

EDITORIAL

Die Weimarer Verfassung vor ihrem 100-jährigen Jubiläum

Die Fülle von publizistischen Neuerscheinungen und Aufsätzen, die aus Anlass großer Jubiläen erscheinen, bringt gewiss viel Routine und Auftragsarbeiten hervor. Gleichwohl ist mit der Bündelung von Publikationen auf ein großes historisches Ereignis auch die Chance für neue Sichtweisen verbunden. Selten ist die Chance, überkommene Verständnisse in Frage zu stellen und zu verändern, größer als im Rahmen einer solchen Jubiläumsliteratur und der vorübergehend hohen Aufmerksamkeit. Das anstehende Hundertjahre-„Jubiläum“ des Erlasses der WRV vom 11. August 1919 könnte und sollte ein Beispiel für eine solches Nachdenken über die möglichen unterschiedlichen Perspektiven und vielleicht auch für eine Veränderung der Sicht auf die Weimarer Verfassung werden.

1) Wie kaum eine andere politische und verfassungsrechtliche Epoche sind die Weimarer Republik und ihre Verfassung einseitig auf die eine Frage ihres politischen Scheiterns und auf deren angebliche Ursachen verengt worden. Natürlich ist diese Fixierung in der Gegenwart längst nicht mehr so stark wie in den ersten Jahrzehnten nach 1949, wo die Entgegensetzung des Grundgesetzes gegen die gescheiterte Weimarer Verfassung geradezu zum neuen Selbstverständnis und zur Versicherung einer besseren Zukunft wurde. Zwar ist schon länger eine Blickveränderung in Gang gekommen. Das Jubiläum sollte ein guter Anlass sein, die Fixierung auf das letztlich Scheitern zu überwinden und die Weimarer Republik sowie ihre Verfassung wie jede andere deutsche und ausländische Verfassung als eigenständige Epoche zu verstehen, und sie umfassend und mehrdimensional in ihren Leistungen und in ihren Niederlagen zu analysieren.

Ein solches Plädoyer für einen Perspektivenwandel ist auch für die Weimarer Verfassung selbst immer noch geboten, zu sehr ist ihr Bild als einer Gegenverfassung, als *der* Gegenverfassung zum Grundgesetz verwurzelt. Es wirkt nach, dass die WRV in den ersten Jahrzehnten nach 1945/49 fast ausschließlich als – negative – Referenzverfassung und Folie für das Grundgesetz gedient hat und sich darin das Interesse an ihr erschöpft hat. So wurden Listen von Verfassungsartikeln der WRV mit den angeblichen Fehlern und Gründen für das Scheitern aufgestellt. Spiegelbildlich dazu gab es Listen von Grundgesetzartikeln, die jene Fehler beseitigt und das GG in eine wetterfeste und zukunftssichere Verfassung verwandelt habe sollten.

Revisionsbedürftig ist dabei auch die Annahme oder die Unterstellung, dass einzelne Normen wesentlich für die Entwicklung und das Schicksal einer Verfassung verantwortlich sind. Kein Zweifel, verfassungsrechtliche Normen sind bedeutungsvoll für die Staatspraxis; dass sie aber das vielfältig verflochtene Gesamtgeschehen einer politischen Epoche steuern könnten, geht an den Wirkungsmöglichkeiten des Verfassungsrechts weit vorbei. Der verfassungsgeschichtliche Blick auf Weimar muss deshalb zu allererst einen realistischen Blick darauf haben, was eine Verfassung bewirken kann und was sie nicht steuern kann.

2) Die Auswirkungen von Verfassungsartikeln auf das politische Leben sind auch keineswegs einlinig, wie es die traditionelle Ansicht über die „Schuld“ von bestimmten Verfassungsbestimmungen für das Schicksal der Weimarer Republik unterstellen. Dies lässt sich an einer der berühmtesten und zugleich berüchtigtsten Bestimmungen der WRV exemplarisch zeigen und zwar an Art. 48 Abs. 2 WRV. Er wurde in den Jahren um und nach 1930 als Diktaturartikel gekennzeichnet und dann auch weitgehend so gehandhabt. Später diente er vielen Autoren und der allgemeinen Publizistik als Hauptangeklagter für das Scheitern der Weimarer Republik. Aber dieser Artikel hat nicht nur in den Jahren von 1930–1933 eine Rolle gespielt, er ist auch schon vorher häufig angewendet worden. In den Jahren 1919 bis 1925 wurde nämlich der Belagerungszustand mindestens 13 Mal quer durch die Republik verhängt. Reichspräsident Ebert erließ 136 Verordnungen gestützt auf Art. 48 Abs. 2 WRV, darunter waren Verordnungen „zum Schutze der Republik“.

Diese Ereignisse illustrieren die Offenheit von Normen. Diese zeigt sich sowohl in der Interpretation (große Ausdehnung zwischen 1919 und 1930) wie auch in der Reaktion auf geschichtliche Lagen und Kontexte. Was ein Notstandsartikel „hergibt“, hängt von vielem ab, auch davon, ob ihn ein Reichspräsident Ebert oder ein Reichspräsident Hindenburg anwendet und ob sich der jeweilige Präsident der Akzeptanz für seine Maßnahmen bei einer hinreichend großen Anhängerschaft sicher sein kann. Einmal diente Art. 48 Abs. 2 WRV der anfänglichen Stabilisierung, das andere Mal der Destabilisierung der Republik, beide Male aber hing das Gesamtergebnis von zahlreichen zusätzlichen Faktoren und vielen Kontexten ab. So verwandelt sich die hergebrachte Behauptung, dass die Weimarer Verfassung in verhängnisvoller Weise sehr fehlerhaft gewesen sei, in eine ganz andere Alternative: War die WRV eine *missglückte* Verfassung oder war sie eine *unglückliche* Verfassung, so die treffende Kurzfassung von *Dieter Grimm*, die die Antwort zugunsten der letzteren Alternative nahelegt. „Missglückt“ beurteilt allein nach den Normen. „Unglücklich“ kann urteilen, wer auf das Verfassungsrecht in seinen vielen Kontexten blickt.

3) Statt einzelne Normen, überhaupt Normen für die Entwicklung der Weimarer Republik verantwortlich zu machen, muss die Gesamtheit der Umstände und der historischen Lagen herangezogen werden, also – idealiter – die Gesamtheit des politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kultu-

rellen Kontext in Betracht gezogen werden. Daraus folgt eine erste Maxime für Jubiläumsbetrachtungen: Die Weimarer Verfassung ist eine eigenständige Verfassung, der wie jeder anderen Verfassung (verfassungs)geschichtliches Interesse in all ihren Problemlagen und Leistungen entgegengebracht werden soll. Die Weimarer Verfassung ist, wie ebenfalls jede andere Verfassung, aus ihrer Zeit heraus zu verstehen und deshalb als Verfassung in ihren vielfachen inneren und äußeren Kontexten zu analysieren.

Mit dieser ersten und grundsätzlichen Kontextualisierung kommen schon die gesamten historischen Lagen Deutschland nach 1919 in den Blick und damit geraten wie selbstverständlich auch vergleichbare Situationen in anderen neuen Staaten und Demokratien nach 1918 ins Blickfeld. Damit weitet sich notwendigerweise auch das ursprüngliche Thema des Scheiterns der WRV zu einem größeren gesamteuropäischen Feld: Nach 1918 entstanden nämlich zehn neue Staaten, es gab eine Demokratisierungswelle. Zwischen 1919 und 1939 verwandelten sich aber auch 14 europäische Staaten in autoritäre Regime. Mit dieser letzten Zahl – sie ist eine erschreckende Zahl – wird der geschichtliche Blick frei für die Strukturprobleme der Zwischenkriegszeit und darüber hinaus für verbreitete Schwierigkeiten von Demokratisierungsprozessen generell. Der Bezug zu und der Vergleich mit den (süd)osteuropäischen Staaten nach 1990 drängt sich ebenfalls auf. Auch bei ihnen ist der Weg zur Demokratie und der Weg in der Demokratie keineswegs ein gerader Fortschritts Pfeil, sondern er ist mit Rückschlägen und z. T. mit deutlichen Systemveränderungen in Richtung autoritäre Regime versehen. Das Gelingen oder Misslingen von *Demokratisierungsprozessen* ist das eigentliche umfassende Thema: Demokratisierungsprozesse sind wissenschaftlich gesehen ein Überschneidungsfeld vielfältiger disziplinärer Interessen. Die Weimarer Republik und ihre Verfassung bilden einen Teil des breiteren Themas. Für die Weimarer Republik soll im Folgenden das Thema Demokratisierungsprozesse in einigen Schritten weiter konkretisiert werden.

4) Als europäisches Wendejahr hat das Jahr 1918 eine bemerkenswerte breite Veränderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen gebracht: Die Epoche der Zwischenkriegszeit begann mit einem großen Schub an neuen Verfassungen und Demokratien. Es waren Jahre einer der größten Verfassungs- und Demokratisierungswellen. Aber Demokratien müssen bei den Bürgern und Bürgerinnen ankommen. Von allen Staatsformen muss gerade die Demokratie ihrem Anspruch und ihren Existenzbedingungen nach von unten getragen werden. Akzeptanz und Zustimmung mögen in Monarchien gering ausfallen können, in der Demokratie müssen sie zentral sein. Zu fragen ist also nach den Einstellungen der Einzelnen in der Weimarer Republik. Sind viele von ihnen während des Umbruchs und des Übergangs zur Demokratie sozusagen über Nacht aus langjährigen Anhängern der Monarchien zu Republikanern und Demokraten geworden? Wie viele waren auf dem Weg dazu? Hatten sie wenigstens genug Zeit und günstige Umstände, um zu Demokraten zu werden, die die Vorteile dieser Herrschaftsform schätzen, aber auch auf ihre Schwierigkeiten in der Praxis vorbereitet waren?

Solche Fragen werden zu selten gestellt und selten näher untersucht. Eine Ursache dafür dürfte in einer nicht weiter befragten Annahme liegen, nämlich in der Annahme, dass ein Volk, das die Chance erhält, nach einem monarchischen oder diktatorischen Regime zur Demokratie übergehen zu können, diese Chance doch begeistert ergreifen wird, schließlich hat Demokratie normativ und werttheoretisch den höchsten Rang. Der Weg zu ihr ist der Weg des Fortschritts. Umso größer dann die Verwunderung damals und auch noch heute darüber, dass viele dieser Völker bald der autoritären Versuchung anheimfielen.

Verkannt wurde damals und oft auch heute noch bei der Beurteilung der Weimarer Republik: Der Weg zur Demokratie ist kein Selbstläufer. Demokrat wird man nicht durch eine Proklamation der Verfassung, sondern – neben vielem anderem – auch durch Selbst-Erziehung. Ob es in Weimar vom Anfang an und im Verlauf der Jahre genug Republikaner und Demokraten gegeben hat, ist deshalb eine zentrale Frage. Allein durch den Blick auf Wahlergebnisse kann sie nicht ausreichend beantwortet werden. Parallele Fragen sind an die Demokratisierungsprozesse in andern Staaten in den zwanziger Jahren und in der Gegenwart zu stellen. Ob die Zustimmung zur Demokratie und zu den demokratischen Aushandlungs- und Ausgleichsprozessen ausreichend war, ist für Weimar dieselbe zentrale Frage, wie für einige europäischen Staaten hundert Jahre später.

Bei alledem ist nochmals hervor zu heben: Der Wechsel zur Demokratie ist nicht allein deshalb gesichert, weil Demokratie ein hoher Wert ist. Was bei allen Verfassungsprinzipien gilt, ist in besonderem für das Demokratieprinzip einschlägig: Damit ein normatives Prinzip erfolgversprechend ist, müssen zahlreiche *Verfassungsvoraussetzungen* und im Weiteren der Wille und die Kraft zur Verwirklichung vorhanden sein. So gesehen, erschöpft sich das Demokratieprinzip am wenigsten darin, auch ein verfassungsrechtlicher Maßstab für die Entscheidung von staatsrechtlichen Fällen sein zu können, sondern es ist ein Verfassungsprinzip, das in der Verwirklichung und durch die Verwirklichung lebt. Seinem innersten Gehalt nach kann das normative Prinzip der Demokratie natürlich nicht nur von oben her, durch entsprechendes Handeln der Verfassungsorgane, realisiert werden. Die Akzeptanz der Demokratie durch die oberste Staatsführung und die Parteien ist gewiss wichtig. Noch wichtiger und unerlässlich ist es für die Demokratie, die Herrschaft von unten bedeutet, dass die erforderlichen demokratiefördernden Einstellungen von den einzelnen Bürgern und Bürgerinnen ausgebildet und praktiziert werden. Für die Verwirklichung des normativen Demokratieprinzips sind nicht-normative Voraussetzungen wie Zustimmung, Akzeptanz und Eingeeübtsein in demokratische Prozesse mit ihren Höhen und Tiefen grundlegend. Diese Prozesse und die Verlaufsmuster der Auffassungen der einzelnen gilt es näher und vertiefter zu erfassen und zwar im Hinblick auf die drei Phasen der Weimarer Republik.

5) Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Prozesse des Übergangs. Weil es sich häufig um einen revolutionären oder jedenfalls sehr beschleunigten

Übergang handelt, verdeckt der erste Blick die viel komplizierteren Abläufe. Der rasche Sieg der neuen demokratischen Ordnung, die Aufmärsche und der Jubel des Aufbruchs lassen die Frage, wie viele Menschen diesen Wandel zunächst mitgetragen haben, verstummen. Die Bilder von der siegreichen Freiheit – „Die Freiheit führt das Volk“ – suggerieren einen schnellen und vollständigen Erfolg der Demokratie. Mit der formellen Ablösung der alten und der Proklamierung der neuen Ordnung sind aber keineswegs die Probleme und Schwierigkeiten beseitigt; ausschlaggebend ist die Verlaufskurve der Zustimmung oder der Distanz zur neuen demokratischen Ordnung. Für die darauf folgenden Jahre kommt alles daraus an, ob sich – begünstigt durch zum Beispiel wirtschaftliche Erfolge oder äußere Unterstützung – demokratische Verhaltensweisen und Einstellungen ausbilden und verfestigen können oder ob sich langsam – etwa im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Stagnation – langsam eine Abwendung und Abkehr von der Demokratie breit macht. Diese Bewegungen innerhalb der Demokratisierung, das Auf und Ab, gilt es zu erforschen. Dies ist nicht nur ein Feld der nur allgemeinen Geschichte, sondern auch ein Thema von Verfassungsgeschichte. Das Verfassungsprinzip der Demokratie ist immer nur so viel „wert“, wie Demokratie gelebt wird und wie sie bei den Bürgern und Bürgerinnen verwurzelt ist.

Über die mittlere Phase, die „guten“ Jahre Weimars (1923/4–1929) sollte man nicht so schnell hinweggehen oder meinen, dass alles bekannt wäre. Man wird sonst leicht Opfer des eigenen Blicks ex post. *Ulrich Herbert* beschreibt sie als Jahre einer prekären Stabilisierung. Beide Elemente dieser Kennzeichnung sind verfassungsgeschichtlich relevant, etwa im Hinblick auf die Regierungsfähigkeit und -befähigung von Parteien und Koalitionsregierungen. Die dritte Phase (1929–1933) letztlich bildet ein Lehrstück, wie sich unter dem Stress von Krisen und Belastungen die Auslegung von Verfassungstexten verändert und verbogen wird, die – schlechten – Kontexte triumphieren.

Zerlegt man das generelle Konzept der Demokratisierungsprozesse in seine einzelnen Bestandteile und Problemkreise, dann ergibt sich schon für die Weimarer Zeit eine hohe Komplexität. Schaut man auch auf mögliche Parallelen für den Aufstieg und Verfall von Demokratisierung in anderen Staaten, zeigt sich ein überaus komplexes Feld. Man mag dies als die Stunde von Theoriebildung ansehen wollen. Aber die Faktoren und die zu berücksichtigenden spezifischen Lagen und Probleme sind sehr vielfältig, so dass der immer auch generalisierende und selektierende Zugang von Theorien bald an seine Grenzen stößt. Beim verfassungsgeschichtlichen Vergleichen zeigt sich nämlich, dass die Ergebnisse desto unterschiedlicher ausfallen, je tiefer die Analyse vordringt. Jedenfalls lässt sich aus der sozusagen induktiven und von „unten“ ansetzenden historischen Analyse einer konkreten Epoche wie der Weimarer Republik viel über die zugrundeliegenden Prozesse erfahren. Und schließlich kann man nicht sagen, dass die wirklichen kritischen Punkte der Weimarer Republik reine Geschichte wären.

Rainer Wahl