preußischen Militarismus Potsdamer Prägung. Ebert dagegen war vor allem daran gelegen, einen Ort zu finden, der nicht preußisch war, der aber auch nicht in Bayern lag.

Natürlich hatte eine Kleinstadt wie Weimar auch den Vorzug, dass es hier keine Massendemonstrationen geben würde. Aber konkrete militärische Aspekte spielten bei der Entscheidung keine Rolle. Die Volksbeauftragten hatten zwar Anfang Januar einen Sondierungs-

11 Zitiert nach Matthias/Miller (o. Fn. 3), Nr. 104a, S. 239.

12 Ebd., Nr. 103a, S. 225.

trupp in einige Städte geschickt – nach Jena, Weimar, Bayreuth und Nürnberg. Der bestand aber aus dem Direktor des Reichstages und einem Geheimrat aus dem Innenressort. Die beiden interessierten sich vor allem für die Parlamentstauglichkeit der möglichen Tagungsstätte; sie stellten Erwägungen darüber an, ob die Bestuhlung im Jenaer Volkshaus oder im Weimarer Theater besser geeignet sei. Dagegen wurde ein Sicherheitsexperte des preußischen Kriegsministeriums erst dann nach Weimar geschickt, als die Entscheidung schon gefallen war. Die Militärs waren im Übrigen strikt gegen ein Fortgehen aus Berlin. Sowohl General Groener von der Obersten Heeresleitung (OHL) als auch der preußische Kriegsminister General Reinhardt hatten die Sorge, dass sich die wenigen loyalen Truppen aufsplittern würden.¹³ Sie fürchteten, dass man dann Berlin und die Regierungsgebäude nicht mehr ausreichend würde schützen können.

Die Volksbeauftragten wähten sich nach der Niederschlagung des sogenannten Spartakus-Aufstandes allerdings endlich fester im Sattel. Sicherheitsaspekte spielten deshalb bei der entscheidenden Beratung nur eine untergeordnete Rolle. Im Protokoll der Sitzung wird Ebert mit dem Satz zitiert: „Auch wenn Berlin nach jeder Richtung hin absolut gesichert wäre, würde ich mich aus rein politischen Gründen gegen eine Berufung der Nationalversammlung nach Berlin aussprechen.“¹⁴ Für Ebert blieb die Rücksichtnahme auf Süddeutschland entscheidend. Nachdem dann auch noch der Reichstagsdirektor festgestellt hatte, dass das Theater in Weimar am besten geeignet sei, waren die Würfel für Weimar gefallen. Ebert und die Volksbeauftragten setzten sich über die Einwände von Hugo Preuß und seinem Lager hinweg. All dies geschah am 14. Januar 1919, fünf Tage vor der Wahl der Nationalversamm-

13 Siehe Vermerk des Frankfurter Oberbürgermeisters Voigt über ein Gespräch mit Groener am 4.1.1919, Stadtarchiv Frankfurt R 169; Reinhardt im Rat der Volksbeauftragten am 14.1.1919, siehe Matthias/Miller (o. Fn. 3), Nr. 103a, S. 226 f.

14 Zitiert nach Matthias/Miller (o.Fn. 3), Nr. 103a, S. 224.

lung und einen Tag vor der Ermordung von Karl Liebknecht und Rosa Luxemburg. Damit ist auch die kommunistische Legende widerlegt, die Nationalversammlung sei vor dem Volkszorn wegen der Morde an Liebknecht und Luxemburg aus Berlin geflohen.

5. Weimar – ein geographisches und verfassungspolitisches Entgegenkommen

Im Rückblick zeigt sich, dass das Konzept von Friedrich Ebert aufgegangen ist: Das Reich fiel nicht auseinander. Das wurde auch dadurch verhindert, dass alle Landesteile in die Reichspolitik eingebunden wurden. Die Nationalversammlung wurde rasch gewählt und konnte ungestört tagen. Die Besorgnis im Lande, man könne unter die Diktatur einer radikalen Berliner Minderheit geraten, konnte dadurch schnell zerstreut werden. Dazu trug auch das Entgegenkommen bei der weiteren Verfassungsgebung bei: Nach der Übergangsverfassung vom 10. Februar 1919 brauchten Reichsgesetze die Zustimmung der Nationalversammlung und des Staatenausschusses.¹⁵ Damit waren die starke Teilhabe der Länder an der Gesetzgebung und deren gubernative Repräsentanz präjudiziert. Die Neugliederung hingegen wurde von der Weimarer Verfassung auf die Zukunft und damit – wenn man von der Fusion der thüringischen Kleinstaaten absieht – auf den Sankt Nimmerleinstag vertagt. Im Detail wurde in Weimar die föderale Kompetenzverteilung kräftig zu Gunsten des Reiches verschoben und der „unitarische Bundesstaat“ geboren.¹⁶ Dabei wurden auch Konstruktionsmängel des Bismarck'schen Bundesstaates beseitigt. Etwa der Souveränitätsschwindel der Kleinstaaten, das Reich war nicht länger Fürstenbund, sondern gründete sich auf die Volkssouveränität der deutschen Nation. Oder die finanzielle Abhängigkeit des Reiches.

¹⁵ Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1919, S. 169.

¹⁶ Holste (o. Fn. 10), S. 288 ff.

Es war nicht länger „Kostgänger der Länder“, sondern bekam mit Erzbergers Reform mehr Rechte bei der Steuergesetzgebung und eine eigene Finanzverwaltung.

Trotzdem: In den Grundstrukturen gab es eine Menge Kontinuität. War das aber ein Versäumnis von Ebert und Co.? Nein! Hugo Preuß lag zwar mit seinen Ideen für eine Neugliederung grundsätzlich völlig richtig: Einerseits das riesige Preußen, das mit seinen 40 Millionen Einwohnern fast zwei Drittel aller Deutschen umfasste, und andererseits winzige Ländchen wie Schaumburg-Lippe, die kaum 50.000 Seelen zählten – das passte nicht in einen Bundesstaat. Was Preuß verwehrt blieb, gelang daher erst den Besatzungsmächten nach dem Zweiten Weltkrieg: Unsere Bundesländer heute entsprechen weitgehend den Plänen von Hugo Preuß. Vor 90 Jahren wäre allerdings eine Neugliederung außerordentlich riskant gewesen. Sie hätte den Separatismus befördert und weitere politische Gräben im Reich aufgerissen. Zudem musste die Politik damals ganz handfeste Probleme lösen, etwa die Demobilisierung und die Ernährung. Da konnte man nicht erst am Reißbrett neue administrative Strukturen entwerfen, da musste man mit dem arbeiten, was man vorfand. Im Übrigen wollten Friedrich Ebert und die SPD der Nationalversammlung auch nicht vorgreifen – ein Ausdruck ihrer demokratischen Grundhaltung. Aber indem sie dies nicht taten, sorgten sie natürlich für eine Verfestigung der bestehenden Strukturen. Sie bestehen zum Teil bis heute: Unser Bundesrat ist ein verfassungsrechtliches Erbstück von Bismarck. Es wurde über Weimar nach Bonn weitervererbt. Die Wirkung der Weimarer Verfassung ist hier augenfällig. Und was den Wert des „unitarischen Bundesstaates“ angeht, so wissen wir heute, dass er ein Gewinn für die Gewaltenteilung ist.

Zusammenfassend lässt sich also sagen: Mit der Entscheidung für Weimar ist Friedrich Ebert Süddeutschland auf halber Strecke

entgegengekommen. Um das Reich zusammenzuhalten, nahm er Rücksicht auf die Vorbehalte gegenüber Berlin und Preußen. Dieses Entgegenkommen war aber nicht nur geographisch. Es ging einher mit einem Festhalten am föderalen status quo und das war eine wichtige Vorentscheidung für die weitere Verfassungsgebung.

Chancengleichheit im Bildungswesen. Ideal der Weimarer Verfassung – politischer Auftrag heute

Wolfgang Keim

1. Die Schulartikel der Weimarer Verfassung – ihre historische und aktuelle Bedeutung



Wolfgang Keim

Die Weimarer Verfassung enthielt, abweichend von der 1871er-Verfassung wie vom Grundgesetz, weitreichende Bestimmungen zu Fragen von Bildung und Erziehung, ohne dabei freilich die föderale Struktur des deutschen Bildungswesens generell in Frage zu stellen.¹ Die entsprechenden Artikel werden in Darstellungen zur Weimarer Republik – z. B. in der jüngsten von Ursula Büttner² – zumeist unter dem Stichwort „Weimarer Schulkompromiss“ abgehandelt, womit im engeren Sinne die zwischen SPD und Zentrum strittige Regelung des Verhältnisses von Schule und Kirche im Juni 1919 gemeint ist, im weiteren aber auch die Übereinkunft in den anderen damals durch die Nationalversammlung verfassungsmäßig geregelten bildungspolitischen Fragen, vor

1 Art. 10, Ziff.2 sah eine Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches für das Schulwesen im Sinne allgemeiner Richtlinien vor, mit der „die Schulhoheit der Länder ... ihren ausschließlichen Charakter“ verlor (L. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, Düsseldorf 1996, S. 663).

2 Vgl. U. Büttner, Weimar. Die überforderte Republik 1918-1933, Stuttgart 2008, S. 117 f.

allem die Schulorganisation.³ Begriffe der Schulartikel wie Elternwille, Sicherung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, Bekenntnisschule, aber auch staatliche Schulaufsicht, einheitliche Grundschule, *organische* Ausgestaltung des Schulsystems, staatsbürgerliche Erziehung und Erziehung zur Völkerversöhnung haben bis heute kaum etwas von ihrer Brisanz eingebüßt.

Was die Schulartikel der Weimarer Verfassung⁴ für uns jedoch vor allem interessant macht, ist die Tatsache, dass sie bis heute die Grundstrukturen unseres Bildungswesens wie auch unsere Vorstellung von Bildungsgerechtigkeit weithin bestimmen, ja dass sie zum ersten Mal in einer deutschen Verfassung mit dem Grundsatz der Gleichheit im Bildungswesen Ernst zu machen versucht haben. Nach wie vor bildet die Grundschule das gemeinsame Fundament unseres Schulsystems, baut sich darauf das „mittlere und höhere Schulwesen“ neben Volks- bzw. Hauptschule auf und findet weithin Konsens, dass für die Aufnahme eines Kindes auf eine weiterführende Schule „nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern“,

3 Ludwig Richter spricht von „den `Weimarer Schulkompromissen`...“, die in den drei wesentlichen Fragen von den Koalitionsparteien geschlossen wurden: dem Privatschul-, dem Religions- und dem Einheitsschulkompromiß“ (Richter, a.a.O., S. 654).

4 Das Schulwesen betreffen vor allem die Art.143 bis 149 der am 11. August 1919 verabschiedeten Weimarer Reichsverfassung. Sie werden hier zit. n. Ch. Führ, Zur Schulpolitik der Weimarer Republik. Darstellung und Quellen, Weinheim 1972², S. 158-160. Vorliegender Beitrag bezieht sich vor allem auf Art.146, dessen zentrale Passagen lauten: „Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend. Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb ... nicht beeinträchtigt wird... Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen, insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittlere und höhere Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung der Ausbildung.“

sondern „seine Anlage und Neigung ... maßgebend“ sind (Art. 146 Abs.1 WRV). Weder an der als „organisch“ verstandenen (drei-, mit Sonderschule sogar viergliedrigen) Schulstruktur, noch an deren Begründung mit der „Mannigfaltigkeit der Lebensberufe“ wie ihrer begabungsgerechten Entsprechung hat sich bis heute grundsätzlich etwas geändert – trotz Einrichtung von Gesamtschulen in den meisten Bundesländern, deren Abschlussprofile sich jedoch ebenfalls am gegliederten Schulsystem orientieren müssen. Ebenso gilt immer noch – analog zu Art. 146 Abs. 2 WRV –, dass „auf Antrag von Erziehungsberechtigten (Volks-)Schulen ihres Bekenntnisses ... einzurichten“ sind. Nicht zuletzt diese Beharrungskraft der damaligen Verfassungsbestimmungen, die gleichsam Muster vorgeprägt haben, die bis heute *schulbildend* geblieben sind, dürfte zu ihrer tendenziell kritischen Beurteilung bei deutschen Bildungshistorikern beigetragen haben.⁵

Solche Aktualität der Weimarer Schulartikel ist Anlass genug, noch einmal nach den *damaligen* Voraussetzungen und Impulsen, den Positionen der Kompromissparteien wie auch nach der Bewährung der Schulartikel in der Weimarer Zeit zu fragen. Angesichts der jüngsten alarmierenden Daten und der Konstatierung von Rückständigkeit für das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich, speziell bei der Verwirklichung des Rechtes auf

5 Im Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte spricht Bernd Zymek vom „berühmt-berüchtigten ‚Weimarer Schulkompromiß‘“ und sprechen Dieter Lange-wiesche und Heinz-Elmar Tenorth von einem hier bereits erkennbaren „Muster ... , mit dem bildungspolitische Fragen im Reich auch künftig entschieden wurden: in Kompromissen, die mit den hergebrachten Privilegien, z.B. der Religionsgemeinschaften, wie in der Konfessionsfrage, oder des Bildungsbürgertums, wie in der Fortdauer von Schulstruktur und Berechtigungswesen, nicht brachen, und in Formeln, die der unangetasteten Gesetzgebungskompetenz der Länder die je eigene Auslegung eröffneten“ (D. Langewiesche/H.-E. Tenorth, Hg., Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd.V: 1918-1945, München 1989, S. 164 u. 13); vgl. entsprechend H.-E. Tenorth, Geschichte der Erziehung, Weinheim/München 2000³, wo von der Verfassung als einem „Dokument“ die Rede ist, „in dem zugleich Versprechen wie Enttäuschungen für die bildungspolitischen Reformen enthalten sind“ (S. 255).

Bildung für alle,⁶ drängt sich die Frage auf, ob und inwieweit das den Weimarer Schulartikeln zugrunde liegende Verständnis von Chancengleichheit dem politischen Auftrag *heute* überhaupt noch gerecht werden kann.

2. Vorgeschichte, Entstehung und Reichweite der Schulartikel

Bis zum Ersten Weltkrieg war es weithin selbstverständlich, dass sich die Wege von Kindern bereits im Alter von 6 Jahren mit dem Schuleintritt trennten und zwar in doppelter Hinsicht: *vertikal* nach sozialer Stellung und Einkommen der Eltern, die, wenn sie es sich leisten konnten, ihre Kinder nicht in die Volksschule, sondern in eine den höheren Schulen angeschlossene, wesentlich besser gestellte Vorschule schickten; *horizontal* in konfessionsgebundene Volksschulen. „Vor 1914 besuchten 95% aller evangelischen und 90% aller katholischen Kinder eigene Konfessionsschulen, wo entweder der glorreiche, bis in die Gegenwart anhaltende deutsche Aufstieg als Folge der Reformation verherrlicht oder aber Luther und die Folgen als das Werk einer ‚Teufelsbrut‘ dämonisiert wurden.“⁷ Auf dem Lande war die kirchliche Schulaufsicht noch weithin ungebrochen und konnte die Mitarbeit schulpflichtiger Kinder in landwirtschaftlichen Betrieben bis 1918 gesetzlich nicht verhindert werden.⁸

Dieses, schulische wie gesellschaftliche Ungleichheit reproduzie-

6 Vgl. z.B. B. Overwien/A. Prengel (Hg.), Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen/Farmington Hills 2007. – „Kinder von Akademikern beginnen mit hoher Wahrscheinlichkeit später ein Studium: 83 von 100 besuchen eine Hochschule. Von 100 Kindern, deren Eltern nicht studiert haben, schaffen das in Deutschland hingegen nur 23.“ Vom Angebot an Stipendien „profitieren wiederum die Kinder von Akademikern überdurchschnittlich stark“ (Süddeutsche Zeitung v. 10.8.2009, S. 28).

7 H.-U. Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd.3: 1849-1914, München 1995, S. 1195.

8 Vgl. ebd., S. 1195 f.

rende Schulsystem stieß auf Seiten der etablierten Parteien lediglich bei den Linksliberalen (ab 1910 der Fortschrittlichen Volkspartei) auf vorsichtig artikulierte Kritik, die sich weithin mit der des Deutschen Lehrervereins, der Standesorganisation der nicht-konfessionellen Volksschullehrerschaft, deckte. Zentrale Forderungen beider Gruppierungen in der Vorkriegszeit waren Entkonfessionalisierung der Volksschule, Ersetzung der geistlichen durch eine rein staatliche Schulaufsicht, Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts, *allmähliche* Aufhebung der Vorschulen sowie organische Verbindung von Volksschule und höheren Lehranstalten, mit der (unausgesprochenen) Perspektive eines gemeinsamen Unterbaus für das gesamte Schulwesen, um die „tiefe Kluft“ „zwischen einzelnen Stämmen und Klassen des Volkes ... zu mildern.“⁹

Als einzige Partei übte die Sozialdemokratie grundsätzliche Kritik am bestehenden Schulwesen aus der Perspektive der von höherer Bildung so gut wie ausgeschlossenen Arbeiterschaft. Messerscharf analysierte beispielsweise Clara Zetkin in ihrer Rede auf der dritten sozialdemokratischen Frauenkonferenz in Bremen 1904 den Klassencharakter unterschiedlicher Bildungswege, so dass höhere Bildung „den Kindern ... nicht nach Talent und Neigung ..., sondern nach der Vorsicht in der Wahl der Eltern“ zuteil werde, woraus sie Konsequenzen für ein nach verallgemeinerungsfähigen Kriterien organisiertes Bildungswesen zog.¹⁰ Ebenso kritisierte sie die Rolle des Religionsunterrichts als Mittel der herrschenden Klasse zur Aufrechterhaltung ihrer Machtstel-

9 E. Saube, Die politischen Parteien und die preußische Volksschule, Spandau 1913, S. 63.

10 C. Zetkin, Die Schulfrage. Rede auf der dritten sozialdemokratischen Frauenkonferenz in Bremen, 18. September 1904, Berlin 1904, hier zit. n. dies., Revolutionäre Bildungspolitik und marxistische Pädagogik. Ausgewählte Reden und Schriften, hg. v. G. Hohendorf, Berlin 1983, S. 159-171, Zitat S. 162; vgl. zu Zetkin: Ch. Uhlig, Reformpädagogik: Rezeption und Kritik in der Arbeiterbewegung. Quellenauswahl aus den Zeitschriften Die Neue Zeit (1883-1918) und Sozialistische Monatshefte (1895/97-1918), Frankfurt a. M. 2006, Einleitung, S. 59 ff.

lung und verlangte die strikte Trennung von Schule und Kirche. Zwei Jahre später formulierte Clara Zetkin für den Mannheimer Parteitag zusammen mit Heinrich Schulz die bekannten Leitsätze zum Thema „Volkserziehung und Sozialdemokratie“. Sie gipfelten in den zum Teil bereits aus der 48er-Revolution bekannten Forderungen nach Einheitlichkeit, Weltlichkeit und Unentgeltlichkeit des Unterrichts, einschließlich Lehrmittelfreiheit und Verpflegung in den Schulen, weiterhin Gleichberechtigung der Geschlechter in den Lehrkörpern und der Schulverwaltung, Mitwirkungsmöglichkeiten von Eltern und Lehrerschaft, „Arbeitsunterricht in alle(n) Schulen“, „Lehrwerkstätten“, „Pflege der künstlerischen Bildung“ sowie nicht zuletzt „Organisation des inneren Schulbetriebes ausschließlich nach pädagogischen Grundsätzen“.¹¹ Heinrich Schulz hat dieses Programm in seiner 1911 erschienenen Monographie „Die Schulreform der Sozialdemokratie“ ausführlich dargelegt und begründet.¹²

Vergleicht man die hier entwickelten, am Ideal einer gerechten wie menschenwürdigen Schule und Gesellschaft orientierten Grundsätze, Zielperspektiven und Forderungen mit dem im Weimarer Schulkompromiss Erreichten, so kann das Urteil nur negativ ausfallen. Freilich muss man die Umstände des Zustandekommens der Schulartikel berücksichtigen. Vorangegangen waren in der kurzen Phase der Räteherrschaft unmittelbar nach dem militärischen Zusammenbruch im November und Dezember 1918 sehr viel weitergehende Verordnungen und Erlasse, z. B. in Preußen,

11 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Leitsätze zum Thema „Volkserziehung und Sozialdemokratie“ (1906), in: B. Michael/H.-H. Schepp, Die Schule in Staat und Gesellschaft. Dokumente zur deutschen Schulgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen/Zürich 1993, S. 215-219, Zitate S.217; vgl. Uhlig, a.a.O., S. 77-81.

12 H. Schulz, Die Schulreform der Sozialdemokratie, Dresden 1911; veränderte 2.Aufl. (mit revisionistischer Tendenz), Berlin 1919; vgl. zu Schulz: Uhlig, a.a.O. S. 61f.; P.Braune, Die gescheiterte Einheitsschule. Heinrich Schulz – Parteisoldat zwischen Rosa Luxemburg und Friedrich Ebert, Berlin 2004.

wo – nach der bereits während des Krieges erfolgten Spaltung der SPD – mit Adolf Hoffmann und Konrad Haenisch sich ein Unabhängiger und ein Mehrheitssozialist das Kultusministerium teilten und die Trennung von Schule und Kirche bereits ankündigten. Der geschlossene Widerstand des katholischen Machtblocks, einschließlich Hirtenschreiben der preußischen Bischöfe, führten bald zur Rücknahme und zugleich zur Ausbootung Hoffmanns, der offensichtlich Initiator einer raschen grundsätzlichen Lösung gewesen war.¹³ Die Entscheidung für den parlamentarischen Weg schuf nach der verfehlten absoluten Mehrheit der Sozialdemokratie bei den Wahlen zur Nationalversammlung, dem schlechten Abschneiden der Unabhängigen und der Notwendigkeit einer Koalition mit Demokraten (DDP) und Zentrum eine Konstellation, in der die Alternative wohl nur Kompromiss *oder* Scheitern der Verfassungs-, unter Umständen sogar der Friedensverhandlungen lautete, zumal nach dem Ausscheiden der Liberalen aus der Weimarer Koalition angesichts der anstehenden Unterzeichnung des Versailler Vertrages.

Unter diesem Druck entwickelten sich die Schulartikel in drei Phasen¹⁴: Ein erster, aus nur wenigen allgemeinen Sätzen bestehender Regierungsentwurf, der die eigentlichen Streitfragen wie Konfessionsschule, Privatschule und Religionsunterricht noch ausklammerte, wurde im dafür zuständigen Verfassungsausschuss zu einem „ausgebauten System von Bestimmungen über Bildung und Schule gemacht“¹⁵, die in vielen Punkten bereits den späteren Schulartikeln entsprachen. Schließlich wurde um zwei Kompromisse vor al-

13 Vgl. Dokumente und Kommentar in: G.A. Ritter/S. Miller (Hg.), Die deutsche Revolution 1918-1919. Dokumente, 2. erw. u. überarb. Aufl., Hamburg 1975, S. 277-289.

14 Vgl. zur Entstehung der Schulartikel und zu ihrer Bewertung: H. Rosin, Das Schulkompromiß, Berlin 1920; H. Schulz, Der Leidensweg des Reichsschulgesetzes, Berlin 1926, a.a.O., S. 31-71; W. Landé, Die Schule in der Reichsverfassung. Ein Kommentar, Berlin 1929; Richter, a.a.O., insbes. S. 654-672.

15 Landé, a.a.O., S. 39.

lem in Bezug auf das Verhältnis von Kirche und Schule gerungen¹⁶. Wie kaum anders zu erwarten, war eine Verständigung zwischen Sozialdemokraten und linksliberalen Demokraten relativ leicht, während vor allem die Forderung der Sozialdemokratie nach Weltlichkeit, das heißt nach Trennung von Kirche und Schule, auf den erbitterten Widerstand des die Interessen der katholischen Kirche vertretenden Zentrums stieß, dessen Zustimmung zu den Verfassungsartikeln aufgrund der Mehrheitsverhältnisse jedoch notwendig war, während auf die Interessen der evangelischen Kirche wahrnehmenden, Deutschnationalen keine Rücksicht genommen werden musste.

Bereits bei den Verhandlungen im Verfassungsausschuss wurde weitgehende Einigung über die künftige Struktur des Schulwesens - Art. 146 Abs.1 WRV - erreicht. Hier fand die sozialdemokratische Forderung nach „organischer“ Ausgestaltung des öffentlichen Schulwesens und einer „für alle gemeinsamen Grundschule“ Berücksichtigung, nicht aber der Wunsch eines gemeinsamen Schulbesuchs aller Kinder und Jugendlichen bis zum 14. Lebensjahr im Rahmen einer Einheitsschule.¹⁷ Immerhin konnten mit dem im April 1920 – noch von der Weimarer Koalition – beschlossenen Reichsgrundschulgesetz die „vier untersten Jahrgänge“ der Volksschule als für alle gemeinsame Grundschule wie auch die „alsbaldige“ Aufhebung öffentlicher und privater Vorschulen gesetzlich fixiert¹⁸, damit ein einheitliches Bildungsfundament für alle Kinder geschaffen und die Chancen eines Übergangs auf eine weiterführende Schule für die breite Mehrheit der Schülerschaft zumindest verbessert werden, zumal Art.146 Abs. 3 WRV „für den Zugang

16 Vgl. grundlegend Ch. Uhlig, Die Trennung von Schule und Kirche – ein ungelöstes Problem deutscher Bildungsgeschichte, in: Jahrbuch für Pädagogik 2005: Religion – Staat – Bildung, Frankfurt/M. 2006, S. 163-175.

17 Vgl. Schulz, Schulreform der Sozialdemokratie, a.a.O., S. 57 f.

18 Vgl. Reichsgesetz betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen (1920), in: Michael/Schepp, a.a.O., S. 242 f.

Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen ... öffentliche Mittel ..., insbesondere Erziehungsbeihilfen“ für deren Eltern bereitzustellen verlangte. Der Verbesserung von Bildungschancen diene nicht zuletzt die Festlegung der allgemeinen Schulpflicht im Rahmen der Volksschule auf mindestens 8 Schuljahre, die Ausdehnung der sich daran anschließenden Fortbildungsschule bis zum 18. Lebensjahr sowie die Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel in der Volksschule, allerdings nur hier. Ausgeschlossen aus der gemeinsamen Grundschule blieben die „Hilfsschulklassen“. ¹⁹

Lässt sich die Reduktion der sozialdemokratischen Forderung nach einer 8jährigen Einheitsschule auf die 4jährige Grundschule noch als wirklicher Interessenausgleich und schulreformerischer Fortschritt ansehen, fällt eine solche Bewertung für den mit dem Zentrum geschlossenen ersten und zweiten Weimarer Schulkompromiss zum Verhältnis von Schule und Kirche sehr viel schwerer. Denn mit der verfassungsmäßigen Verankerung von Bekenntnisschule (Art.146, Abs.2) und Religionsunterricht als „ordentlichem Lehrfach“ (Art.149 Abs.1 WRV) wurde der Gedanke „einer für alle Klassen und Bekenntnisse gemeinsamen Grundschule“ – so der Wortlaut des demokratisch-sozialdemokratischen Antrags bei den Verhandlungen im Verfassungsausschuss²⁰ – konterkariert²¹, auch

19 Ausdrücklich heißt es im Reichsgrundschulgesetz §1, Abs.2: „Auf Hilfsschulklassen findet diese Bestimmung (einer allgemeinen Grundschule, W.K.) keine Anwendung“, zit. n. Michael/Schepp, a.a.O., S. 242.

20 Zit. n. Landé, a.a.O., S.34; dort ist sogar noch von „einer für alle Klassen und Bekenntnisse gemeinsamen Grundschule (der allgemeinen Volksschule)“ die Rede, eine Formulierung, die auch die weitergehende Forderung der Sozialdemokratie nach einer Einheitsschule bis zum14. Lebensjahr abdecken würde.

21 Der „maßgeblich an der Ausarbeitung des schließlich erzielten Kompromisses“ beteiligte (Richter, a.a.O., S. 495 f.) Heinrich Schulz hat die tieferliegende Ursache für das Scheitern einer weltanschaulich neutralen Schule wie folgt beschrieben: „Die Kinder werden schon durch das Elternhaus in die Geisteskämpfe hineingezogen; die Eltern wollen durch Schulen, von denen sie sich die Pflege ihrer grundsätzlichen Auffassung am besten versprechen, ihre Kinder auch durch die Schule für sich und ihre Überzeugung gewinnen. Jeder aber glaubt von sich, das einzig Wahre und Richtige gefunden zu haben, und damit den andern überlegen

und gerade wenn dissidentischen Eltern als Äquivalent die Möglichkeit zur Einrichtung weltlicher Schulen geboten werden sollte. Hatte der erste Schulkompromiss zwischen Sozialdemokratie und Zentrum noch die „vorbehaltlose Gleichberechtigung“ von (christlicher) Simultan-, Bekenntnis- und weltlicher Schule als „möglichen Formen der öffentlichen Volksschule“ vorgesehen²², wurde im zweiten – als Entgegenkommen gegenüber der DDP, die an diesem Kompromiss wiederum beteiligt war, – der Simultanschule eine Vorzugsstellung eingeräumt – Bekenntnis- oder weltanschauliche Schulen sollten „auf Antrag von Erziehungsberechtigten“ eingerichtet werden können (Art. 146 Abs.2 WRV).²³ Eine solche Lösung hätte sicherlich den Charakter eines Kompromisses gehabt, wenn sie nicht durch Art. 174 quasi aufgehoben worden wäre. Dieser konstatierte nämlich unmissverständlich, dass es „bis zum Erlaß“ eines – im Übrigen von der SPD bereits vor dem Ersten Weltkrieg geforderten - Reichsschulgesetzes, das „Näheres“ bestimmen sollte (Art. 146 Abs.2 WRV), „bei der bestehenden Rechtslage“ blieb. Das Scheitern entsprechender Verhandlungen – „sowohl durch den fortschreitenden Erosionsprozeß des Liberalismus als auch durch den kulturpolitischen Rechtskurs des Zentrums“ verursacht²⁴ - bedeutete die Zementierung der Vorkriegsverhältnisse: „für den Hauptteil des Reichsgebietes“ eine „Status-quo-Garantie“ der Konfessionsschule als „verfassungsmäßiger Schulform“, „für die Simultanschulgebiete, daß die Länder hier weder die Konfessionsschule noch die weltliche Schule einführen durften“ und für „Gebiete, in denen Simultan- und Konfessionsschulen parallel be-

zu sein.“(Schulz, Leidensweg, a.a.O., S. 70f.) Zu Recht weist freilich Richter darauf hin, „daß gerade das Privatschul- und Elternrecht vor allem im Interesse der Kirchen durchgesetzt wurde“ (Richter, a.a.O., S. 654).

22 Richter, a.a.O., S. 667.

23 Vgl. ebd., S. 667 f.

24 Ebd., S. 672; Hans-Ulrich Wehler spricht von konsequenter Torpedierung des Schulgesetzes bis 1933 und von Missachtung des Verfassungsauftrages durch das Zentrum (H. U. Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4: 1914-1949, München 2003, S. 452).

standen“, dass „die Errichtung von weltlichen Schulen unzulässig“ war.²⁵ So blieb als einziges Zugeständnis des politischen und weltanschaulichen Kontrahenten die in Art. 149 Abs.2 WRV den Erziehungsberechtigten eingeräumte Möglichkeit, Kinder vom Religionsunterricht und von kirchlichen Feiern abzumelden – hier lag der Ansatzpunkt für die spätere Einrichtung sog. bekenntnisfreier (weltlicher) Sammelschulen.

Wenigstens Erwähnung verdient die Aufnahme weiterer sozialdemokratischer Forderungen in die Verfassung: in Art. 143 Abs.2 WRV die Akademisierung der Lehrerausbildung, in Art. 148 Abs.1 WRV die Maßgabe, dass „in allen Schulen ... sittliche Bildung (und) staatsbürgerliche Gesinnung ... im Geiste ... der Völkerverständigung zu erstreben“ ist und die Bestimmung von Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht zu „Lehrfächer(n) der Schule“. Doch blieb es bei Absichtserklärungen: Ein Reichsgesetz für eine entsprechende Umorganisation der gesamten Lehrerausbildung kam nicht zustande, so dass es bei wenigen Ansätzen dazu, etwa in Jena, Hamburg oder Braunschweig²⁶, blieb; ebenso wenig ließen sich die von der Sozialdemokratie mit Art. 148 Abs.1 WRV verfolgten Intentionen verbindlich machen, zumal die Semantik wiederum auf unverbindlichen Kompromiss ausgerichtet war: Sittliche Bildung und staatsbürgerliche Gesinnung sollten „im Geiste *des*

25 Ebd., S. 668; L. Richter macht interessanterweise für diese Entwicklung nicht die „Verfassungsväter“ verantwortlich, sondern sieht die Ursache für das Scheitern der in Art. 146 Abs.2 WRV gefundenen Kompromissvereinbarung darin, dass sich „die Hoffnung“ ihrer Initiatoren auf jene verfassungstragende Parteienmehrheit der Mitte, die die erkennbaren Schwächen der Schulbestimmungen in einem politischen Willensakt hätte überwinden können, ... nicht erfüllte“ (ebd., S. 671).

26 Vgl. als zeitgenössischen Überblick: A. Eckardt, Der gegenwärtige Stand der neuen Lehrerbildung in den einzelnen Ländern Deutschlands und in außerdeutschen Staaten, Weimar 1927; zu Hamburg: G. Geißler, Eingliederung der Lehrerbildung in die Universität. Das Hamburger Beispiel, Weinheim/Basel 1973; zu Braunschweig: U. Sandfuchs, Universitäre Lehrerausbildung in der Weimarer Republik und im Dritten Reich. Eine historisch-systematische Untersuchung am Beispiel der Lehrerausbildung an der Technischen Hochschule Braunschweig (1918-1940), Bad Heilbrunn/Obb. 1978.

deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung“ erstrebt werden (Kursiv W.K.), mit dem Ergebnis, dass zeitgenössische didaktische Auslegungen vorwiegend den „Geist des deutschen Volkstums“ akzentuierten, die Völkerversöhnung dagegen eher vernachlässigten. Ebenso fehlten Hinweise auf eine republikanische, demokratische und liberale Ausrichtung der Staatsbürgerkunde wie auch auf den im sozialdemokratischen Programm für *alle* Kinder und Jugendliche geforderten *Hand*-Arbeitsunterricht, so dass auch hier der Interpretation von konservativer Seite Tor und Tür geöffnet war.

3. Die Schulartikel in der Weimarer Republik

Wie kaum anders zu erwarten, erhielten die Weimarer Schulartikel, besonders der Schulkompromiss, selbst innerhalb der Kompromissparteien wenig Anerkennung. „Die Fronten in der Presse (standen sich) unversöhnlich gegenüber. Die auf Ausgleich und Toleranz bedachten Verfassungsbestimmungen fanden in der publizistischen Öffentlichkeit keine Entsprechung.“²⁷ In der SPD „herrschte verbreiteter Unmut ... Bereits auf dem Parteitag in Weimar ... vom 10. bis 15. Juni (1919) ... kurz vor der zweiten Lesung im Verfassungsausschuss wurde die Ablehnung der Basis gegen Abgeordnete laut, die in Hauptforderungen des Proletariats, wie zum Beispiel der Schulreform, nicht gemäß dem Erfurter Programm stimmten.“²⁸ Die kommunistische Seite warf der Mehrheitssozialdemokratie vor, sie habe sich „als gehorsamer Diener der kapitalistischen Ordnung bürgerlichem Diktat löblich unterworfen“²⁹; der Vorsitzende des Bundes Entschiedener Schulreformer, Paul Oestreich, sprach

27 Richter, a.a.O., S. 662.

28 W.Wittwer, Die sozialdemokratische Schulpolitik in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur politischen Schulgeschichte im Reich und in Preußen, Berlin 1980, S. 99.

29 C. Zetkin, Zu den Schulartikeln der Weimarer Verfassung 11. August 1919, zit. n. Zetkin, Revolutionäre Bildungspolitik ..., Ausgewählte Reden und Schriften, a.a.O., S. 287 f., Zitat S. 287.

gar von einem „inneren Versailles“, bei dem „innerhalb der neuen Grenzen der Volksrest in einander entfremdete konfessionelle Splitter zerschlagen“ worden sei.³⁰

Im Unterschied zur Kritik der Linken, die auf weitergehende Reformen zielte, richtete sich die der Rechten – vor allem der Deutschnationalen, des Philologenverbandes und konservativer Elternvereinigungen – gegen die Beseitigung privater Vorschulen, die 4jährige Dauer der Grundschule wie auch deren Verbindlichkeit für alle Kinder, wobei von „Kinderzwangszuchthaus“ gesprochen wurde.³¹ „Das Interesse der konservativen Opposition bestand darin, Ansprüche auf Privilegien als Freiheitsrechte des einzelnen gegen den Staat auszugeben.“³²

Dies bestätigt die – aufgrund mehrmaliger Verschiebung erst nach den Juniwahlen 1920 und dem Ende der Weimarer Koalition – in Berlin durchgeführte Reichsschulkonferenz, auf der Repräsentanten aller bildungspolitisch relevanten Gruppierungen u. a. über die künftige Struktur des Bildungswesens beraten, nicht aber entscheiden sollten. Von den überproportional stark vertretenen Philologen wurde dabei die einheitliche Grundschule zwar nicht generell in Frage gestellt, wohl aber ihre vierjährige Dauer wie auch die Verweigerung eines vermeintlichen Rechts wohlhabender Eltern, „ihren Kindern in den ersten Schuljahren eine intensivere und sorgfältigere Schulung angedeihen zu lassen, ... als die Grundschule mit ihren großen Klassen und ihrer ungleichartigen

30 P.Oestreich, Freie Bahn fürs Zentrum!(1919), in: Ders., Es reut mich nicht! Schulpolitische Kämpfe zwischen Revolution und Kapp-Putsch, Leipzig o.J.(1923), S. 21-33, Zitat S. 21

31 So schon in der ersten Beratung des Grundschulgesetzes der Abg. Dr. Oberföhrer (DNVP) zur Ausschaltung des privaten Schulwesens und des Privatunterrichts aus dem Primarstufenbereich, zit. n. K.H. Nave, Das Grundschulproblem. Eine schulpolitische Studie, Phil. Diss. Köln 1959, S. 132.

32 L. von Friedeburg, Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch, Frankfurt a. M. 1989, S. 221

Schülerschaft sie jemals wird geben können“.³³ Dagegen plädierte der Generalsekretär des Deutschen Lehrervereins, Johannes Tews, für eine Ausdehnung der Grundschule auf 6 Jahre und sah deren Aufgabe nicht zuletzt darin, die Jugend „durch das Zusammenleben im bildungs- und eindrucksfähigsten Alter ... über die gesellschaftlichen und sonstigen Trennungen hinweg zu einem alle verbindenden Volks- und Staatsbewusstsein gelangen“ zu lassen.³⁴ Die Übergangsauslese für weiterführende Schulen nach 4 wie nach 6 Jahren wurde nun auch wissenschaftlich mit Ergebnissen der Pädagogischen Psychologie zu begründen versucht, denen zufolge sich zu diesem Zeitpunkt „deutliche Zeichen der Differenzierung in der geistigen Entwicklung in größerer Zahl“ einstellen, „ein kleiner Prozentsatz frühzeitig theoretisch Begabter ... sich deutlich von der großen Masse der in praktischen Neigungen Verharrenden“ abheben lassen sollte.³⁵ Nur wann dieser Zeitpunkt gekommen war, ob „ungefähr mit dem neunten bis zehnten Lebensjahr bei den Knaben, mit dem zehnten bis zwölften bei den Mädchen“, wie Georg Kerschensteiner behauptete³⁶, oder erst „im Alter von 11 bis 13 Jahren“, und zwar unabhängig vom Geschlecht, wie Johannes Tews vorgab³⁷, blieb reichlich diffus, ebenso die Antworten auf die Frage, ob entsprechende Entwicklungen auf genetische oder milieuspezifische Faktoren zurückzuführen seien. Inzwischen hat eine Vielzahl von Untersuchungen besonders seit den 60er Jahren ge-

33 Die Reichsschulkonferenz 1920. Ihre Vorgeschichte und Vorbereitung und ihre Verhandlungen. Amtlicher Bericht, erstattet vom Reichsministerium des Innern, Leipzig 1921, Reprint Glashütten/Ts. 1972, S. 87.

34 Ebd., S. 151. Ausgenommen davon blieben auch hier „blinde, taubstumme, schwerhörige, sprachleidende, schwachsinnige, schwach befähigte krankhaft veranlagte, sittlich gefährdete Kinder sowie ... Krüppelkinder“, für die „erzieherisch und unterrichtlich besonders zu sorgen“ sei (ebd., S. 153). Diese Position vertraten im übrigen nachdrücklich auch die Interessenvertreter der Hilfsschule selbst, weil die davon betroffenen Kinder im Zuge der „Aussonderung“ „am besten ... für das wirtschaftliche Leben brauchbar gemacht“ und umgekehrt „die normal Begabten einen ruhigen und ungehemmten Fortschritt in der Grundschule ... erfahren können“ (ebd., S. 521).

35 So der Münchener Pädagoge Georg Kerschensteiner, ebd. S. 123.

36 Ebd.

37 Ebd., S. 151.

zeigt, dass jede Form von Übergangsauslese, sei es nach der 4. oder der 6. Klasse, mit einer hohen Fehlerquote behaftet ist und nach wie vor zu großer Chancenungleichheit im Schulwesen führt.³⁸

In den folgenden Jahren ging es freilich schon bald nicht mehr um die Frage einer Ausdehnung des gemeinsamen Schulbesuchs, wie sie vor allem der Bund Entschiedener Schulreformer mit dem von ihm propagierten Modell der Einheits-, Lebens- und Produktionsschule forderte³⁹, sondern um die Verteidigung des in der Weimarer Verfassung bzw. mit dem Reichsgrundschulgesetz Erreichten. Denn mit schwindendem Einfluss der Weimarer Koalitionsparteien und zunehmender Präsenz von Volkspartei (DVP) und Deutschnationalen im Reichstag wie in der Regierung gefährdete die Agitation von Konservativen, Rechtsparteien und entsprechenden bürgerlichen Elternvereinen selbst die 4jährige einheitliche Grundschule. Doch gelang es ihnen mit dem 1925 verabschiedeten so genannten Kleinen Grundschulgesetz lediglich, „im Einzelfall“ für „besonders leistungsfähige Schulkinder nach Anhören des Grundschullehrers unter Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde“ die „Aufnahme in eine mittlere oder höhere Schule“ bereits „nach 3jähriger Grundschulpflicht“ zu erreichen, wohingegen generell noch einmal ausdrücklich betont wurde, dass „der Lehrgang der Grundschule ... vier Jahresklassen (Stufen)“ umfasse.⁴⁰ „Das Bündnis der Demokraten im Parlament beschirmte die Grund-

38 Vgl. etwa H. Roth (Hg.), *Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschung*, Stuttgart 1968; H.-G. Rolff, *Sozialisation und Auslese durch die Schule*, Heidelberg 1980⁹, S. 179 ff.; zuletzt Overwien/Prengel, a.a.O.

39 Vgl. P. Oestreich, *Die Schule zur Volkskultur*, München/Leipzig 1923, dazu mit Skizze und Einführung W. Keim, Paul Oestreichs „elastische Einheitsschule“, in: Ders. (Hg.), *Kursunterricht – Begründungen, Modelle, Erfahrungen*, Darmstadt 1987, S. 251-259.

40 Gesetz, betreffend den Lehrgang der Grundschule vom 18. April 1925, zit. n. Führ, a.a.O., S. 163; vgl. zur Entstehung und zu den Verhandlungen im Reichstag Nave, a.a.O., S. 213 ff. 1927 kam es zu einer weiteren Novellierung des Reichsgrundschulgesetzes, mit der ein Aufschub von Abbau und Auflösung privater Vorschulen und Vorschulklassen gewährt wurde für den Fall, dass damit „erhebliche wirtschaftliche Härten für die Lehrkräfte oder die Unterhaltsträger“ verbunden seien (vgl. ebd., S. 164).

schule gegen die Elternvereine“.⁴¹ Ja, die Grundschule wurde sogar bevorzugter Ort und „allgemeines Feld für die innere Reform“⁴² mit starkem reformpädagogischem Engagement.⁴³ Aufgrund der skizzierten rechtlichen Prämissen änderte sich jedoch nur wenig an ihrer immer noch weitgehend konfessionellen Ausrichtung mit 55% evangelischen und 29% katholischen, insgesamt also 84% konfessionsgebundenen Grundschulen; simultane und erst recht weltliche Schulen blieben in der Minderheit.⁴⁴

An eine weitergehende Integration des Schulsystems über die 4jährige Grundschule hinaus war schon deshalb nicht zu denken, weil nativistische Theorien, die Begabung mit sozialer Schicht korrelierten, im Laufe der 20er Jahre an Bedeutung gewannen. Buchtitel des späteren sächsischen Nazi-Kultusministers Wilhelm Hartnacke wie „Naturgrenzen geistiger Bildung“ (1930), „Bildungswahn – Volkstod!“ (1932) oder „Die Ungeborenen. Ein Blick in die geistige Zukunft unseres Volkes“ (1936) stellten, wenn man so will, eine Art Gegenprogramm, zu den - zumindest in Grundzügen - an Chancengleichheit orientierten Prämissen der Weimarer Schulartikel dar.⁴⁵

41 Von Friedeburg, a.a.O., S. 230.

42 Ebd., S. 221.

43 Dies belegen bereits die vom Reichsministerium des Innern herausgegebenen „Richtlinien über Zielbestimmung und innere Gestaltung der Grundschule“ vom 18.7.1921, in denen es etwa heißt: „Ziel (der gemeinsamen Grundschule, W.K.) ist die allmähliche Entfaltung der kindlichen Kräfte aus dem Spiel- und Bewegungstrieb zum sittlichen Arbeitswillen, der sich innerhalb der Schulgemeinschaft betätigt.“ (Zit. n. H.Hettwer, Lehr- und Bildungspläne 1921-1974, Bad Heilbrunn/Obb. 1976, S. 9).

44 Vgl. H.-U. Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4: 1914-1949, München 2003, S. 454.

45 Vgl. W. Hartnacke, Naturgrenzen geistiger Bildung, Inflation der Bildung – Schwindendes Führertum – Herrschaft der Urteilslosen, Leipzig 1930; ders., Bildungswahn – Volkstod!, München 1932; ders., Die Ungeborenen. Ein Blick in die geistige Zukunft unseres Volkes, München 1936; vgl. zu Hartnacke: W. Keim, Erziehung unter der Nazi-Diktatur, 2 Bde., Darmstadt 1995/97, Bd. 1, S. 51 f.; J.Reyer, Eugenik und Pädagogik, Weinheim/ München 2003, S. 127 ff.

Ungeachtet der für eine weitergehende Chancengleichheitspolitik ungünstigen Tendenzen ist nicht zu vergessen, dass die Schulartikel der Weimarer Verfassung zumindest für eine beachtliche Zahl von Reformschulen Freiräume schufen, vor allem dann, wenn diese Schulen politische Protektion durch die Parteien der Weimarer Koalition, insbesondere von Seiten der SPD, gelegentlich auch der USPD, genossen. Zu diesen Reformschulen gehörten viele der in Preußen „über den Weg der Abmeldung vom Religionsunterricht“, wie sie Art. 149 Abs. 2 WRV ermöglichte, buchstäblich „erkämpfte“ weltliche Schulen.⁴⁶ Sie firmierten aufgrund der weiterhin gültigen preußischen (Vorkriegs-)Bestimmungen über die Konfessionsschule behördlicherseits als „evangelische Schulen ohne Religionsunterricht“, entwickelten sich jedoch z. B. in Berlin – unter dem Namen „Lebensgemeinschaftsschulen“ – oder in Braunschweig „in beachtlichem Ausmaß zu Reformzentren einer ‚neuen‘ Schule im Sinne einer demokratischen, sozialistisch geprägten Republik“.⁴⁷ Wenigstens in *einem* Reformmodell, nämlich in Fritz Karsens Karl-Marx-Schule im Berliner Arbeiterviertel Neukölln, ist die in Art. 146 Abs.1 WRV festgeschriebene Forderung nach *organischer* Ausgestaltung des öffentlichen Schulwesens konsequent in Richtung auf eine durchlässige Einheitsschule hin umgesetzt worden. Dem herkömmlichen realgymnasialen Zweig der Schule (mit dem Schwerpunkt neuerer Fremdsprachen) wurden zu diesem Zweck

46 N. Ebert, Zur Entwicklung der Volksschule in Berlin in den Jahren 1920-1933 unter besonderer Berücksichtigung der Weltlichen Schulen und der Lebensgemeinschaftsschulen, Paed. Diss. Humboldt-Universität Berlin 1990 (unveröffentlicht.), S. 51; Ebert beschreibt am Beispiel der ersten weltlichen Volksschule Preußens in Berlin-Adlershof den mühseligen Prozess des Genehmigungsverfahrens (S. 45ff.). Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen: F. Theegarten (Hg.), Sammelklassen und Sammelschulen für die nicht am Religionsunterricht teilnehmenden Kinder. Zusammenstellung der einschlägigen Ministerialerlasse, Berlin 1926, ²1927.

47 G. Radde, Schulreform in Berlin am Beispiel der Lebensgemeinschaftsschulen, in: U. Amlung u.a.(Hg.), „Die alte Schule überwinden“. Reformpädagogische Versuchsschulen zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, Frankfurt/M. 1993, S. 89-106, Zitat S. 91. Vgl. für Braunschweig: U. Sandfuchs, Die weltlichen Schulen im Freistaat Braunschweig: Schulpolitischer Zankapfel und Zentren der Schulreform, in: Amlung u. a., a.a.O., S. 221-246.

eine *Aufbauschule* (mit Übergangsmöglichkeit auf die in diesem Falle 6jährige höhere Schule nach 7 Jahren Volksschule) und in der Regel dreijährige so genannte *Arbeiter-Abiturientenkurse* für befähigte Volksschulabsolventen mit abgeschlossener Berufsausbildung angefügt, ebenso die höhere Schule mit einer räumlich nahe gelegenen Volksschule, schließlich mit einem Studienseminar für Referendare verbunden, um auf diesem Wege das starre Nebeneinander unterschiedlicher Schulformen wie die vom Schulbetrieb isolierte Lehrerausbildung zu überwinden. Karsens Schule machte übrigens auch mit dem in der Verfassung geforderten Arbeitsunterricht (im Sinne einer sozialen Arbeitsschule) und mit Erziehung zu staatsbürgerlicher Gesinnung im Geiste der Völkerversöhnung Ernst, letzteres beispielsweise im Rahmen regelmäßiger Studienfahrten ins Ausland. Nicht zufällig bekamen sowohl die weltlichen Reformschulen als auch insbesondere die Karl-Marx-Schule in Berlin-Neukölln schon früh bürgerliches Ressentiment zu spüren; Karsen wurde bereits am 21. Februar 1933, also noch vor dem Reichstagsbrand, als Schulleiter suspendiert, seine Schule nazifiziert⁴⁸, ebenfalls im Februar 1933 das Ende so genannter weltlicher Schulen verfügt und ihre zum Teil gewaltsame Auflösung betrieben.⁴⁹

4. Zur Rezeption der Schulartikel nach 1933 und nach 1945

Während der Nazizeit blieben die Schulartikel der Weimarer Verfassung – trotz gründlicher Nazifizierung des gesamten Bildungs- und Erziehungswesens – zumindest formell weiter in Kraft. Zwar

48 Vgl. zu Fritz Karsens Reformschule in Berlin-Neukölln: G. Radde, Fritz Karsen. Ein Berliner Schulreformer der Weimarer Zeit. Erweiterte Neuauflage, Frankfurt/M. 1999; W. Keim, Gesamtschule mit reformpädagogischem Profil. Zur Aktualität von Fritz Karsens Konzept der Einheits- und sozialen Arbeitsschule, in: Die Deutsche Schule 94(2002), S. 355-368.

49 Vgl. W. Keim, Erziehung unter der Nazi-Diktatur, 2 Bde., Darmstadt 1995/97, Bd.1, S. 94 ff.

wurden bis 1941 sämtliche Bekenntnis- in Gemeinschaftsschulen (mit Religionsunterricht) umgewandelt, ein Anfang 1937 fertiggestellter Entwurf für ein entsprechendes Schulgesetz „stieß aber wegen der darin enthaltenen Verletzung der Konkordatsverpflichtung (vom Juli 1933, W.K.) auf Bedenken“ und fand letztlich keine Zustimmung Hitlers.⁵⁰ Die Vereinheitlichung des mittleren und höheren Schulwesens im Zuge der Neuordnung von 1937/39 lag durchaus auf der Linie von Art. 146 Abs.1 WRV, die im April 1936 durch Reichsgesetz verfügte Aufhebung noch bestehender privater Vorschulen realisierte sogar – mit 16jähriger Verspätung! – endlich den Auftrag des Reichsgrundschulgesetzes vom April 1920 zur Auflösung sämtlicher Vorschulen und Vorschulklassen bis spätestens zum Schuljahr 1929/30, der „von einigen Ländern nie eingelöst worden“ war.⁵¹

Nach der formellen Außerkraftsetzung der Weimarer Verfassung durch das Besatzungsstatut haben die Schulartikel auch die Nachfolgegesetze und -verfassungen direkt und indirekt beeinflusst. So bereits das 1946 verabschiedete *Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule*⁵² der Sowjetischen Besatzungszone wie die Artikel zu „Erziehung und Bildung“ der *DDR-Verfassung von 1949*⁵³ – beide „noch weitgehend frei von parteidogmatischen Formeln“.⁵⁴ Nicht nur die Diktion wie das „organisch gegliederte ... Schulsystem“ (46er-Gesetz, §2) und die für alle Kinder obligatorische Grundschule (§3) erinnern an Weimar, sondern auch die 1946 und

50 R. Eilers, Die nationalsozialistische Schulpolitik. Eine Studie zur Funktion der Erziehung im totalitären Staat, Opladen 1963. S. 91.

51 O. Ottweiler, Die Volksschule im Nationalsozialismus, Weinheim/Basel 1979, S. 93. „Insgesamt bestanden Mitte ... 1935 im Reich 319 private Vorschulen, in denen 14.220 Schüler von 809 Lehrkräften unterrichtet wurden“(ebd., S.94). Ihre Auflösung war 1937 abgeschlossen.

52 Abgedruckt in: Michael/Schepp, a.a.O., S. 341-345, Skizze zum Schulaufbau nach diesem Gesetz S. 346.

53 Abgedruckt in: B. Michael/H.-H. Schepp (Hg.), Politik und Schule von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart, Bd.2, Frankfurt/M. 1974, S. 245-253.

54 Vorspann Hg. zum 1946er-Gesetz in: Michael/Schepp, Die Schule in Staat und Gesellschaft, a.a.O., S. 341.

1949 formulierte Grundposition einer 8jährigen unentgeltlichen weltlichen Einheitsschule, wie sie die SPD 1919 vergeblich durchzusetzen versucht hatte. In den verschiedenen Beratungen des 1946er-Gesetzes⁵⁵ lebten kurzzeitig die alten Kontroversen noch einmal auf: Die Ost-CDU (als interkonfessionelle Nachfolgepartei des Zentrums) forderte „neben der Zulassung von Privatschulen unter anderem ... ,daß die Kräfte des Christentums in der Schule voll zur Geltung kommen‘; die Kirchen, insbesondere die katholische, bestanden auf der Bekenntnisschule“.⁵⁶ Zwar dürfte das Gesetz ohne den Rückhalt durch die Sowjetische Militäradministration, von der auch die Initiative zu dessen Erarbeitung ausgegangen war, kaum durchsetzbar gewesen sein, doch entsprach es inhaltlich – Positionen des Bundes Entschiedener Schulreformer aus den 20er Jahren aufnehmend - voll den Vorstellungen *beider* sozialistischer Parteien, SPD und KPD, die das Gesetz in seinen Grundzügen bereits vor ihrer, teilweise unter starkem Druck der sowjetischen Besatzungsmacht zustande gekommenen Vereinigung beschlossen hatten.

Das *Grundgesetz* verzichtete im Unterschied zur Weimarer Verfassung „auf die Möglichkeit inhaltlicher und struktureller Vorgaben zur Vereinheitlichung der Länderbildungspolitiken weitgehend“⁵⁷, mit Ausnahme der auch in der Weimarer Verfassung zentralen Regelungen bezüglich des Verhältnisses von Schule und Kirche. Dabei wurde nun das bereits 1919 von der Verfassung vorgesehene, aber aus den genannten Gründen nicht zum Zuge gekommene

55 Vgl. G.Geißler, Geschichte des Schulwesens in der Sowjetischen Besatzungszone und in der Deutschen Demokratischen Republik 1945 bis 1962, Frankfurt/M. 2000, S. 85-99.

56 Ebd., S. 87.

57 L.R.Reuter, Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, in: Ch. Führ/C.-L. Furck (Hg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI,1: 1945 bis zur Gegenwart. Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 35-57, hier S. 37; die zentralen Art. d. GG in: Michael/Schepp, Die Schule in Staat und Gesellschaft, a.a.O., S. 405-410.

„konfessionelle Elternrecht“ ohne Vorbehalt verfassungsrechtlich abgesichert (Art.7 Abs.2, 5 GG), darüber hinaus von Art 6 Abs.2 GG ein – „durch einfaches Schulrecht, Rechtslehre und insbesondere Gerichtsentscheidungen ausgestaltet(es)“ – „pädagogisches Elternrecht“ als „Bildungsgang-Auswahlrecht“ zwischen den „pädagogisch-konzeptionellen Angeboten öffentlicher und nichtstaatlicher Träger“ abgeleitet.⁵⁸ Unter dem Aspekt Chancengleichheit ist nicht unerheblich, dass Weimarer Verfassung und Grundgesetz mit nahezu identischen Formulierungen die Einrichtung von Privatschulen an die Voraussetzung knüpfen, dass „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“(Art.147 Abs.1 WRV u. Art.7 Abs.4 GG).

5. Die Schulartikel der Weimarer Verfassung vor dem Hintergrund aktueller bildungspolitischer Herausforderungen

Die vor 90 Jahren verabschiedeten und in Kraft gesetzten Schulartikel der Weimarer Verfassung haben zum ersten Mal in Deutschland, wenn auch eher indirekt, einen verbindlichen Maßstab für ein gerechtes Bildungswesen grundgelegt. Sie gehörten nicht zufällig zum zweiten Hauptteil der Verfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, wobei sich einem späteren Verfassungskommentar zufolge dem Grundrecht der Gleichheit „alle die Bestimmungen“ zuordnen lassen sollten, die bestrebt waren, „gesellschaftliche und wirtschaftliche Unterschiede aus dem Schulwesen nach Möglichkeit auszuschalten“⁵⁹. Obwohl Chancengleichheit als Ideal an keiner Stelle der Verfassung ausdrücklich thematisiert wird, lässt sie sich doch als Kontur erkennen.

⁵⁸ Reuter, a.a.O., S. 37.

⁵⁹ Landé, a.a.O., S. 25

Wichtigste Konsequenz dieser Maßgabe war die Schaffung des gemeinsamen Fundaments der einheitlichen 4jährigen Grundschule, von dem aus sich die Chancen zum Übergang auf weiterführende Schulen für die bisher Ausgeschlossenen zweifellos verbesserten, ohne freilich Chancengleichheit im Sinne gleicher Zugangsmöglichkeiten herstellen zu können; daran änderte auch die Bereitstellung von Stipendien und Beihilfen wenig. Heute wissen wir, dass es zu einem weitergehenden Ausgleich gesellschaftlich produzierter Chancenungleichheit einer systematischen Frühförderung benachteiligter Kinder, sehr viel stärkerer individueller Förderung im Grundschulalter in möglichst kleinen Lerngruppen, des Verzichts auf frühe Selektion im Rahmen so genannter Übergangsauslese und einer wesentlich längeren *gemeinsamen* Schulzeit mit breitem Anregungs-, Förderungs- und Beratungspotential bedarf – die skandinavischen Erfahrungen zeigen, welche Erfolge auf diesem Wege möglich sind.⁶⁰ Der Rückblick auf die Weimarer Republik verdeutlicht aber auch, dass es einer konsequenteren Bildungspolitik bedurft hätte, um zumindest die in der Verfassung verankerten Maßnahmen zum Abbau von Privilegien – beispielsweise die Auflösung sämtlicher Vorschulen – auch politisch umzusetzen; wie gesehen, gelang dies beschämenderweise erst den Nazis!

Chancengleichheit darf jedoch nicht ausschließlich, ja nicht einmal in erster Linie unter dem Aspekt des individuellen Schulerfolgs, sondern muss ebenso unter dem der Entwicklung von Gemeinsamkeit, von Erfahrungen mit Gleichheit und Differenz⁶¹ gesehen

60 Vgl. Overwien/Prenzel, a.a.O., mit wichtigen internationalen Erfahrungen: J.Dimenäs u.a.(Hg.), *Our Children – How can they succeed in school? A European Project about Mixed Ability and Individualised Learning*, Jyväskylä, Finnland 2006; K. Höhmann u.a.(Hg.), *Lernen über Grenzen*, Opladen 2009.

61 Vgl. zur Spannungsfigur von Gleichheit und Differenz: A. Prenzel, *Gesamtschule – Schule der Vielfalt*, in: *Die Deutsche Schule* 87(1995), S. 408-420; zu einer Pädagogik von Gleichheit und Differenz: K. Bräu/U. Schwerdt (Hg.), *Heterogenität als Chance. Vom produktiven Umgang mit Gleichheit und Differenz in der Schule*, Münster 2005.

werden. Dieser Gedanke spielte schon in frühen Begründungen der einheitlichen Grundschule eine wichtige Rolle und ist während der gesamten Weimarer Zeit aktuell geblieben, wenn zum Beispiel die Aufgabe der gemeinsamen Schule mit einer Erziehung „zum Dienen, Helfen, Rücksichtnehmen“ umschrieben und ihr der Stellenwert einer „Lebensfrage für die Kinder eines individualistischen Zeitalters, einer atomisierten Gesellschaft, einer zerfallenen Gemeinschaft“ zugesprochen wurde.⁶² Die Fortschreibung der Bekenntnisschule wie auch die Torpedierung eines Reichsschulgesetzes auf der Grundlage wenigstens des in Weimar ausgehandelten Kompromisses mit der Simultanschule als Regelschule verwehrte den Schülern Erfahrungen mit Gleichheit und Differenz in einem ganz zentralen Bereich, ebenso wie die Separierung von als lernschwach und behindert geltenden Kindern in sog. Hilfs- später Sonder-, heute Förderschulen.

Der Abbau von Privilegien im Schulsystem wie der Gedanke einer einheitlichen Schule für alle Kinder stehen in engem Zusammenhang mit dem Elternrecht, dem als so genanntem Freiheitsrecht in der Weimarer Verfassung erstmals ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde.⁶³ Die Erfahrungen bereits der Weimarer Zeit zeigen, dass der auf dem Chancengleichheitsprinzip basierende öffentliche Erziehungsauftrag *und* das am individuellen Wohl des *eigenen* Kindes orientierte „konfessionelle“ wie „pädagogische“ Elternrecht sich diametral gegenüber stehen. Verglichen mit der heutigen Situation, in der das Elternrecht auf freie Schulwahl und auf Gründung von Privatschulen – trotz aller Sperrklauseln! – eine

62 M.Weise, Die Grundschule (1928), zit. n. A.Wenzel, Grundschulpädagogik, Bad Heilbrunn/Obb. 1970, S. 59-76, Zitat S. 73.

63 Vgl. Landé, a.a.O., S. 24. Landé bestreitet jedoch eine „schulrechtliche Generalpräsumtion aus primärem Elternrecht“ nachdrücklich: „Alle Versuche, Institutionen des Schulrechts wie Grundschule, Gemeinschaftsschule, öffentliche Schule überhaupt unter Berufung auf ein allen voranstehendes `Elternrecht` zu unterhöhlen, entbehren ... nach positiv geltendem Verfassungsrecht ... der rechtlichen Voraussetzung“ (ebd., S. 52 f.).

für alle gemeinsame Grundschule, wie sie Weimarer Verfassung und Reichsgrundschulgesetz konzipiert hatten, immer mehr auszuhöheln droht, war dies allerdings nur ein schwacher Anfang. Aufhebung des Schulbezirkswangs bei der Einschulung und die nahezu unbegrenzte Möglichkeit der Einrichtung von Privatschulen gerade im Grundschulbereich gefährden heute das so wichtige gemeinsame Lernen von Kindern unterschiedlicher sozialer wie ethnischer Herkunft.⁶⁴ Die kirchliche Trägerschaft bedeutet dabei in vielen Fällen nicht mehr als einen Deckmantel für den Wunsch privilegierter Eltern, die eigenen Kinder von Hartz IV-Empfängern und Migrant*innen abzuschotten bzw. – wie es der zitierte Philolog*in Binder auf der Reichsschulkonferenz 1920 formuliert hatte – „ihren Kindern in den ersten Schuljahren eine intensivere und sorgfältigere Schulung angedeihen zu lassen, ... als die Grundschule mit ihren großen Klassen und ihrer ungleichartigen Schülerschaft sie jemals wird geben können.“⁶⁵ Gerade aber diese Eltern wie Kinder wären für eine Verbesserung der Situation sozial benachteiligter Kinder unendlich wichtig: die Eltern, weil sie sich für die Schule ihrer und damit auch der anderen Kinder engagieren, die Kinder, weil sie ein kaum zu überschätzendes Anregungspotential für ihre unterprivilegierten Altersgenoss*innen darstellen.⁶⁶

Fazit kann somit sein, dass die Schulartikel der Weimarer Verfassung zweifellos große *historische* Bedeutung beanspruchen können, einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte der Schul-

64 Vgl. zur Aufhebung fester Schulbezirke: I. v. Ackeren, Freie Wahl der Grundschule? Zur Aufhebung fester Schulbezirke und deren Folgen, in: Die Deutsche Schule 98(2006), S. 301-310; zum Trend zu privaten Grundschulen mit seinen Folgen: K. Schaar, Die Flucht ins Private. In den Großstädten schrecken immer mehr Eltern vor den staatlichen Grundschulen zurück, in: Süddeutsche Zeitung v. 2.2.2009, S. 40.

65 Vgl. Anm.33.

66 Vgl. die Beiträge der Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“: Ungleiche Kindheit (Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2009 v. 20.4.2009).

reform darstellen, gleichzeitig bildungspolitische Konfliktlinien wie Strategien der Konfliktparteien zeigen, die verblüffend aktuell sind. Um einem dem Ideal der Chancengleichheit verpflichteten politischen Auftrag *heute* gerecht zu werden, reicht der in Weimar erzielte Kompromiss auf keinen Fall aus. Was damals als begrenzter Fortschritt gelten konnte – vierjährige Grundschule und darauf aufbauendes drei- bzw. viergliedriges Schulsystem – muss heute als hoffnungslos antiquiert, vor allem aber den Vorstellungen von einer gerechten und humanen Gesellschaft der Vielfalt *und* Gleichheit widersprechend angesehen werden. Die bildungspolitischen Tendenzen gehen allerdings – wie angedeutet – dem gesamtgesellschaftlichen neoliberalen Trend folgend in die entgegengesetzte Richtung. Statt Chancenausgleich, gemeinsames Lernen in der Vielfalt der gesamten Jahrgangsbreite und „produktiver Umgang mit Gleichheit und Differenz“ stehen im Mittelpunkt aktueller Bildungspolitik immer mehr Exzellenz und Elite⁶⁷, am besten schon in der Kinderkrippe und der Vorschule, gelegentlich unter eindeutig sozialdarwinistischen Vorzeichen. *Die* Partei, die damals federführend bei den Schulartikeln wie dem Schulkompromiss gewesen ist, die SPD, wäre gut beraten, sich an ihre bildungspolitischen Wurzeln zu erinnern, statt den konservativen Trendsettern nachzulaufen, Strategien zur Mobilisierung der Bevölkerung für ein chancengerechtes und humanes Bildungssystem im Interesse der breiten Mehrheit wie deren Kindern zu entwickeln, vielleicht auch darüber nachzudenken, ob nicht der Bruderzwist der sozialistischen Parteien, der inzwischen fast 100 Jahre währt, weitergehende Reformen im Bildungswesen verhindert hat und verhindert.

67 Ein Indikator für aktuelle Trends sind Buchanzeigen der Verlage: Im neuesten Buchkatalog des Lit-Verlages, Münster (Sommer 2009), gibt es ein breites Angebot zum Themenkomplex „Begabungsforschung“ mit weit über 40 (!) Titeln zu Hochbegabung und Hochbegabtenförderung, aber nur zwei (!) Titeln zur Bearbeitung von Lernschwierigkeiten. Diese Relation entspricht in etwa der beiden Problemen gewidmeten öffentlichen Aufmerksamkeit, was wiederum das oft schon neurotisch anmutende Verhalten vieler Eltern bei ihrer Suche nach der besonderen Schule für ihre Kinder erklärt.

Mehr Demokratie wagen: Weimar und die direkte Demokratie

Marcus Llanque

1. Einleitung

In seiner Rede zur Verabschiedung der Weimarer Verfassung nannte sie Eduard David mit erkennbarem Stolz die „demokratischste Verfassung der Welt“.¹ Das bezog sich auf das ungewöhnlich große Ausmaß an demokratischer Partizipation, das vorher und nachher in der deutschen Verfassungstradition auf nationaler Ebene nicht mehr erreicht, nicht einmal angestrebt wurde.² Die Wahlbevölkerung spielte gemäß der Weimarer Reichsverfassung eine ungleich größere Rolle in der Politik als ihr später das Grundgesetz zubilligte. Die Weimarer Verfassung kannte zwei Formen direktdemokratischer Mitwirkung:³ Zum einen plebiszitäre Formen, die von der politischen Spitze, von Parteiführern oder Regierungsinstitutionen eingesetzt wurden, um das Volk zu mobilisieren und so indirekt wiederum die Politikelite unter Druck zu setzen. Dazu zählte die Möglichkeit des Reichspräsidenten, bei Widerspruch gegen ein Parlamentsgesetz an das Volk zu appellie-



Marcus Llanque

1 Eduard David, Rede zur Verabschiedung der Verfassung vom 31.7.1919, in: Peter Wende, Hg., Politische Reden, Bd.3: 1914-1945, Frankfurt a. M. 1994, S. 305 f.

2 Reinhard Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971. Zu ihrer Praxis vgl. Otmar Jung, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik: die Fälle ‚Aufwertung‘, ‚Fürstenteignung‘, ‚Panzerkreuzerverbot‘ und ‚Youngplan‘, Frankfurt a. M. und New York 1989.

3 Theo Schiller, Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt a. M. u. a. 2002, S. 73-82.

ren und es durch Volksentscheid die Letztentscheidung ausüben zu lassen (Art. 73 I). Der Präsident konnte den Reichstag auflösen und so Neuwahlen veranlassen (Art. 25). Kollidierten Reichstag und Reichsrat in einem Gesetzesvorhaben, so konnte der Reichspräsident die Sache einem Volksentscheid überantworten (Art. 74 III). Umgekehrt konnte der Reichstag den Reichspräsidenten durch Volksabstimmung absetzen (Art. 43 I, S. 2). Zum anderen gab es direktdemokratische Formen, die der Bevölkerung Mittel in die Hand gaben, ihre Wünsche zu artikulieren, sofern sie nicht im parlamentarischen Prozess genügend Berücksichtigung fanden. Hierzu zählte insbesondere das Volksbegehren (Art. 73 III). Hinzu kam, dass das Parlament nach dem Verhältniswahlprinzip (Art. 22 I WRV) in nationalen Einheitslisten gewählt wurde, womit man den „Volkswillen“ so ungeschmälert wie möglich im Parlament spiegeln wollte. Ferner war die Direktwahl des Reichspräsidenten eine direktdemokratische Einrichtung.

Die Weimarer Republik hatte damit im Vergleich zur Bonner Republik weit „mehr“ demokratische Elemente. Diesen Umstand hätten die Gründer des Grundgesetzes sicherlich konzidiert, dabei aber darauf bestanden, das „Weniger“ an Demokratie in der Bonner Republik als die bessere Lösung anzusehen, gemäß der Regel, dass das Maximum nicht identisch sein muss mit dem Optimum. Der weitestgehende Verzicht auf direktdemokratische Elemente war für die Gründer des Grundgesetzes eine der wichtigsten Lektionen aus dem Untergang der Weimarer Republik, sie wollten die Demokratie vor der Demokratie schützen. Die Gründer des Grundgesetzes sahen die direkte Demokratie als Konkurrenz zum Parlamentarismus und zum Parteiensystem, dem Rückgrat der repräsentativen Demokratie, ferner sahen sie darin ein Einfalltor für Demagogie und Populismus. Will man also ein politisches System des Parlamentarismus etablieren, müssen der Entscheidungsprozess und die politische Verantwortung eindeutig beim Parlament

liegen und konkurrierende Systeme müssen entsprechend blockiert sein, so lautete die Lehre.

Diese Intention des Grundgesetzes wurde dann von großen Teilen der historischen, juristischen und politikwissenschaftlichen Forschung⁴ vom Ende der 1950er Jahre bis in die 80er Jahre unterstützt und formte eine Art bundesrepublikanischen Konsens: Forderungen nach direkter Demokratie galten als Ausdruck vulgärdemokratischer Illusionen und wurden sogar als demokratiegefährdend bewertet.

2. Der Demokratiegedanke vor der Nationalversammlung

Was veranlasste aber die Gründer der Weimarer Verfassung dazu, die direkte Demokratie neben die parlamentarische Demokratie zu stellen? Als Sozialdemokrat konnte der eingangs erwähnte Eduard David zwar mit seiner stolzen Formel von der demokratischsten Verfassung der Welt an die alte sozialdemokratische Forderung nach umfassender Demokratisierung des politischen Systems anknüpfen. Das seinerzeit gültige Sozialdemokratische Parteiprogramm sah eine ganze Reihe unmittelbar demokratischer Einrichtungen vor.⁵ Doch bereits vor dem Ersten Weltkrieg lehnten die führenden Theoretiker der Partei die populäre Forderung nach direkter Demokratie ab. Karl Kautsky, der ehemalige Wortführer der sozialdemokratischen Orthodoxie vor dem Krieg, hatte sich bereits Ende des 19. Jahrhunderts gegen die direkte Demokratie

4 Hanns-Jürgen Wiegand, *Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte*, Berlin 2006, S. 11 und Sebastian Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945-1959*, Göttingen 2009 zur altbundesrepublikanischen Diskussion.

5 Vom Eisenacher Programm über das Gothaer zum Erfurter Programm von 1891, vgl.: Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (1964), mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels, hg. von Alexander von Brünneck, Frankfurt a. M. 1990, S. 190 f.

ausgesprochen⁶ und kritisierte die vor dem Krieg häufig zitierten Befürworter der direkten Demokratie wie Moritz Rittinghausen scharf.⁷ Was in Ländern des Zuschnitts wie der Schweiz gelingen konnte, war seiner Ansicht nach für industrielle Flächenstaaten mit einer Massenbevölkerung eher hinderlich. Nach Kautskys Überzeugung hinderte die direkte Demokratie mit ihrem konservativen Grundzug auch die weitere Sozialisierung der Gesellschaft.

Die übrigen Mitglieder der Weimarer Koalition, die die Verfassung auf den Weg brachte, wie das katholische Zentrum und liberale Parteien, waren auch keine Anhänger der direkten Demokratie. Hugo Preuß beispielsweise von der 1919 neugegründeten Deutschen Demokratischen Partei bekämpfte zu weit gehende direktdemokratische Forderungen. Er verantwortete die ersten Entwürfe der Verfassung und war in den Beratungen der Nationalversammlung als Staatssekretär des Inneren vielleicht der wichtigste Diskutant.

Die Durchsetzung direktdemokratischer Elemente in der Weimarer Reichsverfassung erfolgte demnach, ohne dass es sonderlich nennenswerte Anhänger der direkten Demokratie in der Nationalversammlung gegeben hätte. Sie erklärt sich aus der dort übermächtig vorhandenen Kritik an der Parteiherrschaft und damit am Parlamentarismus. Hinzu kamen zwei Faktoren: die im Weltkrieg gemachten Erfahrungen und das Erlebnis der Rätebewegung.

6 Karl Kautsky, *Parlamentarismus und Demokratie*, 1. Aufl. udT *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, 1893, 2. Aufl. mit neuen Titel 1911 und einem Vorwort, 4. Aufl. Stuttgart, Berlin 1922.

7 Moritz Rittinghausen, *Sozialdemokratische Abhandlungen*, Köln 1869, udT *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*, Zürich 1893; zu dieser Kontroverse: Wolfgang Mantl, *Eine frühe Weichenstellung zwischen Parlamentarismus und direkter Demokratie – die Auseinandersetzung Kautskys mit Rittinghausen im Jahre 1893*, in: Bracher, Karl Dietrich/Funke, Manfred/Jacobsen, Hans-Adolf, Hg., *Die Weimarer Republik 1918-1933 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Düsseldorf 1987, S. 534-553.

Der politische Winterschlaf des Wilhelminismus wurde im Weltkrieg geweckt. In dieser Zeit wurde dem monarchisch-bürokratischen Obrigkeitsstaat der „Volksstaat“ entgegengestellt, in welchem nicht mehr eine sozial abgeschottete Elite die Gesellschaft regieren sollte, sondern das „Volk selbst“. Die spätere Weimarer Koalition hatte sich ansatzweise bereits im Krieg gebildet und zwar unter der zunächst ganz allgemein gehaltenen Parole der Demokratisierung der Politik.⁸ Ihre Opposition zur unkontrollierten Beamtenregierung lief in der Sache auf die Parlamentarisierung des politischen Systems hinaus. Unter den Bedingungen des Weltkrieges und der ideologischen Frontstellung gegen den „Westen“ war der Gedanke aber keineswegs populär, die stärker gewünschte Volksherrschaft ausgerechnet nach den Vorbildern der Kriegsgegner Frankreich oder USA zu modellieren. Die in der deutschen Diskussion als „demokratisch“ bezeichneten politischen Modelle besaßen eine weitaus größere Spannweite als im „Westen“. Zwischen der patriotischen Ablehnung einer Kopie des „westlichen Modells“ der Demokratie und dem Versuch ihrer Nachahmung gab es ein breites Spektrum an Modellen, wobei oft Ideen von Volksgemeinschaftlichkeit mit idealistischen Vorstellungen von Staatlichkeit verknüpft wurden.

Hinzu kam, dass Deutschland einen zentralen Aspekt der Demokratie schon vor der Republik umgesetzt hatte: Der Reichstag des deutschen Kaiserreichs wurde nach dem allgemeinen Männerwahlrecht gewählt. Großbritannien führte das erst zum Ende des Ersten Weltkrieges ein. Die Bereitschaft einer Erweiterung des Männerwahlrechts um das Frauenrecht war 1919 in Deutschland sehr hoch und wurde uneingeschränkt umgesetzt, während Großbritannien zu diesem Zeitpunkt zunächst nur ein erweitertes Frauenwahlrecht akzeptierte und Frankreich es sogar bis 1944 dabei beließ, die Frauen vom Wahlrecht auszuschließen. Zumal in

⁸ Marcus Llanque, *Demokratisches Denken im Krieg. Die deutsche Debatte im Ersten Weltkrieg*, Berlin 2000.

Großbritannien befürchtete man von einer Demokratisierung des politischen Systems die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus. Diese Zweifel wurden in Deutschland in großen Teilen der politischen Elite geteilt, konnten sich aber angesichts des Untergangs des Kaiserreichs und vor allem der danach einsetzenden Rätebewegung nicht durchsetzen.

Die Rätebewegung war eine sich nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs spontan bildende Bewegung in der Bevölkerung zwecks politischer Selbstorganisation. Sie war damit ein sichtbares Zeichen dafür, dass die Bevölkerung bereit war, politisch zu partizipieren. Die Rätebewegung wird oft mit den Arbeiter- und Soldatenräten gleichgesetzt. Aber den Vorbildern der Soldaten- und Arbeiterräte folgend finden wir in der Übergangszeit zwischen dem Ende des Kaiserreichs und dem Zusammentritt der Nationalversammlung zahllose Rätebildungen in den Städten, in den Schulen, in den Kirchen, in der Verwaltung und selbst in den Ministerien. Es gab neben den sozialistischen Arbeiterräten viele bürgerliche Räte, und zwar überall dort, wo die alte Autorität zerbrochen oder orientierungslos war. Während die Arbeiterräte rasch in den Sog ideologischer und parteipolitischer Auseinandersetzungen gerieten und sich teilweise – hierbei vom russischen Bolschewismus inspiriert – als politisches Vehikel einer Revolution verstanden, sahen sich die „bürgerlichen“ Räte, oft in Zusammenarbeit mit Sozialdemokraten, nicht als Modell eines politischen Systems, sondern als Übergangsherrschaft, die in ihrer Mehrzahl die Nationalversammlung wünschte und auch unterstützte.

Die Verfassungsberatungen erfolgten unter dem Eindruck dieser Rätebewegung, die im Ganzen Ausdruck eines demokratischen Selbstorganisationsgeistes in der Bevölkerung war, welcher nicht einfach ignoriert werden konnte. In der Weimarer Verfassung tauchten die Arbeiterräte selbst nur noch als Betriebsräte auf,

ferner wurde ein Reichswirtschaftsrat etabliert. Es sind aber die direktdemokratischen Elemente, in welchen die Rätebewegung ihren eigentlichen Niederschlag gefunden hat.

3. Direkte Demokratie als Erziehung der Repräsentanten

Die direktdemokratischen Elemente sollten also den erwachten Partizipationswillen der Bevölkerung stärker berücksichtigen. Sie fanden in der Nationalversammlung aber auch deswegen Unterstützung, weil sie als Korrektiv zu einer ungebundenen Parteiherrschaft im Parlament interpretiert wurden. Die Tendenz der Verfassung, dem Volk das letzte Wort zu geben, kann als eine Art strukturelles Misstrauensvotum gegen die befürchtete Vorherrschaft der politischen Parteien gewertet werden. Die Gründer der Weimarer Verfassung sahen das Volk als Korrektiv zu den politischen Parteien. Entweder die Gründer lehnten überhaupt die Parteivorherrschaft ab (und dies, obschon die meisten Parteikritiker selbst Mitglieder von Parteien waren) oder aber sie kritisierten, dass deutsche Parteipolitiker gegenwärtig außerstande waren, eine der Demokratie angemessene Politik zu betreiben.

Viele waren der Auffassung, dass die bereits im Kaiserreich tätigen Parlamentarier und Parteipolitiker eines Erziehungsprozesses bedurften, um den Geist der Demokratie, das heißt hier: der politisch verantwortlichen Selbstregierung, zu erfassen und umzusetzen. Obwohl es nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs zu einer Neuformierung des Parteiensystems gekommen war, zu Fusionen und Neugründungen, war die personale Kontinuität in der Parteispitze wie in den Reihen der Abgeordneten vom Kaiserreich zur Republik erheblich:⁹ „Wer glaubt denn im Ernst, daß die heutigen

⁹ Leitartikel der Frankfurter Zeitung Nr. 318 Abendblatt vom 16.11.1918 anlässlich der Einigung der Hauptvorstände der Fortschrittlichen Volkspartei und des Nationalliberalen.

Hauptvorstände [dieser Parteien] einen wahrhaft demokratischen Volkskörper schaffen und zu wahrhaft demokratischen Zielen führen können?“ So äußerte sich eines der führenden demokratischen Publikationsorgane jener Zeit, die Frankfurter Zeitung Ende 1918.

Für viele Demokraten war beispielsweise das politische Überleben Gustav Stresemanns ein negatives Zeichen für die Entwicklung der Parteilandschaft. Zu diesem Zeitpunkt konnte die Öffentlichkeit in Stresemann noch nicht den Republikaner der 20er Jahre sehen, der bis zur Erschöpfung für die Stabilisierung der Republik, für den Eintritt in den Völkerbund und die internationale Aussöhnung kämpfte, sondern kannte 1919 in ihm nur den gewieften Parteipolitiker, den Interessenvertreter der Schwerindustrie in der Nationalliberalen Partei, der im Weltkrieg gegen den Verständigungsfrieden agitiert hatte, der im Parlament die Seite der militärischen Führung verteidigte und so den uneingeschränkten U-Boot-Krieg ermöglicht hatte, einen der schwersten strategischen Fehler der politischen und militärischen Führung. Man hat bezüglich Stresemanns dann auch von einem Damaskus-Erlebnis gesprochen, von seiner Transformation vom antidemokratischen Saulus zum republikbegeisterten Paulus, um den Wandel zu illustrieren, der sich nach 1919 einstellte. Dieser Wandel war in der Weimarer Nationalversammlung noch nicht absehbar gewesen und andere Anhänger des Kaiserreichs machten eine solche innere Entwicklung erst gar nicht durch.

Aber auch die überzeugten Anhänger der Republik fürchteten sich davor, dass sich die innere Einstellung von Parteipolitikern des Kaiserreichs unverändert in die Republik hinüberretten könnte, die ihrer Ansicht nach in bloßer Opposition zu einer von ihr unabhängigen Regierung bestanden hatte. Diese Einstellung war das Ergebnis des Obrigkeitsstaates mit seiner dem Parlament unverantwortlichen Regierung. In der Republik aber bedurfte man der demokratischen Selbstregierung, weshalb sich auch die Ein-

stellung der Parlamentarier zum Regieren ändern musste. Wie es Hugo Preuß im Verfassungsausschuss formulierte:¹⁰ die Regierung ist Blut vom Blute und Fleisch vom Fleische des Parlaments. Erforderlich war also ein Umdenken: von der unverantwortlichen Opposition hin zum Machtstreben auf Regierungsbeteiligung, von der Zustimmung zu einem vorgegebenen politischen Regierungsziel hin zur Formulierung dieser Regierungsziele in eigener Verantwortung. Beobachtbar blieb jedoch eine oppositionelle Haltung vieler Abgeordneter in der Nationalversammlung, die ihre im Kaiserreich angewöhnten Reflexe auf die Republik übertrugen. Sie waren eher bestrebt, die Regierungstätigkeit zu kontrollieren als sie zu bilden und den hierzu nötigen Ermessensspielraum zu gestatten. Sie sahen in der Gesetzgebung weiterhin eher einen Eingriff des Staates in die Belange der Gesellschaft als den demokratisch legitimierten Gestaltungsanspruch des Volkes bezüglich der Strukturen der eigenen Gesellschaft.

In seiner Denkschrift zur Veröffentlichung des ersten Entwurfs zur Weimarer Reichsverfassung vom 3. Januar 1919 formulierte Hugo Preuß das Problem des Systemwechsels zur Demokratie so: „Das Wesen der demokratischen Republik erschöpft sich nicht darin, an die Stelle dynastischer Obrigkeit die gewählten Vertrauensmänner des Volkes zu setzen, vielmehr findet sie ihre feste geistige Grundlage und stärkste moralische Kraft darin, daß als zusammenhaltendes Band des Staatswesens an die Stelle der Untertänigkeit unter eine Dynastie das nationale Selbstbewußtsein eines sich selbst organisierenden Staatvolkes tritt. Die deutsche Republik kann nur die demokratische Selbstorganisation des deutschen Volkes als einer politischen Gesamtheit sein.“¹¹

10 25. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 8. April, Protokolle S. 276.

11 Hugo Preuß, Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919, in: Hugo Preuß, Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte, mit einem Geleitwort hg. von Theodor Heuss, Hildesheim 1964, S. 368-394, hier: S. 370.

Gerade in Hinblick auf die weiterhin als problematisch angesehene Parteienlandschaft suchten die Gründer der Weimarer Reichsverfassung nun nicht, wie es später das Grundgesetz tat, in der verfassungsmäßigen Vorschrift der innerdemokratischen Struktur der Parteien selbst das Heil, sondern in außer- und nicht-parlamentarischen Institutionen. Ein Erziehungsprozess der Parteipolitiker war nötig und die direktdemokratische Wahl des Reichspräsidenten galt unter anderem gerade liberalen Demokraten als ein wichtiges Mittel hierzu.

Die direktdemokratische Legitimation sollte dem Präsidenten die Autorität und Macht verschaffen, notfalls auch gegen den Willen der Parteien zu agieren und wichtige Fragen wie Armee und Beamtschaft aus dem parteipolitischen Machtkampf möglichst herauszuhalten. Die Alternative zur Direktwahl des Präsidenten wäre die mittelbare Wahl gewesen, die Wahl durch das Parlament nach dem Vorbilde der Dritten Republik von Frankreich. Das erschien den meisten Gründern der Verfassung undenkbar, da es die Präsidentenkandidatur zu einem Aushandlungsprozess unter den Parteiführern gemacht hätte, was sie vermeiden wollten.

Der Reichspräsident war daher nicht nur eine Art Ersatzkaiser für die Herzensmonarchisten, die nun Vernunftrepublikaner sein wollten, er war für diejenigen, die einen Systemwechsel wünschten, ein Kernbaustein zur Demokratisierung des politischen Systems wobei Demokratisierung hieß: die politische Erziehung der politischen Akteure.

Die Demokratieidee hatte in den Debatten der Nationalversammlung daher vor allem zwei Funktionen: sie diente bei den vehementen Kritikern des Parlamentarismus, bestehend aus einer sehr heterogenen Front aus ehemaligen Monarchisten, Konservativen, einigen Liberalen und den linken Sozialisten, als Gegenkraft zum

Parlament. Bei den überzeugten Republikanern, die sich im wesentlichen in der Weimarer Koalition fanden und die Verfassung prägten, diente die Demokratieidee dazu, die politischen Parteien und damit auch den Parlamentarismus zur Selbstregierung zu erziehen.

Die Weimarer Verfassung führte direktdemokratische Verfahren nicht ein, um dem Volk eine möglichst große Partizipationsmöglichkeit einzuräumen, sondern um sicherzustellen, dass das Volk die Letztentscheidung in Händen hält und so die verfassungsmäßigen Institutionen durch die bloße Möglichkeit eines Plebiszits erzieht. Gewannen die parlamentarischen Parteien erst die nötige innere Einstellung, um die Regierung verantwortlich zu bilden, so würden die als erzieherische Instrumente gedachten direktdemokratischen Elemente schließlich außer Gebrauch kommen. Hugo Preuß ging davon aus, dass die nicht-parlamentarischen Mittel, die für diesen Erziehungsprozess eingeführt wurden, umso bedeutungsloser werden würden, je weiter der Erziehungsprozess der Parteien fortschritt. Dann würde das Parlament endlich der eigentliche Ort der Demokratie sein können.

Für Preuß blieb auch in den 1920er Jahren das Referendum nur die Möglichkeit, der „Selbstherrlichkeit einer dem Volkswillen entfremdeten Parteierrschaft“ entgegenzuwirken, und die Chance, ein „Mittel der politischen Volkserziehung zu tätiger Demokratie“ sein zu können.¹²

Nicht gedacht war freilich daran, dass das Volk in irgendeiner Weise imstande ist, sich ohne repräsentative Institutionen selbst zu regieren oder dass in Volksabstimmungen ein klarerer oder höher

¹² Hugo Preuß, Deutschlands republikanische Reichsverfassung (1923), in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 4: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik, hg. von Detlef Lehnert, Tübingen 2008, S. 84.

demokratisch legitimierter Wille des Volkes zum Ausdruck kommt als in Entscheidungen des Repräsentativsystems. Solche Modelle existierten allerdings durchaus. Wer die Demokratieidee als einen Regierungsaufbau von unten nach oben verstand, konnte ein komplexes Räte-System als institutionelle Alternative zum Parlamentarismus favorisieren;¹³ wer die Demokratie eher „organisch“ deutete, fand in berufsständischen Modelle eine passende Alternative zum parlamentarischen System.¹⁴ Beide Alternativen zum Parlamentarismus fanden keine Mehrheit in der Nationalversammlung; ihre Diskussion zeigt aber, wie tief die Skepsis bezüglich der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus reichte.

Der tatsächliche Umfang an direktdemokratischer Demokratie in der Verfassung war demnach ein Kompromiss zwischen den Gegnern des Parlamentarismus und den Republikanhängern. Die Nationalversammlung diskutierte beispielsweise das Volksbegehren auf Auflösung des Reichstags und damit die direktdemokratische Möglichkeit der Durchsetzung von Neuwahlen. Gegen eine solche Bestimmung wehrte sich Hugo Preuß¹⁵ mit Vehemenz. Er nannte ein solches Vorhaben das Damoklesschwert der Demokratie, das über dem Parlamentarismus drohe und statt, wie die Befürworter eines solchen direktdemokratischen Auflösungsrechts meinten, den parlamentarischen Betrieb zu befeuern, ihn vielmehr lähmen und solchen Kräften im Parlament Auftrieb geben würde, die sich gar nicht erst parlamentarischen Verfahren unterwerfen, sondern sie durch Agitation in der Öffentlichkeit torpedieren wollten.

13 Texte bei Udo Bermbach, Theorie und Praxis direkter Demokratie - Texte und Materialien zur Räte-Diskussion, Opladen 1973.

14 Heinrich Herrfahrdt, Die Einigung der Berufsstände als Grundlage des neuen Staates, Bonn 1919.

15 Verfassungsausschuss 28. Sitzung, 11. April.

4. Das Wagnis der Demokratie

Vielleicht war es ohnehin zu riskant gewesen, angesichts der sich bereits 1919 abzeichnenden schweren innenpolitischen Konflikte, demokratische Experimente zu wagen. Interne Probleme wie die innere Zerrissenheit der Bevölkerung in verschiedenste ideologische Lager, mentale Probleme wie die Verarbeitung der Niederlage und die Abarbeitung der mit dem Friedensvertrag verbundenen moralischen und materiellen Reparationslasten, materielle Probleme wie die durch verschiedene Inflationen bewirkte wirtschaftliche Not, politische Probleme wie die unklaren Ostgrenzen und die Separatismusbestrebungen am Rhein, all diese Probleme sollten in demokratischer Selbstregierung angepackt und gelöst werden. Die Demokratie wurde nicht ohne Enthusiasmus gegründet, doch sie hatte kaum Zeit, im politischen Alltagsgeschäft Routine und Sicherheit zu gewinnen. Putschversuche von rechts und links und existenzielle Wirtschaftskrisen erzwangen bereits in den ersten Jahren der Republik den Gebrauch außerordentlicher Mittel. Das Parlament war angesichts der Parteizersplitterung immer weniger zur Bildung stabiler Regierungen imstande und geriet so mehr und mehr in den Schatten der Exekutive. Es flüchtete sich zunächst notgedrungen in die krypto-legislative Praxis regelmäßiger Notverordnungen des Reichspräsidenten für Entscheidungen, die eigentlich der ordentlichen Gesetzgebung des Parlaments vorbehalten gewesen wären, womit seine eigene Marginalisierung begann.

So lag es für die Gründer des Grundgesetzes, die meist in Weimar politisch sozialisiert waren, nahe, ganz auf direktdemokratische Experimente zu verzichten. Man konnte 1948/1949 auch nicht gewiss sein, dass sich nicht nach dem Zweiten Weltkrieg die innenpolitischen Konflikte wiederholen würden, die nach 1919 die Republik erschüttert hatten. Aber das Vorurteil gegenüber der di-

rekten Demokratie hielt sich auch lange nach der erfolgreichen Konsolidierung der Bundesrepublik.

Als die sozial-liberale Regierung des Jahres 1969 unter dem vom neuen Bundeskanzler Willy Brandt in seiner Regierungserklärung benutzten Slogan „Mehr Demokratie wagen“ an die Arbeit ging, war damit am Ende nicht ein Mehr an direktdemokratischen Elementen gemeint, sondern eine stärkere kommunikative Einbeziehung der Bevölkerung in die politischen Willensbildungsprozesse. Demokratie blieb auf das parlamentarische System als dem Kern des Bonner Regierungssystems bezogen. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission von 1993 lehnte die Einfügung direktdemokratischer Komponenten in das Grundgesetz ab¹⁶ und noch heute werden Überlegungen zur Direktwahl des Bundespräsidenten, eines im Vergleich zum Weimarer Reichspräsidenten politisch weitgehend entmachteten Amtes, frühzeitig blockiert mit der Sorge, es könne damit die zentrale Stellung des Bundestages relativiert werden.

Die Verfassungen der Neuen Bundesländer zeigen sich dagegen aufgeschlossener für die Idee der direkten Demokratie¹⁷, in der Praxis spielt sie aber bislang kaum eine Rolle. Immerhin ist die Diskussion nun weniger vom Beispiel Weimars geprägt als vom Regierungsvergleich mit anderen Ländern wie der Schweiz oder einzelnen Bundesstaaten der USA, deren Demokratie nicht durch die Existenz direktdemokratischer Elemente destabilisiert wird.¹⁸

16 Hans-Peter Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie, Baden-Baden 1998, S. 279-301.

17 Andreas Klages/Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg (Schüren) 1996; Otmar Jung/Franz-Ludwig Knemeyer, Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München (Olzog) 2001; Johannes Rux, Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik und ihren Ländern, Baden-Baden 2008.

18 Constanze Stelzenmüller, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden 1994.

Der verantwortliche Umgang mit politischer Macht, ob seitens der Bevölkerung oder seitens der Eliten ausgeübt, ist letzten Endes eine Frage der politischen Kultur. Das war mit politischer Erziehung gemeint, die in den Diskussionen der Nationalversammlung eine so große Rolle spielte. Eine politische Kultur des Augenmaßes und der Verantwortung konnte sich trotz vieler hoffnungmachender Anläufe in Weimar nicht genügend festigen, um vor dem Machtmissbrauch zu schützen, alle hierzu vorhandenen Wurzeln wurden durch interne und externe Krisen existenziellen Umfangs ausgerissen. Die Verfassung vertraute in die politischen Kräfte des Volkes und überschätzte sie. Gerhard Anschütz, der führende Verfassungskommentator in Weimar, dessen Kommentar bis 1933 14 Auflagen erreichte, äußerte in seinen Memoiren, man habe die demokratische Idee aufgrund der zahllosen Hoffnungen und Forderungen nach dem Fall des Kaiserreichs überschätzt. Es habe sich gezeigt, „daß wir die politische Instinktsicherheit und den Einheitssinn des Volkswillens überschätzt, die Kräfte der Zwietracht unterschätzt hatten“.¹⁹

Was für die zutiefst gesplittete Gesellschaft Weimars galt, ist für die Bundesrepublik nicht erkennbar. Es ist ungewiss, ob die in der Bundesrepublik anhaltende Unterschätzung des Selbstregierungspotentials der Bevölkerung nicht zu jener Abstumpfung beiträgt, die man gemeinhin als Politikverdrossenheit bezeichnet.

¹⁹ Gerhard Anschütz, *Aus meinem Leben*, hg. und eingeleitet von Walter Pauly, Frankfurt a. M. 1993, S. 165.

Weimar als wehrhafte Demokratie – ein unterschätztes Vorbild¹

Michael Dreyer



Michael Dreyer

1. Vorwürfe an Weimar

Im Jahre 1985 veröffentlichte die Bayerische Landeszentrale für politische Bildung einen Band mit dem leicht martialischen, aber auch beruhigenden Titel *Abwehrbereit. Demokratie und Verfassungsschutz*.² Das Vorwort des Bandes stammte vom Direktor der Landeszentrale, und bereits der erste Satz des Vorwortes legte apodiktisch den Tenor fest: „Weimar darf sich niemals wiederholen.“³ Der Text des Bandes entsprach der Vorgabe. Bereits die erste Textseite informiert uns darüber, „[w]elche katastrophalen Folgen eine rein formale, wertneutrale Demokratieform haben kann“. Und weiter: „Die Weimarer Verfassung war eine solche wertneutrale Verfassung. ... Auf diesem verfassungsrechtlich willfährigen Boden gelang es den Nationalsozialisten schließlich, an die Macht zu kommen.“⁴ Der Autor lässt 1985 aber auch keinen Zweifel darüber aufkommen, dass man von den Fehlern der

1 Für Hilfe am Computer und für kritische Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Aufsatzes danke ich Markus Lang, Stephan Rößler und Martin Wieczorek (alle Jena).

2 Walter Ganßer, *Abwehrbereit. Demokratie und Verfassungsschutz*, München 1985. Der Autor war Jurist und bayerischer Verwaltungsbeamter.

3 Wilhelm Ballon, Vorwort, in: ebd., 5.

4 Beide Stellen ebd., 17.

Vergangenheit gelernt habe, dass Bonn, um das geflügelte Wort zu zitieren, mithin nicht Weimar sei⁵:

„Diese Abkehr von der disponiblen Demokratie hat sich in einer Reihe von Artikeln des Bonner Grundgesetzes niedergeschlagen. So stellt sich heute unsere staatliche Ordnung nicht als bloße demokratische Grundordnung, sondern als freiheitliche demokratische Grundordnung dar. Sie ist von ihrem Grundsatz her tolerant, grundsätzlich auch gegenüber ihren Feinden. Sie ist ihnen aber nicht wehrlos ausgeliefert, sondern, wie das Bundeserfassungsgericht mehrfach ausgeführt hat, eine streitbare, wehrhafte Demokratie. Sobald die Aktivitäten, die auf eine Beeinträchtigung oder Beseitigung dieser freiheitlichen Ordnung zielen, das Maß des tolerablen überschreiten, also eine Gefahr darstellen, kann der Staat sich gegen sie wehren.“⁶

Die Implikation ist, dass die Weimarer Republik alles dies nicht konnte. Anklagen wie diese folgen einem Standardrepertoire, in unterschiedlicher Gewichtung und Reihung. Schuld am – gelegentlich als ‚tragisch‘ apostrophierten – Untergang Weimars seien (1) die Verfassung der Republik; (2) das Wahlrecht und der daraus resultierende defizitäre Parlamentarismus mit seinen obstruktiven Mehrheiten, sowie (3) der fehlende Republiksschutz.⁷ Als viertes und letztes Element schließt sich dann häufig noch die Versicherung an, dass Bonn (oder Berlin) aus allen diesen Fehlern gelernt habe. Alle diese Anklagen verlagern die Verantwortung für die Zerstörung der Weimarer Republik geradezu auf den Ermordeten,

5 So der berühmte Titel des schweizerischen Journalisten und Publizisten Fritz René Allemann, *Bonn ist nicht Weimar*, Bonn/Berlin 1956.

6 Ganßer 1985 (wie Anm. 1), 18.

7 Zu diesen Topoi neuerdings ganz umfassend Sebastian Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik*, Göttingen 2009. Die beeindruckende Studie zeichnet ein detailliertes Bild der frühen Nachkriegsdebatte. Vgl. auch Christoph Gusy (Hrsg.), *Weimars lange Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945*, Baden-Baden 2003.

und sie sind allesamt zumindest einseitig. Allerdings ändert sich gegenwärtig das Bild der Forschung, wofür die in diesem Band dokumentierte Tagung nur ein Beispiel ist.⁸ Die beiden letzten großen Gesamtdarstellungen der Weimarer Republik, die Auseinandersetzung Heinrich August Winklers aus den 1990er Jahren und die jüngste, nicht minder monumentale Abhandlung von Ursula Büttner, näherten sich ihrem Thema weit offener und differenzierter, als es einige ihrer Vorläufer getan haben.⁹ Vermeintliche Fehler der Weimarer Verfassungsordnung ließen sich ohnehin auch am Bonner Grundgesetz durchexerzieren, und da dies inzwischen nicht nur aus demokratiefeindlichen Beweggründen geschieht, sondern sogar von höchster und vollkommen unverdächtigter Stelle¹⁰, ist auch ein unbefangener Blick auf Weimar vonnöten. Um es vorweg zu nehmen: dieser Beitrag läuft darauf hinaus, dass Weimar eine wehrhafte Demokratie war, dass primär die Eliten und nicht das Volk „versagt“ haben, und dass das Ende Weimars als „Staatsstreich auf Raten“ zu kennzeichnen ist.

2. Bestandsaufnahme

Im engeren Sinne ist der Nachweis, dass Weimar eine wehrhafte Demokratie gewesen sei, beinahe zu einfach. Diese Thematik

8 Bewusst in den Kontext der Neubewertung stellte sich die Ausstellung zur Nationalversammlung im Weimarer Stadtmuseum 2009. Der Katalog der Ausstellung dokumentiert dies; Justus H. Ulbricht (Hrsg.), Weimar 1919. Chancen einer Republik, Köln usw. 2009.

9 Heinrich August Winkler, Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1995; Ursula Büttner, Weimar. Die überforderte Republik 1918-1933. Leistung und Versagen in Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur, Stuttgart 2008. Die Tendenzen der Neubewertung spricht Büttner bereits in der Einleitung an (17), und sie durchziehen das ganze Buch. Siehe auch Andreas Wirsching, Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft, 2., um einen Nachtrag erw. Aufl., München 2008, wo der Nachtrag genau diese neuen Forschungstendenzen aufgreift.

10 Roman Herzog, Strukturmängel der Verfassung? Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart/München 2000.

ist so gut untersucht, dass sie als abgeschlossen betrachtet werden kann. Vor allem die Rechtswissenschaft hat sich hier Meriten erworben. In mehreren Arbeiten ist Christoph Gusy dieser Frage nachgegangen, so bereits 1991 in seinem Buch *Weimar – die wehrlose Demokratie? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*.¹¹ Gusy ist die führende Stimme in diesem Kontext, aber er steht keineswegs allein. 1995 und 1999 erschienen Dissertationen von Mathias Grünthaler und Katrin Stein mit dem gleichlautenden Titel *Parteiverbote in der Weimarer Republik*, die beide die Regularien, Mechanismen und die erstaunliche Häufigkeit untersuchten, mit der in Weimar vor allem auf Länderebene mit der schärfsten Waffe im republikanischen Arsenal operiert wurde.¹² Und bereits 1963 unternahm der Historiker Gotthard Jasper unter dem Titel *Der Schutz der Republik* eine gründliche Bestandsaufnahme der vielfältigen Maßnahmen, die in Weimar zum Republikenschutz bereit standen und auf ihre Anwendung warteten.¹³

Es lohnt sich, für einen Moment zu dem eingangs erwähnten Band der Bayerischen Landeszentrale zurückzukehren. Dort werden in graphischer Form die „Elemente der abwehrbereiten Demokratie“

11 Christoph Gusy, *Weimar – die wehrlose Demokratie? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*, Tübingen 1991. Gusy hat sich seither noch vielfach mit dem Themenkomplex beschäftigt. Seine wichtigste Gesamtdarstellung ist „Die Weimarer Reichsverfassung“, Tübingen 1997. Speziell zum Republikenschutz ebd., 190ff.

12 Mathias Grünthaler, *Parteiverbote in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. M. usw. 1995; Katrin Stein, *Parteiverbote in der Weimarer Republik*, Berlin 1999. Beide Bände beruhen auf juristischen Dissertationen, die erstgenannte wurde von Gusy betreut. Zum weiteren historischen Kontext Shaw-Jiin Perng, *Theorie und Praxis des Parteienverbotssystems mit Blick auf seine Entwicklung in Deutschland*, Jur. Diss. München 1994. Bereits Johannes Lameyer, *Streitbare Demokratie. Eine verfassungshermeneutische Untersuchung*, Berlin 1977, 18 f., betont die Weimarer Wurzeln des Konzeptes. Aufschlussreich, die Instrumente konzedierend, aber letztlich die vermeintlichen Fehler Weimars betonend Michael Brenner, *Die wehrhafte Demokratie: Eine Lehre aus Weimar?*, in: Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), *80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?*, Tübingen 1999, 95-115.

13 Gotthard Jasper, *Der Schutz der Republik*, Tübingen 1963.

der Bundesrepublik aufgeführt.¹⁴ Auf sechs Ebenen werden diese Elemente benannt, allerdings ohne sie mit der Situation in Weimar zu vergleichen. Weit aufschlussreicher als eine Bonner Lobrede ist aber eine Gegenüberstellung der ersten und der zweiten deutschen Demokratie. Im direkten Vergleich zeigt sich nämlich, dass praktisch alle Bonner „Elemente“ auch bereits in Weimar vorhanden waren:

Tab. 1: Zu den „Elementen der abwehrbereiten Demokratie“		
Maßnahme	BRD (GG)	Weimar (WRV)
Verfassungsschranken	Art. 79.3 Art. 20.4	Art. 76 --
Gerichtssentscheide	Art. 21.2 (Parteienverbot) Art. 18 (Grundrechtsverwirkung)	§ 14.2 RepSchG I (Parteienverbot) Art. 48 (Parteien, Grundrechtseinschränkung)
Exekutivmaßnahmen	Vereinsrecht Ausländerrecht Versammlungsrecht	Dto. Dto. (Abschiebung) Dto.
Strafrecht	§§ 80ff. StGB (Hochverrat) §§ 93 (verfassungsfeindliche Publikationen) § 129a (Terroristische Vereinigungen) § 130 (Volksverhetzung)	§§ 80ff. StGB (Hochverrat) §§ 93ff. (Landesverrat) § 129 (Staatsfeindliche Verbindungen) § 130 (Klassenkampf)
Verfassungsschutz	Bund Länder	-- Politische Polizei Preußen (Abt. I A)
Verfassungstreue	Art. 33.5 (Grundsätze Berufsbeamtentum)	Art. 176 (Treue zur Verfassung)
Quelle: Nach Walter Ganßer, <i>Abwehrbereit</i> , München 1985, 19 (BRD) // eigene Zusammenstellung (Weimar)		

¹⁴ Ganßer 1985 (wie Anm. 1), 19.

Die Listen sind nicht identisch, aber die Übereinstimmungen sind bemerkenswert und reichen bis ins Detail. Über manches ließe sich diskutieren. Sicherlich ist die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG eine Verbesserung gegenüber der unumschränkten Verfassungsänderung nach Art. 76 WRV. Aber selbst hier muss man konstatieren, dass die am besten in Anschütz' Kommentar ausgedrückte herrschende Meinung keineswegs ohne Gegner dastand und dass Staatsrechtler politisch dubioser Provenienz, aber von anerkanntem wissenschaftlichen Ruf wie Schmitt, Triepel und Bilfinger sehr wohl Grenzen der rechtmäßigen Verfassungsänderung sahen.¹⁵ In der neueren Forschung hat etwa Christoph Gusy über die Grenzen der Verfassungsänderung geschrieben, und dass insbesondere die verfassungsändernden Passagen des „Ermächtigungsgesetzes“ von 1933 mit der Weimarer Verfassung nicht vereinbar waren, dass es also Grenzen gab, ist inzwischen kaum noch umstritten.¹⁶

Geht man über zu den „Gerichtsentscheiden“, so stehen 37 im Reich, einzelnen Ländern oder lokal ausgesprochenen Parteiverboten in Weimar¹⁷ lediglich zwei erfolgreiche Parteiverbote in der BRD gegenüber, wobei hier vom missglückten NPD-Verbot von 2003 gar nicht erst geredet werden soll. Der Verweis auf Art. 18 GG grenzt geradezu an Augenwischerei, denn dieser Artikel ist noch

15 Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Bearbeitung, 12. Aufl., Berlin 1930, 347-354. Hier vertritt Anschütz seine Auffassung von der unbegrenzten Revidierbarkeit der Verfassung zum Ausdruck, verweist aber auch selbst (350, FN 2) auf die abweichenden Meinungen von Carl Schmitt, Carl Bilfinger und Heinrich Triepel hin. Besonders gewichtig sind Schmitts ausführliche Darlegungen in der „Verfassungslehre“, 8. Aufl., Berlin 1993 (erstmalig 1928, mit unveränderter Paginierung), 11 ff. und 102 ff.

16 Gusy 1997 (wie Anm. 12), 147 ff. Zum Ermächtigungsgesetz (und mit einer Diskussion der zeitgenössischen Verfassungstheorie) siehe Ullrich Matthée, Die Legalität des Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933 und die Schranken der Verfassungsrevision in der Weimarer Verfassung, Jur. Diss. Kiel 1971. Gusy (151 f.) stimmt der Position von Matthée zu.

17 Grünthaler 1995 (wie Anm. 12), 253 ff.

niemals erfolgreich angewendet worden.¹⁸ Alle angesprochenen Exekutivmaßnahmen und praktisch alle Strafrechtsbestimmungen sind identisch in beiden Fällen – wobei das Weimarer Strafrecht zusätzlich noch die Straftatbestände der Versammlungssprengung (§ 107 a) und des Aufruhrs (§ 115) kannte, mithin eine umfangreichere Abwehr erlaubte als das bundesrepublikanische Strafrecht.

Ein erstes Zwischenfazit muss also zu dem Schluss kommen, dass praktisch alle Instrumente der abwehrbereiten Demokratie, die die BRD kennt, auch bereits in Weimar vorhanden waren. Die heutige Gestalt der wehrhaften Demokratie erklärt sich besser aus der Kontinuität der deutschen Verfassungsgeschichte denn aus behaupteten Kontinuitätsbrüchen. Einige zentrale Elemente scheinen sogar ausschließlich und spezifisch deutsch zu sein. So wären etwa praktisch alle die politische Meinungsäußerung einschränkenden Elemente der wehrhaften Demokratie in den USA undenkbar, wo das Erste Amendment einen fast absoluten Schutz der Meinungsfreiheit gewährt.¹⁹ Das Verfassungsinstitut des Parteiverbotes gibt es anscheinend nur im Grundgesetz (und vorher in Weimar), und es ist bezeichnend, dass das Stichwort „Parteiverbot“ ausschließlich in der deutschen Variante des vielsprachigen internationalen Internetlexikons Wikipedia existiert.²⁰ Gleiches gilt für das Stichwort „streitbare Demokratie“, das neben einem langen Artikel auf Deutsch nur noch Eintragungen auf Japanisch und Englisch aufweist, die wiederum lediglich auf das deutsche

18 Nach Art. 18 GG (Grundrechtsverwirkung) gab es in der gesamten Geschichte der Bundesrepublik vier Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, aber keine einzige Verurteilung. Vgl. Josef Isensee, Verfassungsnorm in Anwendbarkeitsnöten: Artikel 18 des Grundgesetzes. Grundrechtsverwirkung in rechtsdogmatischer Sicht und im internationalen Menschenrechtskontext, in: Gerd Pfeiffer/Udo Burgermeister/Gerald Roth (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat, Festgabe für Karin Graßhof, Heidelberg 1998, 289-323.

19 Zum amerikanischen Absolutismus der freien Meinungsäußerung siehe Michael Dreyer, Meinungsfreiheit als Verfassungsprinzip. Geschichte und Struktur des Ersten Amendments in den USA; in: Werner Kremp (Hrsg.), Pressefreiheit in USA und Deutschland, Trier 2000, 25-49.

20 <http://de.wikipedia.org/wiki/Parteiverbot> (eingesehen 20.9.2009).

Konzept verweisen – der englische Eintrag übernimmt sogar die deutsche Bezeichnung als Stichwort.²¹ Zum Vergleich: den Eintrag „Weimarer Republik“ gibt es außer auf Deutsch noch in 56 anderen Sprachen.²²

Im Zentrum der Weimarer wehrhaften Demokratie steht keine Verfassungsbestimmung, sondern das Republikchutzgesetz von 1922. Das Gesetz wurde 1927 verlängert und scheiterte 1929 im Reichstag. Eine neue, leicht abgeschwächte Version wurde 1930 vom Reichstag verabschiedet.²³ Unter der Ägide des Republikchutzgesetzes kam es zu mehreren Tausend Anklagen und Verurteilungen von Verfassungsfeinden.²⁴ Das Republikchutzgesetz gab auch der Exekutive in Gestalt der Politischen Polizei ein scharfes Schwert in die Hand, das vor allem in Preußen erfolgreich benutzt wurde. So wurde in Preußen die NSDAP in den Jahren von 1928 bis 1932 lückenlos überwacht. 80 verschiedene NS-Tageszeitungen wurden in diesem Zeitraum in über 200 Fällen über kürzere oder längere Zeit verboten.²⁵ Die Politische Polizei beschlagnahmte 145 Flugblätter der NSDAP und sammelte Material, das für ein Parteiverbot genutzt werden sollte. Dazu kam es wegen des „Preußenschlags“ nicht mehr.

Vorher aber, ab 1922, wurden Dutzende von Vereinen und Verbänden auf Länderebene verboten, mit deutlichen Unterschieden

21 Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Streitbare_Demokratie zur deutschen Eintragung, sowie zur englischen http://en.wikipedia.org/wiki/Streitbare_Demokratie (beide Stellen eingesehen 20.9.2009).

22 http://de.wikipedia.org/wiki/Weimarer_Republik (eingesehen 23.9.2009).

23 Zu den einzelnen Etappen siehe Gusy 1991 (wie Anm. 11), 128 ff.

24 Vgl. die Statistik im Anhang zu Jasper 1963 (wie Anm. 13), 312 ff. Nach 1945 wurde die Bedeutung des Republikchutzgesetzes heruntergespielt. Willibald Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, München 1946, 315, erwähnt es nur ein einziges Mal, im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit. Noch Eberhard Kolb, *Die Weimarer Republik*, 5. Aufl., München 2000 (erstmalig 1983) urteilt, dass das Gesetz „nicht zu einer wirksamen Waffe“ wurde (48).

25 Carsten Dams, *Staatsschutz in der Weimarer Republik* (Diss. Duisburg 2001), passim.

im demokratischen Eifer der Länder.²⁶ Von den 37 Parteiverboten richteten sich 34 gegen die NSDAP und verschiedene ihrer Nachfolgeparteien nach dem reichsweiten Verbot. Drei Parteiverbote richteten sich gegen die KPD und verwandte Organisationen.²⁷ Demgegenüber erfolgten die gerichtlichen Verurteilungen nach dem Republikschutzgesetz ganz überwiegend gegen linke (echte oder vermeintliche) Verfassungsfeinde – es ist bemerkenswert, wie sehr Exekutive und Legislative auf der einen und die konservative Judikative auf der anderen Seite auseinanderklafften.

Ist dies ein Fall von „Operation gelungen, Patient tot“? Denn bei aller Hervorhebung der Weimarer wehrhaften Demokratie lässt sich nicht übersehen, dass es eben doch ein Ende mit Schrecken gab. Die Demokratie von Weimar ist untergegangen. Politische Systeme, egal welcher Provenienz, gehen unter, wenn sie nicht genügend Unterstützung erfahren. Dies führt im Falle Weimars zu der Vorfrage: wie viel Unterstützung braucht eine Demokratie?

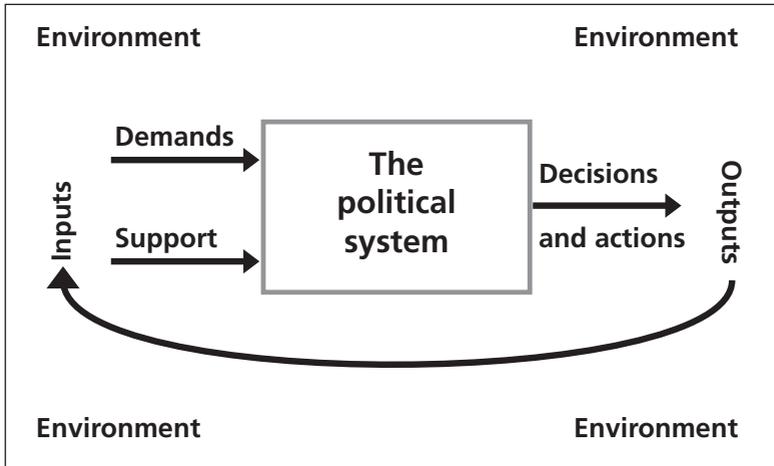
3. Systemtheorie und das Problem der „Unterstützung“

Eine zentrale Stelle in der von David Easton entwickelten Systemtheorie nimmt die Idee des „support“ ein:

26 In Preußen wurden auf Grund des Republikschutzgesetzes 29 Vereinsverbote ausgesprochen, in Bayern kein einziges; Jasper 1963 (wie Anm. 13), 316 und 320. Zum Konflikt zwischen Bayern und dem Reich um das Republikschutzgesetz ebd., 92 ff.

27 Grünthaler 1995 (wie Anm. 12), 253 ff.

Schaubild 1: Systemtheorie nach David Easton



Quelle: Modell nach David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York u. a. 1965, 32.

Ohne ein gewisses, nicht genau messbares, aber signifikantes Ausmaß an Unterstützung kann sich kein politisches System behaupten, egal, worauf sonst seine Legitimation oder seine politische Praxis beruhen mag. Easton unterscheidet zwischen der „konkreten“ und der „diffusen“ Unterstützung. Ersteres zielt auf alltägliche Unterstützung für konkrete Maßnahmen und die Funktionen des praktischen Überlebens (etwa Steuerzahlung, Gesetzesgehorsam), letzteres auf die grundlegende Anerkennung der Legitimität des ganzen politischen Systems.

Ganz ähnliche Überlegungen sind eine der Grundlagen des Neopluralismus, der nach 1945 und in direkter Antwort auf das Scheitern der Weimarer Republik in Deutschland zu Einfluss kam. Der Berliner Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel, der bereits als Weimarer Rechtsanwalt Befürworter einer kämpferischen Demokratie gewesen war und den seine amerikanische Exilzeit im pluralisti-

schen Sinne prägte, unterschied zwischen den „kontroversen“ und den „nicht-kontroversen“ Teilen der Verfassung.²⁸ Letztere, die Grundentscheidungen über das Politische System, sind die Bereiche, die der Eastonschen diffusen Unterstützung bedürfen.

Unter welchen Bedingungen fehlt nun diese Unterstützung in demokratisch strukturierten Staaten. Warum brechen Demokratien zusammen und werden durch Autokratien abgelöst? Wer sich auf die Suche nach Kriterien für eine „failed democracy“ begibt, kommt schnell zu einem überraschenden Schluss: es gibt praktisch keine modernen Fallbeispiele hierfür. Die wenigen neueren Beispiele, die man in näheren Betracht nehmen könnte, etwa Russland, Pakistan, Haiti, waren durchweg durch eine zunehmend autoritärer agierende politische Führung gekennzeichnet. Eine autoritäre Umwandlung eines politischen Systems durch die politische Führung, auch wenn diese ursprünglich demokratisch legitimiert ist, kommt strukturell einem Staatsstreich gleich, auch wenn dieser nicht immer gleichsam unter Blitz und Donner stattfinden muss, sondern auch langsam und schleichend, in Etappen, ablaufen kann.²⁹ Selbst dort, wo demokratische Staaten bei der Versorgung der Bevölkerung und vielen grundlegenden Staatsfunktionen – beginnend mit öffentlicher Sicherheit und ökonomischer Stabilität – versagen, braucht es in der Regel eines konkreten, staatsstreichartigen Er-

28 Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a.M. 1991 (jetzt auch, mit weiterer Literatur, in *Gesammelte Schriften*. Bd. 5: Demokratie und Pluralismus. Hrsg. von Alexander v. Brünneck, Baden-Baden 2007, 37-280, hier 243 ff.). Fraenkels Weimarer Schriften, die mit zunehmender Dauer kämpferischer werden, finden sich in Ernst Fraenkel, *Gesammelte Schriften*. Bd 1: *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hrsg. von Hubertus Buchstein unter Mitarbeit von Rainer Kühn, Baden-Baden 1999. Siehe auch Hubertus Buchstein, *Von Max Adler zu Ernst Fraenkel. Demokratie und pluralistische Gesellschaft in der sozialistischen Demokratietheorie der Weimarer Republik*, in: Christoph Gusy (Hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 2000, 534-606.

29 Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Umwandlung Russlands unter Putin. Aber auch Haiti in der zweiten Präsidentschaft Aristides oder der schleichende Machtverlust der Demokratie in Pakistan kämen als Beispiele in Frage. Wenn Palästina ein Staat wäre, läge auch hier ein Fallbeispiel vor.

eignisses, um die Demokratie zu zerstören. Demokratien, so zeigt die Erfahrung, versagen nicht von selbst, sondern werden bewusst zerstört.

Etwas anders sieht die Sache aus, wenn man die Suche erweitert und auf den generellen Begriff des „failed state“ ausweitet. Hier wird man schnell fündig, und seit 2005 gibt es sogar eine vom amerikanischen Think Tank „Fund for Peace“ veröffentlichte Liste der „Spitzenreiter“. Zur Ermittlung der Rangliste hat der „Fund for Peace“ einen Index aus 12 Indikatoren gebildet.³⁰ Die durchaus umstrittene Methodik muss in unserem Kontext nicht weiter interessieren.³¹ Negativer Spitzenreiter ist, wenig überraschend, Somalia, gefolgt von Simbabwe, Sudan und dem Tschad – eine Liste, die auch jenseits methodologischer Überlegungen intuitiv überzeugend wirkt.

„Gescheiterte Staaten“ verlieren (1) das Monopol an legitimer Zwangsgewalt innerhalb ihrer Grenzen. Es kommt (2) zur Erosion legitimer Autorität bei der Entscheidungsfindung, (3) zum Versagen bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, und letztlich (4) zum Versagen des gescheiterten Staates, seinen Platz in der internationalen Gemeinschaft einzunehmen. Wie sieht es aus, wenn man diese Strukturmerkmale auf Weimar überträgt? Der erste Punkt trifft trotz allen Straßenschlachten des Jahres 1932³² nur sehr begrenzt zu, der zweite angesichts der Präsidialkabinette vielleicht schon eher, der dritte wiederum allenfalls marginal und der vierte überhaupt nicht. Fazit: nach neueren Kriterien war

30 Siehe http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140 (eingesehen 20.9.2009). Der „Fund for Peace“ arbeitet hier mit der Fachzeitschrift *Foreign Policy* zusammen.

31 Siehe zur Kritik Stewart Patrick, „Failed States“ and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas, *International Studies Review* 9 (2007) 4, 644-662.

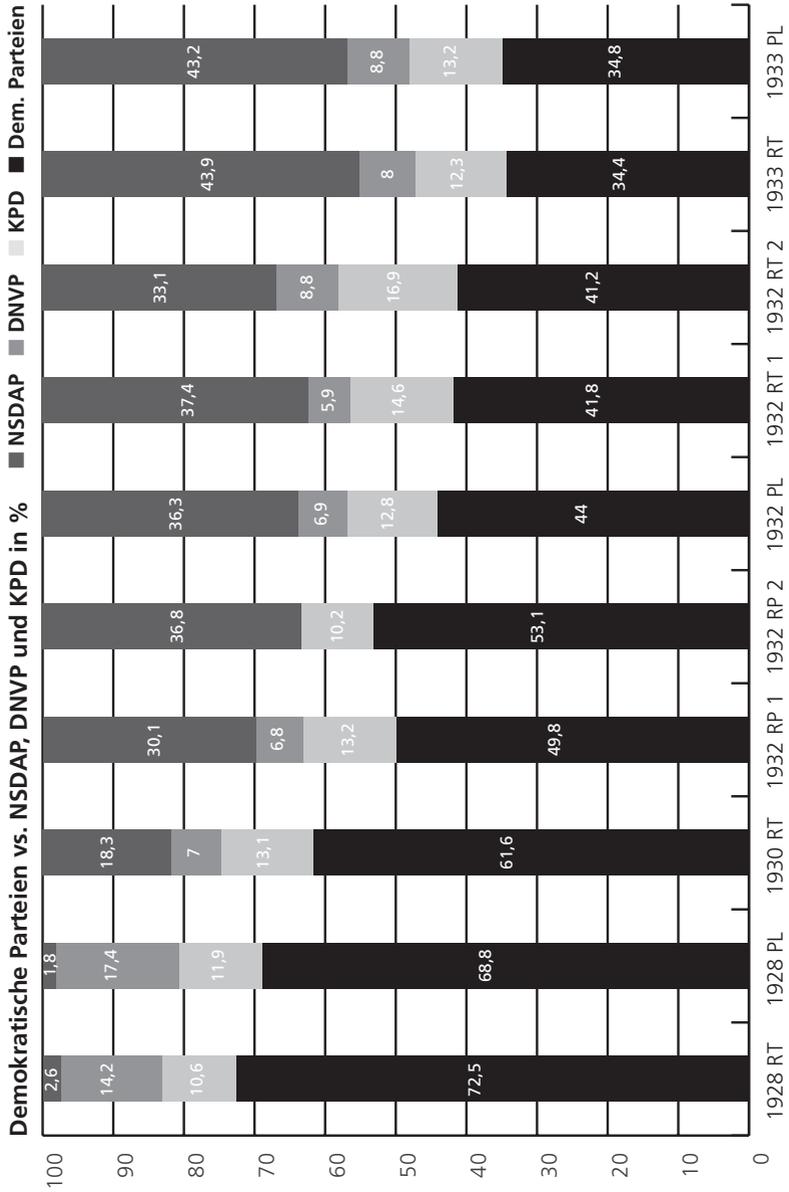
32 Zur generellen Problematik siehe Marie-Luise Ehls, *Protest und Propaganda. Demonstrationen in Berlin zur Zeit der Weimarer Republik*, Berlin/New York 1997.

Weimar zweifellos kein gescheiterter Staat. Welche Probleme es 1932 auch gegeben haben mag – von Somalia ist dies alles weit entfernt. Ähnlich sieht es aus, wenn man zu David Easton und der Frage der Unterstützung zurückkehrt. Konkrete Unterstützung hat die Weimarer Republik wortwörtlich bis in ihre letzten Tage, bis zum 30. Januar 1933 erfahren. Es gibt keine massiven Gesetzesbrüche, es gibt keine Steuerverweigerung, keine separatistischen Bewegungen, und selbst das Wahlverhalten kann durchaus unterschiedlich interpretiert werden:

In Schaubild 2 werden die kombinierten Wahlergebnisse der demokratischen Parteien denen der extremistischen und republikfeindlichen Parteien von rechts (NSDAP, DNVP) und links (KPD) gegenübergestellt. Ausgewertet wurden beide Wahlgänge der Reichspräsidentenwahl 1932, die Reichstagswahlen und die Wahlen zum Preußischen Landtag für den Zeitraum 1928-1933, wobei die Wahlen von 1933 angesichts der Gewaltanwendung der Hitler-Regierung mit Vorsicht betrachtet werden müssen. Die Gegenüberstellung zeigt, dass es selbst bei der Katastrophenwahl im Herbst 1930 noch eine demokratische Mehrheit gegeben hätte, wenn denn der Reichstag zu diesem Zeitpunkt noch gemäß der Verfassung seine zentrale Rolle im politischen System gehabt hätte. In der personellen Zuspitzung bei der Reichspräsidentenwahl gibt es auch 1932 noch eine demokratische Mehrheit, die die 50 Prozent-Grenze überschreitet. Aufschlussreich ist das Bild auch, wenn man es inhaltlich und nicht personell dichotomisiert:

Schaubild 2: Demokratische Parteien vs. NSDAP, DNVP, und KPD

Quelle: Eigene Berechnung.



Das Schaubild 3 kontrastiert nur die demokratischen Parteien und die NSDAP für die gleichen Wahlen wie oben, was den Unterschied noch deutlicher zutage treten lässt. Selbst bei den erdrutschartigen Wahlsiegen der NSDAP 1932 sind die kombinierten Wählerstimmen der demokratischen Parteien noch stärker als die vermeintlich unausweichliche Partei Hitlers. Das heißt nicht, dass eine demokratische gemeinsame Front gegen die Republikfeinde einfach gewesen wäre. Aber sie wäre rechnerisch möglich gewesen, auch noch zu einem Zeitpunkt, an dem der Reichstag angesichts der Präsidialkabinette bereits aus der politischen Willensbildung im Sinne der Verfassungsordnung ausgeschaltet war.

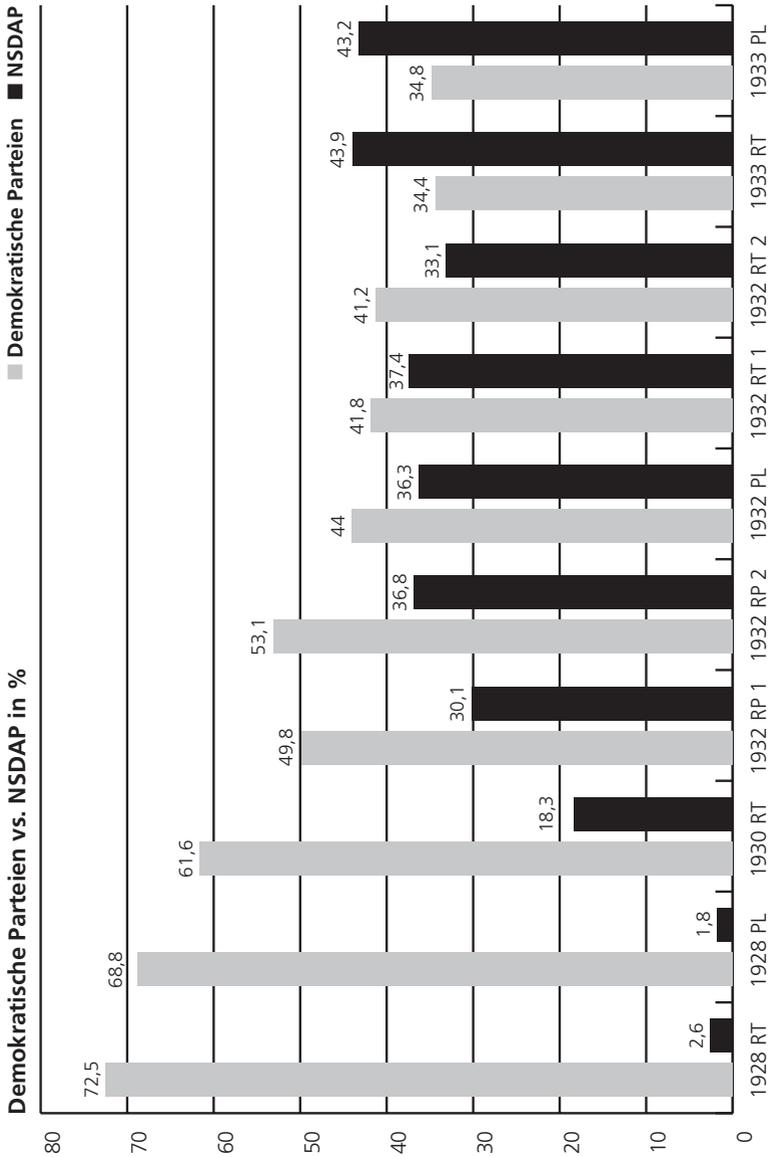
Natürlich zeigen die Zahlen auch die zunehmende Erosion des demokratischen Wählersegments³³, und so werden sie gemeinhin interpretiert. Sie zeigen aber auch, dass es bis 1932 den politischen Eliten sehr wohl möglich gewesen wäre, im Rahmen der Verfassungsordnung demokratisch legitimierte Mehrheitsregierungen zu bilden, und selbst danach wären noch starke Minderheitsregierungen möglich gewesen. Das gilt für das Reich, das gilt erst recht für Preußen. Und sogar die Wahlen von 1933, die zweifellos nicht mehr als freie und demokratische Wahlen gelten können³⁴, brachten der NSDAP bei allem Druck und bei aller Gewalt und Manipulation mit 43,9 Prozent der Stimmen lediglich ein Ergebnis, das sowohl von der CDU (in sämtlichen Wahlen von 1953 bis 1987) wie von der SPD (1972) unter den Bedingungen freiheitlicher demokratischer Parteikonkurrenz übertroffen wurde. Kurz, die Mehrheit der Bürger hat sich während der Weimarer Republik niemals für die NSDAP ausgesprochen. Wenn man die Wahlentscheidung in zugespitzter Dichotomisierung erscheinen lässt, wie bei den Wahlen zum Reichspräsidenten, gibt es selbst 1932 noch demokratische Mehrheiten.

33 Generell Jürgen W. Falter, *Hitlers Wähler*, München 1991. Vgl. zur Wählerbewegung auch Jerzy Holzer, *Parteien und Massen. Die politische Krise in Deutschland 1928-1930*, Wiesbaden 1975.

34 Siehe auch Falter 1991 (wie Anm. 33), 71 f.

Schaubild 3: Demokratische Parteien vs. NSDAP

Quelle: Eigene Berechnung.



Wichtiger als die konkrete Unterstützung ist jedoch, wie wir eingangs dieses Abschnittes mit David Easton festgestellt haben, die diffuse Unterstützung, die in den Bereich der politischen Kultur eines politischen Systems hineinwirkt. Wie sieht es damit in Weimar aus?

4. „Wer trägt den Geist?“

Wenn es um die grundlegenden Werte und Normen einer Demokratie geht, erweitert sich auch die Frage des Republikenschutzes. Dann geht es nicht mehr nur um das Verbot einzelner Tageszeitungen oder Parteien, sondern auch um die Symbole eines politischen Gemeinwesens, wie etwa die Fahne Schwarz-Rot-Gold. Und hinter diesen Symbolen wiederum steht die Anerkennung der Grundwerte, auf denen das jeweilige politische Gemeinwesen aufgebaut ist

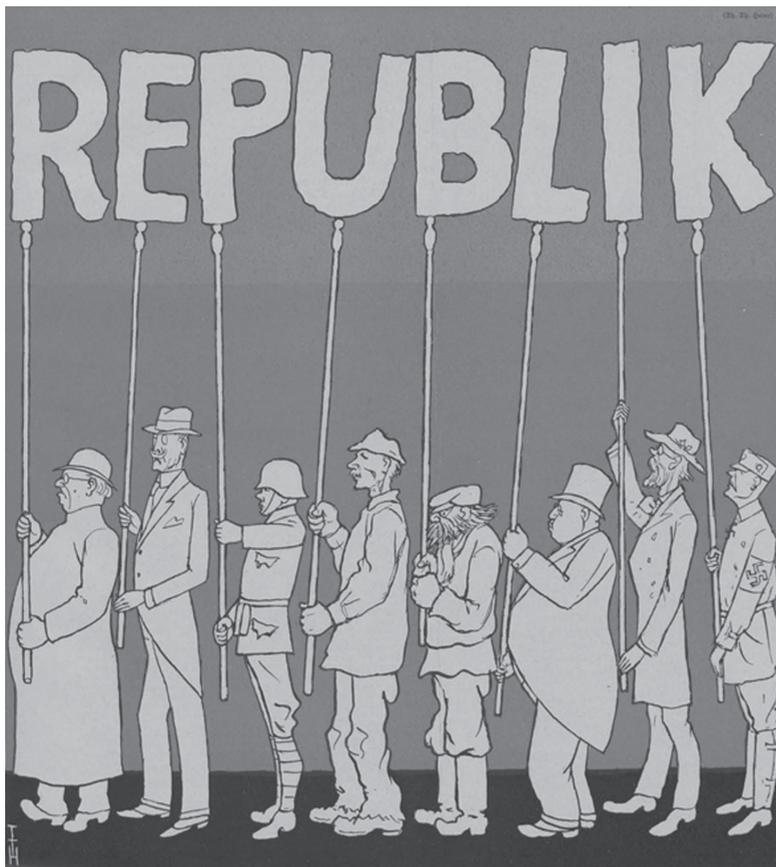
Im Falle Weimars wären dies Demokratie, Republik und liberaler Rechtsstaat.

Der vielleicht prägnanteste und in seiner karikierenden Reduktion schärfste zeitgenössische Kommentar ist die bekannte, und auch nach 1945 immer wieder zur Interpretation der Weimarer politischen Kultur herangezogene Zeichnung von Thomas Theodor Heine.

Die Darstellung ist pointiert und brillant. Aber ist sie auch zutreffend? Die Karikatur stammt aus dem Jahr 1927, also nicht gerade aus einem der Krisenjahre der Republik. 1927 fällt mitten hinein in die friedlichsten Weimarer Jahre von 1924 bis 1929.

Natürlich wurde auch in dieser Zeit intellektuell heftig über die po-

Schaubild 4: „Sie tragen die Buchstaben der Firma – aber wer trägt den Geist?“



Quelle: Thomas Theodor Heine, in: *Simplicissimus*, 31 (21.3.1927), 51 (Titelblatt)

litische Kultur Weimars gestritten³⁵, und beginnend mit dem bahnbrechenden Werk Kurt Sontheimers über *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik* von 1962 ist das antidemokratische Denken Weimars in einer Vielzahl von Untersuchungen akribisch nachgezeichnet worden.³⁶ Aber darüber hat man das demokratische Denken vergessen, und dieses Versäumnis wird erst seit kurzem in einzelnen Schritten behoben.³⁷

Ein zeitgenössischer Indikator, den man bei der Suche nach dem Träger des Geistes der Republik heranziehen kann, ist die Mitgliedschaft in Massenorganisationen. Das Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold hat, zusammen mit seinen angeschlossenen Organisationen, noch 1932 ungefähr 3 Millionen Mitglieder – also ungefähr dreimal so viele Mitglieder wie Stahlhelm, SA und Rotfrontkämpferbund zusammengenommen!³⁸ Der aktivste Teil des Reichsbanners, der in Straßenkämpfen den Feinden der Republik die Stirn bot, die Schutzformation („Schufo“) hatte immerhin 250.000 Mitglieder.³⁹ Es ist bezeichnend, dass Reichspräsident Hindenburg am 15. April 1932, also zwei Tage nach dem Verbot von SA und SS, in schein-

35 Vgl. aus der Vielzahl der Literatur etwa Manfred Gangl/Gérard Raulet (Hrsg.), *Intellektuellendiskurse in der Weimarer Republik. Zur politischen Kultur einer Gemengelage*, 2. Aufl., Frankfurt a.M. usw. 2007.

36 Kurt Sontheimer, *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933*, München 1983 (erstmalig 1962). Siehe auch Christoph Werth, *Sozialismus und Nation. Die deutsche Ideologiediskussion zwischen 1918 und 1945*, 2. Aufl., Weimar 2001. Aufschlussreich zum Zukunftsdenken zwischen Pessimismus und Optimismus ist Rüdiger Graf, *Die Zukunft der Weimarer Republik. Krisen und Zukunftsanregungen in Deutschland 1918-1933*, München 2008.

37 Von nicht zu überschätzender Bedeutung für den Anstoß der Diskussion ist Christoph Gusy (Hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 2000. Zu einzelnen Aspekten hat es natürlich auch schon vorher Arbeiten gegeben (etwa im Umfeld der Hugo-Preuß-Forschung), aber der Gesamtüberblick wurde erstmals mit dem von Gusy herausgegebenen Band versucht.

38 Immer noch wichtig: Karl Rohe, *Das Reichsbanner Schwarz Rot Gold. Ein Beitrag zur Geschichte und Struktur der politischen Kampfverbände zur Zeit der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1966.

39 Ebd., 374. Die phonetische Verbindung von Schufo zur Schupo, der „Schutzpolizei“ Preußens, ist sicherlich nicht unbeabsichtigt.

barer Neutralität auch die Auflösung der Schufo verlangt. Die unmittelbare Konsequenz hiervon war der Rücktritt des zuständigen Ministers Wilhelm Groener, aber die eigentliche Folge war eine weitere Schwächung der Republik, die wiederum nicht vom Volk, sondern von einer genau angebbaren Entscheidung in der politischen Elite ausging.

An intellektuell-publizistischen pro-republikanischen Warnungen hat es nicht gefehlt. Gewiss, die stärkere Aufmerksamkeit haben im Nachhinein die Gegner der Republik erhalten, zu denen durchaus auch Publizisten wie Kurt Tucholsky zu zählen sind, die während der Lebensdauer der Republik zu ihren gnadenlosen Kritikern gehörten, wenn auch aus ganz anderen Motiven als bei der völkischen Rechten. Aber daneben stehen dann auch Autoren wie etwa Hugo Sinzheimer und der schon erwähnte Ernst Fraenkel. Beide werben intensiv für die Republik in der Zeitschrift „*Die Justiz*“, dem Organ des Republikanischen Richterbundes. Im August 1929 schreibt Sinzheimer:

„Die Republikfeinde rechnen heute nicht mehr mit einem unmittelbaren gewaltsamen Vorgehen. Sie denken an anderes. Sie denken an die politische und psychologische Zermürbung des demokratischen Willens im Volke. Darum steht jetzt im Vordergrund der republikanischen Verteidigung nicht die Polizeigewalt, sondern die überzeugende Gewalt der politischen Führung, nicht der mechanische Druck, sondern der demokratische Geist und Wille.“⁴⁰

Am Anfang der Republik ist der Vater der Verfassung, Hugo Preuß, unermüdlich für Demokratie und Republik tätig und schlägt eine

40 Hugo Sinzheimer/Ernst Fraenkel, *Die Justiz in der Weimarer Republik. Eine Chronik*. Hrsg. von Thilo Ramm, Neuwied/Berlin 1968, 188. Der Band ist eine Kompilation aus der Zeitschrift. Sinzheimer schrieb bis zum Juli 1931, danach bis zur letzten Nummer der Zeitschrift im Februar 1933 Ernst Fraenkel.

Vielzahl von rechtlichen Maßnahmen vor, wirkt aber auch selbst aktiv politisch. Er ist als bürgerlicher Demokrat rührig im sozialdemokratisch dominierten Reichsbanner, tritt immer wieder für Fahne und Symbole der Republik ein und wirkt in der preußischen Koalitionskrise 1925 erfolgreich für den Fortbestand des Weimar Parteienbündnisses ohne Kompromisse nach rechts wenigstens in Preußen. Die Gemeinsamkeit der Demokraten ist für ihn der Kern in der Verteidigung der Republik.⁴¹

Es ist hier weder möglich noch notwendig, einen kompletten Überblick über die Verteidiger der Republik zu geben. Aber es ist notwendig, daran zu erinnern, dass sie in jeder Phase der Weimarer Republik existierten und ihren Beitrag zum Republikenschutz, zur diffusen Unterstützung der Republik leisteten. Das gilt auch für die „Vernunftrepublikaner“ wie Friedrich Meinecke oder Ernst Troeltsch⁴², die zu ähnlichen Schlüssen kommen wie Preuß, der allerdings keine monarchischen Umwege hierfür brauchte. Ein ursprünglicher Gegner der Republik, Thomas Mann, der der konservativen Revolution zugerechnet wurde, bekennt sich 1922 mit seiner Rede „*Von deutscher Republik*“ gerade und spezifisch zum Geist der Republik, den er ab 1930 wie kaum ein zweiter verteidigen wird.⁴³ Selbst Carl Schmitt konstatiert im normlogischen Dezisionismus der *Verfassungslehre* 1928, als sich Republikfeindschaft nicht mehr zu lohnen scheint angesichts der gefestigten Demokratie, dass die Grundentscheidungen für die Republik nicht änderbar seien, auch nicht auf

41 Seine einschlägigen Arbeiten liegen jetzt komplett vor als Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften*, Bd. 4: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik. Hrsg. von Detlef Lehnert, Tübingen 2008.

42 Ernst Troeltsch, *Die Fehlgeburt einer Republik. Spektator in Berlin 1918 bis 1922*, Frankfurt a.M. 1994. Generell siehe Andreas Wirsching/Jürgen Eder (Hrsg.), *Vernunftrepublikanismus in der Weimarer Republik. Politik, Literatur, Wissenschaft*, Stuttgart 2008.

43 Hierzu etwa Philipp Gut, *Thomas Manns Idee einer deutschen Kultur*, Frankfurt a.M. 2008, 200 ff. Natürlich wäre in diesem Kontext auch Heinrich Mann zu nennen.

dem Wege des Art. 76 und seines doppelten Zwei-Drittel-Quorums.⁴⁴

Vieles von dieser Debatte findet in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre statt, also nach der Beruhigung der Probleme der ersten Jahre. Das Reichsbanner „Schwarz-Rot-Gold“ gründet sich 1924, Sinzheimers „*Justiz*“ erscheint ab 1925, Schmitts „*Verfassungslehre*“, die die Sicherung der Grundnorm „Demokratie“ nolens-volens konzidiert, wie gesagt 1928. Es ist gleichsam ein kollektives Atemholen, ein Gefühl, das Schlimmste nunmehr überstanden und hinter sich zu haben, und zwar in einem Zeitabschnitt, der gleichzeitig die Wahl Hindenburgs und die Kabinette des Bürgerblocks mit zeitweiser Einbeziehung und scheinbarer Domestizierung der DNVP sieht.

Im Winter 1933 wiederum, nach dem relativen Misserfolg der NSDAP in der Reichstagswahl vom November 1932, nach den internen Auseinandersetzungen und nachdem die Partei beinahe pleite war, ist in der veröffentlichten Meinung kein Gedanke daran zu finden, dass die Republik am Ende und Hitler unumgänglich wäre. Im Gegenteil, Ossietzky und andere schreiben enthusiastisch darüber, dass die Zeit der Nazis vorbei sei.⁴⁵ Dies hat man lange als naiven Optimismus gelesen. Aber vielleicht sollte man die vielfältigen publizistischen Zeugnisse dieser Art ernst nehmen?

44 Schmitt 1928/1993 (wie Anm. 15), 102 ff.

45 Etwa Carl v. Ossietzky, Wintermärchen, in: Die Weltbühne 29 (1933), 1-4. Es ließen sich zahlreiche ähnliche Artikel aus der Weltbühne und anderen Zeitschriften zitieren, die allesamt optimistisch in die Zukunft sehen.

5. Das Fortdauern einer Legende – Weimar und die „wehrhafte Demokratie“ in Bonn

Folgt man der hier vorgeschlagenen Argumentation, dann lag die Zerstörung der Weimarer Republik nicht in vermeintlichen Fehlern der Verfassung begründet.⁴⁶ Auch waren Republikschutz und wehrhafte Demokratie durchaus angemessen ausgestattet, und genügend Unterstützung von der breiten Bevölkerung gibt es auf jeden Fall bis 1930, aber im Grunde auch noch 1932. Gerade während der Straßenkämpfe des Jahres 1932 zeigt die Weimarer Republik, und vor allem Preußen, dass von einer Selbstaufgabe keine Rede sein kann.

Anders sieht es aus, wenn man den Blick auf die politische und gesellschaftliche Elite des Landes wirft. Die Notwendigkeit wird unterstützt, wenn man bedenkt, dass revolutionäre Umgestaltungen in aller Regel ohnehin nur zustande kommen, wenn die regierenden Eliten den Glauben an die eigene Sache oder die Fähigkeit, sie aggressiv und notfalls auch gewaltsam zu vertreten, aufgegeben haben. Der Unterschied zwischen dem Jahr 1989 in China und andererseits in der DDR und den anderen Ostblockstaaten liegt nicht in den unterschiedlichen Wünschen oder dem Mut der Bevölkerung, sondern im ungebrochenen Selbstbewusstsein und der Gewaltbereitschaft der chinesischen Führung.⁴⁷

46 Eine Erörterung der Verfassungsstruktur war hier nicht meine Aufgabe. Ich verweise auf die anderen Beiträge in diesem Band sowie auf Michael Dreyer, Was bleibt? Fragen an die Nachgeschichte einer Republik, in: Ulbricht 2009 (wie Anm. 8), 47-54 (mit weiteren Nachweisen).

47 Dies sagt nichts über die Ursachen von Revolutionen aus, die vielschichtig und in der Forschung umstritten sind (und die nicht mit Bürgerkriegen verwechselt werden dürfen). Aber zum Erfolg gehört eine Elite dazu, die nicht mehr an ihre Sache glaubt und die ihre oftmals noch vorhandenen Machtmittel nicht einzusetzen wagt. Zur Theorie der Revolutionen als Übersicht Jack A. Goldstone, Art. „Revolution, Theories of“, in: David Miller (Hrsg.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Oxford/Cambridge, MA, 1987, 436-441.

Wer war die politische Elite in der Schlussphase der Weimarer Republik? Ab 1930 wird die demokratisch legitimierte Elite systematisch aus den politischen Führungspositionen entfernt. Dies geschieht erst im Reich und 1932 auch in Preußen.

Ein solches Verhalten lässt sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive nur als ein Staatsstreich auf Raten apostrophieren⁴⁸, wobei es hierfür nicht einmal erforderlich ist, dass bei den Akteuren bewusste, geplante oder gar konspirativ vorbereitete Staatsstreichpläne vorliegen. Es kommt auf die objektiven Auswirkungen an. Es ist erfrischend, dass wenigstens der Politikwissenschaftler Detlef Lehnert ohne Bedenken von der „Zerstörung des Parlamentarismus“ spricht.⁴⁹ Die einzelnen Schritte, die zur anti-parlamentarischen Regierung Brüning hinführten, hat bereits 1955 Karl Dietrich Bacher in seiner maßstabsetzenden Studie über *Die Auflösung der Weimarer Republik* minutiös und mit klarem Blick für die strukturelle Bedeutung der Ereignisse dargestellt.⁵⁰

Wenn in einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie eine Regierung am Parlament vorbei gebildet wird und wenn diese Regierung durch Vollmachten des Reichspräsidenten gegen eine mögliche parlamentarische Mehrheitsregierung (oder auch gegen eine Minderheitsregierung) im Amt gehalten wird, so ist dies im Effekt ein Staatsstreich – selbst dann, wenn die Reichstagsmehr-

48 Auch für Hans Georg Graf Lambsdorff, *Die Weimarer Republik. Krisen – Konflikte – Katastrophen*, Frankfurt a.M. usw. 1990, 309, ist dies „ein eklatanter Verfassungsbruch“.

49 Detlef Lehnert, *Die Weimarer Republik. Parteienstaat und Massengesellschaft*, Stuttgart 1999, 313 ff. Ebd., 319, heißt es ebenso zutreffend wie eindeutig, dass sich Brüning „von den Buchstaben und erst recht dem Geist eines Weimarer Gründungskonzepts längst verabschiedet“ hatte.

50 Karl Dietrich Bacher, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Düsseldorf 1984 (erstmalig 1955), 271 ff.

heit sich in dieses Schicksal fügen sollte.⁵¹ Es geht nicht an, eine solche Vernichtung der Grundlagen des politischen Systems nur dadurch zu kennzeichnen, dass bei der Bildung der Regierung Brüning „der Versuch einer parlamentarischen Regierungsbildung überhaupt nicht mehr unternommen“ wurde.⁵² Das ist zwar richtig, geht aber am Kern der Sache vorbei. Die Strukturen der parlamentarischen Demokratie werden unter solchen Bedingungen zerstört, und an den ersten Schritt werden sich, wenn man ihn nicht wieder rückgängig machen kann, mit einer gewissen Konsequenz weitere anschließen. Für die Weimarer Republik kann man mindestens vier solcher Schritte ausmachen, die im Resultat gemeinschaftlich die Sicherungen zerstören, die später im Art. 20 I GG die Wesensmerkmale der liberalen Demokratie umreißen werden:

Tab. 2: Phasen des Staatsstreichs			
	Datum	Ereignis	Zerstörung von
1	30.5.1930	Ernennung Brünings	Parlamentarismus
2	14.6.1932	Aufhebung des SA/SS-Verbots	Innere Sicherheit
3	20.7.1932	„Preußenschlag“	Föderalismus
4	30.1.1933	Ernennung Hitlers	Verfassungsstaat
Quelle: Eigene Zusammenstellung			

51 Bereits Arthur Rosenberg erkannte in den Brüning'schen Notverordnungen in seiner 1934 im englischen Exil geschriebenen Geschichte Weimars „die Todesstunde der Weimarer Republik“; Arthur Rosenberg, *Entstehung und Geschichte der Weimarer Republik*. Hrsg. von Kurt Kersten, Frankfurt a.M. 1955, 479.

52 Kolb 1983/2000 (wie Anm. 24), 127. Auch Hans Mommsen, *Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar. 1918-1933*, 3. Aufl., Berlin 2039 (erstmalig 1989), 329 ff. und 354f. spricht lediglich von der „Auflösung des parlamentarischen Systems“, und nicht von seiner Zerstörung.

Die Zerstörung der Demokratie mit den Mitteln des Staatsstreiches oder eines Militärputsches ist im Europa der Zwischenkriegszeit nicht ungewöhnlich. Im Gegenteil: Deutschland reiht sich mit den Ereignissen ab 1930 lediglich in eine Liste ein, die mit Ausnahme der von außen zerstörten Demokratie in der Tschechoslowakei sämtliche Staaten umfasst, die nach Ende des Weltkriegs zunächst ihren Weg als junge, mehr oder minder demokratische Staaten begonnen haben.⁵³

Tab. 3: Zerstörung der Demokratie in Europa			
Jahr	Land	Ereignis	Ursache
1922	Italien	Marsch auf Rom	Putsch
1923	Bulgarien	Ermordung des Premiers	Militärputsch
1924	Albanien	Bürgerkriegsähnliche Unruhen	Bauernaufstand/Militärputsch
1925	Griechenland	Absetzung der Regierung	Militärputsch
1926	Polen	Kämpfe in Warschau	Militärputsch
1926	Portugal	Ständestaat	Militärputsch
1926	Litauen	Verhaftung des Präsidenten	Militärputsch
1929	Jugoslawien	Aufhebung der Verfassung	Staatsstreich
1930-1933	Deutschland	Ausschaltung des Parlaments	Staatsstreich auf Raten
1933	Österreich	Ausschaltung des Parlaments	Staatsstreich

⁵³ Die Einordnung der Weimarer Republik in die gesamteuropäische Situation ist in der Wissenschaft erst relativ spät erfolgt; vgl. Christoph Gusy (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Europa in der Zwischenkriegszeit, Baden-Baden 2008; sowie Andreas Wirsching (Hrsg.), Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie. Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich, München 2007.

1934	Estland	Ausnahmezustand	Staatsstreich
1934	Lettland	Parlamentsauflösung	Staatsstreich
1936-1939	Spanien	Bürgerkrieg	Militärputsch
1938	Rumänien	Aufhebung der Verfassung	Staatsstreich
1939	Tschechoslowakei	„Protektorat“	Äußere Invasion
Quelle: Eigene Zusammenstellung			

Deutschland ist kein Sonderfall, sondern entspricht der Entwicklung anderer Länder, die ihm 1918 in fast jeder Beziehung näher stehen als dies etablierte Demokratien wie Frankreich und Großbritannien tun. Die Unreife, die zur Zerstörung der Demokratie führt, ist zumindest in der Weimarer Republik keine Unreife der Verfassungsstrukturen oder ihrer Schutzmechanismen und nur sehr bedingt eine Unreife der Bevölkerung, sondern in starkem Maße ein Problem der Elite.

Wenn diese Analyse plausibel erscheint, warum hat sich dann nach 1945 die Mär von der vermeintlich wehrlosen Weimarer Republik so lange gehalten bzw. überhaupt in diesem Maße entwickeln können? In vieler Hinsicht deshalb, weil es die einfachste Lösung zu sein schien. Viele Spitzenpolitiker der jungen Bundesrepublik hatten auch in Weimar bereits verantwortungsvolle Positionen inne. Es war sicherlich einfacher, die Kritik auf die institutionellen Strukturen zu richten, auf das Volk als Wähler und auf die politische Rechte, auf spezifische Ereignisse wie Versailler Vertrag, Inflation und Weltwirtschaftskrise, und eben auf die angebliche mangelnde Wehrhaftigkeit Weimars. Die Alterna-

tive wäre gewesen, sich die Frage nach dem eigenen Versagen vorzulegen.

Auch in anderer Hinsicht half die Legende vom wehrlosen Weimar: sie machte es einfacher, eine starke, abwehrbereite Bonner Demokratie aufzubauen und zu begründen. Die Bonner wehrhafte Demokratie war besser zu vermitteln, wenn sie in den Gegensatz zur gescheiterten Weimarer Republik gesetzt werden konnte. Dabei verlor man den Blick für die Kontinuitäten, die man nicht mehr sah oder sehen wollte. Die Bonner wehrhafte Demokratie brachte zweifellos Verbesserungen an einzelnen Institutionen und Prozeduren, aber sie brachte keinen Systemwechsel. Weitestgehend gilt mithin für die wehrhafte Demokratie: *Bonn ist Weimar*, und das ist auch gut so. Ich möchte noch weiter gehen: dort, wo Bonn *nicht* Weimar ist, bereuen wir es. Das NPD-Verbot, das politisch erwünscht wäre, ist 2003 spektakulär gescheitert, und die beständige Wiederkehr der Debatte macht es nicht wahrscheinlicher. Ein solches Verbot wäre, wenn wir heute die Weimarer Republik-schutzbestimmungen hätten, weit einfacher zu erreichen. Es greift zu kurz, im Bonner Parteienverbot lediglich „eine einzigartige Schöpfung nachkriegsdeutschen Verfassungsgeistes [zu sehen], in der Kalter Krieg und hilfloser Antifaschismus eine vordemokratische Symbiose eingegangen sind“⁵⁴. Parteienverbote sind die letzte Waffe der wehrhaften Demokratie, aber gerade Weimar, und nicht die Bundesrepublik hat gezeigt, dass sie sehr sinnvoll eingesetzt werden können. Dass jedoch das ganze Instrument heute – anders als in Weimar – ein reichlich stumpfes Schwert ist, dürfte inzwischen feststehen.

Was sich tatsächlich ändert in Bonn, vor allem bei den politischen und gesellschaftlichen Eliten, ist die politische Kultur. Diese Eli-

54 Claus Leggewie/Horst Meier, *Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Reinbek bei Hamburg 1995, 65.

ten entwickeln die gesellschaftlichen Diskurse. So ist der berühmte Satz von Fritz René Allemann 1956, „Bonn ist nicht Weimar“, vom Standpunkt der Elite durchaus verständlich. Die politischen Führungskräfte schauen sich Mitte der 1950er Jahre um und sehen, dass sie nicht von Feinden der Republik und des liberal-demokratischen Rechtsstaates umgeben sind, sondern fast nur von dessen Befürwortern. Das ist in der Tat anders als in Weimar, und die Erleichterung darüber macht es verständlich und vielleicht ein bisschen auch entschuldigbar, dass man stattdessen die großen Kontinuitäten nicht gesehen hat, nicht sehen wollte, und auch nicht sehen konnte.

Soziale Grundrechte – in Weimar ersonnen und im vereinten Deutschland zu vollenden!

Eberhard Eichenhofer



Eberhard Eichenhofer

1. Einleitung

1.1. 1919 – Neubeginn unter bedrohlichen Vorzeichen

Als im Winter 1919 die Nationalversammlung in Weimar zusammentrat, stand Deutschland vor einem umfassenden wie tiefgreifenden Neubeginn: Erstmals – und wahrlich nicht letztmals im 20. Jahrhundert – verfassten sich die Deutschen von Grund auf neu. Die Monarchie war zerbrochen und die Republik ausgerufen; noch war aber dunkel, wofür sie stehen sollte. Streiks, Aufstände, Sezessionsbestrebungen, Hunger, Verelendung – ein allgemeiner Unfrieden war der Grund, dass sich die Nationalversammlung im beschaulichen und militärisch abzusichernden Weimar statt im brodelnden Berlin zusammenfand.¹

¹ Vgl. dazu Holste, in diesem Band; Gerhard Lingelbach, Weimar 1919 – Weg in eine Demokratie, in Eichenhofer (Hg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, Tübingen 1999, 23; Heinz Hürten, Bürgerkriege in der Republik, in Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik. Wirtschaft. Geschichte, Düsseldorf 1987, 81 ff.

Noch war unklar, ob der radikale Umsturz abgewendet werden könnte. Denn Arbeitslosigkeit, Hunger, Krankheiten und Epidemien grassierten und prägten auch die Lebensbedingungen der Menschen. Deutschlands Niederlage im Ersten Weltkrieg beseitigte die Monarchie. Aber viel zu viele trauerten ihr nach, verdrängten und leugneten die Niederlage und lasteten diese der Republik an. Es waren vornehmlich diejenigen, welche sich als die „Eliten“ der Gesellschaft verstanden, also die administrative und wirtschaftliche Führungs- wie die angebliche Bildungsschicht. Nahezu die gesamte Bevölkerung musste sich mit einem Lebenszuschnitt begnügen, der deutlich unter dem Vorkriegsniveau lag. Es herrschte Not, soziale Fragen dominierten die Wahrnehmung.

1.2. Soziale Grundrechte – Antwort der Verfassung auf die Herausforderungen einer neuen Zeit

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) setzte dem untergegangenen Kaiserreich die Vision vom „Volksstaat“ entgegen.² Dieser sollte aus allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahlen der deutschen Bevölkerung hervorgehen³ – erstmals unter Einschluss der Frauen.⁴ Er sollte seinen Zweck und Auftrag in der Sicherung elementarer Lebensbedürfnisse der Bevölkerung finden und damit vollbringen, woran das von Klassenschranken und Dünkel geprägte Kaiserreich gescheitert war.⁵ Daher sieht die Präambel der WRV als deren eigentliches Ziel an, „den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern“.

2 Vgl. dazu Friedrich Naumann, Auf dem Wege zum Volksstaat (Reichstagsrede vom 15. Mai 1917); ders., Demokratie als Staatsgrundlage (Vortrag gehalten am 4. März 1919 in der Stadtkirche zu Jena), Berlin 1919; Rolf Gröschner, Das Republikprinzip der Weimarer Reichsverfassung und des Bonner Grundgesetzes, in Eichenhofer, Anm. 1, 49 ff.; vgl. dazu auch Pyta, in diesem Band.

3 Vgl. dazu Walter Pauly, Die Stellung der Weimarer Reichsverfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte, in Eichenhofer, Anm. 1, 1.

4 Zu deren Stellung Röwekamp, in diesem Band.

5 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik, in Karl Dietrich Bracher u. a., Anm. 1, 17, 22 f.

Dies war mehr als eine abstrakte Forderung; denn die WRV präzi-
siert diese Forderung in zahlreichen bedeutsamen Aufträgen zur
Sozialreform: „Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzge-
bung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche, seelische und ge-
sellschaftliche Entwicklung zu schaffen wie den ehelichen Kindern“
(Art. 121 WRV). „Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen
sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung zu schützen“ (Art.
122 WRV). „Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren
und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öf-
fentliche Mittel bereitzustellen, insbesondere Erziehungsbeihilfen
für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und
höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung
der Ausbildung“ (Art. 146 III WRV). „Die Ordnung des Wirtschafts-
lebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der
Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entspre-
chen“ (Art. 151 WRV). „Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen
Schutz des Reichs. Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht“
(Art. 158 WRV). „Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähig-
keit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirt-
schaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Le-
bens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter
maßgebender Mitwirkung der Versicherten“ (Art. 161 WRV). „Der
selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel ist
in Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung
und Aufsaugung zu schützen“ (Art. 164 WRV). „Die Arbeiter und
Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft
mit den Unternehmern an den Regelungen der Lohn- und Arbeits-
bedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung
der produktiven Kräfte mitzuwirken ... Die Arbeiter und Angestell-
ten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen
Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie
in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und
in einem Reichsarbeiterrat“ (Art. 165 WRV).

Die Aufnahme von Verfassungsbestimmungen mit sozialgestaltenden Aufträgen war damals nicht nur in Deutschland⁶, sondern weltweit neu. Es gab zwar schon im Ausgang des 18. Jahrhunderts die Forderung nach sozialen Menschenrechten bei Thomas Paine⁷ und den Frühsozialisten. Aber als Verfassungsforderung war sie neu und wurde von der WRV aufgegriffen. Denn die sozialen Gewährleistungen galten nicht dem abstrakten Individuum, sondern den konkreten Menschen – namentlich den benachteiligten Gruppen der Gesellschaft. Diese Rechte hatten weder die „natürlichen“ Freiheiten zu sichern, noch überkommene Rechtsinstitute zu gewährleisten, sondern sollten einen künftigen Rechtszustand umreißen: Gleiche Rechte für alle Kinder, Schutz der Jugendlichen vor Ausbeutung und Förderung ihrer Ausbildung, einheitliches Arbeitsrecht, Teilhabe der Arbeitnehmer und ein sie schützendes Versicherungswesen, Schutz des Mittelstandes.⁸ Der Adressat dieser Normen ist – neben den Benachteiligten – der zur Gesetzgebung befähigte und berufene Staat. Solche „sozialen Grundrechte“⁹ verheißen den Sozialstaat konkret.

1.3. Menschenrechte ohne soziale Rechte?

Das Grundgesetz (GG) von 1949 führte die von der WRV begründete Tradition nicht fort. Es bekennt sich zum Sozialstaat. Dieses – in einer Staatszielbestimmung enthaltene – Bekenntnis ist auch hochrangig und gewichtig, bleibt aber sehr abstrakt und allgemein. 1949 als vorläufige und unvollkommene Ordnung konzipiert, sollte es nach Wiederherstellung der deutschen Einheit durch eine

6 Vgl. dazu Theodor Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, Tübingen 1967, 6 ff.

7 Thomas Paine, Die Rechte des Menschen (1793), Frankfurt a. M. 1973.

8 Vgl. Düwell, in diesem Band.

9 Georg Brunner, Die Problematik sozialer Grundrechte, 1983, 6. Der Katalog kennt nur: Georg Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte, Tübingen 1971. Ist das gemeint? Zitat Brunner 1971 ist richtig

umfassende Verfassung abgelöst werden. Trotz der inzwischen erreichten deutschen Einheit hat das GG aber bis zum heutigen Tage keine nennenswerten sozialen Grundrechte aufzuweisen. Denn die deutsche Vereinigung wurde als Beitritt der DDR zum GG vollzogen. Dies bedeutete, dass die Verfassungs- und Rechtsordnung der alten Bundesrepublik auf die DDR erstreckt wurden und zwar unter vollständiger Aufhebung aller DDR-Gesetze! Was „deutsche Einheit“ genannt wird, war also die Osterweiterung Westdeutschlands!

Dies führt zu der Frage: Sind die Menschenrechte hinreichend gewährleistet, wenn zwar die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte im GG formuliert und niedergelegt sind, eine verfassungsrechtliche Gewährleistung der sozialen Menschenrechte aber fehlt?

2. Die sozialen Grundrechte der WRV

Die sozialen Grundrechte der WRV sind in den Abschnitten über Familie, Bildung, Wirtschaft und Arbeit enthalten. Sie umreißen die „Wirtschaftsverfassung“ der WRV¹⁰, die in Art. 151 WRV ihren Flucht- und Ausgangspunkt fand: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.“ Darin liegt das Bekenntnis zu den Grundwerten der Katholischen Soziallehre und einem ethisch fundierten Reformsozialismus, der seit den Tagen Lassalles das Denken und politische Handeln der Sozialdemokratie leitet; es ist auch das „Weimarer Sozialstaatsprogramm“.¹¹

¹⁰ Dazu auch Zypries und Gusy, in diesem Band; Christoph Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, 342 ff.; Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 6, Stuttgart 1981, 1026 ff.

¹¹ Huber, Anm. 10, S. 1031; vgl. auch Rolf Gröschner, in Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz, Art. 20 GG (Sozialstaat), Rn. 7; vgl. zur Entstehung der Artikel Düwell, in diesem Band.

Die WRV zielte damit nicht auf einen „marktwirtschaftlich modifizierten Sozialismus, sondern auf eine sozialstaatlich modifizierte Marktwirtschaft“.¹² Die Unternehmerfreiheit wird darin zwar gewährleistet, sie kann aber auch aus Gründen sozialer Gerechtigkeit im Interesse der Allgemeinheit oder einzelner sozial Schutzbedürftiger gesetzlich beschränkt werden. Über die bereits genannten sozialen Grundrechte hinaus sah die WRV daher die Sozialbindung des Eigentums (Art. 153 WRV), ein sozial verpflichtetes, namentlich die Bedürfnisse kinderreicher Familien nach gesunden Wohnungen befriedigendes Bodenrecht (Art. 155 WRV), die Möglichkeit der Sozialisierung von Unternehmen gegen Entschädigung (Art. 156 WRV), die Koalitionsfreiheit (Art. 159 WRV) und die sittliche Pflicht zur sowie das Recht auf Arbeit vor, welches das Recht auf Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung umschließt (Art. 163 WRV).

In diesen Gewährleistungen gelangt eine Wirtschaftsordnung zum Ausdruck, die als „soziale“ im Gegensatz zur „freien“ Marktwirtschaft oder als sozial verpflichteter und gebändigter Kapitalismus bezeichnet werden könnte. Liberale und soziale Anliegen stehen nebeneinander und sind im Wege des Kompromisses auszugleichen. Dessen entscheidender Wahlspruch lautet: Die Wirtschaft ist für den Menschen da und nicht umgekehrt der Mensch für die Wirtschaft!

Diese Formel ist gewiss plakativ. Sie bringt aber zum Ausdruck, dass die Marktwirtschaft umfassend durch Politik und Recht zu ermöglichen und deshalb auch zu gestalten ist. In ihr verkörpert sich auch ein sozialdemokratisches Vermächtnis, das namentlich auf Ferdinand Lassalle zurückgeht.¹³ Er machte den vierten Stand zu

¹² Huber, Anm. 10, S. 1032.

¹³ Vgl. Bertrand Russell, Die deutsche Sozialdemokratie, Berlin/Bonn (1896) 1978, 83, 91 ff.

einem Faktor in der deutschen Politik, wies dem Staat die Aufgabe zu, den kulturellen Fortschritt zu fördern, sah in der Verfassung eines Landes einen Ausdruck der tatsächlichen Machtverhältnisse. Er kritisierte als „Nachtwächteridee“, den Staat auf den Schutz von Freiheit und Eigentum zu beschränken, sondern verpflichtete den Staat, im Interesse aller zu wirken. Er wollte die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Arbeiter von oben und nicht durch die Arbeiter selbst. Kurt Schumacher stellte daher fest, die Sozialdemokratie sei im Ersten Weltkrieg zur eigentlichen „Volksstaatspartei“ geworden: „Der Staat war viel zu sehr ins Bewußtsein der Massen eingedrungen und bildete zusammen mit den Selbsthilfeorganisationen der Arbeiter die Hoffnung für die Verwirklichung des sozialistischen Prinzips“. ¹⁴

Wirtschaftliche Freiheiten sind danach als Teil der Freiheiten der Menschen von Verfassungen wegen garantiert, sie müssen aber mit den wirtschaftlichen Freiheiten der Arbeitnehmer und der sozial Schwachen, der kranken, behinderten, arbeitslosen, alten Menschen zum Ausgleich gebracht werden. Dieser Ausgleich ist der Politik aufgetragen.

Außerdem zeigt sich darin die Idee der Demokratisierung der Betriebe und Unternehmen.¹⁵ Die Weimarer Republik hat daher die Tarifautonomie und die Betriebsverfassung hervorgebracht. Arbeitgeber und Gewerkschaften und die Belegschaften können sich so auf gleicher Augenhöhe begegnen und so die für alle verbindlichen Arbeitsbedingungen schaffen.¹⁶ Der Sozialstaat wurde in der Weimarer Republik erstmals zu einer die Lebensbedingungen der Menschen grundlegend prägenden Institution. Während noch

14 Kurt Schumacher, *Der Kampf um den Staatsgedanken in der deutschen Sozialdemokratie*, Diss. rer. pol. Münster 1920, Stuttgart 1973, 126. Vgl. dazu auch zur österreichischen Parallelentwicklung Lehnert, in diesem Band.

15 Vgl. hierzu auch Llanque, in diesem Band.

16 Vgl. Düwell, in diesem Band.

1913 die Sozialausgaben bei lediglich 2% des Bruttoinlandsprodukts lagen, sind sie bis 1929 auf 13% angestiegen.¹⁷

Eindrucksvoll formulierte das wirtschafts- und sozialpolitische Ideal der WRV Thomas Mann:¹⁸ „Deutsch ... ist jedenfalls der Instinkt eines staatsbildenden Individualismus, die Idee der Gemeinschaft bei Anerkennung der Menschheit in jedem ihrer Einzelglieder, die Idee der Humanität, die wir innerlich menschlich und staatlich, aristokratisch und sozial zugleich nannten und die von der politischen Mystik des Slaventums gleich weit entfernt ist wie vom anarchischen Radikal-Individualismus eines gewissen Westens: Die Vereinigung von Freiheit und Gleichheit, die ‚echte Harmonie‘, mit einem Worte: die Republik.“

3. Die WRV gibt ein Beispiel für die weltweite Verbreitung sozialer Rechte

Die sozialen Grundrechte der WRV entsprechen den heute weltweit proklamierten sozialen Rechten. Soziale Standards entstehen supranational und weltweit!

Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Garantien im Rahmen des Nationalstaats zu entfalten, beruhte seit jeher auf einer Aporie. Denn die arbeits- und sozialrechtlichen Garantien fanden ihre Rechtfertigung in dem Auftrag des Staates – jedermann, namentlich den arbeitenden und von sozialen Risiken bedrohten Menschen einen ihrer Würde gemäßen Schutz zu schaffen. Diesen im nationalstaatlichen Rahmen zu verwirklichen, begründete Unterschiede zwischen In- und Ausländern. Konnte aber ein sich dem

17 Volker Hentschel, Die Sozialpolitik in der Weimarer Republik, in Bracher u.a., Anm. 1, S 197; Kriegsopferversorgung, Familienförderung und Arbeitslosenversicherung waren die herausragenden Errungenschaften der Weimarer Republik.

18 Ders., Von Deutscher Republik (1922), in ders., Von Deutscher Republik, Frankfurt a. M. 1984, 118, 142; vgl. dazu auch Llanque, in diesem Band.

Arbeits- und Sozialschutz verpflichtender Sozialstaat den in seinen Grenzen sich rechtmäßig aufhaltenden und beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer(inne)n den den Inländern eingeräumten Schutz vorenthalten? Das Argument, ein Ausländer sei durch seinen Heimatstaat sozial zu sichern und vor den Gefahren des Arbeitslebens zu schützen, konnte nicht verfangen. Denn aller Arbeits- und soziale Schutz ist an den Aufenthalt oder die Beschäftigung in dem den Schutz gewährenden Staat gebunden. Deshalb ging – abgesehen vom rassistischen NS-Deutschland, wo „Fremdarbeiter“ wegen ihrer Staatsangehörigkeit der elementaren Arbeits- und Sozialschutzgarantien beraubt waren¹⁹ – in den zivilisierten Staaten der Arbeits- und Sozialschutz seit alters her über den Kreis der Angehörigen des den Schutz gewährenden Staates hinaus und umschloss auch die sich im Staatsgebiet rechtmäßig aufhaltenden Ausländer. Außerdem zeigt sich bei der Schaffung sämtlicher Einrichtungen des Arbeits- und sozialen Schutzes die angedeutete Aporie, und sie wird noch heute bei jeden auf die Ausweitung von Arbeits- und sozialem Schutz zielenden Reformen im Rahmen eines Staates sichtbar.

Sie ist bei Betrachtung der internationalen Dimension von Arbeits- und Sozialschutz zu erkennen.²⁰ Bereits in der Entstehungsphase der modernen Sozialpolitik stand deren Akteuren klar vor Augen, dass jede in einem Staat geschaffene Regelung des Arbeits- und sozialen Schutzes internationale Konsequenzen nach sich zieht.²¹ Sozialreformen in einem Staat richteten und richten stets Handlungsanforderungen an Arbeitgeber und begründeten wie begründeten Zahlungspflichten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und beeinträchtigten damit seit jeher die wirtschaftliche und Ertragskraft von Arbeit- und Unternehmern. Deshalb sahen sich bereits

19 Götz Aly, Hitlers Volksstaat, Frankfurt a. M. 2005, 181 ff.

20 Vgl. dazu auch Martinez, in diesem Band.

21 Guy Perrin, Die Ursprünge des internationalen Rechts der sozialen Sicherheit, München 1983.

in der Entstehungsphase nationale Sozialreformer regelmäßig mit dem Einwand konfrontiert, ihre Initiativen mögen zwar humanitär überzeugen, jede zu Kostenbelastungen führende Sozialreform schmälere aber im Weltmaßstab die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Wirtschaft. Seit jeher sah sich also jeder sozialer Fortschritt in einem Land dem Vorwurf ausgesetzt, er mindere dessen weltwirtschaftliche Leistungskraft.

Bereits unter den allerersten Anfängen der Sozialgesetzgebung in der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde deren Verfechtern also klar, dass sozialpolitische Veränderungen im eigenen Land nur bei hinlänglicher Abstimmung in einem internationalen Rahmen gelingen können. Nur falls eine Sozialreform in möglichst allen Staaten verwirklicht werde, kann sie auch umfassend und auf Dauer glücken, weil nur unter dieser Voraussetzung die durch ihre Folgekosten belasteten Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder die Bevölkerung keinen internationalen Wettbewerbsnachteil zu erleiden hätten. Arbeits- und Sozialpolitik wurde daher zwar im Rahmen eines Nationalstaates entfaltet; sie konnte aber nicht erfolgreich im Alleingang, in nationaler Selbstvergessenheit und Selbstgefälligkeit, sondern stets nur in internationaler Abstimmung verwirklicht werden. Aus diesem Grunde war auch die demokratische Arbeiterbewegung niemals nationalistisch, sondern international und nicht „vaterlandslos“, wohl aber auf Völkerverständigung gerichtet. Deshalb proklamierte die SPD schon 1925 die Vereinigten Staaten von Europa als ihr Leitbild.

Aus dieser Einsicht entstand schon im 19. Jahrhundert die Internationale Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz in Basel.²² Sie trat für die Vereinheitlichung der damals neu entstehenden Arbeits- und Sozialstandards in allen damaligen Staaten ein. Ihrem Wirken sind internationale Konferenzen über den Arbeiterschutz

²² Vgl. dazu Perrin, Anm. 21.

zu verdanken. Aus ihr ging 1919 die in Genf wirkende Internationale Arbeitsorganisation (IAO) hervor. Sie war übrigens – und darin liegt ein bisher nur selten wahrgenommener Weimar-Bezug – in Art. 427 ff. des Versailler Vertrages enthalten und gehört damit auch zum Erbe der Weimarer Republik. Ihr obliegt als selbständige Organisation der Vereinten Nationen (VN) seither, weltweit gültige Standards für den Arbeits- und Sozialschutz zu setzen. Sie bedient sich dafür Übereinkommen und Empfehlungen als eigene Rechtsetzungsinstrumente. Seit fast 90 Jahren – lediglich unterbrochen zwischen 1935 und 1944 – setzt sie verbindliche Regeln über den Arbeits- und Sozialschutz mit weltweitem oder regionalem Anspruch für deren über 180 Mitgliedstaaten.²³

Auch in den supranationalen Gemeinschaften von EWG, EG und EU entwickelten sich Schutznormen arbeits- und sozialrechtlichen Gehalts.²⁴ Zwar war bei der Gründung der EWG noch umstritten, ob der damals angestrebte Gemeinsame Markt einer sozialpolitischen Flankierung durch eigene Rechtsetzungskompetenzen bedürfe. Frankreich erklärte sich dafür, die übrigen Gründerstaaten betonten dagegen, der Gemeinsame Markt führe selbst und unmittelbar zur Angleichung der Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensbedingungen. Dieser Auffassungsunterschied wurde im Kompromiss überwunden. Art. 118 EWG-Vertrag (EGV) gab der Überzeugung Ausdruck, dass die Angleichung der sozialen und wirtschaftlichen Arbeitsbedingungen sowohl aus dem die Arbeits- und Lebensbedingungen angleichenden Wirken des Marktes, als auch durch die Akte der Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts gelinge. Der Globalisierung des Wirtschaftens entspricht also die Supranationalisierung oder Globalisierung der Arbeits- und Sozialpolitik. Dadurch soll die oft formulierte Aporie zwischen einem im Welt-

²³ IAO (Hg.), Übereinkommen und Empfehlungen, Genf 1993.

²⁴ Ulrich Becker/Bernd von Maydell/Angelika Nußberger (Hg.), Die Implementierung internationaler Sozialstandards, Baden-Baden 2006; Angelika Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, Berlin 2005.

maßstab betriebenen Wirtschaften und nationaler Sozialpolitik überwunden werden. In der Charta der Grundrechte der EU sind unter den darin niedergelegten Menschenrechten auch die sozialen Menschenrechte enthalten. Sie sollen im Lissabonner Vertrag verbindlich werden.

Damit war die WRV ihrer Zeit weit voraus, weil in ihren sozialen Grundrechten Zielvorstellungen und Individualrechte formuliert worden sind, die heute weltweit anerkannt sind. Die WRV dokumentiert auch den programmatischen Wandel der Sozialdemokratie in der Weimarer Republik: „Die Sozialdemokratische Partei hat mit dem Görlitzer Programm von 1921 den Versuch gemacht, sich theoretisch mit einem Staatswesen auseinanderzusetzen, in dem sie durch Demokratie und Sozialpolitik bereits die Wurzeln des Sozialismus verankert sah.“²⁵ Denn – so Kurt Schumacher – die „Masse des arbeitenden Volkes“ sei „daran interessiert, daß der Staat desto stärker wird, je mehr er aufhört, Klassenstaat zu sein. Denn ohne einen starken Staat fehlt ihrem Willen jedes Mittel, sich als Beherrscher über die Volkswirtschaft durchzusetzen“.²⁶

4. Problematik der verfassungsrechtlichen Verankerung sozialer Grundrechte

Die sozialen Grundrechte der WRV haben nicht die Wirkung entfaltet, die sich ihre Urheber versprochen. Weder konservative noch linke Beobachter konnten ihnen allzu viel abgewinnen. Namentlich in Deutschland werden soziale Grundrechte noch heute mit großer Distanz und Reserve betrachtet, nicht selten gar zum Ding der Unmöglichkeit erklärt. Dergleichen „soziale Grundrechte“

25 Schumacher, Anm. 14, 131.

26 Ebd., 132.

kannte zwar die WRV²⁷; diese wurden aber als „interfraktionelles Parteiprogramm“ abgetan.²⁸ Das Reichsgericht – Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches – verstand sie als lediglich unverbindliche Programmsätze. Deshalb sahen die Verfassungsgeber bei Schaffung des Grundgesetzes (1949) bewusst von der Aufnahme sozialer Grundrechte ab. Die deutsche Staatsrechtslehre wendete diese Entscheidung alsbald ins Grundsätzliche. Kategorisch befand Ernst Forsthoff: „Eine Verfassung kann nicht Sozialgesetz sein.“²⁹

Auch bei Nichtjuristen findet die Auffassung, soziale Grundrechte erschöpften sich in politischen Phrasen, weite Verbreitung und Zustimmung. Auf die Garantien sozialer Rechte gemünzt, reimte einst Berthold Brecht im „Einheitsfrontlied“: „Es macht uns kein Geschwätz nicht satt, / Das schafft kein Essen her.“ Sind also die in der EU-Grundrechte-Charta enthaltenen sozialen Grundrechte mehr als wohlmeinende, vollmundige Bekundungen ohne jede rechtliche Substanz und Verpflichtungskraft?

Gegen den strikten Geltungsanspruch sozialer Grundrechte sprechen drei Gesichtspunkte.³⁰ Soziale Grundrechte sind durch den Gesetzgeber zu verwirklichen; soweit sie einzelne soziale Leistungen vorsehen, sind sie des weiteren an die Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der Gesellschaft gebunden; schließlich ist ihr Inhalt vage. Können aber diese Bedenken wirklich die Verbindlichkeit sozialer Grundrechte in Zweifel ziehen?

Gewiss, alle sozialen Rechte fordern gesetzgeberische Anstrengungen. Auf sie kann der Berechtigte nicht hinwirken – auch nicht

27 Eichenhofer, in ders., Anm. 1, S. 207 ff.

28 Walter Pauly, Grundrechtslaboratorium Weimar, Tübingen 2004.

29 Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in ders. (Hg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, S. 165 ff.

30 Brunner, Anm. 9; Tomandl, Anm. 6; Frans van der Ven, Soziale Grundrechte, Köln 1963; Eibe Riedel, Social Security as a Human Right, Berlin 2007.

durch Erhebung einer Verfassungsklage. Aber daraus folgt nicht, dass soziale Rechte Illusionen nährten, nichts gewährleisteten, weil Ausmaß, Inhalt, Umfang und Tiefe eines sozialen Grundrechts vom Willen des Gesetzgebers ganz und gar abhingen. Die Gleichstellung der nichtehelichen Kinder mit den ehelichen Kindern erforderte tiefgreifende Eingriff in das BGB.

Art. 12 der Europäischen Sozialcharta formuliert das Recht auf soziale Sicherheit als die Pflicht zur Entfaltung und Fortentwicklung der Einrichtungen sozialer Sicherungen, einschließlich der Sicherung von deren internationaler Wirksamkeit. Schließlich lässt sich daraus ein Gebot zum sozialen Fortschritt entnehmen, der den weiteren Ausbau sozialer Sicherung zur Folge haben soll. Soll auch dieses nur eine auf dem Papier stehende Wendung sein? Sie fordert doch ganz eindeutig gesetzgeberisches Handeln und die Errichtung von entsprechenden Institutionen. Soziale Grundrechte sind auf die Demokratie angewiesen und ausgerichtet.

Dass Menschenrechte der Ausgestaltung durch gesetzgeberische Regeln bedürfen, ist freilich keine Besonderheit sozialer Rechte. Auch die elementaren bürgerlichen Rechte – etwa auf Eheschließung, Vereinigung oder Versammlung – sind ohne gesetzliche Ausgestaltung nicht zu haben, denn die Menschenrechte wären ganz und gar missverstanden als naturgegebene, vorstaatliche Räume staatlicher Unberührtheit und gesellschaftlicher Ferne, die es vor jedwedem Staatseingriff zu bewahren gälte. Alle – auch gerade die bürgerlichen Freiheiten – werden bekräftigt, auf dass sie gesellschaftlich wirken! Die Religions- und Meinungsfreiheit ist verletzt, wenn die Vertreter einer bestimmten Religion oder Meinung isoliert und interniert werden. In der Sicherung ihrer gemeinschaftlichen Wirkung und Wirksamkeit liegt der Sinn aller Menschenrechte. Nicht nur die sozialen, sondern sämtliche Menschenrechte sind deswegen auf die rechtliche Ausgestaltung durch den Gesetzgeber

angewiesen. Es gibt nicht wenige Beispiele aus der Verfassungsrechtsprechung, in denen dem Gesetzgeber einzelne Gesetzgebungsaufträge erteilt wurden. Goethes Einsicht: „Das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.“ wird so auf elementare Weise bestätigt. Das Gesetz wird nicht als Begrenzung, sondern als Bedingung der Grundrechte sichtbar.

Die auf soziale Leistungen zielenden Ansprüche hängen von finanziellen Zuwendungen der Steuer- und Beitragszahler ab. In solcher Sozialgebundenheit äußert sich indes keinesfalls eine Eigenheit sozialer Rechte. Rechtsschutzgewähr, Bildung, Gesundheit, Berufsfreiheit und Eigentum werden von der Finanz- und Personalausstattung von Justiz und Schulen, Gesundheitsdiensten, Straßenbau und Infrastruktureinrichtungen bestimmt. Dass die Grundrechte von der Haushaltslage eines Staates abhängen, erklärt sich daraus, dass der Staat in erster Linie die Menschenrechte aller zu schützen hat. Für diesen Gemeinwohlaufrag kann und muss der Staat die Bürger zur Finanzierung heranziehen. Der Staat ist dabei nicht nur einem einzigen Grundrecht eines einzigen Trägers verpflichtet, sondern muss alle Menschenrechte aller Menschen schützen. Er hat also eine beträchtliche Zahl miteinander konkurrierender wie kollidierender Rechte zu sichern, auf dass sämtliche Rechte wirken (praktische Konkordanz möglich wird). Konflikte um unterschiedliche Menschenrechte unterschiedlicher Menschen münden aber stets in Verteilungskonflikte um prinzipiell knappe öffentliche Mittel, die für die Verwirklichung grundrechtlicher Gewährleistungen ihrerseits unverzichtbar sind. Soziale Rechte müssen daher stets in Relation zu den Rechten anderer und auch anderer Rechte bestimmt werden.

In der Tat sind soziale Grundrechte vage umrissen. Aber diese Eigenschaft teilen sie mit den anderen Menschenrechten. Menschenwürde, Eigentum, Beruf, Meinungsäußerung – verfassungsrechtliche Gewährleistungen bedürfen stets und notwendig der ju-

ristischen Auslegung. Denn jeder Verfassungsprozess belehrt über die Vielfalt der Auslegungsmöglichkeiten der Verfassung. Alle Verfassungsgarantien sind notwendig abstrakt, allgemein und komplex formuliert, weil sie nur so unterschiedliche gesetzgeberische Ausgestaltungen ermöglichen. International- wie verfassungsrechtliche Prüfungen finden daher ihren eigenen Gegenstand in der Frage, ob eine konkrete gesetzliche Ausgestaltung einer übergeordneten Norm entspricht.

Die Unverzichtbarkeit sozialer Grundrechte in einer auf Vollständigkeit angelegten Gewährleistung von Menschenrechten ergibt sich daraus, dass gerade sie die elementaren Existenzgrundlagen jedes Menschen und damit in letzter Konsequenz die Menschenwürde – seit der Proklamation der Menschenrechte durch die VN (1948) die Leitperspektive der Menschenrechte – umreißen; nur auf der Basis gesicherter Menschenwürde können auch die anderen Menschenrechte gedeihen und sich voll entfalten. Das wusste übrigens als einer der Ersten schon Friedrich Schiller: „Würde des Menschen/ Nichts mehr davon, ich bitt’ euch/Zu essen gebt ihm, zu wohnen/ Habt ihr die Blöße bedeckt/Gibt sich die Würde von selbst.“³¹

5. Folgerungen

Das GG benötigt soziale Grundrechte, wie sie heute weltweit gelten. Sollte der Lissabonner Vertrag in diesem Herbst vor den geschätzten, aber über Europa nicht sonderlich gut informierten Bürgern Irlands schließlich bestehen, dann würde auf der Ebene der EU eine auf soziale Grundrechte beruhende Menschenrechtserklärung europaweit gelten, obgleich doch die Mitgliedstaaten auch nach dem Lissabonner Vertrag jedenfalls in der Primärverantwortung für die Sozialpolitik stehen.

31 Schiller, in: ders., Gesammelte Werke in 6 Bänden, 1987, Bd. 1, S. 243, 248.

Das GG wurde in den vergangenen 60 Jahren durch das Bundesverfassungsgerichts und die höchstrichterliche Rechtsprechung auch durchaus im Sinne sozialer Grundrechte gedeutet: etwa wenn der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 GG) – ganz in der Tradition Lassalles übrigens – ein sozialstaatlicher Gehalt zuerkannt wird³², das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II GG) ein sozialstaatlicher Schutzauftrag zukommt oder ein Recht auf Gesundheitsversorgung³³ die Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) nicht nur als Individual-, sondern auch als ein kollektives Recht verstanden wird, weshalb die Tarifautonomie auch verfassungsrechtlich gesichert ist oder nach der seit 30 Jahren ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sozialversicherungsrechtliche Anrechte den Eigentumsschutz nach Art. 14 GG für sich in Anspruch nehmen können.

Aber es fehlt nach wie vor ein verfassungsrechtlich legitimierter Grundkonsens über die politische Grundausstattung des Sozialstaats – namentlich das Recht auf Sozialversicherung, Gesundheit, Arbeit, Bildung und Wohnung für alle – der in der WRV noch angelegt war in den Rechten auf Sozial- und Arbeitslosenversicherung, ein Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung und soziale Unterstützung, weil nur so der Sozialstaat über die Sozialstaatsgarantie der Art. 20, 28 GG hinaus als Grundlage der deutschen Staatlichkeit umfassend anerkannt ist. Denn der Sozialstaat schafft soziale Rechte und diese prägen die Menschenrechte, weil sie die Menschenwürde ausmachen und damit die Grundlage von Demokratie und jeder freiheitlichen Lebensgestaltung schaffen.

Soziale Grundrechte im GG führten dieses auf das internationale Niveau zeitgenössischer Menschenrechtserklärungen und bewahr-

³² Eberhard Eichenhofer, Sozialrechtlicher Gehalt der Menschenwürde, in Rolf Gröschner (Hg.), Menschenwürde, im Erscheinen.

³³ BVerfGE 115, 25.

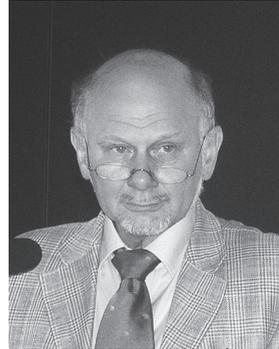
ten damit die deutsche Debatte vor der Wahrnehmungsverengung auf die im Grundrechteteil einzig umfassend entfalteten Menschenrechte der ersten Generation. Zwar lassen sich aus diesen – wie gezeigt – auch zentrale sozialrechtliche Garantien gewinnen oder jedenfalls durch richterliche Deutung erschließen. Aber diese Interpretationen stehen unter dem Vorbehalt anderweitiger richterlicher Einsichten – so dass den so gewonnenen Garantien das Explizite und damit Sinnfällige fehlt. Ein Gemeinwesen, das in so einer zentralen Weise durch seine sozialstaatliche Fundierung geprägt ist wie das deutsche und diese deshalb zu Recht als Fundament seiner Staatlichkeit begreift, sollte auch diese Dimension seiner Staatlichkeit durch Grundrechte ausformen, nicht anders als die anderen Fundamente des Staates – die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie. So würde das GG selbsterklärend werden, weil es die institutionellen Voraussetzungen seiner Staatlichkeit als Schutz aller Menschenrechte aller Menschen als die Basis seiner Staatlichkeit umfassend und ausdrücklich aufdeckte und entfaltete!

Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und deren Gerichtsbarkeit

Franz Josef Düwell

1. Die Anschrift des Bundesarbeitsgerichts – eine Erinnerung an Weimar

Seit November 1999 steht auf dem Petersberg in Erfurt das Bundesarbeitsgericht, ganz in der Nähe zu Weimar. Es wurde auf Beschluss der Föderalismuskommission von Kassel nach Erfurt verlegt. Die Ansiedlung in Thüringen erfolgte zwar aus politischem Kalkül aber nicht wegen der Nähe zu Weimar.



Franz Josef Düwell

Nach dem Beitritt der DDR wollte die Bundesregierung einige Bundesbehörden und mindestens zwei oberste Gerichte im Beitrittsgebiet ansiedeln. Das Bundesverwaltungsgericht wurde von Berlin nach Leipzig verlegt. So fand das zwischenzeitlich als Museum genutzte Gebäude des Reichsgerichts wieder eine Funktion als Gerichtssitz. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) in Kassel erhielt ebenfalls die Weisung, den Standort zu verlagern. Die Vorgabe war: Nach Thüringen ziehen! Mehrere Standorte standen zur Auswahl: Altenburg, Gotha und Erfurt. In Absprache mit dem Richterkollegium wurde die Landeshauptstadt Erfurt ausgewählt. Dort erhielt das Gericht einen Neubau, den es im November 1999 bezog. Als die Frage anstand, welche Anschrift das BAG auf dem Petersberg in Erfurt erhalten sollte, gab es zunächst die Absicht, dort den Namen des ersten BAG Präsidenten Prof. Dr. Hans Carl Nipper-

dey zu verewigen. Die Richterschaft sah das anders. Sie hat sich in bewusster Abkehr für einen anderen Juristen entschieden, für Hugo Preuß, den Verfasser des Entwurfs der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Mit diesem Namensgeber hat sie ihre geistige Nähe zu Weimar zum Ausdruck gebracht und ein Bekenntnis zu den Wurzeln des Arbeitsrechts in der WRV abgelegt. Das alles erschließt sich dem Geschichtskundigen, wenn er die Anschrift des BAG liest: Hugo-Preuß-Platz 1.

2. Weimar und die Geburt des Arbeitsrechts

Erst die Weimarer Republik hat das Arbeitsrecht aus der Zuordnung zum bürgerlichen Dienstvertragsrecht gelöst. Dort hat sie sich als eigenständiges Sonderrecht der abhängigen Arbeit konstituiert. Als nach 1919 an allen Rechtsfakultäten Lehrstühle für Arbeitsrecht errichtet wurden, herrschte die allgemeine Überzeugung vor, dass Arbeitsrecht kein Teilgebiet einer anderen Rechtsdisziplin, sondern „eine eigene Rechtsdisziplin“, ein „Sonderrechtsgebiet“ sei.¹ Darauf bauen noch heute Gesetzgebung und Rechtswissenschaft auf. An diesem Durchbruch hatte vor allem das Mitglied der Weimarer Nationalversammlung Hugo Sinzheimer Anteil. Zusammen mit Heinz Potthoff, dem Herausgeber der Zeitschrift „Arbeitsrecht. Zeitschrift für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten“, übte er maßgeblichen Einfluss auf die arbeitsrechtliche Gesetzgebung der Weimarer Republik aus.² Gemeinsam mit den Schülern Ernst Fraenkel³, Franz

1 So Kaskel-Dersch, Arbeitsrecht, 4. Aufl., Berlin 1932, S. 1.

2 Ramm, Arbeitsrecht und Politik, Neuwied 1966, Vorwort S. XI.

3 Promotion 1924 an der Universität Frankfurt „Der nichtige Arbeitsvertrag“, bis 1938 als Rechtsanwalt am Kammergericht zugelassen.

Leopold Neumann⁴ sowie Otto Kahn-Freund⁵ bildeten sie die arbeitsrechtliche Avantgarde, die weltweit Beachtung fand.⁶ Die „bürgerliche“ Arbeitsrechtswissenschaft hielt Distanz. Nur Hugo Sinzheimer gelang es, zum Ordinarius berufen zu werden.

2.1. Hugo Sinzheimer – Der Vater des deutschen Arbeitsrechts⁷

Am 12. April 1875 wurde Hugo Daniel Sinzheimer als Sohn eines jüdischen Fabrikanten in Worms am Rhein geboren.⁸ Er lernte die „soziale Frage“ durch die Vorlesungen Lujos Brentanos kennen und widmete sich ihr bis zu seinem Tod in Holland, wohin er nach einer „Schutzhaft“ im März 1933 geflüchtet war. 1903 ließ er sich in Frankfurt am Main als Anwalt nieder. Er vertrat Gewerkschaftsmitglieder vor den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten und in Strafprozessen. Er entdeckte das Neuland des Kollektiven Arbeitsrechts. Er wandte sich der Rechtstatsachenforschung zu. Als Ergebnis seiner Forschung erschien 1907 und 1908 in zwei Bänden das grundlegende Werk zum Tarifvertragsrecht: „Der korporative Arbeitsnormenvertrag“. Sinzheimer stand zunächst den Liberalen um Friedrich Naumann nahe. Über seine Mandanten stieß er zur Sozialdemokratie und wurde 1917 Abgeordneter

4 Promotion 1923 an der Universität Frankfurt „Rechtsphilosophische Einleitung zu einer Untersuchung über das Verhältnis von Staat und Strafe“, Arbeitsrechtslehrer an der Akademie für Arbeit und an der Hochschule für Politik, Syndikus der Metallarbeitergewerkschaft.

5 Promotion 1925 an der Universität Frankfurt „Umfang der normativen Wirkung des Tarifvertrags und der Wiedereinstellungsklausel“, Assistent am Lehrstuhl Sinzheimer, 1929 bis 1933 Vorsitzender am Arbeitsgericht Berlin.

6 Ramm, Arbeitsrecht und Politik, Neuwied 1966, Vorwort S. XI.

7 So Meisinger, Reliefbild des Arbeitsrechts, München 1952, S. 38; dem folgend Keij Kubo, Hugo Sinzheimer – Vater des deutschen Arbeitsrechts, Köln 1995, S. 16.

8 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, S. 3 und Keiji Kubo, Hugo Sinzheimer – Vater des deutschen Arbeitsrechts, Köln 1995, S. 17 ff.

des Frankfurter Stadtparlaments. Im Januar 1919 wurde er im Wahlkreis Hessen-Nassau in die verfassungsgebende Nationalversammlung gewählt. Dort war er Berichterstatter des achten Ausschusses, der den Grundrechtskatalog erarbeitet hat. Er hat alle arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen der WRV geprägt. Dennoch wurde er von der sozialdemokratischen Fraktion bei der Bildung der Regierung Bauer im Juni 1919 übergangen, weil die Fraktion lieber Alexander Schlicke, einen Funktionär der Metallarbeitergewerkschaft, als Arbeitsminister wollte.⁹ Sinzheimer verließ darauf die politische Bühne. Er wurde Hochschullehrer und hielt in Frankfurt eine der ersten arbeitsrechtlichen Vorlesungen, die von rechtsradikalen Studenten gestört wurde.¹⁰ 1923 schloss er sich dem im rechten Spektrum der SPD angesiedelten Hofgeismarer Arbeitskreis an, dessen Tagungen er zusammen mit Radbruch organisierte.¹¹ 1933 wurde er in die Emigration nach Holland getrieben. Dort lehrte er an der Universität Leiden als außerordentlicher Professor Rechtssoziologie und Arbeitsrecht. Er entging in der Zeit der Besatzung dem Zugriff des NS-Regimes. Er verstarb 70jährig am 16. September 1945.

2.2. Arbeitsrecht in der WRV

Während die Reichsverfassung von 1871 das Arbeitsrecht überhaupt nicht erwähnt, taucht im Zuständigkeitskatalog der Weimarer Verfassung das „Arbeitsrecht“ als besonderes Rechtsgebiet auf:

Art. 7 WRV

(1) Das Reich hat die Gesetzgebung über:

9 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, S. 8 mwN.

10 Bericht von Fraenkel, JZ 1958, S. 460.

11 Keiji Kubo, Hugo Sinzheimer – Vater des deutschen Arbeitsrechts, S. 146 ff.

1. das bürgerliche Recht;

9. das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis;¹²

Art. 157 WRV

(2) Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht.

Die Aufnahme dieses Gesetzgebungsauftrags ist kein Zufall. Sie entspricht dem Geist der WRV, wie er in der Präambel zum Ausdruck kommt: *„Das Deutsche Volk ... von dem Willen beseelt, dem gesellschaftlichen Fortschritt zu dienen, hat sich diese Verfassung gegeben.“* Nach den Worten des Entwurfsverfassers Hugo Preuß sollte die Verfassung *„formal demokratisches Recht mit sozialem Geiste erfüllen“*.¹³

Vorausgegangen war eine längere Phase der Stagnation. 1896 hatte der Reichstag schon in einer Resolution in Ergänzung zum BGB die Vorlage eines Arbeitsgesetzbuches verlangt.¹⁴ 1903 erging darauf in Fortentwicklung des Kinderarbeitsverbots nach dem preußischen Regulativ von 1838 das Kinderschutzgesetz und 1911 vor allem zur Regulierung der Heimarbeit das Hausarbeitsgesetz. Die Ausrufung der Republik am 9. November brachte die versteinerten Verhältnisse zum Tanzen. Am 15. November 1918 unterzeichneten Hugo Stinnes, der Konzern-Chef von der Ruhr, und Carl Legien, Vorsitzender der Generalkommission der Freien

12 Im Bonner Grundgesetz erstreckt sich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 die konkurrierende Gesetzgebung auf „das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“.

13 Lehnert, Die Weimarer Republik - Parteienstaat und Massengesellschaft, Stuttgart 1999, S. 52 mwN.

14 Zur Geschichte der Kodifikationsversuche: Düwell, Arbeitsgesetzbuch – Blockade statt Brückenschlag, ArbRGwart Bd. 30 (1992), S. 65.

Gewerkschaften, ein Abkommen, das für den Verzicht auf Sozialisierung Sozialpartnerschaft versprach: Tarifautonomie, Gründung einer paritätisch besetzten Zentralen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften als Schlichtungsstelle, Begrenzung der täglichen Arbeitszeit auf acht Stunden bei vollem Lohnausgleich, Wiedereinstellung der Kriegsheimkehrer und Bildung von Betriebsräten.¹⁵ Am 23. Dezember 1918 wurde die „Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten“ erlassen, deren wichtigster Verfasser Hugo Sinzheimer war.¹⁶ Die Verordnung war als Provisorium angelegt und sollte später durch ein Arbeitstarifgesetz abgelöst werden. Sie ordnete die normative Wirkung der schriftlich abgeschlossenen Tarifverträge zwischen den kraft Organisationszugehörigkeit gebundenen Mitgliedern der Tarifvertragsparteien an, statuierte das Günstigkeitsprinzip und führte die staatliche Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit für Außenseiter ein.¹⁷ Diese partiellen Regelungen sollten nur Vorstufen zu einer umfassenden Kodifikation sein. Die Reichsregierung verhiess in ihrem Aufruf vom 2. März 1919 das „Gesetzbuch der sozialen Demokratie: das einheitliche sozialistische Arbeiterrecht auf freiheitlicher Grundlage“.¹⁸ Sinzheimer gelang es, statt der Formulierung „Arbeiterrecht“ Arbeitsrecht durchzusetzen.¹⁹ Seitdem ist der Begriff einschlägig. Nachdem der Verfassungsausschuss am 31. Mai 1919 den Antrag zu Art. 157 angenommen hatte, veröffentlichte Sinzheimer das an den Gesetzgeber gerichtete Programm „Die Neuordnung des Arbeitsrechts“.²⁰ Damit war der Verfassungsauftrag in Art. 157 Abs. 2 WRV mit einem detaillierten Arbeitspro-

15 Düwell, HaKo BetrVG 2. Aufl. Einleitung Rn. 4 mwNw.

16 Hainke, Vorgeschichte und Entstehung der Tarifverordnung vom 23. Dezember 1918, Darmstadt 1987, S. 91.

17 Giesen, Tarifvertragliche Gestaltung für den Betrieb, Tübingen 2002, S. 42.

18 Deutsche Allgemeine Zeitung vom 2. März 1919 Nr. 106.

19 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, S. 70.

20 JW 1919, S. 465 f.

gramm verbunden. So wurde es auch von den Kommentatoren der WRV verstanden: Zusammenfassung aller Vorschriften, die die abhängige Arbeit betreffen, zu in einem „einheitlichen, großen Gesetz“.²¹ Nach Sinzheimer sollte Ausgangspunkt ein Gesetz zum Allgemeinen Arbeitsvertragsrecht sein. Auf diesen allgemeinen Teil sollten dann in einem zweiten Hauptteil die verschiedenen Sonderregelungen folgen. In einem dritten Hauptteil sollte das Kollektive Arbeitsrecht mit Betriebsverfassung, Schlichtung bei Arbeitskämpfen, Tarifvertragsrecht und ein neuartiges Berufsorganisationsrecht nach Art der in Art. 165 WRV in Aussicht gestellten Wirtschaftsräte folgen. Die Neuordnung sollte sich nicht auf das materielle Recht beschränken, sondern auch die Durchsetzung der Rechte vor den neuzubildenden Arbeitsgerichten einbeziehen.²² Der Plan wurde nur unzureichend erfüllt. Die parlamentarische Mehrheit der Weimarer Koalition zerfiel. Im Sommer 1919 berief Reichsarbeitsminister Bauer einen „Arbeitsausschuss für ein einheitliches Arbeitsrecht“. Ihm gehörten unter anderem an: Hede- mann, Kaskel, Oertmann, Sinzheimer und Potthoff. Er tagte bis 1923 und entwarf zahlreiche Einzelgesetze. Lediglich der Entwurf eines Arbeitsgerichtsgesetzes wurde nach zähem Ringen am 23. Dezember 1926 Gesetz.²³

Da der Gesetzgeber nicht in der Lage war, das arbeitsverfassungsrechtliche Programm der Reichsverfassung von 1919 umzusetzen, gewannen Rechtsprechung und Lehre an Bedeutung. Bald waren an allen Universitäten Lehrstühle für Arbeitsrecht eingerichtet, die eine rege Publikationstätigkeit aufnahmen. Angesichts der unsystematischen Gelegenheitsgesetzgebung wurde der Arbeitsrichter damals zur „beherrschenden Figur“ im Arbeitsrecht. Er geriet in

21 Anschütz, Komm. zur WRV, 14. Aufl. 1933, Anm. 2 zu Art. 157.

22 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, 72.

23 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, 73.

die Rolle des Ersatzgesetzgebers. Dafür wird noch heute gerne das Bild vom „Richterkönig“ benutzt.²⁴ Das geschah nicht aus Überheblichkeit, sondern entsprang der Auffassung, nach dem Geist der WRV²⁵ könne man zur Lösung der Rechtsfragen „nicht vom BGB ausgehen“, sondern müsse „vielmehr die sozialen Verhältnisse ins Auge fassen“.²⁶ In ständiger Auseinandersetzung mit der akademischen Lehre wurde dann ab 1926 in der jungen Arbeitsgerichtsbarkeit, die besonders die intellektuellen Köpfe unter den Juristen anzog, um die angemessene Lösung gerungen.

Zugleich gewannen auch die Arbeitsverbände an Bedeutung. Der ADGB als Dachverband der freien Gewerkschaften verdreifachte 1919 seine Mitgliedschaft auf 7,3 Mio. Bei den christlichen Gewerkschaften stieg die Mitgliedschaft von 0,3 auf 1 Mio.²⁷ Die Zusammenarbeit der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften war teilweise überraschend eng. So fungierte Hermann Meisinger trotz seiner Gegenposition als Geschäftsführer der Vereinigung deutscher Arbeitgeberverbände (VDA) gemeinsam mit dem Gewerkschafter Heinz Potthoff bis zur Einstellung 1933 als Herausgeber der Zeitschrift „Arbeitsrecht“.²⁸

2.3. Koalitionsfreiheit und Tarifvertragssystem

Art. 159 WRV

Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe

²⁴ Steiner, Richter und Reformen, NZA 2007, 4.

²⁵ Heinz Potthoff, Die Einwirkung der Reichsverfassung auf das Arbeitsrecht, in Ramm, Arbeitsrecht und Politik, Neuwied 1966, S. 1, 3.

²⁶ RG 6. Februar 1923 - III 93/23- Reichsarbeitsblatt 1928, 337.

²⁷ Lehnert, Die Weimarer Republik – Parteienstaat und Massengesellschaft, Stuttgart 1999, S. 56.

²⁸ Keiji Kubo, Hugo Sinzheimer – Vater des deutschen Arbeitsrechts, S. 15, 16.

gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig.

Art. 165 WRV

Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.

Die WRV brachte den Gewerkschaften 1918 einen Machtzuwachs. Ihre Organisation wurde anerkannt. Es fehlte jedoch die ausdrückliche Anerkennung des Streikrechts. Die Gewerkschaften begnügten sich damit, dass als Inhalt der Vereinigungsfreiheit auch das Streikrecht angesehen wurde.²⁹ Es kam zu einem Ausmaß an Tarifbindung, das höher war als heute in Thüringen. Für 75 % aller Arbeitnehmer galten Tarifverträge.³⁰

Das Bonner Grundgesetz (GG) hat sich in diesem Punkt der WRV normativ angeschlossen:

Art. 9 GG

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

29 Däubler, TVG Kommentar 2. Aufl., S. 41.

30 So BVerfG 22. April 1958 - 2 BvL 32/56.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.

Durch Gesetz vom 24. Juni 1968 wurde dem Absatz 3 folgender Satz angefügt: *„Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.“* Damit ist jetzt endlich auch die Frage des Rechts auf Arbeitskampf verfassungsrechtlich anerkannt. Allerdings bleibt den Gerichten die Aufgabe vorbehalten, Voraussetzungen, Inhalt und Grenzen im Einzelfall zu bestimmen.

Sowohl in der WRV als auch im Bonner GG findet sich hier eine Bestimmung mit Drittwirkung eines Grundrechts. Nicht nur gegen den Staat ist die Koalitionsfreiheit gerichtet, sondern auch gegen den sozial mächtigeren Arbeitgeber. Schwarze Listen sind deshalb rechtswidrig. Ein Arbeitgeber, der die Einstellung von Bewerbern vom Austritt aus der Gewerkschaft abhängig macht, greift unmittelbar in das verfassungsrechtlich geschützte Recht einer Koalition auf Bestand und Betätigung ein. Die betroffene Gewerkschaft kann sich gegen diesen rechtswidrigen Angriff auf ihr Koalitionsbetätigungsrecht mit einer Unterlassungsklage wehren.³¹ Das Verdienst für den Durchbruch zur Drittwirkung kommt Sinzheimer zu. Er hat die Formulierung vorgeschlagen.³²

31 BAG 2. Juni 1987 - 1 AZR 651/85 - BAGE 54, 353.

32 Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Berlin 1970, S. 84 mwN.

2.4. System der Betriebsverfassung

Art. 165 WRV

(2) Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.

In dieser mehrdeutigen Bestimmung war vieles angelegt. Einmal eine öffentlich-rechtlich organisierte Standesvertretung. Damit sollte die Arbeiterschaft mit den ständischen Organisationen von Industrie und Handel, noch heute verkörpert in den Industrie- und Handelskammern, gleichziehen. Zum anderen war die Ablösung der seit dem Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916 obligatorischen Arbeiterausschüsse³³ durch ein System der Betriebsverfassung beabsichtigt. Das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 brachte die im Kampf zwischen USPD und KPD einerseits und SPD andererseits umstrittene Konkretisierung. Es sind seitdem Betriebsräte als Interessenvertretungen der Arbeitnehmer zu wählen. Damals wurden noch getrennt Arbeiter- und Angestelltenräte gewählt. Dieses System der betrieblichen Mitbestimmung war auch innerhalb der Sozialdemokratie nicht unumstritten, weil man eine Spaltung in Gewerkschaft und Räten fürchtete. Es hat sich bewährt und ist mit dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) 1954 und 1972 in der Bonner Republik weiterentwickelt worden.³⁴ Allerdings findet man im Bonner GG keine verfassungsrechtliche Erwähnung.

³³ Düwell, HaKo BetrVG 2. Aufl. Einleitung Rn. 3.

³⁴ Düwell, HaKo BetrVG 2. Aufl. Einleitung Rn. 7 ff.

2.5. Wirtschaftsethik

Art. 151 WRV

(1) Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.

Art. 152 WRV

(1) Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze.

(2) Wucher ist verboten. Rechtsgeschäfte, die gegen die guten Sitten verstoßen, sind nichtig.

Anders als im Bonner GG ist hier ein wirtschaftsethischer Ansatz niedergelegt. Unter der Geltung der WRV wäre es problematisch gewesen, Hungerlöhne zu verabreden. Zumindest hätte die Gesetzgebung Vorkehrungen treffen müssen, dass durch Erwerbsarbeit die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins gesichert werden könnte. Damit ist das in der Berliner Republik zurzeit umstrittene Thema der Mindestlöhne angesprochen.

2.6. Freie Meinungsäußerung

Art. 118 WRV

Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand

darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

In Art. 5 des Bonner GG finden wir:

Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

Beide Bestimmungen unterscheiden sich in einem Punkt. Die WRV schützt ihrem Wortlaut nach nicht nur gegen den Staat, sondern auch gegen den Arbeitgeber. Allerdings verneinte das Reichsarbeitsgericht (RAG) zunächst eine unmittelbare Anwendung auf das Arbeitsverhältnis. Erst 1931 wurde unter Hinweis darauf, wie Sinzheimer den Antrag im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung begründet hat, eine dem Wortlaut folgende unmittelbare Drittwirkung anerkannt.³⁵

2.7. Freistellung für öffentliche Ehrenämter

Vorbildlich ist auch die hohe Wertschätzung der ehrenamtlichen Tätigkeit:

Art. 160 WRV

Wer in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis als Angestellter oder Arbeiter steht, hat das Recht auf die zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird, zur Ausübung ihm übertragener öffentlicher Eh-

³⁵ RAG 24. Februar 1932 - 523/31 - RAGE 10, 275, 280.

renämter nötige freie Zeit. Wieweit ihm der Anspruch auf Vergütung erhalten bleibt, bestimmt das Gesetz.

Auch hier enthält die Verfassung bereits eine unmittelbare Drittwirkung des Grundrechts. Das Bonner GG ist sowohl in der Freistellungsfrage als auch in der Drittwirkung zurückhaltend. Die Regelung der Freistellung ist dort unberücksichtigt geblieben. Diese Frage ist der Landes- und Bundesgesetzgebung überlassen worden. So ist zum Beispiel in § 26 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) der Schutz der ehrenamtlichen Richter in der Übernahme oder Ausübung des Amtes vor Benachteiligung geregelt. Das mag rechtstechnisch zweckmäßig sein, sagt aber auch etwas über Wertschätzung für die Bürgerinnen und Bürger aus, die sich in Ausübung staatsbürgerlicher Pflichten ehrenamtlich zum Beispiel als Richter zur Verfügung stellen.

3. Weimar und die Garantie der sozialen Fürsorge

3.1. Arbeitsschutz und Sozialversicherung

Arbeitsschutz und soziale Fürsorge sind in der WRV nicht zusammenhängend geregelt.

Art. 119 WRV

(3) Die Mutterschaft hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staats.

Art. 157 WRV

(1) Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs.

Art. 122 WRV

(1) Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung zu schützen. Staat und Gemeinde haben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen.

Art. 161 WRV

(1) Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten.

Zur Umsetzung wurde am 6. April 1920 das Schwerbeschädigten-gesetz und am 16. Juli 1927 das Gesetz über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft (Mutterschutzgesetz) erlassen. Bereits mit dem Arbeitsnachweisgesetz von 1922 war im Deutschen Reich eine dreistufige Arbeitsverwaltung aufgebaut worden. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 brachte als Neuerung nicht nur die Arbeitslosenversicherung, sondern gegen erheblichen Protest der Gemeindeverbände auch die Verlagerung der Zuständigkeiten der Arbeitsvermittlung zugunsten der Errichtung einer zentralen Reichsanstalt.³⁶

Das Bonner Grundgesetz ist noch sparsamer. Es enthält nur eine Norm, die vor allem der Gewährleistung der Reproduktion und daneben auch dem Schutz der arbeitenden Bevölkerung dient.

Art. 6 GG

(4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

³⁶ Dieter G. Maier, Ein Prüfbericht von 1926 führte zur Gründung der Reichsanstalt, Arbeit und Beruf 2006, S. 257.

Der Gesetzgeber der Bonner Republik hat allerdings im Vergleich zur Weimarer Republik das soziale Schutznetz bedeutend ausgeweitet. Zu nennen sind: Bundesurlaubsgesetz (BUrlG), Arbeitszeitgesetz (ArbZG), Mutterschutzgesetz (MuSchG), Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG), Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (ArbSchG) und die Ausweitung des Schwerbeschädigtenschutzes auf alle Behinderungsarten mit dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) von 1974 sowie später mit der Kodifikation des Rehabilitations- und Schwerbehindertenrechts im Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX). Den größten Fortschritt im Recht der sozialen Sicherheit brachte die sukzessive Schaffung des Sozialgesetzbuches mit zwölf Büchern:

(SGB I) - Allgemeiner Teil -, in Kraft seit 1. Januar 1976, enthält die grundlegende Programmatik des SGB sowie Definitions- und Verfahrensvorschriften; (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende -, in Kraft seit 1. Januar 2005; (SGB III) - Arbeitsförderung -, in Kraft seit 1. Januar 1998; (SGB IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung -, in Kraft seit 1. Januar 1977; (SGB V) - Gesetzliche Krankenversicherung -, in Kraft seit 1. Januar 1989; (SGB VI) - Gesetzliche Rentenversicherung -, in Kraft seit 1. Januar 1992; (SGB VII) - Gesetzliche Unfallversicherung -, in Kraft seit 1. Januar 1997; (SGB VIII) - Kinder- und Jugendhilfe -, in Kraft seit 1. Januar 1991; (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, in Kraft seit 1. Juli 2001; (SGB X) - Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -, in Kraft seit 1. Januar 1981/1. Januar 1983; (SGB XI) - Pflegeversicherung -, in Kraft seit 1. Januar 1995; (SGB XII) - Sozialhilfe -, in Kraft seit 1. Januar 2005.

Bislang hat der Gesetzgeber keine vergleichsweise Anstrengung zur Schaffung eines Arbeitsgesetzbuches unternommen.

3.2. Gebot der Sonn- und Feiertagsruhe

Der Sonntag war im Zuge der Industrialisierung zunehmend zum Arbeitstag geworden. Die unter Kaiser Wilhelm II. erlassene Novelle der Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 brachte zwar schon ein Verbot der Sonntagsarbeit. Sie ließ aber zahlreiche Ausnahmen zu. Erst die Weimarer Reichsverfassung erhob die Sonn- und Feiertagsruhe zum allgemeinen Prinzip:

Art. 139 WRV

Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.

Seitdem genießen Sonn- und Feiertage ausdrücklich verfassungsrechtlichen Schutz. Das Bonner Grundgesetz lässt diese Bestimmung in unveränderter Fassung über Art. 140 GG weiter gelten. Es handelt sich nicht um ein jedermann zustehendes subjektives Recht auf Sonntagsruhe.³⁷ Das war schon Stand der herrschenden Meinung in der Wissenschaft zur Zeit der Weimarer Republik.³⁸ Art. 139 WRV sollte die Funktion einer institutionellen Garantie haben.³⁹ Darunter wurde verstanden, dass „Vorschriften, die den Charakter des Sonntags entkleiden“, als „nicht beständig“ gelten.⁴⁰ Durch die verfassungsmäßige Verankerung ist sichergestellt, dass eine Abschaffung der Arbeitsruhe oder eine den Sonntag in dieser Funktion grundsätzlich in Frage stellende Regelung, sich der Kompetenz des Gesetzgebers und „sich daher erst recht einer um-

³⁷ Mattner, Sonntagsruhe im Spiegel des Grundgesetzes und der Feiertagsgesetze der Länder, NJW 1988, S. 2207.

³⁸ Vgl. Kaisenberg, in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. I 1929, Bd. II 1930, Art. 139, S. 430 mwN.

³⁹ Anschütz-Thoma, Hdb. des deutschen StaatsR I 1930, S. 430.

⁴⁰ Kaisenberg, in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. I 1929, Bd. II 1930, Art. 139, S. 430.

fassenden Regelung durch die (nach dem GG zuständigen) Landesparlamente“ entzieht.⁴¹ Der Kernbestand an Sonn- und Feiertagsruhe ist unantastbar, im Übrigen besteht Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.⁴² Bei der Beschränkung der Freiheit der Berufsausübung durch die Ladenschlussgesetzgebung ist dem Gesetzgeber ein Ausgleich zwischen Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV einerseits und Art. 12 Abs. 1 GG andererseits aufgegeben. Zu schützen ist in der säkularisierten Gesellschafts- und Staatsordnung auch die Verfolgung profaner Ziele wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung. Deshalb soll an den Sonn- und Feiertagen grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann.⁴³ Der § 3 des Gesetzes über den Ladenschluss in der Fassung vom 7. Juli 2005, nach dem allgemein gilt, dass Verkaufsstellen für den geschäftlichen Verkehr mit den Kunden an Sonn- und Feiertagen geschlossen sein müssen, ist deshalb vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß beurteilt worden.⁴⁴ Zurzeit steht beim Bundesverfassungsgericht die Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz und des Erzbistums Berlin⁴⁵ an, ob „verfassungsrechtlich vorgegebene Schutzpflichten – vor allem der Schutz der körperlichen Unversehrtheit durch Nachtarbeit und der Schutz von Ehe und Familie“ verletzt werden, weil der Bund nicht gegen die maßlose Erweiterung der Ladenöffnungszeiten am Sonntag vorgeht, wie sie vor allem in Berlin seit No-

41 BVerfG 9.Juni 2004 -1 BvR 636/02- BVerfGE 111, 10.

42 BVerfG 9.Juni 2004 -1 BvR 636/02- BVerfGE 111, 10.

43 BVerfG 9.Juni 2004 -1 BvR 636/02- BVerfGE 111, 10.

44 BVerfG 9.Juni 2004 -1 BvR 636/02- BVerfGE 111, 10.

45 Aktenzeichen des BVerfG 1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07.

vember 2006 praktiziert wird.⁴⁶ Das zeigt, wie aktuell das Sonn- und Feiertagsgebot der WRV noch heute ist.

4. Weimar und die Geburt der Arbeitsgerichtsbarkeit

4.1. Schaffung der Arbeitsgerichte in Weimar

Nach den Forderungen der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie sollten die Arbeitsgerichte selbständige Sondergerichte sein. Dagegen gingen die Vorstellungen der Unternehmerverbände sowie der Juristen- und Richtertage dahin, die Arbeitsgerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit einzugliedern. Das Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) vom 23. Dezember 1926 enthielt eine Kompromisslösung. Die erstinstanzlichen Arbeitsgerichte wurden als selbständige staatliche Gerichte eingerichtet. Dagegen waren die Landesarbeitsgerichte als Berufungsinstanz den Landgerichten sowie das Reichsarbeitsgericht als Revisionsinstanz dem Reichsgericht angegliedert. Die Kammern der Arbeitsgerichte und der Landesarbeitsgerichte verhandelten wie noch heute in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und je einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmervertreter. Die Vorsitzenden mussten nun bereits in erster Instanz Juristen mit der Befähigung zum Richteramt sein. Die ehrenamtlichen Richter wurden nicht mehr gewählt, sondern auf Vorschlag der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften für drei Jahre berufen. Das Reichsarbeitsgericht bestand bis zu seinem Ende nur aus einem dem III. Zivilsenat des Reichsgerichts angegliederten Senat. Dieser hatte bei seiner Einrichtung acht berufsrichterliche Mitglieder, verhandelte aber jeweils nur mit drei Berufsrichtern sowie je einem Arbeitgeber- und Arbeit-

⁴⁶ Einleitendes Votum bei der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Berliner Ladenöffnungsgesetz von Bischof Dr. Wolfgang Huber am 23. Juni 2009 veröffentlicht www.presseportal.de/.../ekd_evangelische_kirche_in_deutschland; letzter Aufruf 14.9.2009.

nehmerbeisitzer. Durch das ArbGG 1926 wurde die Zersplitterung der gerichtlichen Zuständigkeiten in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten beseitigt. Zugleich wurde mit dem dreistufigen Gerichtsaufbau ein Modell geschaffen, das sich langfristig bewähren sollte. Wesentliche Neuerung war die – bereits 1922 durch Verordnung eingeführte – Vertretungsbefugnis von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbandsvertretern.⁴⁷ Dies und die paritätische Vertretung von erfahrenen Praktikern auf der Richterbank machten die Arbeitsgerichtsbarkeit zur „Vertrauensgerichtsbarkeit“ der Arbeiterschaft. Die Schaffung der Arbeitsgerichtsbarkeit bildete einen „Meilenstein“⁴⁸ des sozialen Fortschritts.

4.2. Bonner GG und parlamentarische Richterwahl

Im Unterschied zur WRV ist im GG ein stärkerer Einfluss des Parlaments auf die Bundesrichterernennung sichergestellt. Es sollte vermieden werden, dass eine homogene konservative Richterschaft sich selbst ergänzt. Die schlechten Erfahrungen der Weimarer Koalition von SPD, Liberalen und Zentrum mit ihrem erfolglosen Bemühen, auch einige republiktreue Richter durch den Justizminister zu berufen, waren niederschmetternd.⁴⁹ Deshalb enthält Art. 95 GG (in der derzeit geltenden Fassung) eine zwingende parlamentarische Beteiligung an der Wahl der Bundesrichter:

(2) Über die Berufung der Richter dieser Gerichte entscheidet der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß, der aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer glei-

47 Weitere Einzelheiten Düwell in Düwell/Lipke ArbGV Arbeitsgerichtsverfahren - Kommentar für die Praxis Frankfurt a. M. 2000, Einleitung 30 ff.

48 Gusy, Die Weimarer Rechtsverfassung, Tübingen 1997, S. 355.

49 Vgl. Perels, Sozialistische Rechtspolitik im Angesicht der Konterrevolution: Reichsjustizminister Gustav Radbruch, KJ 2005, S. 407 ff.

chen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestage gewählt werden.

Das Verfahren läuft so ab, dass der zuständige Bundesminister oder die Mitglieder des Richterwahlausschusses Wahlvorschläge machen. Zu den Vorschlägen äußert sich nach § 57 Deutsches Richtergesetz (DRiG) schriftlich der Präsidialrat des Gerichts, bei dem der Richter verwendet werden soll. Die Personalakten der Vorgeschlagenen werden dem Ausschuss mit der Stellungnahme des Präsidialrats vorgelegt. Der Ausschuss prüft, ob die Vorgeschlagenen die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Er entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der Bundesminister hat die Ernennung der Gewählten beim Bundespräsidenten zu beantragen. Dieser nimmt nach Art. 60 Abs. 1 GG, 58 GG unter Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister den Ernennungsakt vor.

4.3. Bonner GG und Arbeitsgerichtsbarkeit

Das Bonner GG ist bewusst von der Konstruktion des Reichsgerichts als eines obersten Gerichts zugunsten von Fachgerichtsbarkeiten mit eigenständigen Instanzenzügen abgegangen. Zwar hieß es missverständlich in Art. 95 GG in der Fassung vom 24. Mai 1949:

(1) Zur Wahrung der Einheit des Bundesrechts wird ein Oberstes Bundesgericht errichtet.

Damit war jedoch kein neues Reichsgericht sondern nur ein Organ gemeint, wie es jetzt der Gemeinsame Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes darstellt, der Divergenzen in der Rechtsprechung zwischen den Gerichtshöfen vermeiden soll.

Der Wortlaut von Art. 96 des GG in der Fassung vom 24. Mai 1949 ist eindeutig:

(1) Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.

Damit wurde das Tor für die Vollendung einer eigenständigen dreistufigen Arbeitsgerichtsbarkeit geöffnet. Umgesetzt ist der grundgesetzliche Auftrag für die Arbeitsgerichtsbarkeit mit dem am 1. Oktober 1953 in Kraft getretenen Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG). Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich im Wesentlichen um eine Neufassung des Gesetzes von 1926.⁵⁰ Wie schon nach dem ArbGG der Weimarer Republik blieb die Unterscheidung nach zwei Verfahrensarten bestehen. Individualstreitigkeiten werden in dem aus sozialen Gründen gebührenreduzierten Urteilsverfahren ausgetragen. Für Entscheidung kollektiver Streitigkeiten steht weiterhin das kostenlose Beschlussverfahren zur Verfügung. Die Änderung brachte neue Strukturen für die zweite und dritte Instanz. Die Berufungskammern wurden aus den Landgerichten ausgegliedert. In den Bundesländern bestehen seitdem nicht zur Justiz gehörende Landesarbeitsgerichte. Deren Spruchkörper werden ebenso wie die Arbeitsgerichte mit je einem Berufsrichter und jeweils zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt. Die ehrenamtlichen Richter sind anders als bei den ordentlichen Gerichten keine Laien. Sie werden paritätisch aus dem Kreis arbeitsrechtlich erfahrener Praktiker beider Sozialpartner berufen. Das als Revisionsinstanz geschaffene Bundesarbeitsgericht hat nach § 41 ArbGG Senate, die mit je einem Vorsitzenden, zwei berufsrichterlichen Beisitzern und je einem ehrenamtlichen Richter aus den Kreisen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zusammengesetzt sind. Voraussetzung für die Berufung als ehrenamtlicher Richter sind unter anderem beson-

⁵⁰ BT-Drucks. I 3516, S. 4372 und 4657.

dere Kenntnisse und Erfahrungen sowie mindestens fünf Jahre Amtszeit bei einem Gericht für Arbeitssachen, § 43 ArbGG. Zum Sitz des neu zu errichtenden Bundesarbeitsgerichts bestimmte der Gesetzgeber damals Kassel. Das Bundesarbeitsgericht nahm im April 1954 seine Rechtsprechungstätigkeit unter seinem Präsidenten Prof. Hans Carl Nipperdey auf. Nipperdey war ein bekannter Arbeitsrechtsprofessor, der seine bemerkenswerte Karriere, die noch in der Kaiserzeit begann, trotz einer „jüdischen Urgroßmutter“ im Dritten Reich fortsetzen konnte.⁵¹ Er wurde am 21. Januar 1895 in Bad Berka geboren und lehrte lange Zeit in Jena. In der Weimarer Zeit stieg er zu einem der führenden Arbeitsrechtler auf. In der politisch umkämpften Frage, ob angesichts der Weigerung der Arbeitgeber, Tarifverträge abzuschließen, die Zwangsschlichtung geboten sei, trat er in Gegensatz zu Sinzheimer.⁵² Nach der Hitlerschen Machtübernahme gehörte er zu den Herausgebern des auflagenstärksten Arbeitsrechtskommentars⁵³, der die nationalsozialistische Arbeitsverfassung so überzeugend vertrat, dass sogar Roland Freisler die Zusammenarbeit mit Nipperdey suchte.⁵⁴ Nach dem Zusammenbruch des NS-Staates nutzte er sein vielseitiges Talent erfolgreich für den „Wiederaufbau“. Er beriet zunächst den DGB in verfassungs- und arbeitsrechtlichen Fragen.⁵⁵ Das hinderte ihn nicht, auch für die Arbeitgeberverbände tätig zu

51 Ernst Klee, Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945. Zweite aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main 2005, S. 437.

52 Vgl. Die Reform des Schlichtungswesens, Bericht über die Verhandlungen der XI. Generalversammlung der Gesellschaft für soziale Reform in Mannheim am 24. und 25. 10.1929 (dort Grundsatzdiskussion zwischen Sinzheimer- pro Zwangsschlichtung – und Nipperdey- contra).

53 Kommentar des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit, gemeinsam herausgegeben mit Alfred Hueck und Rolf Dietz, zuletzt: 4. Aufl. München und Berlin 1943.

54 Vgl. gemeinsame Herausgeberschaft mit Roland Freisler: Festschrift für Justus Wilhelm Hedemann zum sechzigsten Geburtstag, Jena 1938.

55 Vgl. den von Nipperdey für den Bundesvorstand des DGB verfassten Entwurf „Zur Verfassungsfrage. Grundsätzliche Forderungen der Gewerkschaften zum Abschnitt Arbeit und Wirtschaft in den neuen Landesverfassungen“, abgedruckt in Weber/Mielke, Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 7, 1991, S. 851 ff.

werden. Bekannt ist sein Auftragsgutachten: „Die Ersatzansprüche für Schäden, die durch den von den Gewerkschaften gegen das geplante Betriebsverfassungsgesetz geführten Zeitungsstreik vom 27.-29. Mai 1952 entstanden sind.“⁵⁶ Nipperdey leitete bis 1963 das BAG. Er veröffentlichte gemeinsam mit Hueck das dreibändige „Lehrbuch des Arbeitsrechts“, das bis 1967 in siebenter Auflage erschien und somit zwei Jahrzehnte das Standardwerk des Arbeitsrechts war. Zusammen mit dem Sinzheimer-Schüler Franz L. Neumann gab er zudem ein Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte heraus. Entsprechend dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung vertrat er dort erneut die These von der Drittwirkung der Grundrechte. Trotz der Vorbelastung seines Präsidenten entwickelte sich das Bundesarbeitsgericht zu einem hoch geachteten Obersten Gerichtshof. Während das Reichsgericht und das Reichsarbeitsgericht scharf kritisiert worden sind, weil sie in ihren grundsätzlichen Wertentscheidungen mit der faschistischen Arbeitsgesetzgebung im Italien Mussolinis übereinstimmten,⁵⁷ fiel die „linke“ Analyse der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts milde aus. Es wurde für die Rechtsprechung von 1954 bis 1973 nur ein vorrangiges Bemühen festgestellt, die bestehende Ordnung zu erhalten.⁵⁸ Inzwischen hat die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern ein hohes Maß an Akzeptanz gefunden. Als im Zuge der Deregulierungsdebatte ein Teil der Wirtschaft die Abschaffung des Bundesarbeitsgerichts forderte,⁵⁹ trat dem der Bundesverband Deutscher Unternehmensberater BDU mit der Begründung entgegen, die Kritiker des Gerichts würdigten nicht in ausreichendem Maße die Vorzüge der

56 Rechtsgutachten veröffentlicht in der Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Heft 9, Köln 1953.

57 Vgl. dazu Kahn-Freund, Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts, in Ramm, Arbeitsrecht und Politik, Quellentexte 1918 - 1933, Neuwied 1966 S. 113 ff.

58 So Däubler, Das soziale Ideal des Bundesarbeitsgerichts, Frankfurt 1975, S. 126 f.

59 FAZ 13. Mai 2002.

höchstrichterlichen Rechtsprechung für den Wirtschaftsstandort Deutschland.⁶⁰

5. Zusammenfassung

Die WRV war ein Meilenstein für die Verbesserung der Lage der arbeitenden Bevölkerung, nicht nur im Deutschen Reich. Sie strahlte auf viele Länder aus. So sind wichtige Teile des Arbeitsrechts in Japan übernommen worden.⁶¹ Die WRV hat den Durchbruch für die verfassungsrechtliche Garantie der Koalitionsfreiheit, für die Tarifautonomie, für die Mitbestimmung durch Betriebsräte und für den sozialen Arbeitsschutz (Achtstundentag) und die Sonntagsruhe gebracht. Auf sie geht der noch heute unerfüllte Auftrag zurück, ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch zu schaffen. Und nicht zuletzt: Sie hat den Grundstein für die Errichtung einer eigenständigen Arbeitsgerichtsbarkeit gelegt.

⁶⁰ Presseerklärung des BDU-Präsidenten Redley Berlin/Bonn vom 14. Mai 2002.

⁶¹ Keij Kubo, Hugo Sinzheimer - Vater des deutschen Arbeitsrechts, Köln 1995, S. 213 ff.

„Männer und Frauen haben grundsätzlich die gleichen staatsbürgerlichen Rechte“. Weimar – Meilenstein auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Geschlechter?

Marion Röwekamp

Peter Fritzsches provokativer Aufsatz „*Did Weimar fail?*“ im Jahr 1996 eröffnete neue Perspektiven auf die Bewertung der Weimarer Demokratie und Verfassung sowie der Geschichte der Weimarer Republik im Allgemeinen, die er als „*strikingly open-ended*“, „*remarkably contingent*“ und geformt durch „*eclectic experimentalism*“ beschreibt statt – wie zuvor in der historischen Literatur – überwiegend als gescheitert.¹ Ähnlich wie die gesamte Geschichte Weimars bisher zumeist als Misserfolg betrachtet wurde, haben auch die Wissenschaftler, die sich mit Gender und Rechten für Frauen nach dem ersten Weltkrieg befasst haben, die Geschichte der Frauenbewegung sowie die Verleihung der Staatsbürgerrechte an Frauen überwiegend für insignifikant gehalten, weil diese wenig Widerhall im politischen Leben gefunden haben und unter dem massiven Druck des Versuchs, die traditionellen Genderrollen der Vorkriegszeit



Marion Röwekamp

¹ Fritzsche, Peter, *Did Weimar Fail?*, in: *Journal of Modern History* 68/3, September 1996, S. 632-33.

wieder zu errichten, zurückgedrängt worden seien.² Offensichtlich hängt die Beurteilung dieser Frage aber – abgesehen von dem subjektiven Blickwinkel jedes Wissenschaftlers – auch von der Fragestellung und vor allem der Definition der Frage ab, was genau den Begriff der „staatsbürgerlichen Rechte“ ausmacht. Stellen wir das aber noch einmal einen Moment zurück. Klar und deutlich bleibt eines: Die Weimarer Verfassung hatte für Frauen in Deutschland innerhalb des Grundrechtskatalogs erstmals die staatsbürgerliche Gleichberechtigung in einer deutschen Verfassung formuliert. Gemeinsam mit der Verleihung des aktiven und passiven Wahlrechts für Frauen im Jahr 1918³ beendete sie eine Geschichte des systematischen Ausschlusses der Frauen von der Verleihung staatsbürgerlicher Rechte. In diesem Sinne kann keinerlei Zweifel daran bestehen, dass die Weimarer Verfassung per se einen Meilenstein auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Geschlechter darstellte. So sah dies auch Gertrud Bäumer, die langjährige Vorsitzende des Bundes deutscher Frauenvereine (BDF) kurz nach Erlass der Verfassung im Jahr 1919:

„Die Verfassung bringt für die deutschen Frauen den äußeren Abschluss – wenigstens grundsätzlich – eines Kampfes, der seit einem halben Jahrhundert organisiert war, aber schon Jahrzehnte vorher seinen Anfang im Schicksal und in den Seelen der einzelnen nahm. Die Verfassung schafft für sie die Grundlagen eines neuen Staatsbürgertums mit neuer Selbständigkeit,

2 Anjum, Katharina von (Hg.), *Women in the Metropolis. Gender and Modernity in Weimar Culture*, Berkeley 1997, S. 6; Eley, Geoff u.a., *Maternalism and Citizenship in Weimar Germany*, in: *Central European History*, Vol. 30, 1997. In den letzten Jahren haben neuere Studien die Perspektiven der 1970er-, 1980er-, und 1990er-Jahren in Frage gestellt, vgl.: Scheck, Raffael, *Mothers of the Nation. Right-Wing Women in Weimar Germany*, New York 2004; Planert, Ute (Hg.), *Nation, Politik und Geschlecht. Frauenbewegungen und Nationalismus in der Moderne*, Frankfurt 2000; Wildenthal, Lora, *German Women for Empire, 1884-1945*, Durham 2001.

3 Vgl. z. B. Rosenbusch, Ute, *Der Weg zum Frauenwahlrecht in Deutschland*, Baden-Baden 1998; Sneeringer, Julia, *Winning Women's Votes. Gender and Propaganda in Weimar Germany*, Chapel Hill 2002.

neuer Verantwortung, und vielen neuen Pflichten, schafft einen anderen Lebenshintergrund, auf dem das Wirken der deutschen Frau neue Formen suchen, ihr Wesen sich in neuer Betätigung entfalten muss.“⁴

Die Geschichte des systematischen Ausschlusses von Frauen vor dem Erlass der Verfassung ist grob gefasst dahingehend zu beschreiben, dass Frauen in Deutschland keine Chance hatten, bestehende Ausgrenzungen öffentlich zu machen und ihrem und dem Leben ihrer Kinder aus eigener Kraft eine andere Richtung zu geben: Weil sie nicht wählen durften, weil sie über keine Bildung verfügten, und vor allem, weil sie keine Möglichkeit hatten, vor Gericht ihr Recht zu erstreiten. Denn Frauen erlangten erst mit Volljährigkeit ihre Rechtsfähigkeit und verloren diese mit der Hochzeit erneut. Die Männer als die Vorsteher des Hauses oder der Familie hatten das Recht, für ihre Frauen zu sprechen. Das bedeutete, dass Frauen sich vor Gericht nicht selbst vertreten konnten. Gleichzeitig fehlte ihnen mit der Rechtsfähigkeit eines der wesentlichen Elemente, die ein Individuum bereits als Voraussetzung brauchte, um Staatsbürgerschaft beanspruchen zu können: Nationalität, Volljährigkeit und volle Rechtsfähigkeit. Immanuel Kant, dem keiner den Vorwurf eines Eiferers für Frauenrechte machen kann, beschrieb, dass Frauenzimmer neben den „Gesellen, den Dienstboten, dem Unmündigen, und überhaupt jedermann, der [...] nach der Verfügung anderer [...] genötigt ist, seine Existenz (Nahrung und Schutz) zu erhalten“, Schwierigkeiten haben, aktive Staatsbürger zu sein, weil sie „keine bürgerliche Selbständigkeit besitzen.“⁵ Man ging davon aus, dass die mit einem Staatsbürger verheiratete Staatsbürgerin in ihm ihren Re-

4 Bäumer, Gertrud, Die deutsche Verfassung und die Frauen, in: Die Frau, 36 (1919/1920), S. 24.

5 Kant, Immanuel, Metaphysik der Sitten, Sämtliche Werke in sechs Bänden, Leipzig 1922, Bd. 5, S. 434 f.

präsentanten habe.⁶ Nur die unverheiratete volljährige Frau konnte selbständig die Staatsangehörigkeit erwerben.

Bis 1848 war die Frauenfrage in die Frage der Menschenrechte und in die allgemeine soziale, demokratische Bewegung eingebettet. Mit ihrem Ausschluss aus den Verhandlungen im Paulskirchenparlament und den damit verbundenen Unrechtserfahrungen wurde die Frage allerdings zu einer eigenständigen. Erstmals hatte vor allem Louise Otto die Rechtsansprüche der Frauen auf staatsbürgerliche Gleichheit erhoben, sie mussten indessen notwendigerweise mit der fehlenden Garantie eben dieser Rechte sogar für Männer mit dem Scheitern der Revolution und der Ablehnung der Paulskirchenverfassung durch den preußischen König erst recht vertagt werden. Trotzdem gelang es den Frauen, im Laufe des 19. Jahrhunderts durch Teilnahme an Frauenbildungsvereinen oder Engagement in gemeinnützigen und sozialen Vereinen einige staatsbürgerliche Rechte wahrzunehmen und ihren Aktionsradius in die männlich dominierte Öffentlichkeit langsam auszudehnen. Zum anderen begann die Frauenbewegung durch Petitionen und Stellungnahmen zu alltäglichen Fragen, die nicht notwendigerweise mit der Frauenbewegung zusammenhängen mussten, eine neue Öffentlichkeit herzustellen, womit „der erste Schritt auf dem Weg zur politischen Gleichberechtigung gethan“ war.⁷ Aus den Folgen des Weltkriegs und des Zusammenbruchs des Kaiserreichs führte die Revolution Deutschland in eine Dekade der Experimente mit der Demokratie und aus diesem Prozess ging die „Staatsbürgerschaft“ als neues politisches Konzept hervor. Die katastrophalen Bedingungen an der „Heimatfront“ und die zunehmende Spaltung zwischen dem militarisierten Staat und der Zivilgesellschaft eröffnete Raum für staatsbürgerliche Forderungen derjenigen, die sie

6 Behr, Wilhelm Joseph, System der allgemeinen Staatslehre zum Gebrauch für seine Vorlesungen, Bamberg/Würzburg 1804, S. 324, § 798.

7 Bäumer, Gertrud, Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland, in: Lange, Helene/Bäumer, Gertrud, Handbuch, Teil 1, S. 1-166 (150).

zuvor nicht besessen hatten, und die angesichts der gesellschaftlichen und sozialen Situation vor dem Kriege auch noch undenkbar gewesen wären.

Als nun der Rat der Volksbeauftragten als erstes demokratisches Parlament 1918 den Frauen plötzlich das aktive und passive Wahlrecht zugestand und die Gleichberechtigung beider Geschlechter in der Weimarer Verfassung verankert wurde, waren Frauen mit einem Schlag von „Frauen ohne Vaterland“ (dies ein politisches Schlagwort von Helene Lange) ohne klare Rechte zu Staatsbürgerinnen geworden. Allerdings wurde mit dem Erlass der Weimarer Verfassung und der Erhebung der Frau zur „grundsätzlichen“ Staatsbürgerin eines deutlich: Man besaß keine klare Vorstellung davon, welche Rechte durch die Staatsbürgerschaft der Frauen genau begründet werden sollten. Das bis in die Weimarer Republik generell fehlende und sich dort erst ausbildende Konzept für „Staatsbürgerschaft“ im Allgemeinen und die daraus entstehenden Verwirrungen, was genau unter staatsbürgerliche Rechte fallen sollte, war wohl auch der Grund für die Ambivalenz, die sich innerhalb der bürgerlichen Frauenbewegung hinsichtlich der Forderung nach Staatsbürgerschaft widerspiegelte. Während wir heute den Forderungen den Überbegriff „Staatsbürgerschaft“ geben, balancierte die Frauenbewegung eine Vielzahl von verschiedenen Forderungen wie zum Beispiel die Öffnung der höheren Bildungsinstitutionen für Frauen, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, den Zugang zu den juristischen Berufen für Frauen, Abtreibungsfreiheit sowie eine Reform des Familienrechts, ohne diese zwingend unter dem Schlagwort der vollen staatsbürgerlichen Rechte zusammenzubringen. Auch inhaltlich war sich die Frauenbewegung nicht einmal bezüglich der Behandlung des Stimmrechts, also des Rechts, das gemeinhin als das Kernrecht der politischen Staatsbürgerschaft beschrieben wird, einig. Während der progressive Teil aktiv das Frauenstimmrecht aufgriff, wählte der BDF die

Rechte und Pflichten der Mutterschaft und den Weg über die sozialen staatsbürgerlichen Rechte, um das Stimmrecht erst als Endziel zu fordern.

Abweichende Ansichten bezüglich der Frage, was unter die staatsbürgerlichen Rechte fällt, bestehen aber auch in der heutigen Forschung. Hier bestehen schon zu Anfang begriffliche Unklarheiten. Englischsprachige Forscher verwenden in diesem Kontext das Wort *Citizenship*, das sich schlecht ins Deutsche übersetzen lässt. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft werden dem Umfang nicht gerecht, den *Citizenship* im Englischen deckt. Während ersteres sich mit rechtlichen Fragen befasst, wird Staatsbürgerschaft mehr mit einem Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Nation in Verbindung gebracht. Im Gegensatz dazu beschreibt *Citizenship* einen Katalog von politischen, sozialen und kulturellen Teilhaberechten.⁸ Dieser Begriff würde wohl mehr dem in Deutschland gebräuchlichen „Bürgerrechten“ entsprechen. Wenn hier nun von staatsbürgerlichen Rechten gesprochen wird, wird darunter – gleich in welcher Bezeichnung – der Umfang des Katalogs der englischen *Citizenship* definiert. Über die begrifflichen Unklarheiten hinaus ist auch der Umfang undeutlich definiert. Ausgehend von dem Konzept T.H. Marshalls und trotz aller Kritik an diesem Konzept⁹ unterscheiden wir heute in der Regel die bürgerlichen, politischen und sozialen

8 Canning, Kathleen, Claiming Citizenship. Suffrage and Subjectivity in Germany after the First World War, in: dies, Gender History in Practice. Historical Practices on Bodies, Class and Citizenship, Ithaka/London 2006, S. 212-237. Wegen der sprachlichen Ungenauigkeiten und des engen inhaltlichen Zusammenhangs, bilden diese doch die rechtliche Voraussetzung für die Wahrnehmung der Staatsbürgerschaft und der Gleichberechtigung, schlägt Alexander J. Schwitanski eine Beschränkung auf die Grund- und Menschenrechte vor; Schwitanski, Die Freiheit des Volksstaats. Die Entwicklung der Grund- und Menschenrechte und die deutsche Sozialdemokratie bis zum Ende der Weimarer Republik, Essen 2008, S. 14.

9 Siehe z.B.: Fahrmeir, Andreas, Die moderne Staatsbürgerschaft und ihre Grenzen: Anmerkungen zu T. H. Marshalls "citizenship"-Konzept, in: Historische Zeitschrift 286 (2008) 3, S. 641-655; Gordon, Linda (Hg.), Women, the State, and Welfare, Madison, Wis. 1990; Lister, Ruth, Citizenship: Feminist Perspectives, New York 1997.

staatsbürgerlichen Rechte.¹⁰ Die meisten Arbeiten, die wiederum die Entwicklung der staatsbürgerlichen Rechte der Frauen in der Weimarer Zeit nicht allzu negativ beschrieben, haben sich dieser Frage unter der Beschreibung der sozialen staatsbürgerlichen Rechte angenähert.¹¹ Dies wohl deshalb, weil hier die Rechte greifbarer waren, weil Frauen diese im Gegensatz zu den bürgerlichen und politischen Rechten zum Teil schon besaßen und die Entwicklungslinien besser zu zeichnen sind. Trotzdem beschreiben diese nur einen Aspekt der staatsbürgerlichen Rechte. Statt aber hier wiederum Staatsangehörigkeit im Kontext von Nationalismus, dem Formen einer Nation oder der Zugehörigkeit zu einer Ethnizität zu untersuchen¹², nehme ich hier Bezug auf ein Konzept der jüngeren Forschung, die nicht nur den reinen Rechtsstatus, sondern vor allem auch kulturelle und soziale Vorstellungen, die über die Möglichkeit und Verpflichtung zur aktiven Mitgestaltung des öffentlichen politischen Lebens entscheiden, beschreiben will.¹³ Denn

10 Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class*, in: Marshall, Thomas H./Bottomore, Tom, *Citizenship and Social Class*, London 1992.

11 Eley, Geoff u. a., *Maternalism and Citizenship in Weimar Germany*, S. 1-75; Sachße, Christoph, *Mütterlichkeit als Beruf*, Frankfurt a. M., 1986; Ausnahmen: Sneeringer, Julia, *Winning Women's Votes: Propaganda and Politics in Weimar Germany*, Chapel Hill 2002; Lauterer, Heide-Marie, *Parlamentarierinnen in Deutschland 1918/19-1949*, Königstein 2002.

12 Brubaker, Roger, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge 1992; Gosewinkel, Dieter, *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2001.

13 Canning, Kathleen, *Claiming Citizenship*, S. 212-237; dies., *Between Crisis and Order: The Imaginary of Citizenship in the Aftermath of War*, in: Hardtwig, Wolfgang (Hg.), *Ordnungen in der Krise: Zur politischen Kulturgeschichte Deutschlands 1900-1933*, München, 2007, S. 215-228; dies., *Reflections on the Vocabulary of Citizenship in Twentieth-Century Germany*, in: Eley, Geoff/Palmowski, Jan (Hgg.), *Citizenship and National Identity in Twentieth-Century Germany*, Stanford/Cal., 2008, S. 214-232; Cott, Nancy F., *Marriage and Women's Citizenship in the United States, 1830-1934*, in: *The American Historical Review*, Jg. 103, 1998, S. 1440-1474; Gerhard, Ute *Bürgerrechte und Geschlecht. Herausforderung für ein soziales Europa*, in: Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hgg.), *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten*, Hamburg 2001, S. 63-91; Gosewinkel, Dieter, *Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit*, in: *Geschichte & Gesellschaft*, 1995, Nr. 21, S. 533-556; Lister, Ruth, *Dialectics of Citizenship*, in: *Hypatia* Nr. 12, 1997, S. 6-21; Walcoff, Jennifer, *Bürgerinnen für den Staat? Konflikte um weibliches Citizenship 1908-1928*,

tatsächlich gibt es einen Unterschied zwischen den Rechtsvorgaben und dem subjektiv gelebten Reich der Staatsbürgerschaft, weil Frauen aus verschiedenen Gründen nicht immer ihren vollen potentiellen Status als Staatsbürgerinnen ausleben konnten. Es sind insbesondere die Diskrepanzen zwischen den rechtlichen Vorgaben der Grundrechte in der Weimarer Verfassung und den historischen Bedeutungen und Erfahrungen von Staatsbürgerschaft (oder auch deren Abwesenheit), die die Bedeutung des Handelns eines Subjekts in der historischen Staatsbürgerschaft offenbaren. Dieser Artikel versucht vor dem Hintergrund der Verleihung des Wahlrechts an die Frauen sowie der Festschreibung der Gleichberechtigung in der Verfassung zu zeigen, dass diese Rechte in der Anwendung nur langsam materielle Kraft gewannen. Gleichzeitig wird er aber auch zeigen, dass die „grundsätzliche“ Schwäche der Weimarer Verfassung nicht in dem Umfang zu einem „Versagen“ in der Gleichberechtigung der Geschlechter geführt hatte, als das bisher häufig angenommen wurde.

1. Die Formulierung der Gleichheitsrechte in der Weimarer Nationalversammlung

Die „grundsätzliche“ Schwäche der Gleichstellungsartikel und der sich daraus ergebenden Schwäche für die Gleichstellung der Frau wurde bereits in der Weimarer Nationalversammlung deutlich, als um die Formulierung der beiden Verfassungsartikel gerungen wurde. Die Debatte sowie die schließlich gefundene Formulierung zeigten deutlich, dass mit der Einfügung des Wortes „grundsätzlich“ in Art. 109 WRV diese Schwäche wesentlich und mit voller Absicht in der Verfassung angelegt war. Einerseits wollte man

in: Ariadne 52 (2007), S. 6-13; Werbner, Pnina/Yucal-Davis, Nira, Introduction. Women and the New Discourse of Citizenship, in: dies. (Hgg.), Women, Citizenship and Difference, London 1999, S. 4.

dem Gebot der Stunde gerecht werden, Frauen formell als gleichberechtigte Staatsbürgerinnen zu behandeln, gleichzeitig wollte man sie aber dennoch als weibliche Bürger nicht mit den gleichen Rechten ausstatten wie die männlichen Bürger. Die neuen rechtlichen Bestimmungen trafen auf traditionelle soziale und kulturelle Normen, die die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bekräftigten, und von der ganzen Bevölkerung – Männern wie Frauen – nicht von heute auf morgen über Bord geworfen werden konnten.

Werfen wir einen Blick in die Weimarer Nationalversammlung auf das Zustandekommen der Art. 109 und Art. 128 WRV. Hugo Preuß, Staatssekretär des Inneren und einer der Väter des Verfassungsentwurfs, legte einen demokratisch-unitarischen Verfassungsentwurf vor, der noch nicht ausgereift war und sich überwiegend auf allgemeine Bestimmungen über Aufbau, Organisation und Zuständigkeit des Reiches beschränkte.¹⁴ Um die Nationalversammlung nicht in die gleiche Falle treten zu lassen, sich wie die Frankfurter Paulskirchenversammlung in Grundsatzfragen zu verfangen, sah seine Vorlage der Verfassung weder Grundrechte noch die Gleichberechtigung der Frau vor. Friedrich Ebert schlug im Verfassungsausschuss vor, einen Abschnitt über Grundrechte einzufügen¹⁵, eine spezielle Bestimmung über die Gleichberechtigung der Frau sollte er allerdings auch nicht enthalten. Debattiert wurde die Frage des Rechts auf Gleichheit der Geschlechter im Verfassungsausschuss. Art. 28 der Regierungsvorlage lautete: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetz gleichberechtigt. Alle öffentlich rechtlichen Vorrechte oder Nachteile der Geburt sind zu beseitigen, ihre Wiederherstellung durch Gesetz oder Verwaltung ist verfassungswidrig“.¹⁶ Dem

14 Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1926, S. 25.

15 Mommsen, Hans, Die verspielte Freiheit. Der Weg der Republik von Weimar in den Untergang 1918 bis 1933, Frankfurt 1990, S. 64 f.

16 Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 335, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Berlin 1920, Aktenstück Nr. 59, Art. 28, S. 48-56 (51).

Ausschuss lagen vier Anträge zur Beratung der Regierungsvorlage vor. Einer davon, der Friedrich Naumanns, konkretisierte den Vorschlag in fünf Absätzen. Der Absatz II lautete: Frauen und Männer haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“.¹⁷ Seine Vorlage wurde insgesamt zwar abgelehnt¹⁸, aber der Absatz II fand seinen Weg in die Vorlage des späteren Art. 109 WRV.¹⁹ Dieser wurde unter der Nr. 108 folgendermaßen formuliert: „Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“.²⁰ Der Unterschied zwischen Naumanns Vorschlag und der neuen Formulierung war das folgenschwere Wort „grundsätzlich“. Der Zentrumsabgeordnete Konrad Beyerle erläuterte später im Verfassungsausschuss, dass die Formulierung „grundsätzlich“ deshalb gewählt worden war, „um unrichtigen Auslegungen vorzubeugen“. Er sollte bedeuten, „nur dem Grundsatz nach, das heißt vorbehaltlich der durch die Verschiedenheit der Geschlechter nötigen Ausnahmen.“²¹ Dies führte auch der DDP-Abgeordnete Ablaß aus: Man habe sich mit dem Wort „grundsätzlich“ in dem beratenden Unterausschuss eine Hintertür öffnen wollen, weil man sich über die „Tragweite der Bestimmung in allen möglichen Einzelheiten“ nicht klar war und „deshalb vorsichtigerweise nur die Richtung im allgemeinen angeben wollte.“ Zwar bestehe die Absicht, die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Allgemeinen anzustreben, aber man sei „im Moment noch nicht so weit, dies als unumstößlichen Grundsatz bereits für alle Verhältnisse des öffentli-

17 Naumann, Friedrich, Versuch volksverständlicher Grundrechte, in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung; Bd. 336, Anlage zu den stenographischen Berichten, Berlin 1920, Aktenstück Nr. 391, S. 171.

18 Naumann, der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung; Bd. 336, Anlage zu den stenographischen Berichten, Berlin 1920, Aktenstück Nr. 391, S. 187 f.

19 Anschütz, Verfassung, S. 299.

20 Stenographische Berichte der deutschen Nationalversammlung, Bd. 328, 57. Sitzung 1919, S. 1559 ff.; Verhandlungen, 1920, Anlagen, ebd., Aktenstück Nr. 391, S. 10.

21 Beyerle, in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Berlin 1920, Aktenstück Nr. 391, Berlin 1920, S. 370.

chen und privaten Rechtslebens dekretieren zu können, und da die Verschiedenheit der Geschlechter eine vollständige Gleichstellung restlos niemals gestatte“, habe man sich eben auf die Einführung des Wortes „grundsätzlich“ besonnen.²²

Den juristisch ausgebildeten Männern war bewusst, dass damit der Gleichberechtigungssatz nicht zu einer Rechtsnorm wurde, weil das Wort „grundsätzlich“ Optionen zur Auslegung bot. Mit der möglichen Auslegung etwa, dass die physische und psychische Konstitution der Frau grundsätzlich anders als die des Mannes sei, bedeutete er eine quasi natürliche Einschränkung der staatsbürgerlichen Rechte der Frauen. Die SPD-Fraktion im Verfassungsausschuss bemühte sich deshalb, im Einvernehmen mit einer interfraktionellen Gruppe weiblicher Abgeordneter sowie einer Eingabe des „Verbandes Frankfurter Frauenvereine“, im Verfassungsentwurf das Wort „grundsätzlich“ des damaligen Art. 108 Abs. 2 streichen zu lassen.²³ Antonie Pfülf von der SPD forderte die Streichung des Wortes, weil ursprünglich nicht an Einschränkung gleicher männlicher und weiblicher Rechte und Pflichten gedacht worden sei.²⁴ Obwohl die gesamt sozialdemokratische Fraktion ihr zur Seite sprang, waren die wenigen weiblichen Mitglieder im Verfassungsausschuss und ihre Unterstützer zu schwach, das Anliegen in der ersten Beratung durchzusetzen.²⁵ Hugo Preuß rügte in der zweiten Beratung die Abgeordneten und fragte, was der Ausschuss sich dabei gedacht habe, einen Antrag auf Gleichberechtigung der Geschlechter aufzunehmen. Er hatte in seinem zweiten Entwurf bewusst die Gleichberechtigung der Deutschen nicht nach dem Geschlecht differen-

22 Ablaß, Verhandlungen ebd., S. 496.

23 Klemm, Sabine, Frauenbewegung und Familienrecht 1848 bis 1933. Eine Betrachtung anhand von Quellen, Diss. Stuttgart 1999, S. 126 ff.; Lauterer, Parlamentarierinnen, S. 141 f.

24 Pfülf, ebd., S. 495.

25 Abstimmung, ebd., S. 499.

ziert.²⁶ Auch in der nächsten Beratung des Entwurfs ergriffen die SPD-Parlamentarierin Marie Juchacz und die unabhängige Sozialdemokratin Louise Zietz am 15. Juli 1919 die Initiative, das Wort „grundsätzlich“ streichen zu lassen, weil es eine erhebliche Einschränkung für die Rechte der Frauen bedeute. Juchacz schlug sogar vergeblich einen konkretisierenden Zusatzantrag vor: „Die Bestimmungen des öffentlichen und bürgerlichen Rechtes sind entsprechend zu gestalten“.²⁷ Die Zentrumsabgeordnete Christine Teusch erklärte sich dagegen mit dem vorgeschlagenen Wortlaut einverstanden, weil den Veranlagungen der Frau so am besten Rechnung getragen würde. Alles andere hielt sie für Gleichmacherei.²⁸ Die demokratischen Frauen wandten sich gegen diese Fassung, weil das Wörtchen „grundsätzlich“ eine Hintertür sei, durch die der Gesetzgeber nur allzu leicht schlüpfen könne, wenn ihm der Grundsatz erst einmal nicht passte.²⁹ Sie schlugen in der dritten Beratung vergeblich als Formulierung vor: „Männer und Frauen haben gleiche Rechte und grundsätzlich die gleichen Pflichten“. Die folgende Abstimmung in der dritten Lesung erwies sich als kompliziert. Es lagen zwei sozialdemokratische Anträge von Lore Agnes und Genossen auf Streichung des „grundsätzlich“ vor, sowie ein Zusatz, der lautete: „Aufzuheben sind alle Bestimmungen, die die Rechtsstellung der Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechtes beschränken.“ Der dritte Antrag entsprach der oben zitierten Vorlage des Verfassungsausschusses. Für die Abstimmung war eine namentliche Abstimmung vorgesehen. Sie ergab eine mehrheitliche Ablehnung der Streichung des Wortes

26 Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Berlin 1920, Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Aktenstück Nr. 391, S. 495.

27 Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 328, 57. Sitzung, Dienstag, den 15.7.1919, S. 1560 (Juchacz), S. 1563 f. (Zietz).

28 Teusch, ebd., S. 1560 f.

29 Meseritz, Margarete, Die Staatsbürgerin. Was bringt die Verfassung den Frauen?, Welt-Echo 11.9.1919.

„grundsätzlich“.³⁰ Von den 38 Parlamentarierinnen hatten 52% für die Streichung gestimmt, 15,7% waren für eine Beibehaltung, der Rest fehlte oder war in dieser wichtigen Frage entschuldigt.³¹ Die Frauenrechtlerin Regine Deutsch bewertete das Auftreten der Frauen in diesem Zusammenhang kritisch, weil sie sich nicht einheitlich für die uneingeschränkte staatsbürgerliche Gleichberechtigung geäußert hatten, sondern den Fraktionszwang vor die Interessen ihres Geschlechts gestellt hatten.³² Die Sozialpolitikerin und Frauenrechtlerin Marie Baum meinte jedoch, die Frauen haben keine wirkliche Chance gehabt, weil die Reichsverfassung am Ende doch ein „Männerwerk“ geblieben war.³³

Die rechtlichen Folgen des kleinen Wortes „grundsätzlich“ bestanden darin, dass sich Frauen nicht unmittelbar auf die neuen Gleichheitsrechte berufen konnten, um Ungleichheiten zu beseitigen. Der Satz 2 erhielt dadurch im Unterschied zu Art. 109 Abs. 1 S. 1 (Alle Deutschen sind vor dem Gesetz gleich) nicht den Charakter einer unmittelbar bindenden Rechtsnorm. Durch den Art. 109 Abs. 1 S. 2 konnte die generelle Formulierung des Abs. 1 allerdings dahingehend konkretisiert werden, den gesamten Artikel nur noch als Programm für den Gesetzgeber auffassen zu müssen. Die Bejahung der Bindung des Gesetzgebers an die Grundrechte der Reichsverfassung hätte diese allerdings zum bindenden Maß-

30 Der Artikel 109 lautete in seiner Schlussfassung: (1) Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; (2) Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Teil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden; (3) Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen; akademische Grade sind hierdurch nicht betroffen; (4) Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nicht verliehen werden; (5) Kein Deutscher darf von einer ausländischen Regierung Titel oder Orden annehmen.

31 Lauterer, Parlamentarierinnen, S. 145-147.

32 Deutsch, Regine, Die politische Tat der Frau. Aus der Deutschen Nationalversammlung, Gotha 1920, S. 4.

33 Baum, Marie, Frauenanträge zu der Verfassung, in: Frauenrundschau der Düsseldorfer Nachrichten, 2. Beilage, H. 21 (1919), S. 1, zit. nach Lauterer, Parlamentarierinnen, S. 136.

stab für den Gesetzgeber gemacht. Die Konsequenz wäre insoweit ein Vorrang der Verfassung gewesen.³⁴ Der Art. 128 WRV war für seinen Anwendungsbereich von Anfang an kleiner, weil er an sich nur einen Spezialfall für Beamtinnen bildete. Letztendlich bot also die Verfassung mehr Richtlinien als konkrete Verfassungsaufträge. Die Frauen waren bezüglich der Umsetzung der Gleichberechtigung in jedem konkreten Fall auf eine Argumentation angewiesen, wie die Juristin Dr. Margarete Meseritz scharf erkannte:

„Dieser Versuch [das Wort „grundsätzlich“ zu streichen] ist ihnen leider nicht geglückt, weil die männlichen Mitglieder der Nationalversammlung sich eben ihre Hintertür nicht vermauern lassen wollten. Die Besprechung dieser Frage hat gezeigt, wie notwendig die Durchsetzung dieses Antrages gewesen wäre, wie ungern die Männer den Frauen die gleichen Rechte zugestehen, und daß der Kampf der Frauen um ihre Rechte noch immer nicht zu Ende sein wird.“³⁵

2. Fallstudien zur Entwicklung der staatsbürgerlichen Rechte der Frauen

Diese Worte sollten sich als prophetisch erweisen. Tatsächlich entbrannte um die Umsetzung einiger Gleichheitsbestrebungen ein Kampf der Frauen um ihre Rechte. Im Folgenden werden zwei Unterfälle behandelt, in denen die Verfassungsartikel und die Rechtsrealität im Spannungsverhältnis zueinander standen. Beide Fälle bilden Untergruppen oder Konkretisierungen der vollen politischen staatsbürgerlichen Rechte und zeigen, dass die in der Verfassung garantierte Gleichheit für Frauen unterschiedlich ausfallen konnte.

34 Schwanecke, Inge, Die Gleichberechtigung der Frau unter der Weimarer Reichsverfassung, Jur. Diss Heidelberg 1977, S. 1-7; 20 ff.; Schau, Götz-Friedrich, Das Verhältnis von Verfassung und einfachem Recht in der Staatslehre der Weimarer Republik, Frankfurt a. M. u.a. 2002, S. 64.

35 Meseritz, Margarete, Die Staatsbürgerin. Was bringt die Verfassung den Frauen?, in: Welt-Echo 11.9.1919, o.S.

2.1. Der Zugang zu den juristischen Berufen

Hintergrund der ersten Unterfalls war, dass Frauen aufgrund der neuen Rechtslage den Weg in politische Ämter gefunden hatten, ihnen aber der Zugang zu juristischen Staatsexamen und Tätigkeiten als Richterinnen oder Geschworene weiterhin verwehrt wurde.³⁶ Die Forderung nach Öffnung der Staatsexamina und der Berufe der Rechtspflege war ca. 25 Jahre alt. Anders als in den anderen akademischen Disziplinen war den Frauen in Jura nicht der vollständige Ausbildungsgang eröffnet worden. Zwar durften Frauen mit der Öffnung der Universitäten für Frauen Jura studieren, im Gegensatz zu den männlichen Studenten das Studium jedoch nur mit dem Dokortitel abschließen. Seit 1912 etwa, als die ersten Frauen das Studium absolviert hatten, wurde von diesen die Forderung nach der Öffnung der Staatsexamina und der klassischen juristischen Berufe erhoben. 1914 gründete sich zu diesem Zweck der Deutsche Juristinnenverein. Auch der Bund deutscher Frauenvereine forderte zunehmend lautstark die Öffnung der juristischen Berufe für Frauen. Alle Petitionen oder konkreten Anträge der Juristinnen um Zulassung zu den Examina blieben ungehört, in der Regel wurde dabei von den einzelnen Landesjustizministerien darauf verwiesen, dass alle einschlägigen Gesetze – damit war vor allem das Gerichtsverfassungsgesetz und die Reichsanwaltschaftsordnung gemeint – im Wortlaut immer die männliche Form nutzten, also nur Männer gemeint sein dürften. Außerdem wurde immer wieder auf

36 Vgl. dazu etwa: Böhm, Reglindis, Der Kampf um die Zulassung der Frauen als Rechtsanwältinnen und zum Richteramt, in: DRiZ 10 (1986), S. 365-374;; Deutscher Juristinnenbund (Hg.), Juristinnen in Deutschland. Die Zeit von 1900-1998, Baden-Baden 2003; Flügge, Sibylle, Der lange Weg in die Gerichte. Von der Männlichkeit des Staates und vom Ende holder Weiblichkeit, in: streit 4/84, S. 149-153; Huerkamp, Hiltrud, Bildungsbürgerinnen. Frauen im Studium und in akademischen Berufen 1900-1945, Göttingen 1996; Kohlheiss, Annelies, Frauen in und vor der Justiz. Der lange Weg zu den Berufen der Rechtspflege, in: Kritische Vierteljahreszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3 (1988), S. 115-127; Röwekamp, Marion, Professionalisierung und Emanzipation. Die kurze Berufsgeschichte der ersten Juristinnen 1900-1945, erscheint bei Böhlau Köln, Weimar, Wien 2010.

einen bestehenden Konflikt zwischen Landes- und Reichsrecht verwiesen, um die Handlungskompetenz jeweils von sich zu schieben. Im Wesentlichen wurden also juristische Argumente bemüht. Die Situation musste mit dem Erlass von Art. 109 und 128 WRV naturgemäß zu einem Konflikt führen, denn „grundsätzlich“ besaßen Frauen ja nun die gleichen staatsbürgerlichen Rechte wie Männer.

Auch wenn von nun an die Juristinnen sowie die Frauenbewegung ihre Petitionen offensiv mit dem Hinweis auf die neue Stellung von Frauen in der Verfassung und die ausdrückliche Zulassung von Frauen für alle Bereiche des Öffentlichen Dienstes – und damit auch zu den juristischen Berufen – begründeten, bezweifelten die meisten Landesjustizministerien, abgesehen von Sachsen und Baden, angesichts des Wortes „grundsätzlich“ noch im November 1919, ob die neue Verfassung tatsächlich eine Aufhebung der Bestimmungen zum Ausschluss von Frauen nötig machte. Angesichts der offensichtlichen Änderung der Rechtslage stellten die Zulassungsgegner sich allerdings nun auf die Verfassung ein, um den weiteren Ausschluss von Frauen zu begründen. Nach Ansicht des Verfassungskommentars von Poetzsch-Heffter, der den in der Nationalversammlung vorgetragenen Argumenten folgte, bedeutete „grundsätzlich“ tatsächlich „nur dem Grunde nach“, das heißt vorbehaltlich der durch die Verschiedenheit der Geschlechter nötigen Ausnahmen“. ³⁷ Es blieb also möglich zu beweisen, dass die Frau ihrem Geschlecht nach prinzipiell für die Aufgaben der Justiz unfähig war. Fortan führten die Zulassungsgegner mit Verweis auf medizinische und psychologische Gutachten, die teils eigens für die Debatte um die Zulassung von Frauen zur Justiz verfasst worden waren, an, dass Frauen unfähig seien, rational zu denken oder zu handeln und dazu neigten, ihre Entscheidungen von Emotionen leiten zu lassen. Entsprechend seien sie allein aufgrund ihrer

³⁷ Poetzsch, Handkommentar zur RV, Art. 109, Anm. 4, 3. Aufl. 1928, S. 402.

„weiblichen Natur“ schlechthin nicht in der Lage, als Rechtsanwältinnen geschweige denn als Richterinnen zu arbeiten.

Hier offenbarte sich deutlich das Problem mit der „grundsätzlichen“ Gleichheit, die der Art. 109 Abs. 1 S. 2 WRV versprach. Das Wort „grundsätzlich“ gab die Möglichkeit, die fehlende Vergleichbarkeit der Situation aufgrund der Geschlechtsunterschiede zu negieren. Bestand aber keine vergleichbare Situation im Sinne der Aristotelischen Argumentationsweise – wonach nur Gleiches gleich, Verschiedenes jedoch nach seiner Eigenart zu behandeln sei –, konnte der Art. 109 Abs. 1 S. 2 WRV von vornherein keine Anwendung finden. Konnten die Juristen feststellen, dass Juristinnen sich aufgrund ihrer physischen und psychischen Andersartigkeit ernsthaft von ihnen unterschieden, mangelte es an dem Kriterium der Vergleichbarkeit und die verfassungsmäßig gebotene Gleichheit ließ sich nicht mehr einfordern. Da tatsächlich auch die bürgerliche Frauenbewegung Gleichberechtigung nie aufgrund von Gleichheit eingefordert hatte, sondern immer wieder die Andersartigkeit der Frauen betonte und Gleichberechtigung aufgrund gleichartiger Beiträge forderte, bestätigte sie damit die Auffassung der Männer und bot eine gefährliche versteckte Einbruchsstelle für die fortwährende weibliche Diskriminierung im Recht durch die Rechtslehre und Rechtsprechung. Indem man argumentierte, dass die Gleichheit von Mann und Frau auf einer Gleichwertigkeit, die das Andersartige anerkennt, aber keiner Gleichheit aufbaute, diente das Merkmal der fehlenden Gleichheit wiederum zum rechtlich legitimen Ausschluss aus den Rechtspositionen, die die WRV bei anderer Rechtsauslegung hätte verleihen können.

Die Zulassungsgegner konnten den Beweis schließlich nicht erbringen, dass Frauen schlechthin für die Berufe und Ämter der Justiz ungeeignet seien. So gelang es den Juristinnen von 1919 an Schritt für Schritt, sich den Weg zu den Examen und in die juris-

tischen Berufe zu erkämpfen. 1922 wurde unter dem sozialdemokratischen Reichsjustizminister Gustav Radbruch vom Reichstag unter erheblichem Widerstand das „Gesetz über die Zulassung der Frauen zu den Ämtern und Berufen der Rechtspflege“ erlassen.³⁸ Dies bedeutete freilich nicht, dass deshalb Frauen ohne jegliche weiteren Schwierigkeiten Richterstellen erhielten. Bayern oder Oldenburg stellten in den folgenden Jahren schlicht keine Frauen in der Justiz ein, weil die Wahl des Justizpersonals nicht dem Reichsrecht, sondern Landesrecht unterlag, und das Reich die Durchsetzung von Richterinnen rechtlich nicht anordnen konnte. Doch in größeren Staaten wie Preußen und Sachsen wurde eine kleine, aber wachsende Zahl von Frauen in der Justiz eingesetzt, so wie auch die Zahl der Rechtsanwältinnen in deutschen Großstädten stetig wuchs. Dieser kurzen Erfolgsgeschichte setzte die Macht ergreifung der Nationalsozialisten ein Ende. Gleich 1933 wurden alle Frauen nach der neuen Definition jüdischen Glaubens oder Ursprungs entlassen. 1934 und 1935 folgte ein Einstellungsstopp von Richterinnen respektive Rechtsanwältinnen.³⁹ Die Maßnahmen und der Beifall, mit dem sie in den juristischen Berufen aufgenommen wurden, bewiesen, dass auch hier die Vorurteile und Bedenken gegenüber Frauen in der Justiz noch nicht vollkommen überwunden waren.

Hatten vor 1919 die Zulassungsgegner überwiegend juristisch argumentiert und die Befürworter mit sozio-kulturellen Argumenten, hatte sich das Verhältnis mit der Weimarer Verfassung in ihr Gegenteil verkehrt. Die Gegner behandelten das Problem jetzt als eine politische, nicht mehr als juristische Frage und nutzen sozio-

38 RGBl. 1922, Teil 1 Nr. 51, S. 573-574.

39 Bajohr, Stefan/Rüdiger-Bajohr, Katrin, Die Diskriminierung der Juristin in Deutschland bis 1945, in: Kritische Justiz 13 (1980), S. 39-50; Evans von Krbek, Franziska Sophie, Berufsverbot der Frauen im Dritten Reich und seine Wiedergutmachung unter der Geltung des GG, in: DRiZ 56 (1978), S. 293-298; Meier-Scherling, Anne-Gudrun, Die Benachteiligung der Juristin zwischen 1922-45, in: DRiZ 53 (1975), S. 10-13.

kulturelle Gegenargumente, während von nun an die Zulassungsbefürworter, die Autorität der Verfassung hinter sich wussten. Letztlich erwiesen sich hier die neuen staatsbürgerlichen Rechte der Frauen als entscheidend für die Gleichheitsrechte der Frauen.

2.2. Der Verlust der Staatsangehörigkeit bei verheirateten Frauen

Wenden wir uns nun der zweiten Fallstudie zu, dem Verlust der Staatsangehörigkeit bei verheirateten Frauen. Oben war bereits angedeutet worden, dass die Staatsangehörigkeit rechtlich eine der drei Voraussetzungen für die grundsätzliche Verleihung staatsbürgerlicher Rechte darstellt. Frauen erwarben im Deutschen Reich, genauso wie Männer, in der Regel die Staatsangehörigkeit des Vaters durch Geburt und durch Hochzeit diejenige ihres Ehemanns. Dieser Regelung lag die Idee zugrunde, dass die Familie als zentrale Institution für die Vermittlung von Staatsangehörigkeit dienen sollte.

Im Februar 1912 kam es im Reichstag auf der Grundlage eines Kommissionsberichtes zu einer erneuten Debatte über die Änderung des Gesetzes vom 1. Juni 1870 über den Erwerb und den Verlust der deutschen Reichs- und Staatsangehörigkeit.⁴⁰ Der neue Entwurf des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) enthielt für die verheirateten Frauen Sonderbestimmungen. Nach §17 Ziff. 6 ging die Staatsangehörigkeit einer Deutschen bei Hochzeit mit einem Angehörigen eines anderen Landes verloren. Diese Lösung war gewählt worden, um die Familienverhältnisse klar und einheitlich zu gestalten. Für die Frauen bedeutete das auch, dass sie ohne ihre Entscheidung die deutsche Staatsbürgerschaft

⁴⁰ Münch, Ingo von, Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, S. 23 ff.; Gosewinkel, Dieter, Einbürgern und Ausschließen, S. 294 ff.

verloren und mit ihrem Mann ausgewiesen werden konnten. Verbüßte er beispielsweise eine Gefängnisstrafe oder trennte er sich von seiner Frau oder wurde möglicherweise selbst staatenlos, hatte dies für die Frau schwere Folgen. Hatte die Frau möglicherweise gar Kinder aus erster Ehe, besaßen diese die deutsche Staatsbürgerschaft und mussten im Reich zurückbleiben, wenn die Mutter mit dem neuen ausländischen Ehemann ausgewiesen wurde.

Angesichts der Debatte im Reichstag begann die Frauenbewegung eine Petitionskampagne mit dem Ziel, eine Klausel in das neue RuStAG zu bringen, die es einer deutschen Frau erlauben sollte, im Falle der Heirat mit einem Ausländer ihre deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten.⁴¹ Sie argumentierte, dass ebenso wenig wie ein Konfessionswechsel der Ehefrau erzwungen werden könne, der Verlust der Staatsangehörigkeit erzwungen werden dürfe. Eine Lösung wie die bisherige bedeute für eine „ihrem Vaterland ergebene Frau [...] eine schlimme Zumutung“.⁴² Im Reichstag wurden derartige Forderungen kontrovers diskutiert. Die Sozialdemokraten unterstützten die Forderungen der Frauenbewegung im Reichstag: „Weshalb räumt man mit diesem gesetzlichen Zustand, der noch ein Rest der alten Geschlechtsvormundschaft ist, nicht endlich auf?“, fragte der Abgeordnete und Sprecher der SPD-Fraktion im Reichstag Otto Landsberg.⁴³ Die Regierungsvorlage mache deutlich, dass die Angst davor, traditionelle Geschlechts-

41 Jellinek, Camilla, Die Stellung der Frau im Gesetz über die Reichs- und Staatsangehörigkeit, in: Die Hilfe, 14. Jg. 1913, H 26, S. 405 f.; Rechtsschutzverband für Frauen, Die Revision des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit betreffend, Januar 1912, in: BA Berlin R 1501/108014, Bl. 170-174; vgl. auch Bl. 188-195; 218-123; 295-300; Eingabe des Preußischen Landeverein für Frauenstimmrecht, 9.3.1912, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2782; Eingabe BDF an den deutschen Reichstag betreffend: Die Revision des Reichs- und Staatsangehörigkeitsrechts, 23.43.1912, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2783.

42 Eingabe BDF an den deutschen Reichstag betreffend: Die Revision des Reichs- und Staatsangehörigkeitsrechts, 23.43.1912, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2783; vgl. auch: Jellinek, Die Stellung der Frau, S. 405 f.

43 Abg. Landsberg, in: Verhandlungen des Reichstags, Bd. 283, S. 280 A.

hierarchien aufgeben zu müssen, stärker war als das „nationale Empfinden.“⁴⁴ Bei den bürgerlichen Parteien stießen diese Einwände auf wenig Sympathie. Hier argumentierte man mit der Einheit der Ehe und Familie, da der Staat sowohl im Sozialen wie im Gesetz auf der Stärke der Familie ruhe. Eine Änderung des Gesetzes bedeute, dass Frauen nicht nur ihre staatsbürgerlichen Rechte, sondern auch ihre bürgerlichen Rechte unabhängig von ihren Vätern und Ehemännern besäßen – ein Grundsatz, der das gesamte Privatrecht sowie das Staatsverständnis in Deutschland in Frage stellte.⁴⁵ Die bürgerlichen Parteien setzten sich durch und das neue Gesetz trat am 1. Januar 1914 in Kraft. Immerhin wurde den daraus entstehenden Härten für die Frauen insoweit Bedenken getragen, dass verwitweten und geschiedenen Deutschen Frauen, die mit Ausländern verheiratet gewesen waren, die Einbürgerung erleichtert wurde.⁴⁶

Auch diese Situation sah im Lichte der Verfassung im Jahr 1919 anders aus und rief nach einer klaren Änderung. Nachdem staatsbürgerliche Rechte zunehmend als Schlüsselinstitution dienten, die Teilnahme- und Lebenschancen eröffneten, hielt der BDF es um so mehr für „Widersinn, wenn Bestimmungen bestehen bleiben, denen zufolge großen Teilen aller Frauen durch die bloße Tatsache ihrer Verheiratung ungefragt und oft gegen ihren Willen die heimatliche Staatsangehörigkeit genommen wird.“⁴⁷ Ohne die Anerkennung der selbständigen Staatsangehörigkeit für Frauen schienen ihre Staatsbürgerrechte unvollkommen zu bleiben und so begann die Frauenbewegung eine neue Kampagne zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts der Frau.⁴⁸

44 Bericht der 6. Kommission des Reichstags, Reichstags-Protokoll, 13. Legislaturperiode, Anlagen, Bd. 301, Nr. 962, S. 1417.

45 Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 301.

46 Gosewinkel, ebd., S. 301 f.

47 Rebstein-Metzger, Emmy, Die Frau als Staatsbürgerin, in: Jellinek, Camilla (Hrsg.), Frauen unter deutschem Recht, Mannheim u. a. 1928, S. 1-19 (3).

48 BDF am 9.11.1928 an das Reichsinnenministerium; BDF am 28.5.1925 an

1924 stellte die KPD-Reichstagsabgeordnete Martha Arendsee mit ihren Kollegen den Antrag, die Lage der verheirateten Frau zu verbessern. Der Antrag fand nicht einmal die nötige Unterstützung, um im Rechtsausschuss debattiert zu werden.⁴⁹ Ein zweiter Versuch durch die DDP-Abgeordneten Erich Koch-Weser und Marie-Elisabeth Lüders, die im September 1928 einen Gesetzesentwurf zur Staatsangehörigkeit in den Reichstag einbrachten, war aussichtsreicher, denn inzwischen zeigten sogar bisherige Gegner ein Einsehen in dieser Frage.⁵⁰ Lüders brachte das Thema nicht nur immer wieder im Reichstag ein, sondern leitete der Expertenkommission des Völkerbundes für die Kodifikation des Völkerrechts auch Material zu, um diese Frage international einheitlich lösen zu lassen. Sie selbst nahm auf Antrag des BDF als deutsche Regierungsvertreterin 1930 an der Kodifikationskonferenz in Den Haag teil und unterschrieb für Deutschland das Vertragsdokument, das den Völkerbundstaaten empfahl, in ihr Staatsangehörigkeitsrecht den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter mit aufzunehmen und den Staatsangehörigkeitswechsel von Frauen nur mit deren Zustimmung zuzulassen.⁵¹ Die Vollversammlung des Völker-

den Deutschen Reichstag, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2782/2783; vgl. auch anonym, Das Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Frau, in: Die Frau 30 (1922/23), S. 120-122; anonym, Staatsangehörigkeit der Ehefrau, in: Die Frau 32 (1924/25), S. 18-21; Chapman-Chat, Carrie, Das Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Frau, in: Die Frau 30 (1922/23), S. 120-122; Jellinek, Camilla, Die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau, in: Die Frau 37 (1929/30), S. 229-234; Lüders, Marie Elisabeth, Staatslose Frauen? (Zur Staatsangehörigkeit der Frau bei Heirat), in: Die Frau 30 (1922/23), S. 35-37; dies., Eine nationale Frauenfrage (Zur Frage der Staatsangehörigkeit), in: Die Frau 36 (1927/28), S. 199f.; dies., Zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Die Frau 38 (1930/31), S. 721-724; dies., Martyrium einer Deutschen, die nicht mehr Deutsche sein durfte, in: Die Frau 42 (1934/35), S. 361-369.

49 Entwurf eines Gesetzes betreffend Verbesserung der Rechtsstellung der Ehefrau im RuStAG vom 22.7.1913, in: Reichstag Drucksachen Nr. 1631, 5.12.1925; Reichstag, 179. Sitzung, 18.3.1926.

50 Antrag Koch-Weser und Genossen, Entwurf eines Reichsangehörigkeitgesetzes, Reichstag Drucksachen Nr. 3629, 13.9.1927, Reichstag 410. Sitzung, 26.3.1928.

51 Eingabe des BDF Eingabe an das Reichsinnenministerium, 5.2.1930, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2782; Lüders, Marie-Elisabeth, Staatsangehörigkeit der Ehefrau auf der Kodifikationskonferenz im Haag. Aufgaben und Möglichkeiten, in: Die Frau 1929/30, S. 449-454.

bundes nahm im September 1931 die Vorlage auf und beschloss, diese Frage im folgenden Jahr zu behandeln, wenn die Äußerungen der verschiedenen Länder gesammelt vorlägen. Sie empfahl deshalb vorerst den Mitgliederstaaten nur die Haager Konventionen zur Ratifizierung. Auf dem 36. Deutschen Juristentag (DJT) 1931 in Lübeck referierte der ehemalige Parteivorsitzende der DDP und Reichsjustizminister Erich Koch-Weser zu dem RuStAG und empfahl eine Anpassung an die Vorgaben der Weimarer Verfassung, die vom DJT als Mehrheitsmeinung der deutschen Juristen angenommen wurde.⁵² Der BDF legte daraufhin der Bundesregierung einen von der Rechtsanwältin Margarete Berent ausgearbeiteten detaillierten Forderungskatalog zur Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts für Frauen vor.⁵³

Doch weder das internationale Interesse an der Frage noch die Mehrheitsmeinung des DJT, noch die parlamentarische Präsenz, noch die verfassungsmäßigen Rechte als Staatsbürgerinnen, noch die vielen Beispiele von deutschen Frauen, die in Folge des Krieges nach der Heirat mit oder Scheidung von Ausländern staatenlos geworden waren, sowie der Tatsache, dass inzwischen die meisten Staaten wie beispielsweise die Vereinigten Staaten, Frankreich, Russland sowie ein Teil der süd- und mittelamerikanischen Staaten ihr Staatsbürgerschaftsrecht an die Gleichberechtigung angepasst hatten, besaßen ausreichend Überzeugungskraft, um in Deutschland das RuStAG zu ändern. Zwar unterstützte eine Mehrheit der Abgeordneten die Prinzipien der Gesetzesvorlage⁵⁴, der Entwurf wurde aber angesichts der Weltwirtschaftskrise und den

52 Koch-Weser, Erich, Empfiehlt es sich, das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 in seinen grundsätzlichen Bestimmungen abzuändern? Bericht, erstattet dem 36. Deutschen Juristentag in Lübeck am 10. September 1931, Berlin, Leipzig 1931.

53 Gesandt am 26.1.1932 an die Reichregierung, LA Berlin Rep. 235-01 Fiche 2782.

54 Koch-Weser, Erich, Zur Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau, in: Die Frau 38 (1931/32), S. 129-131.

anstehenden Notstandsgesetze zwischen den Ministerien hin und her geschoben und versandete schließlich. Es war nicht gelungen, die seit langem bestehenden Bestimmungen des deutschen Rechts zu verändern, die auf der von Männern dominierten Familie basierten. Frauen blieben als offizielle Staatsbürgerinnen vom eigenständigen Staatsangehörigkeitserwerb ausgeschlossen, waren widersprüchlicherweise zugleich aber einbezogen in die politische Ordnung, fungierten als Sicherstellung der Grundlagen des Staats und Reproduktionsfaktoren.⁵⁵

3. Die Gleichberechtigung der Geschlechter in der Weimarer Verfassung – Wert und Wirkung für die deutsche Demokratie

Auch nachdem Frauen 1919 die demokratische Staatsbürgerschaft gewährt worden war und die Weimarer Verfassung eine neue Grundlage für die Forderung nach der Gleichstellung der Frau geschaffen hatte, standen den neuen rechtlichen Bestimmungen häufig weiterhin nicht nur die alten Gesetze aus der Kaiserzeit, sondern auch soziale und kulturelle Normen gegenüber, die die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bekräftigten und damit der Umsetzung der Gleichberechtigung im Wege standen. Dieses spannungsgeladene Wechselverhältnis der Verfassung und der Verwirklichung der Gleichberechtigung wurde in den beiden oben beschriebenen Fallstudien deutlich. Es war offensichtlich, dass die Frauen ihre Rechte aufgrund der Verfassung nicht einfach einfordern konnten, sondern sie mussten sich ihrer vorerst weiterhin durch stete Pflichterfüllung würdig erweisen. Weiterhin schützten zahlreiche Gesetze die Rechte von Männern gegenüber Frauen. Zu

⁵⁵ Pateman, Carole, Gleichheit, Differenz, Unterordnung. Die Mutterschaftspolitik und die Frauen in ihrer Rolle als Staatsbürgerinnen, in: Feministische Studien, 1/1992, S. 54-69 (56 f.).

erwähnen ist hier vor allem, dass der dritte Gleichheitsartikel der Weimarer Verfassung, der Art. 119 WRV („Die Ehe beruht auf der Gleichberechtigung der Geschlechter“) programmatisch geblieben war. Die Forderungen der Frauenbewegung – aber auch der breiten Öffentlichkeit – nach einer Umgestaltung des Familienrechts im BGB fanden keinen direkten Niederschlag in Gesetzesentwürfen, geschweige denn in der Verabschiedung eines neuen Familienrechts. „In letzter Konsequenz sahen sich die deutschen Staatsbürgerinnen mit einem unlösbar Widerspruch konfrontiert: Sie waren grundsätzlich ebenso gleichberechtigte Staatsbürgerinnen wie die Staatsbürger; dennoch verfügten sie als weibliche Bürger des Staates über andere Rechte und Pflichten als die männlichen Bürger.“⁵⁶

Und trotzdem war der Prozess der Definierung und Abgrenzung der Bedeutung von weiblicher Staatsbürgerschaft oder *Citizenship* formend für die politische Kultur Weimars, auch wenn das Ergebnis nicht immer oder sogar meistens nicht die vollen staatsbürgerlichen Rechte für Frauen bedeutete. Die Tatsache, dass Staatsbürgerrechte nicht nur theoretisch bestanden, sondern in verschiedenen Zusammenhängen, wie oben exemplarisch vorgeführt, gefordert und ausgetestet werden konnten, spielte für die Begründung der Weimarer Demokratie eine ausschlaggebende Rolle. Die Anwesenheit und die Forderungen der Frauen nach ihren vollen staatsbürgerlichen Rechten in den verschiedensten Ausprägungen bewirkten das Aufgreifen neuer Themen und neuer Umgangsformen in der Alltagssprache Weimars. Frauen fanden sich in neuen Rollen, als Richterinnen, Politikerinnen und Wählerinnen im öffentlichen Leben wieder und schufen sich hierbei erstmals neue Verhaltens- und Rollenmuster. Dass sie sich dabei von traditionell überkommenen Verhaltensmustern für Frauen nicht

⁵⁶ Walcoff, Staatsbürgerinnen, S. 11.

gänzlich freimachen konnten und wollten und damit gleichzeitig eine widersprüchliche Rolle in den (Neu)verhandlungen über Genderrollen und -normen und -ideologien spielten, bildete wiederum Anlass oder Unterstützung für die beharrlichen Versuche, die traditionellen Frauen- und Männerbilder beizubehalten. Doch selbst dieser teils widersprüchliche Prozess wäre ohne die Weimarer Verfassung nicht möglich gewesen. Zwar waren die Gleichheitsgrundrechte in der Verfassung zu schwach formuliert worden, um die sofortige Umsetzung garantieren zu können, trotzdem boten sie mit ihrer moralischen Autorität nicht nur das stärkste Geschütz im täglichen Kampf um Gleichberechtigung, sondern auch die Aussicht und Hoffnung auf eine gleichberechtigte Zukunft über den positiven Bestand der Verfassung hinaus.

Der Vergleich mit der staatsbürgerlichen Situation der Frauen nach 1945 zeigt sogar, dass sich die Situation der Frauen trotz der bindenden Formulierung der Gleichberechtigung im westdeutschen Grundgesetz nicht viel besser darstellte als bereits 1919.

Auch hier begann der Kampf bereits bei der Formulierung des Gleichheitsrechts. Sowohl im Hauptausschuss als auch im Grundsatzausschuss wurde der Gleichheitsartikel als einer der umstrittensten Artikel des Grundgesetzes kontrovers debattiert. 1948 hatten sich die Mitglieder des Konvents für die Formulierung: „Vor dem Gesetz sind alle gleich“ entschieden. Im Parlamentarischen Rat wurde der Artikel vorerst im Grundsatzausschuss beraten. Der Sozialdemokrat Ludwig Bergsträsser schloss sich in seinem Einführungsreferat „Das Wesen und Werden der Grundrechte“ dem Vorschlag von Louise Zietz aus dem Jahr 1919 an, das Wort „grundsätzlich“ zu streichen und den Satz „Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ zu wählen. Diese Spezifizierung hielt er für nötig, weil immer noch Gesetze und Gewohnheitsrechte existierten, die der staatsbürger-

lichen Gleichberechtigung der Frauen entgegenständen.⁵⁷ Der vom Grundsatzausschuss eingesetzte Redaktionsausschuss schlug folgende Formulierung vor: „Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich. Alle Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. Niemand darf seiner Abstammung, seiner Rasse, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen wegen benachteiligt oder bevorzugt werden.“⁵⁸ Ein Gutachten des Bonner Staatsrechtlers Richard Thoma zum Grundrechtskatalog des Grundsatzausschusses brachte das Wort „grundsätzlich“ aber erneut in die Diskussion ein. Er bediente sich im Wesentlichen aller 1919 bereits bemühten Argumente, die uneingeschränkte staatsbürgerliche Gleichberechtigung der Frauen zu verhindern.⁵⁹ Hiermit entbrannte erneut eine Debatte um den Umfang der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung der Frauen. Die sozialdemokratische Abgeordnete Elisabeth Selbert brachte schließlich den Antrag ein, den die Sozialdemokratin Friederike Nadig bereits im Grundsatzausschuss erfolglos vorgeschlagen hatte. Anstatt des bisherigen Absatz 2: „Männer und Frauen haben die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“, schlug sie vor: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ In den Abstimmungen lehnte der Hauptausschuss zur Überraschung Selberts und der Sozialdemokraten den sozialdemokratischen Antrag ab. Elisabeth Selbert, die wusste, wie entscheidend diese Niederlage sich für die Frauen auswirken würde, begann eine Öffentlichkeitskampagne bisher unbekanntem Ausmaßes. Sie wollte die Gleichberechtigung im Gegensatz zur Weimarer Verfassung als imperativen Auftrag an den Gesetzgeber verstanden wissen. Dazu musste ihrer Ansicht nach Gleichberechtigung als Verfassungsgrundsatz aufgenommen werden, um auch die überfällige Familienrechtsreform des BGBs

57 Der Parlamentarische Rat 1948 und 1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Boppard 1981, S. 14, 28 sowie Bd. 5: Ausschuss für Grundsatzzfragen, Boppard 1993, S. 6, 142.

58 Ebd. (1993), S. 117.

59 Ebd., S. 361-373.

erzwingen zu können. Frauenverbände richteten parteiübergreifend wäschekörbeweise Eingaben an den Parlamentarischen Rat, in dem sie sich für den sozialdemokratischen Formulierungsvorschlag aussprachen. Auf diesen Öffentlichkeitsdruck hin gelang es, im Januar 1949 einstimmig im Artikel 4 den Absatz 2 – den späteren Artikel 3 Absatz 2 – in der von Selbert und Nadig vorgeschlagenen Formulierung „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ anzunehmen.

Als die Frage nach der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung auf dem ersten Deutschen Juristentag nach Verabschiedung des Grundgesetzes 1950 debattiert wurde, fasste die ehemalige DDP-Abgeordnete und Frauenrechtlerin Marie Elisabeth Lüders das Ergebnis der Weimarer Debatte um die Frage der Gleichberechtigung im Lichte der neuen Schwierigkeiten kurzerhand trocken zusammen: „Ich habe hier als wahrscheinlich ältestes Mitglied sowohl des Juristentages als auch der Frauenbewegung, aber auch auf Grund langer, zwölfjähriger Reichstagspraxis aus trauriger Erfahrung auf dem Gebiet der „grundsätzlichen“ Gleichberechtigung im Gegensatz zur „tatsächlichen“ Gleichberechtigung ein erheblich peinlicheres Gefühl bei jedem Versuch, der auch nur im allergeringsten von der Verfassung abweicht, nachdem man uns – entschuldigen Sie, die alten Herren sind ja nicht mehr hier – in der Weimarer Verfassung in punkto „Grundsätzlichkeit“ über das Ohr gehauen hatte. Die Frauen waren damals so gutgläubig, anzunehmen, dass grundsätzlich und tatsächlich ein und dasselbe sei. Nein, das ist eben der grundsätzliche Unterschied, dass grundsätzlich und tatsächlich nicht dasselbe ist. Und so sehe ich in jedem Versuch, der hier gemacht wird, irgend etwas zurückzuredigieren, einen grundsätzlichen Verstoß gegen diesen Grundsatz; und dem kann ich leider nicht zustimmen. Gebrannte Kinder fürchten das Feuer, auch wenn sie keine Kinder mehr sind.“⁶⁰

60 Lüders, Verhandlungen des 38. DJT, 1950, B 68, 69.

Da der neue Gleichheitsgrundsatz im Grundgesetz in seiner bindenden Formulierung eine Rechtsreform zur Folge haben musste, wurde mit Art. 117 eine Übergangsbestimmung vereinbart, nach welcher das bestehende Recht nicht länger als bis zum 31. März 1953 in Kraft bleiben sollte.⁶¹ Aber auch hier stieß trotz der stärkeren Formulierung durch das Grundgesetz und einer unmittelbaren Bindung des Gesetzgebers die uneingeschränkte staatsbürgerliche Gleichberechtigung von Männern und Frauen auf sozio-kulturelle Normen, die der Gleichberechtigung weiterhin widersprachen. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass nur wenige und zögernde Bemühungen bestanden, die Familienrechtsreform vor 1953 in Gang zu bringen, und das Bundesverfassungsgericht bis zu dem zögerlichen Beginn der Reform Richterrecht formen musste, sondern auch daran, dass bis heute im Familienrecht und im Steuer- und Sozialversicherungsrecht und vor allem aber in der fehlenden Koppelung zwischen den Rechtsbereichen eine Reform kaum vollständig gelungen ist. Einige Komponenten der in der Weimarer Verfassung erstmals formulierten staatsbürgerlichen Gleichberechtigung von Frauen, insbesondere der bürgerlichen und sozialen, bleiben weiterhin einzufordern. Im Vergleich mit dem Familienrecht der DDR zeigt sich, dass trotz einer staatlich klarer geforderten Gleichberechtigung der Geschlechter überkommene sozio-kulturelle Normen auch hier durchaus von Bestand waren. Vielen Frauen wehrten sich in den 50er Jahren gegen den durch das dortige Familienrecht normierten Leitbildwandel und seine sozialen Folgen. Erst in der nächsten und übernächsten Generation war die durch die Rechtsprechung und das neue Familienrecht geförderte Verbindung von Mutterschaft und Berufstätigkeit nicht nur akzeptiert, sondern als besonders moderne Errungenschaft der sozialisti-

61 Franzius, Christine, Bonner Grundgesetz und Familienrecht. Die Diskussion um die Gleichberechtigung von Mann und Frau im westdeutschen Zivilrechtslehre der Nachkriegszeit (1945-1957), Frankfurt a. M. 2005; Leicht-Scholten, Carmen, Das Recht auf Gleichberechtigung im Grundgesetz: die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1949 bis heute, Frankfurt a. M. [u. a.] 2000.

schen Gesellschaft im Vergleich mit Westdeutschland Bestandteil des ostdeutschen Selbstverständnisses.⁶² Dass eine Einflussnahme auf die sozio-kulturellen Normen gelingen konnte, zeigt, wie verflochten diese Normen des Alltags mit denen des Rechts sind und wie sie sich wechselseitig bedingen. Damit ist nicht nur ein Appell für eine Erweiterung der wissenschaftlichen Untersuchungen über das positive Recht hinaus auf den gelebten Gebrauch von Rechten verbunden, sondern auch ein Anstoß für besonnene und durchdachte gesetzgeberische Reformen.

62 Schneider, Ute, *Hausväteridylle oder sozialistische Utopie? Die Familie im Recht der DDR*, Köln, Weimar, Wien 2004.

Daheim geschmäht – im Ausland geachtet. Die Rezeption der Weimarer Verfassung in Lateinamerika

José Martínez

1. Das Weimarer Verfassungsmodell als deutscher Beitrag zur globalen Verfassungsentwicklung des 20. Jahrhunderts



José Martínez

Deutschland ist Exportweltmeister.

Dieser Titel bezieht sich nicht nur auf den Export von Waren. Er gilt auch für den Export von Rechtsordnungen. Viele Rechtsordnungen der Welt beziehen sich auf das deutsche Modell. So übernahm Japan Ende des 19. Jahrhunderts eine der Entwurfsfassungen des Bürgerlichen Gesetzbuches fast unverändert.¹ Das deutsche Strafgesetzbuch ist weitestgehend in Spanien rezipiert worden.² Das deutsche Verwaltungsrecht übt einen starken Einfluss in Südkorea aus.³ Das deutsche Verfassungsrecht schließlich stand in vielen Aspekten, wie z. B. der Verfassungsgerichtsbarkeit, dem Föderalismus, dem Grundrechtsschutz Pate für zahlrei-

1 Keizo Yamamoto, Die Aufgabe des Privatrechts im Verfassungssystem: Einfluss des deutschen Rechts und Neuanatz im japanischen Recht, in: Festschrift für Claus-Wilhelm Canaris zum 70. Geburtstag, München 2007, S. 897 ff.

2 Vgl. die Beiträge in Hans Joachim Hirsch (Hrsg.), Deutsch-Spanisches Strafrechtskolloquium, Baden-Baden 1986.

3 Jong Hyun Seok, Die Rezeption des deutschen Verwaltungsrechts in Korea, Berlin 1991, S. 15 ff.

che jüngere mitteleuropäische Verfassungsordnungen, aber auch für Südafrika.⁴

Wenn daher heute in der Literatur von einer Rezeption des deutschen Verfassungsrechts gesprochen wird, bezieht sich der Begriff regelmäßig auf die Rezeption der Regelungen des Grundgesetzes. Übersehen wird hingegen, dass das deutsche Verfassungsrecht der Weimarer Republik bis in die 50er Jahre im Ausland mit gleich großem Interesse wahrgenommen und in wichtigen Teilen rezipiert worden ist. Diese Vernachlässigung des Einflusses, den die Weimarer Verfassung auf ausländische Rechtsordnungen gehabt hat, geht zum Teil darauf zurück, dass in der aktuellen Debatte in Deutschland die Strukturschwächen der Weimarer Verfassung als Ursache für das Scheitern der Weimarer Republik derart betont werden, dass ihre positiven Leistung völlig verblasen.⁵ Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass ein gescheitertes Verfassungsmodell nicht ein positives Vorbild für andere Staaten sein kann. Diese Binnensicht verkennt allerdings die herausragenden, ja revolutionären Neuerungen, mit denen die Weimarer Verfassung als erste moderne Verfassung zur europäischen und auch weltweiten Verfassungsentwicklung beigetragen hat. Diese Neuerungen wurden und werden aber noch immer im Ausland wahrgenommen. Dabei wird die Anstoßwirkung der Weimarer Verfassung für die eigenen Verfassungsmodelle unterstrichen. Ich möchte Ihnen diese bedeutende Rolle der Weimarer Verfassung anhand ihres Einflusses auf die Verfassungsgebung in Lateinamerika belegen.

Hierzu möchte ich in einem ersten Schritt zunächst die Gründe erörtern, die den Verfassungsgeber zu einer Rezeption ausländischer Rechtsordnungen bewegen. Wie gesellschaftliche Ver-

4 Christian Starck, *Verfassungen: Entstehung, Auslegung, Wirkungen und Sicherung*, Tübingen 2009, S. 35 ff.

5 Siehe umfassend Karl Dietrich Bracher, *Überlegungen zu Verfassung und Scheitern der Weimarer Republik*, Stuttgart 1999.

änderungen in Lateinamerika den Blick des Verfassungsgebers auf das Weimarer Verfassungsmodell richten ließen, werden ich Ihnen in einem zweiten Schritt darlegen. Abschließend werde ich die spezifischen Beiträge der Weimarer Verfassung für die Verfassungsentwicklung in ausgewählten lateinamerikanischen Staaten darlegen.

2. Ausländische Verfassungswerte vs. Verfassung als nationales Gut

Die Rezeption ausländischen Rechts durch den Verfassungsgeber ist keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr steht die Übernahme von Erkenntnissen und Instituten aus fremden Rechtsordnungen in einem Spannungsverhältnis zum Verfassungsverständnis des staatlichen Verfassungsrechts als verkörperter Ausdruck des nationalen *pouvoir constituant*.⁶ Dieser ist seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Ausdruck der Unabhängigkeit und Souveränität der Nationalstaaten. So hat die Verlagerung der Legitimationsgrundlage der Staatsgewalt auf die *volonté generale* der Nation durch die Französische Revolution zu einer Wahrnehmung der staatlichen Verfassungsrechtsordnung als einem landesspezifischen System geführt.⁷ Diese relative Betrachtung führte dazu, sich mit den nationalen Rechtsordnungen als landestypischen Ausformung des nationalen Zusammenlebens zu beschäftigen. Damit ist aus diesem Blickwinkel bereits grundsätzlich ein eigenständiger Erkenntnisgewinn durch die Rezeption zugunsten der nationalen Staatsord-

⁶ Zur Geschichte der Rechtsvergleichung siehe Léontin Constantinesco, Rechtsvergleichung, Bd. I, Köln, Bonn, Berlin, München 1971, S. 69ff.

⁷ Exemplarisch ist hierzu die Aussage von Hans Nawiaski „Ebensowenig wie aus geschichtlich voneinander entfernten Rechtszuständen Auslegungsgesichtspunkte gewonnen werden können, ist es zulässig, aus staatlich getrennten Rechtsordnungen Schlüsse aufeinander zu ziehen“, in: Hans Nawiaski, Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung, VVDStRL 3 (1927), 25 (26).

nungen ausgeschlossen.⁸ Bis heute lebt diese Vorstellung in der Lehre vom *Expressivism* fort, die wir vor allem in den Vereinigten Staaten vorfinden.⁹

Diese Vorstellung verkennt jedoch die wechselseitigen Einflüsse, denen die nationale Verfassungsgebung unterliegt. Diese Einflüsse beruhen zunächst auf ethnischen, kulturellen, geschichtlichen Bindungen, die eine staatliche Gemeinschaft zu anderen Gemeinschaften unterhält. Dies kann am Beginn der Verfassungsentwicklung der lateinamerikanischen Staaten nach ihrer Unabhängigkeit im 19. Jahrhundert belegt werden. So sind die ersten Verfassungen zunächst geprägt von den Rechtsentwicklungen ihrer ethnisch und kulturell nahestehenden Kolonialmächte. Die spanische Verfassung von 1812, die zu den ersten liberalen Verfassungen des europäischen Kontinents gehörte, war daher Grundlage für die mexikanische Verfassung von 1824.¹⁰

3. Das Vorbild der Verfassung der Vereinigten Staaten

3.1. Das Präsidialsystem

Gleichzeitig versuchten die lateinamerikanischen Verfassungsgeber sich von den bisherigen Kolonialherren zu lösen. Dabei lag eine Orientierung hin zu den Vereinigten Staaten nahe, teilten sie doch die gemeinsame historische Erfahrung der Loslösung von

8 Vgl. Georgios Trantas, Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, Dresden 1998, S. 17 f.

9 Mark Tushnet, The Possibilities of Comparative Constitutional Law, *Yale Law Journal* 108 (1999), 1225. (1234 ff.); Annus, Comparative Constitutional Reasoning: The Law and Strategy of Selecting the Right Argument, *Duke Journal of Comparative & International Law* 14, 301 (307).

10 Siehe die grundlegende Arbeit von Izaskun Álvarez Cuartero/Julio Sánchez Gómez (Hrsg.), *Visiones y revisiones de la Independencia Americana: la independencia de América: la Constitución de Cádiz y las constituciones iberoamericanas*, Salamanca 2007.

einer europäischen Kolonialmacht und dem damit verbundenen Problemen der Konstruktion politischer Legitimität. Von Beginn an wurden somit die USA zum politischen und verfassungsrechtlichen Vorbild für Lateinamerika.¹¹ Das ist im Staatsorganisationsrecht Lateinamerikas bis heute erkennbar. So sind alle politischen Systeme präsidial verfasst. Der Rückgriff auf die US-Verfassung wurde dadurch verstärkt, dass im Gegensatz zu den Angloamerikanern den iberoamerikanischen Oberschichten die praktische Erfahrung in Regierung und Selbstverwaltung fehlte. Sie sahen sich daher im Moment der Unabhängigkeit völlig neuen Erwartungen und Anforderungen gegenüber. Durch den zeitversetzten Verlauf konnten sie beim Versuch der Schaffung neuer Staatswesen auf US-amerikanische Vorbilder zurückgreifen.

3.2. Das US-amerikanische Grundrechtsverständnis

Auch in den Grundrechten wurden die lateinamerikanischen Staaten zunächst vom US-amerikanischen Modell geprägt. Auch hier spielen wiederum die gemeinsamen historisch-sozialen Ausgangssituationen in den amerikanischen Kolonien eine zentrale Rolle. Das neue Staatswesen fand seine Legitimation in dem neuen, auf der Idee naturgegebener Menschenrechte fußenden Ordnungsentwurf. Im Vordergrund steht die natürliche Freiheit und Unabhängigkeit des Menschen als Quelle angeborener Rechte. Indem es die naturrechtlich-vorstaatliche Unverfügbarkeit dieser Geltungsgrundlage betont, unterstreicht es die ausschließliche abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte.¹² Mit dieser abwehrrechtlichen Funktion geht die US-Verfassung von einer Gesellschaft aus, die sich neu gründet und der strukturelle Stan-

¹¹ Helmbrecht Breinig, *Interamerikanische Beziehungen: Einfluß-Transfer-Interkulturalität*, ein Erlanger Kolloquium, Frankfurt a. M. 1990, S. 12 ff.

¹² Enders, in: Friauf/Höfling, *Berliner Kommentar*, vor Art. 1 Rn. 7.

desunterschiede fremd sind.¹³ Solche Gesellschaften lagen jedoch nicht den unabhängig gewordenen lateinamerikanischen Staaten zugrunde. In Lateinamerika entstanden seit der Eroberung Gesellschaften, in denen eine mehr oder weniger kleine europäische Elite die große Mehrheit der indigenen, mestizischen und schwarzen Bevölkerung in Abhängigkeit hielt. Diese Gesellschaft war geprägt von tiefen sozialen Gegensätzen, die durch die ethnischen Unterscheidungsfaktoren noch zusätzlich verstärkt wurden.¹⁴ Es kam zu einer Überlagerung der indigenen Gesellschaften, die ebenso zur untergeordneten Schicht der neuen Kolonialgesellschaft abstiegen, wie die zahlreichen Casetas, d.h. die ethnischen Mischformen und afroamerikanischen Sklaven. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch das Fortbestehen des Tributsystems.¹⁵ Zutreffend ist diese Überlagerungs- und Mischgesellschaft, die geprägt ist von tiefen sozialen Gegensätzen, als Ausbeutungskolonie bezeichnet worden.¹⁶ Es dominierte der Großgrundbesitz sowie eine flächendeckende Verbreitung der Sklavenhaltung, die in Angloamerika zwar existierte, aber regional eng begrenzt blieb. In diesen Gesellschaften konservierte die rein abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte die sozialen Gegensätze.¹⁷ Dass sich diese Funktion zunächst durchsetzte, ist darauf zurückzuführen, dass auch nach der Unabhängigkeit aufgrund des fortbestehenden absolutistischen Autoritarismus eine Beteiligung der entrechteten Massen der ethnisch stigmatisierten Unterschichten nicht vorgesehen war.¹⁸ Soweit die

13 Vgl. hierzu umfassend die Ergebnisse der Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg in Eberhard Grabitz [Hrsg.], Grundrechte in Europa und USA: Bd. 1 Hamburg 1986.

14 Manuel Ferrer Muñoz, La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España: pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821, Mexico 1993.

15 Klaus Stüwe/ Stefan Rinke (Hrsg.), Die politischen Systeme in Nord- und Südamerika, Vorwort, S. 7.

16 Petra Bendel/ Michael Krennerich, (Hrsg.), Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M 2002, S. 23 ff.

17 Gustavo Beyhaut, Süd- und Mittelamerika, Frankfurt a. M. 1965, S. 149 ff.

18 Vgl. James M. Malloy (Hrsg.), Authoritarianism and corporatism in Latin America, Pittsburgh 1977.

weiße Oberschicht in Lateinamerika somit im 19. Jahrhundert die Forderungen Gleichheit und Freiheit im Munde führten, meinten sie etwas anderes als das US-amerikanische Verfassungsrecht, nämlich eine exklusive und privilegierte Freiheit, die bestimmte soziale Gruppen bewusst abscheiden sollte.

4. Die Rezeption aus Kontinentaleuropa

Dieses Grundrechtsverständnis ändert sich Ende des 19. Jahrhunderts und verstärkt zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Ursache für diesen Wandel ist vorrangig die Einwanderungswelle aus Europa in den Jahren 1850 bis 1930.¹⁹ Von dieser Einwanderungswelle besonders erfasst sind Argentinien, Brasilien, Uruguay, Paraguay und Chile. So ließen sich mehrere Millionen Italiener vorwiegend in Argentinien, Brasilien und Uruguay nieder. In erheblicher Zahl kamen auch Deutsche, Polen und andere Europäer nach Südamerika. Deutsche Kolonisten siedelten sich insbesondere im Süden Mittelchiles an. Die meisten Einwanderer zogen in die Städte, womit sich die Zahl der Arbeitskräfte wesentlich erhöhte, auch wurden viele neue Unternehmen gegründet. In diesen Staaten transformierte die hohe Zahl der Einwanderer die Gesellschaft, in dem sie eine wahlentscheidende Mittelschicht schuf, die europäische Bürgerwerte und Verfassungsvorstellungen einbrachte. Dadurch wandelt sich das Grundrechtsverständnis weg vom US-amerikanischen Modell hin zum kontinentaleuropäischen Modell. Dieses kontinentaleuropäische Modell ist geprägt vom Impetus der französischen Revolution und zielt auf eine Umgestaltung einer bereits bestehenden, staatlichen wie gesellschaftlichen Ordnung, die ständisch-feudal geprägt ist.²⁰ Die Grundrechte richten sich in die-

¹⁹ Siehe die Studie von Hernán Asdrúbal Silva (Hrsg.), *Historia de las migraciones limítrofes en el Cono Sur de América*, Mexico 2002.

²⁰ Enders, in: Friauf/Höfling, *Berliner Kommentar*, vor Art. 1 Rn. 9.

sem Modell zwar auch an den Staat, sie sind aber nicht mehr ausschließlich auf die Abwehr staatlicher Eingriffe gerichtet, sondern auf die staatliche Gestaltung einer egalitären bürgerlichen Rechtsordnung bezogen. Das Instrument dieser antifeudalen Stoßrichtung ist das Gleichheitsrecht, aus dem sich eine Pflicht des Staates zur aktiven Ausgestaltung zunächst der Rechtsgleichheit, sodann einer sozialen Gleichheit ableitet.²¹

4.1. Die Weimarer Verfassung als Vorbild für eine liberal-sozialstaatliche Grundordnung

In dieser Zeit des gesellschaftlichen Wandels findet der lateinamerikanische Verfassungsgeber das Vorbild für eine liberal-sozialstaatliche Grundordnung in der damals modernsten Verfassung Kontinentaleuropas, der Weimarer Verfassung. Zwar enthält die Verfassung Mexikos von 1917 einen vergleichbaren Ansatz²², gleichwohl ist ihre Ausstrahlungswirkung im lateinamerikanischen Verfassungsraum geringer als die der Weimarer Verfassung. Dieser Rückgriff auf die Weimarer Verfassung wurde zum einen dadurch erleichtert, dass sich in den genannten Einwanderungszentren eine gebildete bürgerliche Schicht deutschen Ursprungs bildete, die in der Lage ist, den Verfassungstext, aber auch die wissenschaftlichen Abhandlungen zum deutschen Verfassungsrecht innerhalb kürzester Zeit ins Spanische zu übersetzen und zu veröffentlichen.²³ Zum anderen galt die gesellschaftliche Ordnung in der Deutschen Republik sowohl für konservative als auch für linke Kreise in Lateinamerika als vorbildlich und bildete somit einen gemeinsamen Nenner, auf den man sich im Rahmen einer Verfassungsgebung einigen konnte. Die Weimarer Verfassung fin-

21 Enders, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, vor Art. 1 Rn. 8.

22 Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, Mexico 1995.

23 León E. Bieber, La República de Weimar, Mexico 2002, S. 90 ff.

det schließlich auch mittelbar über die von ihr stark beeinflussten Verfassung der spanischen Republik von 1931 Zugang zu den lateinamerikanischen Verfassungsordnungen.²⁴

Es verwundert daher nicht, dass gerade die genannten lateinamerikanischen Staaten, die vorwiegend Ziel europäischer Einwanderer waren, aufgrund des Entstehens einer bürgerlichen Mittelschicht mit den bisherigen ständischen Verfassungstraditionen brechen wollten und sie sich bei ihren Verfassungsänderungen in den 20er und 30er Jahren wesentlich an der Weimarer Verfassung orientierten. Hierzu gehören die Verfassung Argentiniens von 1949²⁵, die Verfassung Brasiliens von 1934²⁶, die Verfassung Chiles von 1925, die Verfassung Cubas von 1940²⁷, die Verfassung Venezuelas von 1947.²⁸ Aber auch die Verfassungsgeber von El Salvador von 1950 beruft sich noch ausdrücklich auf Bestimmungen der Weimarer Verfassung.

Betrachtet man die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Materien, die durch die Weimarer Verfassung beeinflusst worden sind, ist zunächst festzustellen, dass es sich hierbei aus den genannten Gründen vorrangig um die Grundrechte handelt. Hier können drei Gruppen gebildet werden, die auch in der lateinamerikanischen Literatur im Schwerpunkt als der Weimarer Beitrag zur Verfas-

24 Antonio-Filiu Franco Pérez, Oportunidad de una visión de conjunto de la historia constitucional cubana (1811-2002), en *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 9, 2008, <http://hc.rediris.es/09/index.html>

25 Constitución de la Nación argentina, sancionada por la Convención nacional constituyente el 11 de marzo de 1949, in: *Boletín oficial de la República Argentina*, Bd. 57 (1949), S. 1 ff.

26 Paulo Bonavides, *Der brasilianische Sozialstaat und die Verfassungen von Weimar und Bonn*, in: Klaus Stern (Hrsg.), *40 Jahre Grundgesetz – Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung*, München 1990, S. 279 ff.

27 Constitución de la República de Cuba, aprobada por la Convención Constituyente; am 10. Oktober 1940 in Kraft getreten.

28 Joaquín Valera Suanzes-Carpegna, "Las cuatro etapas de la Historia Constitucional comparada", *Introducción a Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*, Madrid 1998, pp. XXVII-XXX.

sunggebung wahrgenommen werden: die sozialen Rechte, die Gleichheit der Frau, insbesondere das Frauenwahlrecht und die Religionsfreiheit.

4.2. Der Beitrag der Weimarer Verfassung für die Verfassungsentwicklung Lateinamerikas

Der wichtigste rezipierte Beitrag der Weimarer Verfassung ist die Formulierung von sozialen Rechten. Die deutsche Revolution von 1918/19 hat nicht nur erstmals das deutsche Verfassungsrecht um breite soziale Rechte bereichert. Sie hat diese Idee auch unmittelbar oder mittelbar in die ganze Verfassungswelt exportiert und damit den Anstoß zur menschenrechtlichen Anerkennung durch das Völkerrecht geliefert.

4.2.1. Die verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Rechte

Zu diesen sozialen Rechten, die vom lateinamerikanischen Verfassungsgeber übernommen worden sind, rechne ich zunächst die Rechte der Arbeitnehmer, die sich in der Weimarer Verfassung in den Bestimmungen zum Wirtschaftsleben in Art. 151ff. finden. Sie erfassen unter anderem die Gewährleistung eines Sozialversicherungswesens, den Auftrag an den Staat, Vorsorge für Zeiten der Arbeitslosigkeit zu treffen, die Koalitionsfreiheit und das Tarifrecht. Aber auch die verfassungsrechtliche Gewährleistung einer Arbeitsgerichtsbarkeit, Mindestlohn, Mutterschaftsschutz, Kinderschutz, die Unterstützung kinderreicher Familien sowie die Gewährung von besonderem staatlichen Schutz für Familie, Erziehung und Kultur in den meisten lateinamerikanischen Staaten gehen unmittelbar auf die Weimarer Vorgaben zurück.²⁹ Die Kuba-

²⁹ Luis Freddyur Tovar, El derecho justo en la Constitución Colombiana de 1991, in. Criterio Jurídico V (2006), S. 115 (140).

nische Verfassung von 1940 übernimmt aus der Weimarer Verfassung das Streikrecht sowie den besonderen Schutz von Familien.³⁰ Das Staatsziel, gesunden Wohnraum zu schaffen, steht neben den Arbeitnehmerrechten im Mittelpunkt der sozialrechtlichen Ergänzungen, die durch die Verfassungsänderung in Argentinien im Jahre 1949 angestrebt werden.³¹

Warum finden gerade die sozialen Rechte einen derartigen Wiederhall im lateinamerikanischen Rechtsraum? Zum einen importierten zahlreiche europäische Einwanderer, die sich als Arbeiter in den Großstädten ansiedeln, die Ideen der europäischen Arbeiterbewegungen nach Lateinamerika. Es bildeten sich erstmalig Gewerkschaften, die insbesondere in Argentinien eine erhebliche Macht gewannen. So ist die genannte Verfassungsänderung von 1949 ein Zugeständnis des Staatspräsidenten Perón an die ihn unterstützenden Gewerkschaften.³² Zum anderen erhielt der Schutz der Arbeitnehmer zeitgleich mit dem Ende des Ersten Weltkriegs eine besondere völkerrechtliche Anerkennung durch die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1919, die wiederum auf eine Forderung der sozialdemokratischen Amsterdamer Gewerkschaftsinternationale zurückgeht und die seit 1946 den Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat.³³ Die Weimarer Verfassung enthält einen ersten Musterentwurf für diese sozialen Rechte, der von den Verfassungsgebern begierig aufgesogen wurde.³⁴

Neben diesen Arbeitnehmerrechten rechne ich zu den sozialen

30 Néstor Carbonell Cortina, *El espíritu de la constitución cubana de 1940*, Madrid 1974, S. 15 ff.

31 Laura C. Pautassi, *Soziale Rechte und die Reform des Wohlfahrtsstaates in Argentinien*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 45 (1999), S. 569 ff.

32 Loris Zanatta, *Il Peronismo*, Roma 2008, S. 79 ff.

33 Werner Sengenberger, *Globalisierung und sozialer Fortschritt: die Rolle und Wirkung internationaler Arbeitsnormen; ein Bericht*; Friedrich-Ebert-Stiftung, *Globale Gewerkschaftspolitik*, 2005.

34 Bonavides (Fn. 460).

Rechten auch die in Art. 142 ff. der Weimarer Verfassung geregelten Bestimmungen zur schulischen Bildung. Hier spielen im lateinamerikanischen Raum vor allem die Schulpflicht und das Recht auf unentgeltlichen Schulbesuch eine besondere Rolle³⁵. So lag die Quote der Analphabeten in Lateinamerika zu Beginn des Jahrhunderts bei über 80%. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Verfassung von Cuba von 1940 zu erwähnen, die fast wortgleich die Bestimmungen der Weimarer Verfassung übernimmt. Kolumbien versuchte die Rezeption des Weimarer Modells auf eine andere Weise. So lud die kolumbianische Regierung in den 20er und 30er Jahren drei Gruppen deutscher Pädagogen und Verfassungsrechtler nach Kolumbien ein, um, so die ausdrückliche Vorgabe, „die Umsetzbarkeit der Gewährleistungen zur Schulbildung der Weimarer Verfassung in Kolumbien zu prüfen“.³⁶ Eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser sozialen Rechte erfolgte nicht. Das Schicksal der umfassenden Empfehlungen der deutschen Expertente war damit besiegelt: So wurde von den Vorschlägen nur die Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs umgesetzt. Mangels Haushaltsmitteln wurde jedoch von der Einführung der Schulpflicht abgesehen.³⁷

4.2.2. Die Gleichberechtigung der Frau: Das Frauenwahlrecht

Neben diesem zentralen Beitrag der Weimarer Verfassung für die Verfassungsentwicklung in den lateinamerikanischen Staaten gerät ein weiterer Beitrag in der öffentlichen Meinung zu Unrecht in

35 Hans Joachim König/Bernd Schuster, Das politische System Kolumbiens, in: Stüwe/Rinke (Fn. 449), S. 346 ff.

36 Ingrid Müller de Ceballos, La lucha por la cultura: la formación del maestro colombiano en una perspectiva internacional/ eil: P. 1: De la constitución de Weimar (1919) en Alemania, a „la revolución en marcha“, -constitución política de 1936-, in: Colombia: las misiones pedagógicas alemanas de 1924 y 1927, Bogotá 1992

37 Góngora Mera, Manuel Eduardo (2003): El Derecho a la Educación. Defensoría del Pueblo de Colombia, Bogotá.

den Hintergrund, nämlich die Festsetzung der Gleichberechtigung der Frau im Staat, die sich an der Einführung des Frauenwahlrechts nachzeichnen lässt. Zwar ist im Zuge der Einwanderungswellen auch frühzeitig die Forderung nach rechtlicher Gleichheit der Frauen nach Lateinamerika gelangt. So hat Barbara Potthast in einer Untersuchung die lange Tradition internationaler Aktivitäten lateinamerikanischer Frauen herausgearbeitet, die bis zum Ende des 19. Jahrhunderts zurückreichen.³⁸ Diese Aktivitäten fanden bezeichnenderweise ihren Schwerpunkt in den Einwanderungsländern Argentinien, Uruguay und Brasilien, wo sich eine städtische Kultur entwickeln konnte. Die Umsetzung der rechtlichen Gleichheit der Frau war und ist indes gerade in diesen Ländern mit einem gefestigten Rollenbild der Geschlechter mit erheblichen Problemen verbunden.³⁹ Umso mehr muss hervorgehoben werden, dass der chilenische Verfassungsgeber von 1931 sich unter ausdrücklichem Verweis auf das Vorbild der Weimarer Verfassung für die Anerkennung des Frauenwahlrechts aussprach.⁴⁰ Dieser verfassungsrechtliche Bruch mit dem traditionellen Rollenbild der Frau wird von den meisten lateinamerikanischen Staaten in den 30er und 40er Jahren übernommen. Sie berufen sich dabei zwar nur auf die Verfassung der spanischen Republik von 1931. Das dort vorgesehene Frauenwahlrecht geht jedoch wiederum unmittelbar auf die Weimarer Verfassung zurück.⁴¹

38 Barbara Potthast, *Internationalismus und Feminismus in Lateinamerika in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, in: *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt am Main 2006, S. 31 ff.

39 Nathalie Lebon/Elizabeth Maier (Hrsg.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, 2. Aufl. México, D.F. 2007.

40 Wolfgang Priour Koelling, *Die Verfassung der Republik Chile: mit einer Einführung in das chilenische Staatsrecht*, Santiago de Chile 1958.

41 Gabrielle Küppers, *In Bewegung geraten. Frauen und Feminismus in Lateinamerika*, in: *Geschlecht und Macht: Analysen und Berichte* (= *Jahrbuch Lateinamerika* 24), Münster 2000, S. 17 ff.

4.2.3. Die Religionsfreiheit

Schließlich gab die Weimarer Verfassung in einigen lateinamerikanischen Staaten den entscheidenden Impuls zur Modifizierung der verfassungsrechtlichen Stellung der katholischen Kirche. Bis zur Einwanderung europäischer Bürgerinnen und Bürger nach Lateinamerika stellte die Religionsfreiheit kein rechtliches Problem aus der Sicht des Verfassungsgebers dar. Die weiße oligarche Gruppe war durchweg katholisch. So erhoben fast alle frühen Verfassungen den Katholizismus zur Staatsreligion oder stellten ihn zumindest unter den besonderen Schutz des Staates.⁴² Eine Ausnahme bildete die Verfassung Chiles von 1870, die bereits zu diesem Zeitpunkt die Religionsfreiheit vorsah. Erst protestantische, muslimische und jüdische Einwanderer importierten die Idee der Religionsfreiheit. In den staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Verfassung sahen einige Verfassungsgeber ein Beispiel eines modernen Staates, der sich im Gegensatz zu Frankreich als laizistischem Staat, auf die religiöse Neutralität beschränkte. So hat El Salvador 1950 unter Hinweis auf die Bestimmungen der Weimarer Verfassung die Religionsfreiheit eingeführt.⁴³

5. Relativierung der Rezeption der Weimarer Verfassung

Diese Erfolgsgeschichte der Rezeption der Weimarer Verfassung im lateinamerikanischen Raum bedarf aus zwei Gründen leider einer Relativierung:

42 Andreas Ogrinz, Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung: Ecuador, Peru und Chile von der Transition bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, Brüssel 2007, S.84, 263

43 John M.Carey/Octávio Amorim Neto/Matthew S. Shugart: Appendix: Constitutional Powers in Latin America, in: Scott P. Mainwaring/ Matthew S. Shugart (Hrsg.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge u. a. 1997, S. 440 (450).

5.1. Die präsidentialen Notstandsrechte

Die lateinamerikanischen Verfassungsgeber haben auch Bestimmungen aus der Weimarer Verfassung rezipiert, die den Freiheitsraum der Bürgerinnen und Bürger einschränkten. Hierzu gehörten die Notstandsrechte, die dem Präsidenten eingeräumt wurden und die keiner parlamentarischen Kontrolle unterworfen waren. Über die Befugnis, den nationalen Notstand zu erklären, verfügten bis Mitte der 80er Jahre sämtliche Präsidenten.⁴⁴ Dieses Befugnis ist entweder unmittelbar vom Verfassungsgeber mit Hinweis auf die Weimarer Verfassung begründet worden oder die Literatur hat nachträglich dieses Recht mit Hinweis auf die Weimarer Verfassung gerechtfertigt.⁴⁵ Dieser unrühmliche Einfluss der Weimarer Verfassung dauert jedoch nicht bis heute fort. Mittlerweile verfügen die Präsidenten Lateinamerikas mit Ausnahme des Präsidenten Ekuadors nicht mehr über dieses unbegrenzte Notstandsrecht.⁴⁶ So kann der Präsident im Notfall nur im Ministerrat oder mit Zustimmung desselben oder eines Sicherheitsrates tätig werden.

5.2. Das Durchsetzungsdefizit

Der zweite Umstand, der die Wirkungen der Weimarer Verfassung relativiert, lebt weiterhin fort, nämlich die mangelhafte Durchsetzbarkeit der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Zwar handelt es sich bei den meisten sozialen Rechten um normgeprägte Grundrechte, die einer gesetzlichen Ausformung bedürfen. Diese Ausformung ist jedoch in den meisten Ländern unterblieben. Die seit 1985 ein-

44 Judith Schultz, *Präsidentielle Demokratien in Lateinamerika. Eine Untersuchung der präsidentiellen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela*, Norderstedt, 2002, S. 419.

45 Rainer-Olaf Schultze: *Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual*, in: Dieter Nohlen/Mario Fernández (Hrsg.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas 1998, S. 57 ff.

46 Hernán Salgado, *Instituciones políticas y constitución del Ecuador*, Quito, S. 39 ff.

gerichteten Verfassungsgerichte insbesondere in Chile, Peru und Bolivien haben punktuell versucht, diesem Unterlassen des Gesetzgebers entgegenzutreten.⁴⁷ Ihre Erfolge sind jedoch beschränkt. Die Umsetzung dieser Rechte wird demgegenüber mit dem nicht immer nachvollziehbaren Hinweis auf die fehlende Finanzierbarkeit vom Gesetzgeber und der Exekutive abgelehnt.⁴⁸ Die Folgen dieser defizitären Umsetzung der sozialen Rechte sind in Lateinamerika offenkundig. Das soziale Ungleichgewicht, das durch die Einführung sozialer Rechte nach dem Weimarer Modell, abgebaut werden sollte, besteht fort und wächst angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise wieder an.⁴⁹ Dadurch entsteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Rechtswirklichkeit, die das Ansehen der Verfassung und ihrer Garantien in der Bevölkerung erheblich beeinträchtigt.⁵⁰

6. Die Weimarer Verfassung als Impulsgeber

Trotz dieser ernüchternden Feststellung wird die Weimarer Verfassung in den Lateinamerikanischen Staaten gefeiert. Dieser Wertung ist aus meiner Sicht auch richtig. Die Weimarer Verfassung gab den Gesellschaften in diesen Staaten den Impuls, ihre kolonialen Strukturen zu überwinden, die Gleichheit neben der Freiheit als Verfassungswert anzuerkennen und den Bedürfnissen ihrer sich erheblich wandelnden multiethnischen und multikulturellen

47 Domingo García Belaunde, Verfassungsgerichte in Lateinamerika, in: Verfassung im Diskurs der Welt: Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebenzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 594 ff.

48 Michael Krennerich/Manuel Góngora Mera, Soziale Menschenrechte in Lateinamerika, Herausforderungen an Justiz, Politik und Wirtschaft, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 15-05, S. 173 (176 ff.).

49 Vgl. Wolf Grabendorff, Lateinamerika, Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung 2007, S. 3-7.

50 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable, San José, Costa Rica 1999.

Gesellschaften einen angemessenen verfassungsrechtlichen Rahmen zu geben. Die entstandenen verfassungsrechtlichen Vorgaben, die ich die Weimarer Standards nennen möchte, mögen zwar nicht ausreichend umgesetzt worden sein, sie bieten aber ein rechtliches Kriterium, an dem sich der Gesetzgeber und die Exekutive in den Staaten Lateinamerikas messen lassen muss.

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Michael Dreyer ist Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Jena.

Franz Josef Düwell ist Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht in Erfurt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer ist Inhaber des Lehrstuhls für Sozialrecht und Bürgerliches Recht an der Universität Jena.

Prof. Dr. Christoph Gusy ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

Dr. Heiko Holste ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Justiz, Berlin.

Prof. Dr. Wolfgang Keim lehrte bis zu seiner Emeritierung Allgemeine und Historische Pädagogik an der Universität Paderborn.

Sebastian Lasch ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena.

Prof. Dr. Detlef Lehnert ist Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Präsident der Hugo-Preuß-Stiftung.

Prof. Dr. Marcus Llanque ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Politische Theorie an der Universität Augsburg.

PD Dr. José Martínez ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Universität Göttingen.

Prof. Dr. Wolfram Pyta ist Professor für Neuere Geschichte an der Universität Stuttgart.

Dr. Marion Röwekamp ist John F. Kennedy Memorial Fellow am Center for European Studies der Harvard Universität

Michael Schultheiß war Leiter des Landesbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Thüringen und ist jetzt Leiter des Büros der Stiftung in Namibia.

Brigitte Zypries ist Bundesministerin der Justiz und Mitglied des Deutschen Bundestages für den Wahlkreis Darmstadt-Dieburg.