Stud. jur. Fiete Kalscheuer, Kiel*

Aufsätze

Zwischen den Mühlsteinen – Die Weimarer Reichsverfassung

Thema dieser Arbeit ist die Weimarer Reichsverfassung. Ihre Entstehungsgeschichte wird nachgezeichnet, ihre Grundprinzipien vorgestellt und ihr Verhältnis zu der Paulskirchenverfassung von 1849 sowie der Bismarckverfassung von 1871 herausgearbeitet. Zum Schluss wird der Frage nachgegangen, welchen Anteil die Weimarer Reichsverfassung am Scheitern der Weimarer Republik hatte.

I. Einleitung

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) trat am 11. August 1919 in Kraft. Am 30. Januar 1933 hörte sie und mit ihr die Weimarer Republik faktisch auf zu existieren.[1] Die Weimarer Reichsverfassung währte damit knapp 14 Jahre. Was war ihre Vorgeschichte (II.)? Auf welchen Grundprinzipien beruhte sie (III.)? Wo gibt es Kontinuitäten und wo Diskontinuitäten zu anderen deutschen Verfassungen der Vergangenheit (IV.)? Woran scheiterte die Weimarer Republik (V.) und welchen Anteil hatte die Weimarer Reichsverfassung daran (VI.)? Diese Fragen sind im Weiteren zu erörtern.

II. Vorgeschichte zur Weimarer Reichsverfassung

Die Vorgeschichte zur Weimarer Reichsverfassung umfasst die Auflösung der konstitutionellen Monarchie (1.), die Novemberrevolution (2.), den Rat der Volksbeauftragten (3.) sowie die Weimarer Nationalversammlung (4.).

1. Auflösung der konstitutionellen Monarchie

Die Auflösung der konstitutionellen Monarchie nahm ihren Anfang in der Wilhelminischen Periode, die mit dem Rücktritt Bismarcks im Jahre 1890 begann. Diese Periode ist nicht durch formelle Verfassungsänderungen gekennzeichnet, sondern durch einen stillen, aber kontinuierlichen Wandel. Zwei Entwicklungen zeichnen dafür verantwortlich: die Kompetenzverschiebungen zwischen dem Reich und den Ländern sowie ein fortschreitender Prozess der Parlamentarisierung.[2]

Die Kompetenzverschiebungen fanden zugunsten des Reichs statt. Grund dafür waren die ständig wachsenden Reichsaufgaben, wozu die auswärtige Politik; Rechts-, Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung; Militär-, Flotten- und Kolonialpolitik sowie die Reichsfinanzreformen gehörten.[3] Zur Bewältigung dieser Aufgaben erhielt das Reich eigene Behörden und bildete spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts *de facto* eine eigenständige Regierung.[4] Insbesondere im Jahre 1907 kam es zu einem „Entwicklungsschub in Richtung Parlamentarisierung“[5]: Der Reichskanzler *Fürst Bülow* hatte den Reichstag wegen Verweigerung zusätzlicher Finanzmittel für die in Afrika stationierten Truppen auflösen lassen. Bei den darauf folgenden Reichstagswahlen, den „Hottentottenwahlen“, nahm der Reichskanzler verstärkt Rücksicht auf die Verhältnisse im Reichstag. Er bemühte sich erstmals um ein Parteienbündnis, dem sog. „Bülow-Block“, um sich stabile Mehrheiten zu sichern.[6]

Die vier Kriegsjahre von 1914 bis 1918 lösten die konstitutionelle Monarchie endgültig auf und vollzogen den Übergang zur parlamentarischen Monarchie.[7] Der sog. „Burgfrieden“, das Zurückstellen der Innenpolitik hinter die Außen-, d. h. Kriegspolitik, währte nicht lange. Die Mehrheitsparteien, also die SPD, die Liberalen und das Zentrum, verknüpften ab dem Jahre 1916 die Bewilligung von Kriegskrediten mit verfassungspolitischen Forderungen,[8] denen sich im September 1918 die Oberste Heeresleitung anschloss.[9] Die neue Reichsregierung un-

* Der Verfasser studiert im 9. Semester Jura an der Universität Kiel. Der Beitrag entstand im Rahmen des Seminars „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ bei *Prof. Dr. Frank Schäfer (LL.M.)* und wurde mit 16 Punkten bewertet.

1 *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 6. Die Weimarer Reichsverfassung, 1981, S. 1266: Die am 30. Januar 1933 stattgefundene Ernennung Hitlers zum Reichskanzler durch Reichspräsident Hindenburg führte zur „Nullifizierung des Verfassungssystems (…), mochte auch der Wortlaut der Verfassung zunächst als unberührt erscheinen“. A. A. *Michael Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934), 2008, S. 622, der meint, dass erst die „schrittweise bis ins Jahr 1934 vorgenommene nationalsozialistische Rechtssetzung“ die Verfassung „nahezu vollends“ überlagerte.

2 Siehe *Christoph Gusy*, Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung, JZ 1994, 753 (753).

3 *Ernst Rudolf Huber*, Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1914), 2. Aufl., 1981, S. 585.

4 Siehe dazu *Gusy* (Fn. 2), 753.

5 So *Dietmar Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 2005, S. 350.

6 Zu den „Hottentottenwahlen“ und dem „Bülow-Block“ siehe *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 4. Struktur und Krisen des Kaiserreichs, 1969, S. 293 f. sowie *Arthur Rosenberg*, Die Entstehung der Weimarer Republik, 17. Aufl., 1979, S. 53 ff.

7 Zur innenpolitischen Entwicklung im Ersten Weltkrieg *Rosenberg* (Fn. 6), S. 67 ff.

8 Siehe dazu *Christoph Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 3.

9 Bezweckt war wohl, die Existenz und Ehre der Armee zu retten und die Verantwortung für die Kriegsniederlage und Kapitulation einer Parlamentsregierung zuzuschieben. Dazu siehe *Sebastian Haffner*, Verrat. 1918/1919 – als Deutschland wurde, wie es ist,

ter dem Kanzler *Max von Baden* verwirklichte in den sog. Oktoberreformen von 1918 zum großen Teil diese Forderungen.[10] Entscheidend war die Ergänzung des Art. 15 der Bismarckverfassung: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags". Damit war der Übergang von der konstitutionellen zur parlamentarischen Monarchie nicht nur faktisch, sondern auch normativ vollzogen.[11]

2. Novemberrevolution

Den Anfang der Novemberrevolution von 1918 markierte ein Matrosenaufstand. Die Matrosen verweigerten sich dem Befehl, zum Kampf gegen die englische Marine auszurücken. Am 4. November bemächtigten sie sich der Stadt Kiel. Sie wählten Soldatenräte und die Werftarbeiter, die in den Streik traten, wählten Arbeiterräte. Bis zum 7. November hatte sich die ganze Flotte, bis auf dreißig U-Boote und einige Torpedoboote, dem Aufstand angeschlossen. Der Aufstand breitete sich nun nach Osten und Westen aus. Am 9. November kam es in Berlin zum Generalstreik. Auch hier – so wie in vielen anderen Großstädten – bildeten sich Arbeiter- und Soldatenräte.[12] Unter dem Druck der Ereignisse entschloss sich der Kaiser zum Abdanken. Der Reichskanzler *Max von Baden* gab dies gegen 12 Uhr Mittag am 9. November 1918 bekannt. Unmittelbar danach übergab er das Amt des Reichskanzlers dem SPD-Vorsitzenden *Friedrich Ebert*. Legal war dies nicht.[13] Im Bemühen um quasilegale Regierungskontinuität erfolgte die Übergabe der Amtsgeschäfte daher „vorbehaltlich der gesetzlichen Genehmigung".[14] Am frühen Nachmittag des gleichen Tages proklamierte aber der Sozialdemokrat *Philipp Scheidemann* die Republik. Diese Proklamation bedeutete das Ende der Monarchie in Deutschland. Sie war mit *Ebert* nicht abgesprochen und stieß auf dessen heftige Kritik. Die quasilegale Regierungskontinuität war damit gebrochen und in die Verfassungsordnung nicht mehr einzubinden. Widerwillig stellte sich *Ebert* an die Spitze der Revolution.[15] Nur zwei Stunden nach *Scheidemann* rief *Karl Liebknecht* die „freie, sozialistische Republik Deutschland" aus. *Liebknecht* war Mitglied des „Spartakusbundes", der für die Errichtung einer deutschen Räterepublik nach russischem Vorbild eintrat. Er war zugleich Teil des linken Flügels der USPD.[16] Die SPD und USPD arbeiteten nach den revolutionären Ereignissen vom November 1918 zunächst zusammen.

3. Rat der Volksbeauftragten

Am 10. November bildete *Ebert* den „Rat der Volksbeauftragten" als provisorische Reichsregierung. Der Rat setzte sich aus je drei Vertretern der SPD und der USPD zusammen und wurde von den Arbeiter- und Soldatenräten als Zentralgewalt des Reiches anerkannt. Den Vorsitz übernahmen gleichberechtigt *Ebert* und der Unabhängige Sozialdemokrat *Hugo Haase*. Vom 12. November 1918 bis zum 9. Februar 1919 ergingen 205 Verordnungen des Rats der Volksbeauftragten. Inhaltlich waren die meisten Verordnungen eher bürokratischer als politischer Natur. Ziel war es, die öffentliche Ordnung und den Fortgang der Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten.[17] Die SPD und die USPD konnten sich nicht auf die zukünftige Staatsform des Reichs einigen. In Betracht kamen die parlamentarische Demokratie, die sozialistische Rätediktatur nach russischem Muster und (möglicherweise[18]) die „konstitutionelle Rätedemokratie"[19]. Der Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands vom 16. bis 20. Dezember entschied sich eindeutig für Wahlen zur Nationalversammlung, die am 19. Januar 1919 stattfinden sollten. Unmittelbar vor den Wahlen kam es in Berlin zum sog. Spartakus-Aufstand.[20] Im Auftrag von *Ebert* schlug der Sozialdemokrat *Gustav Noske* mit Hilfe Freikorpsangehöriger den Aufstand nieder. Dabei wurden – wohl unter stillschweigender Billigung zumindest von *Noske*[21] – *Karl Liebknecht* und *Rosa Luxemburg* von Freikorpsangehörigen ermordet. Damit war die Entscheidung für die parlamentarische Demokratie und gegen die sozialistische Rätediktatur und konstitutionelle Rätedemokratie gefallen.[22]

4. Weimarer Nationalversammlung

Die Weimarer Nationalversammlung wurde nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Ihre Aufgabe bestand nicht allein in der Verfassungsgebung. Sie war vielmehr zugleich ein reguläres Parlament, das Gesetze erließ, einen Reichspräsidenten und eine Reichsregierung wählte. *Ebert* wurde zum ersten Reichspräsidenten gewählt. Da keine Partei bei den Wahlen die absolute Mehrheit erreichen konnte, kam es zu einer Koalitionsregierung zwischen der SPD, den Demokraten (DDP) und dem Zentrum. Sie löste den Rat der Volksbeauftragten ab und beauftragte den Berliner Staatsrechtler und DDP-Politiker *Hugo Preuß* mit dem Entwurf der Verfassung. Am 31. Juli 1919 nahm die Nationalversammlung nach einigen

2. Aufl., 1994, S. 24 ff.

10 Zu den Oktoberreformen siehe *Rosenberg* (Fn. 6), S. 217 ff.

11 Zusammenfassend dazu *Gusy* (Fn. 2), 754 ff.

12 Zum Matrosenaufstand *Rosenberg* (Fn. 6), S. 232 ff. sowie *Haffner* (Fn. 9), S. 43 ff.

13 Siehe dazu *Haffner* (Fn. 9), S. 64 ff.

14 Siehe dazu *Werner Frotscher/Bodo Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 6. Aufl., 2007, Rn. 471.

15 Instruktiv dazu *Haffner* (Fn. 9), S. 68 ff.

16 Zusammenfassend dazu *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 472.

17 Zum Rätesystem siehe *Gusy* (Fn. 8), S. 42 ff.

18 Ob es ein vermittelndes Verfassungsmodell zwischen parlamentarischer Demokratie und sozialistischer Rätediktatur gab, ist streitig. Verneinend *Willoweit* (Fn. 5), S. 362; bejahend hingegen *Haffner* (Fn. 9), S. 167.

19 *Haffner* (Fn. 9), S. 167.

20 Zur unterschiedlichen Bewertung des sog. Spartakus-Aufstandes siehe einerseits *Haffner* (Fn. 9), S. 123 ff. und andrerseits *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 475 m. w. N.

21 Siehe dazu *Uwe Soukup*, in: Sebastian Haffner (Hrsg.), Der Verrat. 1918/1919 – als Deutschland wurde, wie es ist, 2. Aufl., 1994, S. 205 ff.

22 Instruktiv dazu *Haffner* (Fn. 9), S. 123 ff.

Verhandlungen und Änderungen den Entwurf an. Der Reichspräsident fertigte die Weimarer Reichsverfassung am 11. August 1919 aus und verkündete sie.[23]

III. Grundprinzipien der Weimarer Reichsverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung beruhte auf fünf Grundprinzipien: dem Republik- (1.), Rechtsstaats- (2.), Demokratie- (3.), Unitarismus- (4.) und Sozialstaatsprinzip (5.).[24] Das Amt des Reichspräsidenten verband das Republikprinzip mit dem Demokratie- und Unitarismusprinzip.[25] Auf dieses Amt ist zum Schluss gesondert einzugehen (6.).

1. Republikprinzip

Art. 1 Abs. 1 WRV besagte: „Das Deutsche Reich ist eine Republik". In Weimar schwankte das Republikverständnis zwischen einer rein formalen und einer auch materialen Interpretation.[26] Nach der rein formalen Interpretation legte Art. 1 Abs. 1 WRV lediglich die Staats- oder Regierungsform fest.[27] Republik bedeutete demnach die „Verneinung aller erbmonarchischen oder auch lebenslänglich unabsetzbar monarchischen (…) Herrschaftsgewalt einer Einzelperson". Nach der auch materialen Interpretation war die Republik dagegen zugleich die „Bejahung" eines „Gemeinwesens, an dem alle Bürger teilhaben"[28]. „An die Stelle der Untertänigkeit unter eine Dynastie" solle „das nationale Selbstbewusstsein eines sich selbst organisierenden Staatsvolkes"[29] treten.

2. Rechtsstaatsprinzip

Das Wort „Rechtsstaat" kam in der Weimarer Reichsverfassung nicht vor. Dennoch war das Rechtsstaatsprinzip ein Grundprinzip der Weimarer Reichsverfassung.[30] Es offenbarte sich in einer ganzen Reihe von Instituten und einzelnen Regelungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Richter und Anerkennung von Grundrechten.[31] Die Grundrechte wurden dabei zwar primär nur als Abwehrrechte gegen die Exekutive verstanden.[32] Dennoch war auch die grundrechtliche Bindung der Legislative weitgehend unbestritten.[33] Die verfassungsgebende Nationalversammlung konnte sich jedoch diesbezüglich auf konkrete Regelungen nicht einigen[34]. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt daher keine Bestimmungen über die Rechtsfolgen verfassungswidriger Gesetze. Sie beinhaltete auch keine Vorschriften darüber, welches Staatsorgan die Kompetenz besitzt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen. Ein richterliches Prüfungsrecht bezüglich der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes setzte sich aber in der Praxis mit dem Urteil des Reichsgerichts vom 4. November 1925[35] grundsätzlich durch.[36] Gerichte waren damit befugt, Gesetze aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit im konkreten Fall nicht anzuwenden. Eine zentralisierte Verfassungsgerichtsbarkeit als „Hüter der Verfassung"[37] gab es dagegen nicht: Kein Gericht hatte die Befugnis, die Geltung eines verfassungswidrigen Gesetzes nicht nur für einen konkreten Fall, sondern generell für alle Fälle aufzuheben.[38] Dennoch war, so *Huber*,[39] die Weimarer Republik auch nach heutigen Maßstäben ein voll entwickelter Rechtsstaat.

3. Demokratieprinzip

Es bestand Einigkeit, dass Art. 1 Abs. 2 WRV („Die Staatsgewalt geht vom Volke aus") Demokratie vorsah.[40]

23 Zusammenfassend dazu *Gusy* (Fn. 2), 759 f.

24 Vgl. *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 7. Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984, S. 23; *Ernst-Wolfgang Böckenförde,* Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik, in: Karl Dietrich Bracher, Manfred Funke, Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik. 1918–1933, 1987, S. 17 (40 ff.); ferner *Gerhard Anschütz*, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, 1923, S. 5 ff.; *Hugo Preuß,* Das Verfassungswerk von Weimar, in: Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 421 (421 ff.).

25 Vgl. *Gusy* (Fn. 8), S. 98.

26 Zusammenfassend dazu *Rolf Gröschner*, Das Republikprinzip der Weimarer Reichsverfassung und des Bonner Grundgesetzes, in: Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, 1999, S. 49 (49 ff.).

27 *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., 1933, S. 37.

28 *Richard Thoma*, Das Reich als Demokratie, in: Gerhard Anschütz, Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 186.

29 *Preuß* (Fn. 24), S. 370.

30 So auch *Rudolf Weber-Fas*, Epochen der deutschen Staatlichkeit. Vom Reich der Franken bis zur Bundesrepublik, 2006, S. 173 f.; Kritisch *Klaus Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. I, Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 1977, S. 607 ff., der darauf hinweist, dass in der Weimarer Republik noch ein überwiegend formales Verständnis von Rechtsstaatlichkeit vorherrschte und im führenden Handbuch des Deutschen Staatsrechts das rechtstaatliche Prinzip keinen eigenen Paragraphen erhielt. *Böckenförde* (Fn. 24), S. 41.

31 *Huber* (Fn. 24), S. 82.

32 *Böckenförde* (Fn. 24), S. 41.

33 Siehe *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 195; *Richard Thoma*, Das richterliche Prüfungsrecht, AöR Bd. 43 (1922), S. 267 (268 ff.); *Heinrich Triepel*, AöR Bd. 39 (1920), S. 456, 535 ff.

34 *Ernst Theisen*, Verfassung und Richter, AöR Bd. 8 (1925), S. 257 (260 ff.); *Thoma* (Fn. 33), S. 268.

35 RGZ 111, 320 (322 ff.).

36 Zusammenfassend zum richterlichen Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung *Hartmut Maurer*, Das richterliche Prüfungsrecht zur Zeit der Weimarer Verfassung. Ein Beitrag zum historischen Vorverständnis des Art. 100 GG, DÖV 1963, 683 (683 ff.).

37 Zur Frage nach dem „Hüter der Verfassung" siehe einerseits *Carl Schmitt*, Der Hüter der Verfassung, AöR 16 (1929), S. 161 ff., der sich für den Reichspräsidenten als Hüter der Verfassung aussprach, und andrerseits *Hans Kelsen*, Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Die Justiz Bd. 6 (1930/31), S. 576 ff., der forderte, dass ein Gericht Hüter der Verfasser sein solle. Vgl. auch *Ulrike Lembke,* Der Hüter der Verfassung, GreifRecht 2007, S. 143.

38 *Maurer* (Fn. 36), 683 ff.

39 *Huber* (Fn. 1), S. 23. A.A. *Stern* (Fn. 30), S. 607 ff., der betont, dass in der Weimarer Republik noch ein überwiegend formales Verständnis der Rechtsstaatlichkeit vorherrschte.

40 Statt vieler *Anschütz* (Fn. 24), S. 22 ff.

Die Ausgestaltung des Demokratieprinzips in den Einzelbestimmungen richtete sich jedoch nicht nach einer bestimmten Form von Demokratie. Die Weimarer Reichsverfassung kombinierte vielmehr unterschiedliche Formen der Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt. Sie verband eine überwiegend repräsentative Demokratie mit plebiszitären Elementen, sah also sowohl mittelbare als auch unmittelbare Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt vor.[41]

Zu erörtern sind hier die Volksbegehren und Volksentscheide (a) sowie die Parlamentswahlen (b). Auf die Direktwahl des Reichspräsidenten ist weiter unten bei Erörterung des Amtes des Reichspräsidenten näher einzugehen.[42]

a) Volksbegehren und Volksentscheide

Ein Volksbegehren war gemäß Art. 73 Abs. 3 WRV zulässig mit dem Ziel, einen Gesetzentwurf zum Volksentscheid zu bringen. Voraussetzung dafür war, dass das Begehren von einem Zehntel der Stimmberechtigten unterstützt wurde. Ein Volksentscheid konnte darüber hinaus auf Initiative des Reichspräsidenten (Art. 73 Abs. 1, 74 Abs. 3 WRV) und des Reichsrats (Art. 76 Abs. 2 WRV) stattfinden. Gegenstand des Volksentscheids konnte der Erlass oder die Aufhebung eines Gesetzes sein; und zwar auch verfassungsändernder Gesetze. Politische Bedeutung erlangten allein die Volksentscheide auf Initiative eines Volksbegehrens. Es gab etwa 60 Versuche, ein Volksbegehren einzuleiten. Lediglich drei Volksbegehren gelangten aber in das Stadium einer Abstimmung und keines davon war erfolgreich.[43]

b) Parlamentswahlen

Das Wahlrecht zu den Parlamentswahlen enthielt fünf Wahlrechtsgrundsätze (Art. 22, 125 WRV): Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Geheimheit und Gleichheit der Stimmabgabe. Wählen durften Männer und Frauen ab dem 20. Lebensjahr. Die Gleichheit der Wahl war in Art. 17, 22 WRV durch den Grundsatz der Verhältniswahl konkretisiert. Es ging darum, ein „tunlichst getreues Abbild der parteipolitischen Gliederung der Wählerschaft darzustellen“[44]. Eine Sperrklausel gab es nicht. In allen Reichstagen waren stets mindestens acht Parteien vertreten.[45]

4. Unitarismusprinzip

Das Unitarismusprinzip, das Streben nach nationaler Einheit, zeigt sich am Institut des „unitarischen Bundesstaats“[46]. Der unitarische Bundesstaat ist ein Kompromiss zwischen Einheitsstaat und föderalistischem Bundesstaat. Ein Bundesstaat ist unitarisch – und nicht föderalistisch –, wenn dem Bundesstaat weitergehende Befugnisse eingeräumt werden als den einzelnen Gliedstaaten.[47] Dies war nach der Weimarer Reichsverfassung der Fall. Es entfielen die früheren Reservatrechte der Länder; die Länderkompetenzen auf den Gebieten der Gesetzgebung und Vollziehung wurden vermindert.[48] Darüber hinaus gab Art. 18 WRV dem Bundesstaat nach einem komplizierten Verfahren die Möglichkeit, über die Gebiete und Grenzen der Länder zu verfügen.[49] Aufgrund des Art. 18 WRV wurden etwa die thüringischen Kleinstaaten 1920 zu einem Land zusammengefasst.[50]

5. Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip der Weimarer Reichsverfassung gründete sich auf eine Vielzahl sozialer Grundrechte, die nach damaliger Überzeugung eine „Ausdehnung des materiellen Rechtsstaatsgedankens auf die Arbeits- und Güterordnung“[51] bedeuteten.

Grundlegend für das „Weimarer Sozialstaatsprogramm“[52] war Art. 151 WRV: „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“. Weitere „soziale Grundrechte“ fanden sich in Art. 121, 122, 146 Abs. 3, 158, 161, 164, 165 WRV und umfassten z. B. Rechte auf Jugendschutz, Ausbildung und Ausbildungsförderung, Wohnung, Arbeit und soziale Sicherung.

Diese „sozialen Grundrechte“ wurden als rechtlich nicht bindende Gesetzgebungsaufträge verstanden. Sie seien dagegen keine Schranke für den Gesetzgeber gewesen, deren Einhaltung der Richter hätte nachprüfen dürfen. Gerichte und Verwaltungsbehörden seien aber verpflichtet gewesen, sich bei der Rechtsanwendung von den sozialen Grundrechten als Auslegungsregeln leiten zu lassen. Voraussetzung dafür sei gewesen, dass die bestehenden Gesetze einen ausreichenden Ermessensspielraum gewährten.[53] Der „rechtspraktische Ertrag“ des Sozialstaatsprinzips war damit zwar nicht bedeutungslos, aber bescheiden.[54]

41 *Gusy* (Fn. 8), S. 98.

42 Siehe Abschnitt III. 6.

43 Siehe *Gusy*, Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung, Jura 1995, 226 (228 f.).

44 *Anschütz* (Fn. 27), S. 186 f.

45 Siehe dazu *Gusy* (Fn. 43), 230.

46 Der Ausdruck „unitarischer Bundesstaat“ wurde von *Konrad Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 26 ff., geprägt, der ihn allerdings auf den Bundesstaat nach dem Grundgesetz anwendet.

47 *Anschütz* (Fn. 24), S. 12 ff.; vgl. auch *Huber* (Fn. 1), S. 59 ff.

48 *Gusy* (Fn. 8), S. 226.

49 Dazu siehe *Anschütz* (Fn. 24), S. 14.

50 *Hans Boldt*, Die Weimarer Reichsverfassung, in: Karl Dietrich Bracher, Manfred Funke, Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik. 1918–1933, 1987, S. 44 (55).

51 *Hermann Heller*, Rechtsstaat oder Diktatur?, 1930, S. 11.

52 *Huber* (Fn. 1), S. 1031.

53 So etwa *Anschütz* (Fn. 27), S. 697 f. in Bezug auf Art. 151 Abs. 2 WRV.

54 So etwa *Eberhard Eichenhofer*, Soziale Grundrechte – verlässliche

6. Prinzipienübergreifend – das Amt des Reichspräsidenten

Nach der Weimarer Reichsverfassung war der Reichspräsident das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs. Er wurde gemäß Art. 41 WRV unmittelbar vom Volk gewählt. Die Amtsdauer betrug sieben Jahre und Wiederwahl war zulässig (Art. 43 Abs. 1 WRV). Die erste Volkswahl des Reichspräsidenten fand im Jahre 1925 statt. Gemäß Art. 180 S. 2 WRV wurde in der Nationalversammlung zunächst ein vorläufiger Reichspräsident gewählt: der Sozialdemokrat *Friedrich Ebert*.[55] Der Reichspräsident stellte ein „stark unitarisches Element monarchischer Art“[56] dar, der Rechtseinheit sowie Rechtsautorität verkörperte und zugleich einen Teil der obersten Rechtsmacht besaß.[57] Er konnte den Reichstag auflösen, allerdings „nur einmal aus dem gleichen Anlass“ (Art. 25 WRV). Weiterhin konnte der Reichspräsident ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid bringen (Art. 73 Abs. 1 WRV) und den Reichskanzler sowie die vom Reichskanzler vorgeschlagenen Reichsminister ernennen und entlassen (Art. 53 WRV).

Art. 48 Abs. 1, 2 WRV verlieh dem Reichspräsidenten in Notstandsfällen zwei außerordentliche Kompetenzen: die Reichsexekution gegen Länder, die ihren gesetzlichen Pflichten nicht nachkamen und die „Diktaturgewalt“[58] bei erheblicher Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In der Frühzeit der Weimarer Republik sollte die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten lediglich eingreifen, wenn Polizei und Justiz nicht in der Lage waren, Angriffen Dritter gegen „erhebliche“ Staatsfunktionen wirksam zu begegnen.[59] Die Wirtschaftskrise der Jahre 1922–1924 führte jedoch zu einer Neuinterpretation der Diktaturvoraussetzungen. Gefordert wurde jetzt nur noch die Gefährdung einer wichtigen Staatsaufgabe, der nicht rechtszeitig mit den Mitteln der regulären Gesetzgebung oder Vollziehung begegnet werden konnte. Dazu reichte aus, dass ein Gesetzgebungsverfahren zu lange dauern würde.[60] Am Ende der Weimarer Republik entstand die Lehre vom „Staatsnotstand“: Die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 WRV seien auch gegeben „im Falle des Auftretens von Störungen des Staats-, insbesondere des parlamentarischen Apparats, die ein normales, die Staatsnotwendigkeiten sicherndes Funktionieren der Gesetzgebungstätigkeit verhindern oder gefährden (Obstruktion, Unmöglichkeit notwendiger Mehrheitsbildungen, sonstiges Versagen des parlamentarischen Regierungssystems)“[61]. Diese Lehre ermöglichte dem Reichspräsidenten, ohne oder gegen ein Parlament zu regieren, das „notwendige“ Gesetze ablehnte. Art. 48 Abs. 2 WRV entwickelte sich damit zu einem selbstständigen Verordnungsrecht der Exekutive.[62]

Die Grenzen der Diktatur waren in der Verfassung nur ansatzweise geregelt. Nach Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV durfte der Reichspräsident sieben Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen: die Freiheit der Person (Art. 114 WRV), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 115 WRV), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 117 WRV), die Kommunikationsfreiheiten (Art. 118 WRV), die Versammlungsfreiheit (Art. 123 WRV) und die Vereinsfreiheit (Art. 124 WRV). In der Praxis und Lehre weichte man diese Maßgabe jedoch auf: Soweit die Grundrechte mit einem „Vorbehalt des Gesetzes“ versehen seien oder in einfachen Reichsgesetzen weiter ausgestaltet waren, stehe dem Reichspräsidenten dieselbe Eingriffsmöglichkeit zu wie dem Gesetzgeber.[63] Der Reichstag hatte eine Kontrollfunktion inne. Gemäß Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV konnte er die Maßnahmen des Reichspräsidenten außer Kraft setzen. Die Wahrnehmung dieser Kontrollfunktion war allerdings aufgrund der Befugnis des Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 WRV), nur begrenzt möglich. Die Gerichte übten lediglich eingeschränkte Kontrolle aus. Nach herrschender Auffassung war eine Nachprüfung der Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Maßnahme nicht zulässig.[64] Der Richter dürfe nur in äußersten Fällen eine Verfassungswidrigkeit annehmen. Ein äußerster Fall liege nur vor bei „willkürlichem Missbrauch“ des Art. 48 WRV zur „Verfolgung völlig sachfremder Zwecke“ oder bei „offensichtlicher“ Verkennung der rechtlichen Anforderungen.[65]

IV. Kontinuitäten und Diskontinuitäten

Bei der Frage nach den Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Weimarer Reichsverfassung zu anderen deutschen Verfassungen der Vergangenheit geht es um ihr Verhältnis zur Paulskirchenverfassung von 1849 und zur Bismarckverfassung von 1871. Anhand der fünf Grund-

Grundrechte?, in: Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, 1999, S. 207 (214).

55 *Gusy* (Fn. 8), S. 99.

56 *Max Fleischmann*, Verfassungserbgut von Reich zu Reich, 1929, S. 32.

57 *Huber* (Fn. 1), S. 308.

58 So z. B. *Richard Grau*, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Gerhard Anschütz, Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 274 (274).

59 Daran festhaltend *Grau* (Fn. 58), S. 277 f.

60 So etwa *Anschütz* (Fn. 27), S. 278 f.

61 *Anschütz* (Fn. 27), S. 279; vgl. *Johannes Heckel*, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, AöR Bd. 22 (1932), S. 257, 311 ff.; *Thoma* (Fn. 28), S. 231.

62 Zusammenfassend dazu *Gusy* (Fn. 8), S. 107 ff.

63 RGSt 56, 161 (164); 65, 364 (367); *Anschütz* (Fn. 27), S. 289.

64 RGSt 65, 364 (365); *Carl Schmitt*, Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, S. 235 (248); *Anschütz* (Fn. 27), S. 295 m. w. N.

65 *Schmitt* (Fn. 64), S. 248. Die Kontrollfunktion der Gerichte blieb damit rein theoretischer Natur. In der Praxis hat das Staatsgericht Diktaturverordnungen nach Art. 48 Abs. 2 WRV überhaupt nicht geprüft, sondern lediglich Verordnungen der Landesregierungen, die aufgrund der Notverordnungsklauseln von Landesverfassungen ergingen. Siehe dazu *Anschütz* (Fn. 27), S. 296.

prinzipien der Weimarer Reichsverfassung und des Amtes des Reichspräsidenten ist diese Frage zu klären.

1. Republikprinzip

Art. 1 Abs. 1 WRV, der das Deutsche Reich zur Republik erklärte, war neu und ohne Vorbild in der Paulskirchenverfassung oder Bismarckverfassung. Aufgrund der damit verbundenen Verneinung des monarchischen Prinzips[66] ist die Weimarer Reichsverfassung damit die „erste Verfassung in Deutschland, die nicht nur herrschaftsmodifizierende, sondern herrschaftskonstituierende Bedeutung hatte“[67].

2. Rechtsstaatsprinzip

Lediglich ein Teilaspekt des Rechtsstaatsprinzips soll im Folgenden erörtert werden: die Anerkennung von Grundrechten. In der Bismarckverfassung ist kein Grundrechtsteil enthalten. Die Anerkennung von Grundrechten in der Weimarer Reichsverfassung ist daher als Rückbesinnung auf die Paulskirchenverfassung zu verstehen.[68] Die klassisch-liberalen Grundrechte der Paulskirchenverfassung wurden dabei durch soziale Grundrechte ergänzt.[69] In dieser Rückbesinnung auf die Paulskirchenverfassung sah man jedoch keinen Kontinuitätsbruch zur Bismarckverfassung. Für die Schöpfer der Bismarckverfassung hätten lediglich die „großen nationalen Einheitsfragen“[70] im Vordergrund gestanden. Die ausschließliche Beschäftigung der Bismarckverfassung mit dem Aufbau und den Aufgaben des Reichs habe daher keine Verneinung von Grundrechten bedeutet, sondern nur eine Verschiebung.[71] Darüber hinaus wurde angenommen, dass die klassisch-liberalen Grundrechte der Paulskirchenverfassung schon weitgehend bis 1918 einfachgesetzlich verwirklicht worden seien.[72] Der Wert der klassisch-liberalen Grundrechte wurde daher eher gering eingeschätzt.[73] Daraus erklärt sich, dass, anders als die Paulskirchenverfassung,[74] die Weimarer Reichsverfassung das Institut einer grundrechtsschützenden Verfassungsbeschwerde nicht vorsah.[75]

3. Demokratieprinzip

Um das Demokratieprinzip zu erörtern, ist wiederum zu unterscheiden zwischen Volksbegehren und Volksentscheiden auf der einen Seite (a) und Parlamentswahlen auf der anderen Seite (b).

a) Volksbegehren und Volksentscheide

Forderungen nach direkter Demokratie in Form von Volksbegehren und Volksentscheiden gab es in Deutschland schon 1848/49.[76] In der Paulskirchen- oder Bismarckverfassung fanden diese Forderungen jedoch keinen Niederschlag. Der Weimarer Reichsverfassung dienten daher stattdessen Beispiele im Ausland wie der Schweiz und den nordamerikanischen Einzelstaaten als Vorbilder für diese Institute.[77]

b) Parlamentswahlen

Das Wahlverfahren der Weimarer Reichsverfassung zu den Parlamentswahlen enthielt drei Neuerungen: die Herabsetzung des Wahlalters vom 25. auf das 20. Lebensjahr, die Einführung des Frauenwahlrechts und den Übergang zur Verhältniswahl. Die Herabsetzung des Wahlalters ist zwar für die sozialistischen Parteien von Vorteil gewesen, dafür wirkte sich die Einführung des Frauenwahlrechts aber zu deren Nachteil aus.[78] Denn Frauen wählten, zumindest bei den Wahlen 1919, zu einem weit höheren Prozentsatz die nichtsozialistischen Parteien als Männer.[79] Das Verhältniswahlrecht schließlich sorgte 1918/1919 für die Kontinuität des deutschen Vielparteiensystems. Außerdem hatte die Reichsgesetzgebung bereits vor der Novemberrevolution dem Übergang vom Mehrheitswahlrecht zum Verhältniswahlrecht den Weg gebahnt.[80] Das neue Wahlverfahren wirkte sich insgesamt daher eher erhaltend als erneuernd aus.

4. Unitarismusprinzip

Die Vorgeschichte zur Weimarer Reichsverfassung zeigt, dass die Wilhelminische Periode mit einer Zunahme der Reichsaufgaben einherging.[81] Damit deutete sich bereits hier der Übergang vom föderalistischen zum unitarischen Bundesstaat an. Dies widersprach nicht dem (knappen) Wortlaut der Bismarckverfassung.[82] Der unitarische Bundesstaat der Weimarer Reichsverfassung stellte demgemäß lediglich eine Kodifizierung und Weiterentwicklung der bereits in der Bismarckverfassung enthaltenen Möglichkeiten dar. Zur Weiterentwicklung des unitarischen Bundesstaats war jedoch ein tiefer Bruch zur Bismarckverfassung nötig, den *Rudolf Smend* sogar als Hauptunterschied zwischen den beiden Verfassungen kennzeichnete: die entgegengesetzte „Lokalisierung der staatsrechtlichen Legitimitätsquellen“[83]. Die staatsrechtliche Legitimitäts-

66 Siehe oben Abschnitt III. 1.

67 *Dieter Grimm*, Die Bedeutung der Weimarer Reichsverfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte, 1990, S. 15.

68 *Jörg-Detlef Kühne*, Die Reichsverfassung der Paulskirche, 1985, S. 138.

69 Zu den sozialen Grundrechten siehe Abschnitt III. 5. sowie IV. 5.

70 *Anschütz* (Fn. 27), S. 507.

71 *Anschütz* (Fn. 27), S. 507 f.

72 *Anschütz* (Fn. 27), S. 508.

73 So *Kühne* (Fn. 68), S. 138 f.

74 Siehe dazu *Kühne* (Fn. 68), S. 198 ff.

75 Differenzierend *Kühne* (Fn. 68), S. 139.

76 Siehe dazu *Reinhard Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971, S. 17 ff.

77 *Anschütz* (Fn. 27), S. 385.

78 *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 5. Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung, Stuttgart, 1978, S. 1067.

79 *Huber* (Fn. 78), S. 1067.

80 Dazu siehe *Huber* (Fn. 78), S. 473 f.

81 Siehe oben Abschnitt II. 1.

82 So *Gusy* (Fn. 2), 753.

83 *Rudolf Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 168.

quelle der Bismarckverfassung liegt in den „geschichtlich-legitimen Staatsindividualitäten", nach der Weimarer Reichsverfassung hingegen in der „demokratischen Legitimität des Ganzen".[84] Deutlich wird dies an den Präambeln der beiden Verfassungen. In der Bismarckverfassung geben sich die Fürsten die Verfassung, in der Weimarer Reichsverfassung das deutsche Volk. Erst in der Weimarer Reichsverfassung ist der Föderalismus also kein staatsgründendes Prinzip mehr, sondern lediglich ein Prinzip der innerstaatlichen Gliederung.

5. Sozialstaatsprinzip

Weder die Paulskirchenverfassung noch die Bismarckverfassung enthielten sozialstaatliche Garantien, die mit denen der Weimarer Reichsverfassung vergleichbar wären.[85] Dennoch war das Sozialstaatsprinzip keine Erfindung der Weimarer Reichsverfassung. Die Ursprünge dieses Prinzips sind in der Rechtsphilosophie von *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* zu finden.[86] *Hegel* setzte, gestützt durch die antike Polisphilosophie,[87] beim Menschen als Gemeinschaftswesen und nicht als Individuum an.[88] Er sah schon zu Anfang des 19. Jahrhunderts die Notwendigkeit, den besitzlosen Klassen durch staatliche Interventionen im Bereich der Wirtschaft eine Lebensgrundlage zu schaffen.[89] „Die allgemeine Macht", so *Hegel*, „übernimmt die Stellung der Familie bei den Armen"[90]. Der Hegelianer *Lorenz von Stein* formulierte später, dass die „soziale Frage" Gegenstand des staatlichen „Willens und seiner That" in Form der „sozialen Verwaltung" sei.[91]

Dass das Sozialstaatsprinzip indes in der Paulskirchenverfassung und in der Bismarckverfassung keinen Ausdruck gefunden hatte, lag vor allen Dingen am formalistisch-positivistischen Verfassungsbegriff des 19. Jahrhunderts.[92] Die Verfassung umfasste „in der Regel" lediglich „die Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Schöpfung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungskreis, ferner die grundsätzliche Stellung des Einzelnen zur Staatsgewalt"[93]. Die Weimarer Reichsverfassung normierte darüber hinaus auch Werte und Zielbestimmungen, wandelte den Verfassungsbegriff also von einem „realen Sollensbegriff" zu einem (zusätzlich) „idealen Sollensbegriff" um.[94] Zum Teil wird vermutet, dass in der Bismarckverfassung das Sozialstaatsprinzip auch aus einem anderen Grund nicht normiert wurde: Es sei befürchtet worden, dass die Aufnahme sozialstaatlicher Gedanken von den Marxisten als erster Schritt auf dem Weg zum Umsturz und zum Absterben des Staats gedeutet werden würde.[95]

Im Bereich der einfachen Gesetzgebung und Verwaltung wurde jedenfalls schon in der Bismarckzeit (1871–1890) das Sozialstaatsprinzip angewandt. Einen besonderen „sozialpolitischen Modernisierungstrend"[96] löste dabei die Auseinandersetzung mit der Sozialdemokratie aus. Einerseits trat zwar 1878 das „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" (das sog. Sozialistengesetz) in Kraft. Andrerseits kam es aber zu fortschrittlichen sozialen Reformen, die die Lebensqualität der Arbeiter und anderer schwächer gestellter Bevölkerungsschichten erheblich verbesserten: 1881 erfolgten staatliche Regelungen im Bereich der Arbeiterversicherung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsorganisation. 1883, 1884 und 1889 wurden Gesetze zur Kranken-, Unfall- und Invalidensicherung erlassen. Diese sozialen Reformen legten den Grundstein des deutschen Sozialstaats.[97] Zumindest in materieller Hinsicht steht das Sozialstaatsprinzip der Weimarer Reichsverfassung damit in der einfachgesetzlichen Tradition der Bismarckzeit.

6. Prinzipienübergreifend – das Amt des Reichspräsidenten

Das Staatsoberhaupt der Weimarer Republik, der Reichspräsident, stellt als Ausprägung des Republikprinzips eine Diskontinuität zur Paulskirchenverfassung und zur Bismarckverfassung dar.[98] Schließlich gab es nach beiden Verfassungen ein erbmonarchisches Staatsoberhaupt: den Kaiser. Als Ausprägung des Unitarismusprinzips ist

84 *Smend* (Fn. 83), S. 168; vgl. auch *Schmitt* (Fn. 33), S. 389, der von einem Bundesstaat mit „bündischer Grundlage" spricht (Bismarckverfassung) und einem Bundesstaat „ohne bündischer Grundlage" (Weimarer Reichsverfassung).

85 Siehe dazu *Friedrich Völtzer*, Der Sozialstaatsgedanke in der Weimarer Reichsverfassung, 1992, S. 54 f.

86 *Thorsten Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003, S. 72; *Huber* (Fn. 6), S. 1127; *Völtzer* (Fn. 85), S. 9; früher ansetzend allerdings *Hans f. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. I, Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987, S. 1045 (1047), der bereits in der Magna Charta Libertatum (1215) sozialstaatliche Anklänge entdeckt. *Stern* (Fn. 30), S. 686 meint, dass „am ehesten (…) der Rückgriff auf die fraternité der französischen Revolutionstrias denkbar" sei.

87 Zur antiken Polisphilosophie siehe *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie, 2002, S. 13 ff.

88 *Kingreen* (Fn. 86), S. 72.

89 Siehe dazu *Kingreen* (Fn. 86), S. 81 ff; *Vittorio Hösle*, Hegels System. Der Idealismus der Subjektivität und das Problem der Intersubjektiviät, 2. Aufl., 1998, S. 550 ff.

90 *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 5. Aufl., 1995, § 241.

91 *Lorenz von Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Teil, 3. Aufl., 1888, S. 11. Zu Lorenz von Stein siehe *Ernst-Wolfgang Böckenförde,* L. v. Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 146 ff.

92 So *Völtzer* (Fn. 85), S. 283.

93 *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 4. Neudruck der 3. Auflage, 1922, S. 505.

94 Vgl. *Völtzer* (Fn. 85), S. 283 ff., der missverständlich von der Umwandlung eines „Seinsbegriffs" zu einem „Sollensbegriff" spricht. Missverständlich ist dies deshalb, weil eine Norm – auch eine Verfassungsnorm – stets die Bedeutung eines Sollens, d. h. eines Gebots, Verbots oder einer Erlaubnis, hat und nicht die Bedeutung eines Seins. Zum Begriff der Norm siehe *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1994, S. 40 f.

95 *Huber* (Fn. 6), S. 1131.

96 *Willoweit* (Fn. 5), S. 352.

97 Zusammenfassend dazu *Willoweit* (Fn. 5), S. 352.

98 Siehe dazu bereits Abschnitt IV. 1.

jedoch die Stellung des Reichspräsidenten mit der des Kaisers vergleichbar: Beide sollten Rechtseinheit und Reichsautorität verkörpern.[99] Diesem Ziel diente auch die plebiszitäre Wahl des Reichspräsidenten. Denn die daraus entstehende unmittelbare demokratische Legitimation sollte den Reichspräsidenten mit ähnlicher Autorität und Macht ausstatten, wie sie der Kaiser besaß.[100] Aus republikanischer Sicht stellte dies keinen Widerspruch dar. Denn der Reichspräsident war trotzdem kein „Platzhalter der Monarchie". Die Autorität und Macht des Reichspräsidenten war vielmehr als „Bollwerk gegen etwaige Versuche einer monarchischen Restauration"[101] gedacht. Es sollte kein Macht-Vakuum an der Spitze des Reiches aufkommen.

Auch in der rechtlichen Ausgestaltung stand der Reichspräsident in der Tradition des Kaisers der Bismarckverfassung. Sowohl die Weimarer Reichsverfassung als auch die Bismarckverfassung wählten für die Rolle des Staatsoberhaupts eine Mischform zweier entgegengesetzter Modelle, die sich als französisches und amerikanisches Modell bezeichnen lassen.[102] Das französische Modell betraut das Staatsoberhaupt lediglich mit Aufgaben repräsentativer Art, das amerikanische Modell hingegen stattet das Staatsoberhaupt mit Regierungsgewalt aus. Der Reichspräsident und der Kaiser hingegen hatten im Normalfall zwar keine Regierungsgewalt inne, – die lag bei einem selbstständigen Exekutivorgan, der „Reichsleitung" bzw. „Reichsregierung", – sie waren aber auch nicht auf Aufgaben repräsentativer Art beschränkt. Denn der Reichspräsident und der Kaiser hatten etwa das Recht, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen (Art. 53 WRV bzw. Art. 15 Abs. 1 der Bismarckverfassung).

Der Notstandsartikel 48 WRV[103] stand zumindest der Intention nach in der Tradition der Bismarckverfassung, die den Kaiser im „Belagerungszustand" mit außerordentlichen Kompetenzen betraute (Art. 68 der Bismarckverfassung i. V. m. dem preußischen Belagerungszustandsgesetz).[104] Dass Art. 48 Abs. 2 WRV in den Krisenzeiten der Weimarer Republik immer häufiger zur Anwendung kommen würde,[105] war nicht vorhergesehen worden. Möglich war diese spätere Ausweitung aufgrund der generalklauselartigen Formulierung des Art. 48 WRV.[106]

V. Das Scheitern der Weimarer Republik

Das Scheitern der Weimarer Republik zeichnete sich seit Herbst 1929 ab.[107] Die Republik verlor mit dem Tod *Gustav Stresemanns* am 3. Oktober 1929 einen bewährten und auch im Ausland anerkannten außenpolitischen Lenker.[108] Mit dem „schwarzen Freitag" am 24. Oktober 1929 an der New Yorker Börse begann die Weltwirtschaftskrise.[109] Sie riss die Bevölkerung in Deutschland „aus all den Hoffnungen einer gesicherten Existenz"[110] heraus. Die Schuld an der Krise gab man dem bestehenden Staat und den Parteien, die ihn verkörperten.[111] Die Wirtschaftskrise steigerte sich daher zur Staatskrise. Am 27. März 1930 kam es zum Bruch der „Großen Koalition" von SPD, Zentrum, Bayerischer Volkspartei, DDP und DVP unter dem Reichskanzler *Hermann Müller*. Die letzten Stationen vor der Machtübertragung an *Hitler* waren die drei Präsidialkabinette. Ein Präsidialkabinett war ein Minderheitskabinett. Es stützte sich nicht auf eine parlamentarische Mehrheit, sondern war vom Vertrauen des Reichspräsidenten abhängig. Der Reichskanzler des ersten Präsidialkabinetts wurde der katholische Zentrumspolitiker *Heinrich Brüning*. Er hatte den Auftrag erhalten, das Präsidialkabinett unter Ausschluss der SPD zusammenzustellen. Der Plan war, mit Hilfe des Notverordnungsrechts nach Art. 48 Abs. 2 WRV[112] wirtschaftliche und sozialpolitische Maßnahmen durchzusetzen, die in der großen Koalition nicht durchsetzbar gewesen waren. *Brünings* Notverordnung vom 16. Juli 1930 wurde aber auf Antrag von SPD und KPD außer Kraft gesetzt (Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV). *Hindenburg* löste daraufhin den Reichstag auf (Art. 25 WRV). Bei den Neuwahlen am 14. September 1930, den sog. „Erbitterungswahlen", errang die NSDAP 107 Mandate (18,3 %). Sie wurde nach der SPD zur zweitstärksten Fraktion gewählt.[113] Die Parteien der großen Koalition verloren damit ihre absolute Mehrheit im Reichstag. Dies stürzte die SPD in ein „Dilemma zwischen Selbstpreisgabe und Preisgabe der Republik"[114]: Einerseits war sie vom Präsidialkabinett ausgeschlossen und andererseits konnte sie, ohne republikfeindliche Parteien einzubeziehen, keine politische Alternative anbieten. Die SPD entschied sich für die Selbstpreisgabe und tolerierte das Präsidialkabinett *Brünings*. Am 10. April 1932 kam es bei den Reichspräsidentenwahlen zur Wiederwahl *Hindenburgs*.[115] Den Erfolg

99 Siehe dazu *Huber* (Fn. 1), S. 309 f.

100 *Huber* (Fn. 1), S. 308.

101 *Huber* (Fn. 1), S. 309.

102 *Huber* (Fn. 1), S. 308.

103 Siehe oben Abschnitt III. 6.

104 *Walter Pauly*, Die Stellung der Weimarer Reichsverfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, 1999, S. 1 (12); differenzierend *Achim Kurz*, Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung 1919–25, 1992, S. 31 ff.

105 Siehe oben Abschnitt III. 6.

106 Zur generalklauselartigen Formulierung des Art. 48 WRV *Kurz* (Fn. 104), S. 32 f.

107 So auch *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 508; *Kotulla,* (Fn. 1), S. 613, Rn. 2392.

108 Zur Person *Stresemann* siehe *Sebastian Haffner,* Gustav Stresemann: ein deutscher Realist, in: Im Schatten der Geschichte. Historisch-politische Variationen aus zwanzig Jahren, 2. Aufl., 1985, S. 278 ff.

109 Eingehend zur Weltwirtschaftskrise *Ulrich Klug*, Die Weimarer Republik, 2006, S. 299 ff.

110 *Rosenberg* (Fn. 6), S. 197.

111 *Rosenberg* (Fn. 6), S. 197.

112 Zum Notverordnungsrecht siehe oben Abschnitt III. 6.

113 *Huber* (Fn. 24), S. 784.

114 *Gusy* (Fn. 8), S. 406.

115 *Ernst Rudolf Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsge-

hatte er zu einem großen Teil den Sozialdemokraten und Katholiken zu verdanken. Diese hatten ihn als „kleineres Übel“ gegenüber *Hitler* angesehen. *Hindenburg* machte *Brüning* für seine Unbeliebtheit bei rechten Wählern verantwortlich und drängte ihn daher zum Rücktritt.[116]

Nach dem Rücktritt *Brünings* ernannte *Hindenburg* am 1. Juni 1932 den Zentrumspolitiker *Franz von Papen* zum Reichskanzler. *Papen* berief in seine „Regierung der nationalen Konzentration“ überwiegend parteilose, aber gleich gesonnene Fachleute. Der DNVP-Vorsitzende *Alfred Hugenberg* und General *Kurt von Schleicher* waren die maßgeblichen Ideengeber *Papens*. Idee war es, die Nationalsozialisten zu „zähmen“[117]. Man versprach ihnen volle Freiheit des Agitierens und Neuwahlen. Im Gegenzug sollten sie das Präsidialkabinett *Papen* tolerieren.[118]

In diese Zeit fällt der sog. Preußenschlag: Die preußische Regierung unter dem Sozialdemokraten *Otto Braun* wurde mit einer auf Art. 48 Abs. 1, 2 WRV gestützten Notverordnung ihres Amtes enthoben. Preußens Polizei und innere Verwaltung wurden infolgedessen weit reichend „gesäubert“.[119] Begründet wurde der „Preußenschlag“ mit der Gefahr eines kommunistischen Umsturzversuches, den die preußische Regierung durch ihr Verhalten begünstigte.[120] In Wirklichkeit sollte jedoch die „letzte starke republikanische Bastion“[121] zerstört und die Macht des Präsidialkabinetts vergrößert werden.[122] Am 2. Dezember 1932 trat *Papen* zurück. Er hatte zuvor Staatsstreichspläne gehegt, die von *Schleicher* und damit auch von der Reichswehr aber abgelehnt wurden.[123] Nach *Papens* Rücktritt wurde *Schleicher* noch am selben Tag von Hindenburg mit der Bildung eines neuen Präsidialkabinetts beauftragt. *Schleicher* versuchte, die Unterstützung eines parteiübergreifenden Bündnisses von Gewerkschaften, Verbänden und dem sozialistischen Flügel der NSDAP zu gewinnen. Das Misstrauen gegen ihn war jedoch zu groß. Er scheiterte. Am 28. Januar 1933 gab *Schleicher* auf.[124] *Hindenburg* ernannte am 30. Januar 1933 *Hitler* zum Reichskanzler.

VI. Anteil der Weimarer Reichsverfassung am Scheitern

Bei einer Sichtung des Forschungsstandes kam man im Jahre 1979 auf insgesamt 115 „Belastungsfaktoren“, die das Scheitern der Weimarer Republik mitverursacht haben könnten.[125] Einige dieser Belastungsfaktoren sind bereits deutlich geworden[126]: die Weltwirtschaftskrise, der Tod *Stresemanns* und ein überforderter Reichspräsident. Zu den Belastungsfaktoren der Weimarer Republik gehörten womöglich auch institutionelle Mängel der Weimarer Reichsverfassung[127]. Zu nennen sind hierbei vor allen Dingen das Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel, die Volksabstimmungen und der Notstandsartikel 48 WRV: Das Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel trug zur Parteienzersplitterung und damit zur Kompromissunfähigkeit im Reichstag bei;[128] die Volksabstimmungen missbrauchten demokratiefeindliche Kräfte für demagogische Kampagnen[129] und zeitigten daher eine „mittelbare, vorwiegend zersetzende Wirkung“[130]; Art. 48 WRV schließlich war äußerst missbrauchsanfällig und gab dem Reichspräsidenten ein zu großes Gegengewicht zum Parlament.[131]

Wie auch immer man aber diese Institute der Weimarer Reichsverfassung im Einzelnen bewertet, so ist man sich doch weitgehend einig darüber, dass sie nicht die wesentlichen Gründe für das Scheitern der Weimarer Republik darstellten.[132] Ein wesentlicher Grund für das Scheitern der Weimarer Republik war stattdessen die fehlende Unterstützung der Republik in weiten Teilen des Parteienspektrums und der Bevölkerung.[133] Von den Parteien der Weimarer Republik befürworteten einzig die Parteien der gemäßigten Linken die Republik. Die kommunistische Linke wollte eine ganz andere Republik, eine Rätediktatur, und die gesamte Rechte, auch die gemä-

schichte, Bd. 4, 3. Aufl., 1991, S. 182.

116 Instruktiv dazu *Joachim Fest*, Hitler. Eine Biographie, 9. Aufl., 2006, S. 462 ff.; siehe auch *Huber* (Fn. 24), S. 972.

117 *Golo Mann*, Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, 10. Aufl., 2004, S. 770.

118 *Mann* (Fn. 117), S. 784.

119 Zusammenfassend dazu *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 518 f.

120 *Huber* (Fn. 115), S. 563.

121 *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 523.

122 So auch *Fest* (Fn. 116), S. 493 f.; *Willoweit* (Fn. 5), S. 381.

123 Instruktiv *Sebastian Haffner*, Hitlers Machtergreifung, in: Im Schatten der Geschichte. Historisch-politische Variationen aus zwanzig Jahren, 2. Aufl., 1985, S. 154 f.; *Fest* (Fn. 116), S. 507 ff.

124 Eingehend dazu *Mann* (Fn. 117), S. 792 ff.; *Haffner* (Fn. 123), S. 153 f.

125 *Hagen Schulze*, Das Scheitern der Weimarer Republik als Problem der Forschung, in: Hagen Schulze (Hrsg.), Weimar. Selbstpreisgabe einer Republik, 1980, S. 23 (29 ff., 37 ff.).

126 Siehe oben Abschnitt V.

127 Siehe einerseits *Gerd Roellecke*, Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung. Der Staat, Bd. 35 (1996), S. 599 ff.; und andererseits *Ernst Friesenhain*, Zur Legitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung, in: Hagen Schulze (Hrsg.), Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. 1980, S. 81 ff.

128 *Roellecke* (Fn. 127), S. 605.

129 Zu denken ist insbesondere an die Volksabstimmung über den Young-Plan im Jahre 1929, infolgedessen sich zum ersten Mal die radikale Rechte mit den nationalkonservativen Kräften vereinigte. Siehe dazu *Fest* (Fn. 116), S. 386 ff.

130 *Karsten Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, 1991, S. 205.

131 Statt vieler *Roellecke* (Fn. 127), S. 612.

132 So sagt selbst *Roellecke* (Fn. 127), S. 600: „Deshalb ist die Weimarer Republik wahrscheinlich nicht an ihrer Verfassung zugrunde gegangen“.

133 *Schulze* (Fn. 125), S. 33; *Hans Schneider*, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, in: Josef Isensee/Paul Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987, S. 85 (137).

ßigte Rechte, wollte letzthin immer noch die Monarchie.[134] Für die fehlende Unterstützung der Weimarer Republik gab es eine Anzahl von Gründen. Ein Grund war der „Geburtsmakel“[135] der Weimarer Republik, d. h. die Entstehung aus einer Kriegsniederlage. Der Versailler Vertrag, also die als ungerecht empfundenen Reparationsforderungen, die einseitige Kriegsschuldzuweisung an Deutschland, die Gebietsverluste und das Verbot, Österreich entsprechend seinem Willen ins Reich zu integrieren, wurden der neuen Republik angelastet.[136] In den 14 Jahren ihrer Existenz schaffte es die Weimarer Republik nicht, diesen Geburtsmakel abzulegen. Der Republik gelang es nicht, den Großteil der Parteien und der Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die bestehenden politischen Institutionen und ihr verfassungsmäßiges Zusammenspiel trotz ihrer Mängel doch die unter den konkreten Verhältnissen bestmöglichen waren.[137] Ein weiterer Grund für die fehlende Unterstützung der Weimarer Republik war die durch den Zusammenbruch der Monarchie entstandene Identifikationskrise großer Teile der Gesellschaft. Die Monarchie war nicht nur eine Staats- und Regierungsform, sondern für viele auch „der geistig-politische Inhalt, der als Rückhalt und Grundlage der Einheit des Gemeinwesens erlebt worden war. (…) Ohne den Rahmen, den die Monarchie gegeben hatte, (…) war auf einmal alles diskutabel geworden“[138].

134 So etwa *Haffner* (Fn. 123), S. 138 f.

135 *Ernst-Wolfgang Böckenförde,* Weimar – vom Scheitern einer zu früh gekommenen Demokratie, DÖV 1981, 946 (949).

136 Siehe dazu *Pauly* (Fn. 104), 1999, S. 4.

137 So auch *Frotscher/Pieroth* (Fn. 14), Rn. 529.

138 *Böckenförde* (Fn. 24), S. 25 f.

VII. Zusammenfassung

Die Weimarer Reichsverfassung war von fünf Grundprinzipien bestimmt: dem Republik-, Demokratie-, Rechtsstaats-, Unitarismus- und Sozialstaatsprinzip. Im Amt des Reichspräsidenten berührte sich das Republikprinzip mit dem Demokratie- und Unitarismusprinzip. Das Republikprinzip und, zumindest auf Verfassungsebene, auch das Sozialstaatsprinzip stehen nicht in der Tradition der Paulskirchen- oder Bismarckverfassung. Die anderen drei Grundprinzipien stellen entweder eine kontinuierliche Fortentwicklung der Bismarckverfassung oder eine Rückbesinnung auf die Paulskirchenverfassung dar. Mögliche Belastungsfaktoren für die Weimarer Republik waren insbesondere drei Institute der Weimarer Reichsverfassung: das Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel, die Volksabstimmungen und der Notstandsartikel 48 WRV. Der Anteil der Weimarer Reichsverfassung am Scheitern der Weimarer Republik ist aber insgesamt als gering einzustufen. „Hätte es im Weimarer Reich politische Parteien gegeben, wie sie die parlamentarische Demokratie voraussetzt, und hätte das Volk in den Wahlen solchen demokratischen, kompromissbereiten und koalitionsfähigen Parteien die Mehrheit der Stimmen gegeben, so hätte die Republik auch mit dieser Verfassung Bestand haben können“.[139]

139 *Friesenhain* (Fn. 127), S. 81.