

## Inhalt

Vorwort 7

*Oliver F. R. Haardt/Christopher M. Clark*

Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der  
Geschichte 9

*Ewald Wiederin*

Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext 45

*Friedrich Wilhelm Graf*

Die Weimarer Reichsverfassung im deutschen  
Intellektuellendiskurs 65

*Marcus Llanque*

Die Weimarer Reichsverfassung und ihre Staatssymbole 87

*Gertrude Lübke-Wolff*

Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung 111

*Pascale Cancik*

Der Kampf um Gleichberechtigung als Voraussetzung  
der demokratischen Republik 151

*Horst Dreier*

Grundrechtsrepublik Weimar 175

*Michael Stolleis*

Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung 195

*Peter Graf Kielmansegg*

Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch? 219

*Monika Wienfort*

Alte Eliten in der neuen Republik 241

*Dieter Grimm*

Weimars Ende und Untergang 263

*Christian Waldhoff*

Folgen – Lehren – Rezeptionen: Zum Nachleben des Verfassungswerks  
von Weimar 289

Dokumente 317

Text der Reichsverfassung vom 11. August 1919 319

Ausrufung der Deutschen Republik durch Philipp Scheidemann  
am 9. November 1918 357

Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk  
vom 12. November 1918 358

Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen National-  
versammlung (Reichswahlgesetz) vom 30. November 1918 360

Kongreß der Delegierten der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands,  
3. Sitzung vom Mittwoch, den 18. Dezember 1918 361

Ansprache des Vorsitzenden des Rates der Volksbeauftragten Friedrich Ebert  
zur Eröffnung der Nationalversammlung am 6. Februar 1919 362

Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat  
vom 28. Februar 1933 (Reichstagsbrandverordnung) 370

Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933  
(Ermächtigungsgesetz) 372

Anmerkungen 374

Allgemeine Literaturhinweise 413

Autorinnen und Autoren 415

Abkürzungsverzeichnis 419

Abbildungsnachweis 420

Personenregister 421

## Vorwort

Die Weimarer Reichsverfassung war die erste demokratische Verfassung auf deutschem Boden. Mit ihr begann das Wagnis der Demokratie in Deutschland – das Wagnis, die Legitimation staatlicher Herrschaft ganz auf den Gedanken der Volkssouveränität zu bauen. Die dafür tradierte Formel findet sich an denkbar prominenter Stelle, in Artikel 1 der Verfassung von Weimar: «Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.»

2019 jährt sich das Inkrafttreten der «Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919» zum einhundertsten Mal. Sie wurde nur vereinzelt angemessen gewürdigt, häufig in ein negatives Licht getaucht und nicht selten für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich gemacht. Zentrales Anliegen des vorliegenden Bandes ist es, diesem noch immer sehr verbreiteten Bild entgegenzutreten, die Weimarer Verfassung in fairer Weise allgemeinverständlich zu würdigen und im zeitgenössischen Bewusstsein angemessen zu verankern. Ohne Zweifel ist die Weimarer Republik an zahlreichen miteinander verschränkten Faktoren und schwierigen Umständen gescheitert: an ökonomischen Krisen und politischen Umsturzversuchen, an der komplizierten außenpolitischen Lage, an der Last des Versailler Vertrages, an der fehlenden Verankerung republikanischen und demokratischen Gedankenguts in den führenden Schichten – aber gewiss nicht an ihrer bis heute ausstrahlenden Verfassung. Diese war in bemerkenswerter Weise modern und innovativ: Man denke nur an die im internationalen Vergleich frühe Einführung des Frauenwahlrechts, den ausführlichen und in vielem wegweisenden Zweiten Teil der Verfassung zu den «Grundrechten und Grundpflichten», die eingehend behandelte sozialstaatliche Programmatik oder die vorbildliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion, die nicht zufällig zu weiten Teilen in das Grundgesetz inkorporiert wurde.

Verfasser dieses Bandes sind nicht nur Juristen, sondern auch Historiker, Politikwissenschaftler und Theologen. Ihr gemeinsames Anliegen ist es, aus Anlass ihres hundertjährigen Jubiläums eine allgemeinverständliche «Anatomie» dieser Verfassung zu präsentieren. Sie informieren

über ihre Inhalte, ihre Protagonisten, ihre Institutionen und Innovationen, ihre Symbolik, ihre Krisen und ihr Fortleben. Jedem Beitrag sind einschlägige Artikel der Verfassung vorangestellt sowie jeweils ein Hauptakteur und ein Erinnerungsort zugeordnet. Der Dokumentenanhang bietet nicht lediglich den Verfassungstext, sondern weitere Schlüsseldokumente für die Verfassungsentwicklung zwischen 1918 und 1933. Literaturhinweise am Ende eines jeden Beitrags und im Anhang des Buches möchten zur Vertiefung anregen und dabei Hilfestellung bieten.

Die Herausgeber sind dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zu herzlichem Dank für Hilfe und großzügige Unterstützung verpflichtet. Insbesondere Ministerialdirektor a. D. Hans-Heinrich von Knobloch sowie Ministerialdirektor Alfred Bindels haben das Projekt von Anfang an außerordentlich wohlwollend begleitet und nach Kräften gefördert. Zu danken haben wir auch dem Verlag C. H. Beck und seinem Cheflektor, Herrn Dr. Detlef Felken, sowie Frau Janna Rösch für die ausgezeichnete Betreuung. Für tatkräftige Unterstützung bei den vielfältigen redaktionellen Arbeiten bedanken sich die Herausgeber bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern ihrer Lehrstühle, namentlich Herrn Andreas Gesell in Würzburg und Herrn Holger Grefrath, MJur. (Oxon), in Berlin. Frau stud. iur. Charlott Resseke hat das Personenregister erstellt. Ihnen allen gebührt unser besonderer Dank.

Würzburg und Berlin, den 31. Mai 2018

Horst Dreier

Christian Waldhoff

Oliver F. R. Haardt und Christopher M. Clark

## Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte

*«Das Deutsche Reich ist eine Republik.»*  
(Art. 1 Abs. 1 WRV)

### I. Revolution

Die deutsche Republik, die inmitten der Kriegsniederlage am 9. November 1918 ausgerufen wurde, war eine Sturzgeburt. Seit der amerikanische Präsident Woodrow Wilson am 23. Oktober erklärt hatte, dass die USA mit den alten «militärischen Beherrschern und monarchistischen Autokraten Deutschlands» keine Friedensverhandlungen führen werde, lag die Abdankung des Kaisers zwar in der Luft.<sup>1</sup> Aber es war völlig offen, wie das neue Deutschland aussehen würde. Sollte die Monarchie beibehalten werden? Oder sollte das Reich eine Republik werden? Und wenn ja, welche Art von Republik? Die revolutionären Unruhen, die das Reich seit dem Kieler Matrosenaufstand Anfang November erfassten, ließen weder den alten noch den neuen politischen Führungskräften Zeit, diese fundamentalen Fragen zu klären. Als sich die Lage in der Hauptstadt am Morgen des 9. November weiter zuspitzte und sich Reichskanzler Max von Baden um die Mittagszeit genötigt sah, eigenmächtig den Thronverzicht Wilhelms II. zu verkünden, blieb er daher hinsichtlich des künftigen Regierungssystems so vage wie möglich. Seine Erklärung betonte, dass er «dem Regenten die Ernennung des Abgeordneten Ebert zum Reichskanzler [...] und Wahlen für eine Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung» vorschlagen wolle, es dann aber an diesem Verfassungskongress sei, «die künftige Staatsform des deutschen Volkes [...] endgültig festzustellen».<sup>2</sup> Da ein Regent aber noch nicht ernannt worden war und die Situation auf den Straßen Berlins zu eskalieren drohte, übergab von Baden kurzerhand das Amt des Reichskanzlers ohne monarchi-

sche Ermächtigung dem Vorsitzenden der Mehrheitssozialisten (MSPD), Friedrich Ebert.

Nach diesem Bruch der geltenden Reichsverfassung von 1871 überschlugen sich die Ereignisse.<sup>3</sup> Schnell machten Gerüchte die Runde, dass die Spartakisten, der revolutionär-militante Flügel der Unabhängigen Sozialisten (USPD), einen Putsch planten. Spätestens seit am Vorabend der USPD-Politiker Kurt Eisner in München die Wittelsbacher für abgesetzt erklärt und den Freistaat Bayern ausgerufen hatte, schien alles möglich. Die Unruhe in der Hauptstadt wurde immer größer. Immer mehr Menschen strömten über Mittag in die Berliner Innenstadt. Das gesamte Viertel zwischen Stadtschloss, Wilhelmstraße, und Reichstag füllte sich mit Demonstranten. Plötzlich wurde gemeldet, dass Karl Liebknecht, der Anführer der Spartakisten, auf dem Weg zum Berliner Schloss sei, um eine sozialistische Räterepublik auszurufen. In der Kantine des Reichstags, wo die Abgeordneten gerade beim Mittagessen saßen, löste diese Nachricht blanke Panik aus. Wollten die moderaten Kräfte das Heft des Handelns in der Hand behalten, musste etwas geschehen. Philipp Scheidemann, Co-Vorsitzender der MSPD und Staatssekretär im Kabinett von Baden, ergriff die Initiative. Kurz nach zwei Uhr nachmittags ließ er seine Suppe stehen, schritt auf den Westbalkon des Reichstagsgebäudes und wandte sich an die versammelte Menge: «Das Alte und Morsche, die Monarchie ist zusammengebrochen. Es lebe das Neue; es lebe die deutsche Republik!»<sup>4</sup>

Das Hochgefühl, das Scheidemann angesichts der jubelnden Massen empfunden haben muss, währte nicht lange. Kurz nach seiner Ansprache kam es zum Streit mit Ebert, der sich überrumpelt fühlte und trotz der revolutionären Unruhen an der Institution der Monarchie festhalten wollte. Er befürchtete, ein abrupter Systemwechsel könnte das Volk spalten, einen Bürgerkrieg auslösen und die neue Regierung nachhaltig belasten – schließlich standen schwierige Friedensverhandlungen und die Abwicklung der Kriegsniederlage bevor. Zudem war das Hauptziel der gemäßigten Sozialisten, die Einführung einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, bereits am 28. Oktober erreicht worden.<sup>5</sup>

Zwei Stunden nach diesem Streit – gegen vier Uhr nachmittags – stieg Liebknecht im Lustgarten auf einen Lastwagen und sprach über einen Lautsprecher zu den umstehenden Arbeitern und Soldaten: «Der Tag der Revolution ist gekommen. [...] Das Alte ist nicht mehr. Die Herrschaft der Hohenzollern, die in diesem Schloß jahrhundertlang gewohnt haben, ist

vorüber. In dieser Stunde proklamieren wir die freie sozialistische Republik Deutschland.»<sup>6</sup> Die aufgeheizte Menge erstürmte alsbald das Schloss. Im Taumel des vermeintlichen Sieges betrat Liebknecht den Schlossbalkon und beschwor die neue Räterepublik.

Die zweifache Ausrufung der Republik innerhalb eines Tages ist ein verfassungsgeschichtliches Kuriosum von höchster Bedeutung. Zum einen markierte der endgültige Fall der deutschen Monarchie das Ende des Konstitutionalismus, jenes politischen Systems, das Deutschland seit dem Wiener Kongress geprägt hatte. Zum anderen wurde am 9. November nicht eine Republik zweimal ausgerufen, sondern es wurden zwei verschiedene Republiken getrennt voneinander proklamiert: eine sozialdemokratische und eine sozialistische. Ihre jeweiligen Anhänger führten von diesem Tage an einen erbitterten Kampf, der die Entwicklung der ersten deutschen Demokratie entscheidend mitbestimmte.

Die Schärfe dieses Konflikts zeigte sich bereits unmittelbar nach dem 9. November, als es galt, die Weichen für das künftige Regierungssystem zu stellen.<sup>7</sup> Zwar gelang es beiden Lagern, mit Zustimmung der revolutionären Arbeiter- und Soldatenräte eine provisorische Regierung zu bilden, den Rat der Volksbeauftragten, der unter dem Vorsitz Eberts je drei Mitglieder der MSPD und USPD umfasste. Jedoch taten sich bald harte Frontlinien auf. Einerseits gab es große Spannungen im Verhältnis zum Vollzugsrat der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte, einem Kontrollgremium, das den Volksbeauftragten übergeordnet und von der USPD dominiert war. In diesem Konflikt behielten die Volksbeauftragten die Oberhand, weil sie mit den alten Ministerialbehörden kooperierten und so die Gesetzgebung an sich zogen, während der Vollzugsrat außer revolutionärer Rhetorik wenig zustande brachte.

Andererseits gingen die Vorstellungen, wie es mit Deutschland weitergehen sollte, weit auseinander. Das vorläufige Ziel der MSPD waren Wahlen zu einem Verfassungskonvent, der ein parlamentarisches System ausarbeiten sollte. Die USPD wollte dagegen eine dauerhafte Räterediktatur des Proletariats errichten. Über diese Alternativen entscheiden sollte ein Reichsrätekongress, der am 16. Dezember in Berlin zusammentrat. Die Wahl zu dieser Delegiertenkonferenz der deutschen Arbeiter- und Soldatenräte brachte einen klaren Sieg der MSPD. Mit großer Mehrheit wurde daher beschlossen, Wahlen zu einer Nationalversammlung für den 19. Januar 1919 auszuschreiben.

Dieser Beschluss war eine Vorentscheidung für eine parlamentarische Verfassung. Die radikal-revolutionären Spartakisten reagierten mit Protest und Gewalt. Trotz der Weihnachtsfeiertage riefen sie zu bewaffneten Aufständen auf. Als die MSPD nicht zögerte, mit Armeeverbänden und Freikorps zu kooperieren, um diese Unruhen niederzuschlagen, verließ die USPD am 27. Dezember den Rat der Volksbeauftragten. Der Kompromiss zwischen moderaten und radikalen Revolutionären war nach nur eineinhalb Monaten zerbrochen. Kaum geboren, tobte schon der Kampf um und gegen die Republik.

So vollzog sich die verfassungspolitische Neuordnung Deutschlands in einer Umgebung, die von ideologischen Gegensätzen, politischen Konflikten und Gewalt geprägt war.<sup>8</sup> Derart heikel war die Lage in Berlin, dass die Nationalversammlung am 6. Februar 1919 fernab der Hauptstadt im kleinen Provinzstädtchen Weimar zusammentreten musste. Es hätte kein deutlicheres Zeichen geben können: Deutschland befand sich in einer schweren Staatskrise. Auch nach Inkrafttreten der Verfassung am 14. August verbesserte sich die Situation nur langsam. In der Tat reihte sich in der nur vierzehnjährigen Geschichte der Republik eine Krise an die nächste: Revolution, Spartakusaufstände, Kapp-Putsch, Ruhrkrise, Hitler-Putsch, Inflation, und dann – nach einer kurzen Phase relativer Stabilität Mitte der 1920er Jahre – Agrarkrise, Weltwirtschaftskrise, Notstandsregierungen, Preußenschlag, und schließlich die Machtergreifung der Nationalsozialisten im Frühjahr 1933.

Angesichts dieser vielen Krisen haben Historiker die Weimarer Republik oft als ein demokratisches Experiment beschrieben, das aufgrund struktureller Schwächen von Anfang an dem Untergang geweiht war. Als einer der Hauptschuldigen gilt dabei die Verfassung von 1919, da sie ein labiles Regierungssystem schuf, den Reichstag in Konkurrenz zum Reichspräsidenten setzte und diesem umfangreiche Ausnahmebefugnisse gab, die eine Aushebelung des Parlamentarismus möglich machten. In der Tat findet sich auch heute noch kaum ein Titel zur politischen Geschichte Weimars, der nicht entweder ausdrücklich oder implizit auf das Verhängnis von 1933 und die folgende Schreckensherrschaft Bezug nimmt.<sup>9</sup>

Aufgrund des Ausmaßes der Katastrophe, die das Scheitern der Republik über Deutschland und die Welt brachte, ist es verständlich, dass die meisten Historiker die Frage «Wie konnte es zu 1933 kommen?» in den

Mittelpunkt ihrer Betrachtungen zur ersten deutschen Demokratie gestellt haben.<sup>10</sup> Diese Herangehensweise hat aber ein großes Problem: Sie macht die Weimarer Republik zu einer bloßen Vorgeschichte des Dritten Reiches. Vom Scheitern Weimars auszugehen – selbst wenn man nicht die Unvermeidbarkeit dieses Scheiterns unterstellt – heißt immer, die Geschichte rückwärts zu lesen.<sup>11</sup>

Wollen wir teleologische Täuschungen vermeiden, dürfen wir die Geschichte der Republik nicht vom Standpunkt 1933 aus betrachten. Dies gilt gerade in Bezug auf die Weimarer Verfassung. Die Verfassungsordnung, die 1919 geschaffen wurde, ausschließlich aus der Perspektive späterer Krisen zu beurteilen, wird nicht nur ihren Grundsätzen, Absichten und Zielen nicht gerecht, sondern gibt uns auch ein verzerrtes Bild über die Ursachen und Auswirkungen ihrer Entwicklung in den 1920er und 1930er Jahren. Wir müssen die Verfassunggebung und -entwicklung vielmehr als das begreifen, was alle historischen Prozesse zunächst einmal sind: eigenständige Momente in der Geschichte, die von den spezifischen Umständen ihrer jeweiligen Zeit geprägt sind und sie prägen.

Statt zu fragen «Wieso machte die Verfassung Hitler möglich?» und «Warum hielt sie den Krisen der Republik nicht stand?», beschäftigt sich dieser Aufsatz daher mit Fragen, die die Verfassungsordnung und Krisenhaftigkeit der Weimarer Republik als zwei verschiedene Phänomene begreifen, die zwar zueinander in Bezug standen, deren Entwicklung aber in jeder Situation vollkommen offen war: Worin bestanden die Krisen der Republik? Wie wirkten sie sich auf die Verfassungsordnung aus? Und inwiefern trug diese zu ihnen bei?

Die Beantwortung dieser Fragen wird zeigen, dass die Weimarer Verfassung 1919 eine Reaktion auf die Krisen der Revolutionszeit war. In den darauffolgenden eineinhalb Jahrzehnten degenerierte das Regierungssystem schrittweise aufgrund der sich vor dem Hintergrund neuer, vor allem wirtschaftlicher Krisen immer weiter radikalisierenden politischen Kultur, in der die Verfassung angewandt wurde.

Dieses Argument entwickeln wir in mehreren Etappen. Der erste Teil des Aufsatzes schildert den Prozess der Verfassunggebung. Danach analysieren wir das Trauma, das diesen Neuanfang prägte, und die Antworten, die die Verfassung darauf gab. Anschließend untersuchen wir die Krisen und Faktoren, in bzw. durch die die Republik in den 1920er und 1930er Jahren in ein Präsidialregime abglitt. Zum Schluss würdigen wir

die Verfassung im größeren Zusammenhang der jüngeren deutschen Geschichte.

## II. Neuanfang

Die Ausarbeitung der Weimarer Verfassung war ein komplexer Prozess juristischer und politischer Entscheidungsfindung, der von dem Druck der äußeren Umstände und dem Widerstreit verschiedener Zukunftsvorstellungen gekennzeichnet war. Erste Ideen für eine neue Verfassung wurden bereits vor der Revolution entwickelt. Schon während des Krieges setzten sich einige prominente Staatsrechtler mit einer republikanischen Neuordnung Deutschlands auseinander.<sup>12</sup> Gerhard Anschütz etwa erörterte bereits 1915 die «Zukunftsprobleme der deutschen Staatskunst».<sup>13</sup> Als sich im Laufe des Jahres 1917 eine Parlamentarisierung Deutschlands andeutete, rückte der Berliner Professor Hugo Preuß – Jude und Mitglied der linksliberalen DDP – in den Mittelpunkt. Am 14. November 1918 veröffentlichte er im Berliner Tageblatt einen Artikel unter dem Titel «Volksstaat oder Obrigkeitsstaat?», der die Sozialdemokraten dazu aufrief, das liberale Bürgertum an der Verfassungsneuordnung zu beteiligen.<sup>14</sup> Zwei Tage nach diesem inoffiziellen Bewerbungsschreiben wurde er von Reichskanzler Ebert zum Leiter des Reichsinnenministeriums berufen und beauftragt, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.

Bereits am 3. Dezember legte Preuß dem Rat der Volksbeauftragten erste Vorschläge vor. In der darauffolgenden Woche wurden diese in einer Vorbesprechung konkretisiert, an der neben Vertretern von MSPD und USPD externe Sachverständige wie Max Weber teilnahmen. Am 3. Januar 1919 präsentierte das Reichsamt des Innern einen ersten Vorentwurf, der die Schaffung eines «dezentralisierten Einheitsstaates» vorsah.<sup>15</sup> Diese Originalkonzeption wurde stufenweise geändert. Ganz entscheidend war die Einwirkung der Länder. Schon bald nach der Novemberrevolution erkannte die Reichsleitung, dass eine verfassungspolitische Neuordnung Deutschlands nur in Kooperation mit den Landesregierungen möglich war – zu sehr war die neue Führung auf die praktische Unterstützung der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden angewiesen. Nach mehreren Konferenzen wurde Anfang Februar ein offizielles Gremium der Landesregierungen geschaffen. Dieser sogenannte Staatenausschuss erzwang alsbald

eine Föderalisierung des Verfassungsentwurfs. So wurde etwa die Ländervertretung, die Preuß als zweite Parlamentskammer konzeptioniert hatte, in einen Gesandtenkongress der Landesregierungen nach Vorbild des alten Bundesrates umgewandelt.

Am 21. Februar brachte Preuß den überarbeiteten Regierungsentwurf gemeinsam mit einigen Änderungsanträgen des Staatenausschusses, auf die man sich nicht hatte einigen können, in die zwei Wochen zuvor zusammengetretene Nationalversammlung ein. Dort hatten die beiden sozialistischen Parteien keine Mehrheit – zusammengerechnet waren sie bei der Wahl überraschenderweise nur auf 45,5 % der Stimmen gekommen. So war Ebert zwar einen Tag nach Annahme des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt am 12. Februar zum Reichspräsidenten gewählt worden; zur Bildung einer Regierung mussten sich die Mehrheitssozialisten unter dem neuen Reichsministerpräsidenten Scheidemann allerdings mit der DDP und dem Zentrum zusammentun. Es entstand ein Bündnis der gemäßigten Parteien links und rechts der politischen Mitte, die «Weimarer Koalition».

In den Verfassungsverhandlungen agierten diese Regierungsparteien alles andere als geschlossen. Oft stand die SPD einer Front der bürgerlichen Parteien gegenüber. Bei vielen Streitpunkten gab es in den meisten Parteien mehrere Standpunkte. In der ersten Lesung am 28. Februar und am 3. und 4. März kritisierten denn auch sowohl Oppositions- als auch Regierungsvertreter den vorläufigen Verfassungsentwurf scharf. Prinzipielle Fragen zum Charakter der neuen Republik, wie etwa ihr Verhältnis zum Kaiserreich oder die Rolle sozialistischer Ideale, standen dabei im Mittelpunkt.

Nach dieser Grundsatzdebatte überwies das Plenum den Entwurf an den Verfassungsausschuss. Dieser bestand aus achtundzwanzig Mitgliedern, von denen zweiundzwanzig der Regierung und sechs der Opposition angehörten. Die SPD stellte mit elf Abgesandten die meisten Mitglieder. Im Ausschuss saßen viele ausgezeichnete Juristen, wie die Zentrumspolitiker Konrad Beyerle und Peter Spahn, der Deutschdemokrat Erich Koch-Weser, der Deutschnationale Adelbert Düringer und die Volksparteiler Rudolf Heinze und Wilhelm Kahl. Hinzu kamen einige erfahrene Politiker. Neben dem Deutschnationalen Clemens Delbrück, der von 1909 bis 1916 Staatssekretär des Innern und Vizekanzler gewesen war, sind vor allem die Mehrheitssozialisten Otto Wels, Simon Katzen-

stein, Johannes Meerfeld, Max Quark sowie der einzige Vertreter der Unabhängigen Sozialisten, Oscar Cohn, zu nennen. Auch einzelne politisch erfahrene Intellektuelle waren vertreten, allen voran der liberale Friedrich Naumann. Der Verfassungsausschuss bestand also überwiegend aus pragmatisch-orientierten Sachkennern, die Lösungen für die verfassungsrechtlichen Streitpunkte erarbeiten sollten. Unter dem Vorsitz des Deutschdemokraten Conrad Haußmann tagte man zwischen Anfang März und Mitte Juni in zwei mehrwöchigen Sitzungen, die der Verfassung ihre maßgebliche Form gaben. Es herrschte eine sachliche Atmosphäre, die Oscar Cohn als «ganz unrevolutionär» beschrieb.<sup>16</sup> Die meiste Zeit nahm die Ausarbeitung eines umfangreichen Katalogs an Grundrechten und -pflichten in Anspruch.

Vom 2. bis 22. Juli wurde der überarbeitete Entwurf im Plenum in zweiter Lesung beraten. Die Diskussion war durch eine Reihe heftiger Kontroversen geprägt. Ein Streit über die Bestimmungen zur Schul- und Kulturpolitik führte fast zum Bruch der Regierungskoalition. Aber es waren nicht nur verschiedene Ansichten zur Verfassungsordnung, die die Beratungen erschwerten, sondern auch die zeitgleich stattfindende Auseinandersetzung um den Versailler Friedensvertrag. Scheidemann trat am 20. Juni aus Protest gegen den Vertrag zurück. Preuß verlor infolgedessen seinen Kabinettsposten. Die DDP verließ ob ihrer Ablehnung der Friedensbedingungen die Koalition und trat erst Anfang Oktober wieder ein. Nachdem die Nationalversammlung den Versailler Vertrag am 9. Juli ratifiziert hatte, gelang schließlich doch noch der Durchbruch in der umstrittenen Schulpolitik.

In der abschließenden dritten Lesung am 29. und 30. Juli stand die Verfassung noch einmal auf der Kippe, weil Zentrum und DDP gemeinsam mit den Oppositionsparteien der DNVP und DVP einige Artikel gegen den Willen der Sozialdemokraten änderten bzw. hinzufügten. Trotzdem ging man einen Tag später in die Schlussabstimmung. Von 420 Abgeordneten blieben 82 der Abstimmung fern. 262 votierten für, 75 gegen die Verfassung, einer enthielt sich. Damit war die Verfassung mit den Stimmen der MSPD, des Zentrums, der DDP und der kleinen Fraktion der Deutsch-Hannoveraner angenommen. Dagegen gestimmt hatten neben der nationalliberalen DVP, einem Abweichler in den Reihen des Zentrums, und dem kleinen Bayerischen Bauernbund die Parteien der extremen Rechten und Linken, die DNVP und die USPD. Reichsprä-

sident Ebert fertigte am 11. August die Verfassung unter Gegenzeichnung des gesamten Reichskabinetts aus. Drei Tage später trat sie in Kraft.

### III. Trauma

Der Prozess der Verfassunggebung wurde von ganz verschiedenen rechtlichen und politischen Faktoren beeinflusst, die sich entsprechend in der Verfassung niederschlugen. Fast alle der ihr zugrunde liegenden Konzepte waren von der staatlichen Entwicklung Deutschlands seit dem Wiener Kongress geprägt. Das monarchische System wirkte deswegen in vielen Leitlinien der Verfassung implizit weiter, wie der Rechtshistoriker Michael Stolleis betont hat. Der Dualismus von Monarch und Volksrepräsentation, der typisch für die politische Ordnung des neunzehnten Jahrhunderts gewesen war, fand sich beispielsweise im Dualismus von Reichspräsident und Reichstag wieder.<sup>17</sup> Am deutlichsten war die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit vielleicht in der Gestaltung der föderalen Strukturen. Trotz ihrer unitarischen Ausrichtung und einiger institutioneller Neuerungen, wie etwa dem Staatsgerichtshof, erschienen sie Gerhard Anschütz, dem führenden Kommentator der neuen Verfassung, «nicht als Antithese der alten [bundesstaatlichen Ordnung des Kaiserreichs], sondern als geradlinige Fortbildung».<sup>18</sup> Sein Kollege Walter Jellinek fand noch deutlichere Worte: «Überhaupt wird der Unterschied zwischen heute und früher leicht übertrieben.»<sup>19</sup>

Darüber hinaus war die Verfassunggebung bestimmt durch Kompromisse zwischen verschiedenen politischen Zielen. Die Nationalversammlung bildete im Wesentlichen – und das war nach dem revolutionären Umsturz bemerkenswert – das alte Parteienspektrum der Kriegs- und Vorkriegszeit ab, auch wenn mit Ausnahme der SPD und des Zentrums alle Parteien unter neuem Namen auftauchten. Der parteipolitische Pluralismus führte dazu, dass es in den Verfassungsberatungen keine dominierende oder gar gemeinsame «politisch-soziale Ordnungsidee» gab. Es standen vielmehr, wie der Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde festgestellt hat, «mehrere solcher Ordnungsideen, genauer: Verfassungsideen neben- und gegeneinander».<sup>20</sup> Die Verfassung wurde daher ein Produkt vieler Kompromisse, gerade in Grundsatzfragen. Ihr Hauptmerkmal war laut Hermann Heller, dem großen demokratischen Staats-