



Friedhelm Köster (Autor)

**Entstehungsgeschichte der
Grundrechtsbestimmungen des zweiten Hauptteils
der Weimarer Reichsverfassung in den Vorarbeiten
der Reichsregierung und den Beratungen der
Nationalversammlung**

Friedhelm Köster

**Entstehungsgeschichte
der Grundrechtsbestimmungen des zweiten
Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung
in den Vorarbeiten der Reichsregierung
und den Beratungen der Nationalversammlung**



Cuvillier Verlag Göttingen

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/3273>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

A. Einleitung

Am 31. Juli 1919 verabschiedete die Nationalversammlung die neue Reichsverfassung. In ihrem zweiten Hauptteil waren die "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" normiert. Der Katalog der Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung erfuhr während des Entstehungs- und Beratungsprozesses im Vergleich zu anderen Verfassungsabschnitten die quantitativ größten Änderungen. Während die im Reichsamt des Innern vom 9. bis 12. Dezember 1918 tagende Kommission für den ersten Entwurf einer Reichsverfassung lediglich drei Grundrechte vorsah, enthielt die Weimarer Reichsverfassung einen eigenen zweiten Hauptteil über "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen", der in fünf Abschnitte untergliedert war. Die vorliegende Arbeit will einen Beitrag zur Entstehungsgeschichte dieses Hauptteils leisten. So soll mit der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen werden, die Entstehungsgeschichte der Grundrechtsbestimmungen im zweiten Hauptteil, beginnend mit den Vorarbeiten der Reichsregierung, über die Beratungen im Plenum der Nationalversammlung, im Verfassungsausschuß sowie im Unterausschuß für Grundrechte, nachzuzeichnen. Den Mittelpunkt der Arbeit stellt ein detailliertes Nachverfolgen des Prozesses der Entstehung dieser Bestimmungen im zweiten Hauptteil von der Beauftragung des liberalen Staatsrechtslehrers Hugo Preuß durch die Reichsregierung zur Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs bis zur Verabschiedung in der Nationalversammlung dar. Aufgabe der vorliegenden Arbeit ist also die Untersuchung eines Teils des Verfassungsgebungsprozesses im engeren Sinne. Dementsprechend fokussiert diese Arbeit ihre Untersuchung zunächst auf die Vorarbeiten innerhalb der Reichsregierung, als nahezu zwangsläufige Vorbereitung jedes großen Gesetzgebungswerkes, um dann den eigentlichen parlamentarischen Verfassungsgebungsprozeß bzgl. der Grundrechte im zweiten Hauptteil der Weimarer Reichsverfassung auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Quellen nachzuzeichnen. Die folgende Untersuchung geht also von den an der Entstehung direkt Beteiligten aus, und zeichnet hiervon ausgehend den politischen Entstehungsprozeß nach.

Verfassungen sind kein Produkt der reinen Theorie, sondern Ergebnisse einer bestimmten historischen Situation und der in ihr gegebenen Möglichkeiten. Als eine Bedingung des historischen Entstehungsprozesses werden die Grundrechtsvorstellungen der fünf großen politischen Fraktionen im Reichstag vor 1918 und der späteren Nationalversammlung

beschrieben. Hierdurch wird einerseits deutlich, von welchem Vorverständnis die einzelnen Abgeordneten ausgingen und andererseits inwieweit sich die Einstellungen der politischen Fraktionen zu den Grundrechten in den Beratungen wiederfinden oder sogar Eingang in den Verfassungstext gefunden haben. Ausgeklammert werden in der Untersuchung die institutionellen Garantien innerhalb des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung. Bei diesen handelt es sich auch nach heutiger Auffassung nicht um Grundrechte. Sie verdanken ihre Stellung innerhalb des zweiten Hauptteils zum einen der Sachnähe zu dortigen Regelungen und zum anderen den Bestrebungen einiger Parteien ihnen durch die Aufnahme in den Grundrechtsteil verfassungsmäßigen Schutz zu gewähren. Auf die Darstellung der Genese des Rechtes der Selbstverwaltung der Gemeinden in Artikel 127¹, den Garantien des Berufsbeamtentums in den Artikeln 128 bis 131 im zweiten Abschnitt über das Gemeinschaftsleben wurde dementsprechend verzichtet. Das gleiche gilt für die institutionellen Garantien in den kirchen- und schulpolitischen Artikeln 136 bis 141 und 143 bis 149 der Weimarer Reichsverfassung². Im fünften Abschnitt konnte folgerichtig die institutionelle Garantie der Arbeiter- und Wirtschaftsräte in Artikel 165 hier keine Berücksichtigung finden³. Obwohl der größte Teil der Arbeit aus der Analyse der Beratungen der Nationalversammlung besteht, wäre eine Beschränkung lediglich auf den Entstehungsprozeß im Verfassungsausschuß und im Plenum der Nationalversammlung für die Lösung der Aufgabe unzureichend gewesen. Ihr Entstehungsprozeß umfaßt einen weitergehenden Zeitraum. Er umfaßt den gesamten Zeitraum von der Novemberrevolution bis zur Verabschiedung der Reichsverfassung am 31. Juli 1919. Die Weimarer Reichsverfassung stellt aber auch nicht einfach das Produkt theoretischer Betrachtungen einer Gruppe von Verfassungsexperten dar, die aus dem Nichts heraus das Modell eines demokratisch - sozialen Rechtsstaates schufen. Die Entstehungsgeschichte der gesamten Verfassung war auch durch die realpolitischen Gegebenheiten und Vorentscheidungen wie durch die Erfahrungswerte und die Interessenlagen der beteiligten Personen und

¹ siehe hierzu Graßmann, Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung, Lübeck 1965.

² zu deren Entstehungsgeschichte sei auf Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, Düsseldorf 1996 verwiesen.

³ zur Entstehungsgeschichte dieser Norm sei auf Völtzer, Der Sozialstaatsgedanke in der Weimarer Reichsverfassung, Freiburg Diss.jur. 1992 sowie Riedel, Der Rätegedanke in den Anfängen der Weimarer Republik und seine Ausprägung in Art. 165 WRV, Göttingen Diss.jur. 1991 verwiesen.

Gruppen geprägt⁴. Dementsprechend stellt die Untersuchung nach den Entstehungsbedingungen der Weimarer Republik durch die Novemberrevolution zuerst die Situation der Grundrechte und die Haltung der politischen Parteien zur Frage der Grundrechte während der Zeit des Kaiserreichs dar. Im Anschluß daran werden die Einflüsse der Novemberrevolution auf das deutsche Parteiensystem bis zur Wahl der Nationalversammlung dargestellt. Danach wird die Entstehungsgeschichte der Grundrechtsbestimmungen in den Regierungsentwürfen von Hugo Preuß nachgezeichnet, dessen letzter Entwurf dann als Grundlage der Beratungen in die Nationalversammlung eingebracht wurde. Der letzte und größte Teil der Untersuchung widmet sich dem eigentlichen parlamentarischen Entstehungsprozeß der Verfassung in der Nationalversammlung. Nach Darstellung der ersten Lesung in der Nationalversammlung werden die Arbeiten des Verfassungsausschusses zu den Grundrechtsbestimmungen inklusive des ihm unterstellten Unterausschusses für die Grundrechte nachgezeichnet. Den Abschluß der Untersuchung bilden die zweite und dritte Lesung der Grundrechtsbestimmungen im Plenum der Nationalversammlung, an dessen Ende die Verabschiedung auch des zweiten Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung stand. Trotz des tiefgreifenden Einschnitts in die deutsche Geschichte, den die Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung darstellte, hat die historische Forschung dem Prozeß der Verfassungsschöpfung in den Jahren 1918/19 bisher nur ein dürftiges Interesse entgegengebracht⁵. Dieses ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, daß der Parlamentarische Rat bei der Schaffung des Grundgesetzes immer wieder kritisch auf die Verhältnisse der Weimarer Verfassung geschaut hat und einige Bestimmungen mehr oder weniger unverändert übernommen hat. Eine umfassende Monographie zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung liegt bisher nicht vor. Und auch E.R.Huber geht beispielsweise in seinem Werk zur deutschen Verfassungsgeschichte nur relativ kurz auf den Verfassungsgebungsprozeß ein. Die zeitgenössischen Darstellungen beruhen auf einer nur schmalen Quellengrundlage. Insgesamt ist die Fachliteratur, im Gegensatz zur Epoche des Endes der Weimarer Republik, auf deren verfassungsmäßige Anfänge nur sehr dürftig eingegangen. Als besondere Schwierigkeit kommt hinzu, daß sehr wichtige Quellen zur Entstehungsgeschichte des zweiten Hauptteils

⁴ Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, S.XV.

⁵ So auch Kolb, Die Weimarer Republik, S.169 sowie Fenske in: AöR 1996, S.26.

bis 1989 im Zentralen Staatsarchiv der DDR lagerten und nur äußerst schwer zugänglich waren. Ohne diese ist aber die so wichtige Arbeit des Unterausschusses kaum nachvollziehbar. Dementsprechend wurde sogar teilweise bis in die Gegenwart die Existenz des Unterausschusses für die Grundrechte in der Literatur bestritten. Aber auch die Aussagekraft der Quellen selbst ist teilweise recht gering, denn bei den Protokollen handelt es sich größtenteils um handschriftliche Ergebnisprotokolle. Die Schwierigkeit bestand deshalb auch darin, aus verschiedensten einzelnen Überlieferungen und einer sehr schmalen Quellengrundlage ein Gesamtbild der Arbeit des Unterausschusses zu erstellen.

B. Die allgemeinen historisch - politischen Voraussetzungen zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung entstand nicht "im luftleeren" Raum. Diese erste demokratische Verfassung Deutschlands verdankt konkret ihre Entstehung jener revolutionären Situation, die aufgrund der militärischen Niederlage im November 1918 entstanden war. Die sozialen Strukturen, der politische Ideenhaushalt der Verfassungsschöpfer und die wechselnden politischen Konstellationen bilden das Bedingungsgeflecht, aus dem eine Verfassung entsteht⁶. Die Entstehung und die Gestaltung der Weimarer Reichsverfassung verlief in einem vielschichtigen Prozeß. Sie stellte - trotz ihres nicht zu verkennenden idealtypischen Charakters - nicht einfach das Produkt von theoretischen Betrachtungen einer Gruppe von Verfassungsexperten dar, die aus dem Nichts heraus das Modell eines demokratisch- sozialen Rechtsstaates schufen. Vielmehr wurde sie in entscheidendem Maße durch die realpolitischen Gegebenheiten und Vorentscheidungen wie durch die Erfahrungswerte und die Interessenlage der direkt oder indirekt an ihrer Entstehung beteiligten Personen und Gruppen geprägt. Ihr Entstehungsprozeß umfaßt somit nicht allein die Spanne der Verfassungsberatungen in der Nationalversammlung an Februar 1919. Er umgreift vielmehr den gesamten Zeitraum von der Novemberrevolution bis zur Verabschiedung der Reichsverfassung am 31. Juli 1919. Dabei muß aber immer berücksichtigt werden, daß innenpolitische Wirren sowie außenpolitische Schwierigkeiten den Hintergrund für die Verfassungsberatungen bildeten. Zugleich erschienen die machtpolitischen Grundlagen, auf der die neuen Reichsgewalten

⁶ so zutreffend in: Rürup, Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung, S.219.

standen, stets unsicher bzw. bedroht⁷. Um den Entstehungsprozeß der Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung verstehen zu können, bedarf es aber vorab einer Erläuterung der allgemeinen historischen Gegebenheiten, die zur Schaffung einer neuen Verfassung führten.

I. Die Entstehungsbedingungen der Weimarer Republik

1. Die innenpolitische Situation im Deutschen Reich

Die Weimarer Reichsverfassung löste nicht einfach die konstitutionelle Monarchie deutscher Prägung ab, wie sie sich im 19. Jahrhundert entwickelt hatte. Die Reichsverfassung von 1871 hatte sich bereits bis zum Oktober 1918 in den meisten zentralen Punkten aufgelöst. Schon vor dem ersten Weltkrieg wurde die politische Ordnung des Reiches erheblich umgestaltet⁸. Dieses geschah weniger durch formelle Verfassungsänderungen sondern eher in einem stillen, aber kontinuierlichen Wandel. So verschoben sich die Kompetenzen zwischen den Ländern und dem Reich. Beispielsweise waren inzwischen die wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen Sache der Reichsgewalt.

Auch hatte sich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung seit der Reichsgründung von 1871 verschoben. In der Reichsverfassung von 1871 als auch im preußischen- sowie dem Wahlrecht des Reiches wurde dies jedoch nicht berücksichtigt. Die immer größer werdende Arbeiterschaft drängte auf politische Mitbestimmung; das allgemeine politische Interesse wuchs, aber Einfluß auf wichtige Entscheidungen hatten Bevölkerung, Parteien und Parlament nicht⁹.

Durch den Ausbruch des ersten Weltkrieges im Jahre 1914 gelang es den politischen Kräften noch einmal im Rahmen der sogenannten Burgfriedenspolitik die Probleme der Innenpolitik hinter die Außenpolitik, d.h. Kriegspolitik zurückzustellen. "Burgfrieden" bedeutete dabei den Verzicht auf Austragung parteipolitischer Gegensätze sowie konfessioneller Spannungen, klassenpolitischer Konflikte und verbandspolitischer Interessenstreitigkeiten für die Dauer des Krieges, sofern die innere Geschlossenheit der Nation darunter Schaden nehmen könnte¹⁰. Je länger

⁷ Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, S. XV f.

⁸ so auch Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd.2, S.184ff; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.278ff.; Gusy, JZ 1994 S.753.

⁹ so auch: Tormann, Geschichte der deutschen Parteien seit 1848, S.97; Winkler, Die Weimarer Demokratie, S.6ff.; Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S.163.

¹⁰ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd.V, S.117.