

Recht und Politik

Beiheft 3

Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik

100 Jahre Weimarer und Wiener Republik – Avantgarde der Pluralismustheorie

Herausgegeben von

Christoph Gusy, Robert Chr. van Ooyen
und Hendrik Wassermann

Duncker & Humblot · Berlin

100 Jahre Weimarer und Wiener Republik –
Avantgarde der Pluralismustheorie

Recht und Politik
Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik

Begründet von Dr. jur. h. c. Rudolf Wassermann (1925–2008)

Redaktion:

Hendrik Wassermann (verantwortlich)

Ernst R. Zivier

Heiko Holste

Robert Chr. van Ooyen

Beiheft 3

100 Jahre Weimarer und Wiener Republik – Avantgarde der Pluralismustheorie

Herausgegeben von

Christoph Gusy,
Robert Chr. van Ooyen
und Hendrik Wassermann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: 3w+p GmbH, Rimpfar
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2567-0603

ISBN 978-3-428-15613-9 (Print)

ISBN 978-3-428-55613-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85613-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Entdeckung des Pluralismus

Eine Innovation des Staatsdenkens der Weimarer und Wiener Republik

Pluralismus bezeichnet eine gesellschaftliche Ordnung, die auf rechtlich anerkannter und geschützter Vielfalt von Anschauungen und Interessen basiert und diese Vielfalt zur Grundlage demokratischer Willensbildung im Staat nimmt. Für ein solches Denken fehlten im Deutschen Reich bis 1919 die rechtlichen und theoretischen Voraussetzungen. Die Reichsverfassung von 1871 kannte – anders als die meisten Länderverfassungen – keine Grundrechte, welche die Pluralität der Anschauungen hätten sichern können. Und ihr fehlte zugleich die Demokratie, die diese Vielfalt zur Grundlage des Staatswillens hätte nehmen können. Entsprechendes galt auch für die Staats(rechts-)lehre. Sie basierte nahezu durchgängig auf der Trennung von politischem Staat und unpolitischer Gesellschaft und reduzierte damit das grundrechtliche Denken auf den gesellschaftlichen Bereich von Handel und Gewerbe. Der politische Bürger und die aktive Zivilgesellschaft waren in einem solchen Denken gar nicht vorgesehen gewesen. Im Gegenteil: Die tiefgründigen Bemühungen um die Differenzierung des Citoyen vom Bourgeois spalteten die Einzelnen in unterschiedliche Rollen. Vereinzelt ging man sogar so weit, die Rechte des Citoyen nicht aus seinen Grundrechten, sondern aus seiner Stellung als Staatsorgan herzuleiten. Dort erschienen sie eher von Amts- und Organrechten als von Freiheits- und Gleichheitsrechten geprägt. Dass es sich dabei um dieselben Menschen handelte und die grundrechtlichen Garantien der Landesverfassungen jedenfalls auch politisch relevante Verbürgungen wie Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit statuierten, geriet angesichts der zugrunde gelegten Theorien leicht aus dem Blickfeld. Und ebenso blieb unberücksichtigt, dass zeitgenössische Verfassungsgeber in ihren Debatten und Beschlüssen jenes Modell partiell längst hinter sich gelassen hatten. Der Konstitutionalismus und seine allgemeinen und besonderen Staatslehren passten zusammen. Und sie waren auch vor 1918 nahezu unangefochten. Zwar hatten sich einzelne Autoren gefunden, welche sich um eine Auflockerung jenes hermetischen theoretischen Prokrustesbetts bemüht hatten, doch waren sie damals Außenseiter geblieben.

Pluralismus als Gesellschaftsmodell war von jenen Lehren Lichtjahre entfernt. Er bedurfte verfassungsrechtlicher Grundlagen, welche den dazu passenden Rahmen schufen. Und er bedurfte der theoretischen Grundlagen, welche die herkömmlichen Bahnen verließen und sich daran machten, die neuen, in Deutschland seit 1919 geltenden Verfassungsprinzipien auszubuchstabieren und theoretisch zu fundieren. Das konnte auf zwei möglichen Wegen geschehen. Der eine lag in der Erneuerung der Theorie, weg

von den „allgemeinen“ Staatslehren hin zu konkreteren Staatsformen- und -rechtslehren und ihrer Neufundierung. Diesen Weg ging *Hugo Preuß*. Er hatte sich schon in der Monarchie um eine Öffnung dessen, was man gegenwärtig Verfassungstheorie nennt, bemüht. Doch war auch er nicht von Anfang an Republikaner und Demokrat: Dies wäre bis 1918 ohne rechtliche Grundlage und ohne politische Option geblieben. Aber ihm gelang es neben wenigen anderen (allen voran *Max Weber*), die theoretischen Prämissen so zu öffnen, dass sie für pluralistisches Denken anschlussfähig wurden. Als dann die Zeit der rechtlichen Neuordnung kam, war für ihn der Weg zum Pluralismus kürzer als für die meisten seiner Kollegen in Deutschland und in Österreich. *Hugo Preuß* Weg ist hier aufgezeigt. Der andere Zugang bestand darin, die alten Kategorien der Disziplin an den neuen Grundprinzipien des Staatsrechts auszurichten und neu zu fassen. Dies setzte die Bereitschaft voraus, zugunsten der neuen Verfassungen die tradierten und lange als unumstößlich geltenden Wahrheiten der Staats- und Rechtswissenschaft zu befragen und neu auszurichten. Für sie war die neue Verfassung dann nicht bloß ein neues Objekt für altes Denken, sondern forderte zugleich eine verfassungsgemäße Verfassungstheorie. Anders ausgedrückt: Im Jahr 1918 verging in Deutschland und in Österreich nicht bloß eine Verfassung, sondern auch ein altes Verfassungs- und Verfassungsrechtsdenken. Das war in den 1920er Jahren alles andere als unumstritten. Ein solches, von Vielen damals und später „positivistisch“ genanntes Denken fand sich etwa bei *Leo Wittmayer*. Das war nicht einfach Wiener Schule, die längst nicht in allen ihren Vertretern zu einem entschieden demokratisch-republikanischen Standpunkt fand. Aber es war ein anderer geistiger Weg, auf dem man über die Verfassung zu einer modernisierten Rechtswissenschaft gelangen konnte. So trafen sich in der Republik unterschiedliche Strömungen, welche den neuen Pluralismus entdecken, benennen, ausbauen und verteidigen konnten. Man musste nicht Positivist sein, um Pluralist zu werden. Umgekehrt war das neue Denken nicht allen Antipluralisten verschlossen. Man musste auch kein SPD-Anhänger sein, um zu solchen Neuerungen zu gelangen. Doch fällt eine gewisse Überrepräsentation von Sozial- und Liberaldemokraten auf. Der jüngere *Karl Loewenstein* konnte auf den Erkenntnissen der älteren Wissenschaftler unterschiedlicher Schulen aufbauen, bei ihm flossen rechtliche und theoretische Wurzeln ineinander. Seine Weimarer Arbeiten hierzu waren gewiss noch work in progress. Auch der Pluralismus wurde nicht an einem Tag erfunden. Es waren Viele, die damals daran mitarbeiteten, ohne ihn schon stets so zu nennen: *Hans Kelsen, Richard Thoma, Hermann Heller, Gustav Radbruch, Gerhard Anschütz, Kurt Häntzschel, Karl Rothenbücher, Ludwig Waldecker, Arnold Brecht, Ernst Fraenkel* u. a. m.: Ihre Beiträge hierzu werden erst in jüngerer Zeit gewürdigt. Unser Band zeigt Entwicklungen zum und des pluralistischen Denkens. Er fügt sich ein in den Forschungskontext, der in der ersten demokratischen Republik auf deutschem Boden nicht nur Risiken und Vorbelastungen, sondern auch Grundlagen und Chancen einer gelingenden freiheitlichen Demokratie sucht und findet. Wir stehen auch auf den Schultern dieser Riesen. „Ihre“ Zeit hat viel zu wenig von ihnen profitiert – sie bleiben eine Herausforderung für uns.

Christoph Gusy

Inhalt

AUFSÄTZE

| | |
|---|-----|
| Die verdrängte Revolution <i>Christoph Gusy</i> | 9 |
| Hugo Preuß – das deutsche Volk und die Politik <i>Sabine Leutheusser-Schnarrenberger</i> | 33 |
| Hugo Preuß als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus <i>Andreas Voßkuhle</i> | 39 |
| Die Weimarer Verfassung zwischen Überforderung und Herausforderung <i>Christoph Gusy</i> | 57 |
| „Weimar“ – ein Paradigmenwechsel. Vom „antidemokratischen Denken“ zur Avantgarde der Verfassungspolitologie pluralistischer Demokratie bei Preuß, Anschütz, Thoma, Kelsen, Heller – und Loewenstein <i>Robert Chr. van Ooyen</i> | 84 |
| Die Entstehung der Ersten Republik Österreich 1918–1920 aus rechtshistorischer Sicht <i>Christoph Schmetterer</i> | 95 |
| Staatslehre ohne „Staat“ – Demokratietheorie ohne „Volk“. Die normative Staatstheorie von Hans Kelsen als Verfassungstheorie pluralistischer Demokratie <i>Robert Chr. van Ooyen</i> | 115 |
| Leo Wittmayer: Ein Wiener Parteien- und Pluralismustheoretiker in den „Weimarer“ politischen Verfassungsdebatten <i>Detlef Lehnert</i> | 131 |
| Autoren dieses Heftes | 144 |

Die verdrängte Revolution*

Von Christoph Gusy

I. Die Republik eint, die Revolution spaltet

Die Erinnerungspolitik hat die Weimarer Republik zu Recht hoch auf die Agenda gesetzt. Dabei scheint sich ein gewisser Konsens abzuzeichnen: Inzwischen werden nicht mehr allein oder ganz überwiegend deren Schwächen, sondern auch ihre Stärken und Leistungen hervorgehoben. Sie hat mehr hervorgebracht als Krisen, Kritik und Niedergang. Auch bei einer Betrachtung vom Ende her bleibt festzuhalten: Die Republik war mehr und anderes als Vorgeschichte zum NS-Staat; Hitlers Regierung nicht die letzte „legale“ Regierung der Republik. Und angesichts der unbestreitbaren Einzigartigkeit der NS-Verbrechen bleibt festzuhalten: Sie waren keine Folge der Weimarer Reichsverfassung (WRV), sondern die Folge von deren planmäßiger Zerstörung und tiefstem Niedergang. *Republik und Verfassung zählten zu den frühen Opfern Hitlers und seiner Bewegung.* Daneben bleibt festzuhalten: Die Wirkungen der WRV hörten auch nicht einfach um Jahr 1933 oder 1945 auf. Zu den Riesen, auf deren Schultern die deutsche Politik und Wissenschaft in der frühen Bundesrepublik standen, zählten nicht bloß die Weimarer Antidemokraten und Verfassungskritiker. Zu ihnen zählten ebenso die Demokraten und Republikaner, die verfassungsloyal an deren Ausbau, Legitimation und Verteidigung wirkten. Sie sind z. T. mit Verspätung wiederentdeckt, und sie haben die Basis gelegt für eine Staatsrechtslehre des demokratischen Rechtsstaats, die sich nach 1945 durchgesetzt hat. Deren Geschichte begann nicht erst im Jahr 1945, sondern längst davor, und an sie ist vielfältig, wenn auch nicht immer explizit angeknüpft worden. Offenbar sollte der staatsrechtliche Neubeginn nicht mit den Hypotheken einer gescheiterten Republik verknüpft werden. Inzwischen bestehen solche Tabus nicht mehr. Und damit ist der Weg für neue Vergangenheitskonsense geöffnet.¹

Anders verhält es sich demgegenüber mit der Revolution vom 9. November 1918. Zwar dürfte feststehen: Ohne die Revolution hätte es die demokratische Verfassungsgebung, die Weimarer Verfassung und die Parlamentarische Republik so nicht gegeben. Umgekehrt war aber auch die Konstituante mit ihrer bürgerlich-liberalen Grundordnung keine zwingende oder gar denknötwendige Folge der Revolution. Aus der Sicht vieler

* Zuerst in: RuP 2/2018, 135–158.

1 Grundlegend: *Ulrich*, Der Weimar-Komplex, 2009. Schon davor *Gusy* (Hg.), Weimars lange Schatten, 2003; *ders.* (Hg.), Demokratisches Denken in der Weimarer Republik, 2000.

Zeitgenossen und vieler nachträglicher Beobachter hätte alles auch anders kommen können. Zu groß war die Zahl der Kämpfe, der Toten, der Instanzen und der Entscheidungen in der kurze Phase zwischen dem 9. November und dem 6. Februar 1919, als die Nationalversammlung in Weimar zusammentrat. Schon die doppelte Ausrufung der neuen Staatsform am 9. November 1918 zeigt: *Erinnerung an die Revolution kann nicht gleichbedeutend sein mit Erinnerung an die Republik*. Offenbar waren die Ziele der Revolutionäre zu unterschiedlich, wenn nicht gegenläufig. Und auch ihre Einschätzung im Nachhinein war wie kaum ein anderes Ereignis geeignet, zu spalten statt zusammenzuführen. Die abgebrochene Revolution, die unvollendete Revolution, die verratene Revolution: Hier wirkten die frühen Spaltungen aus der Zeit der revolutionären und nachrevolutionären Kämpfe nach. Dem kontrastieren und korrelieren die Thesen von der allzu zaghaften oder gar unterbliebenen Revolution: Aus der Sicht manches ausländischen Betrachters wird den Ereignissen von 1918 – im Unterschied zu denjenigen des Jahres 1933 – gar überhaupt die Einstufung als „Revolution“ abgesprochen. War da vielleicht gar keine Revolution? Angesichts so viel Streits lässt sich festhalten: Vergessen ist die Revolution von 1918 nicht.² Aus heutiger Sicht wird sie gewiss überlagert durch die nachfolgenden Verfassungskämpfe, die Verfassungsgebung und die Republik. Und sie wird überlagert in der öffentlichen Aufmerksamkeitskonkurrenz: Am 9. November gab es zu viele Ereignisse, welche Erinnerung beanspruchen, vom Hitlerputsch über den Novemberpogrom bis zum Mauerfall.

Wo man sich an sie erinnert, scheint ihre Einschätzung hingegen derjenigen der Republik zu kontrastieren: Während die Republik immer mehr Teil „unserer“ Vorgeschichte wird, gerät die Revolution nach wie vor zur Revolution der anderen – und wird als solche verdrängt.

II. Im revolutionären Zeitalter: Vom Weltkrieg zum Bürgerkrieg

1. Frieden, Selbstbestimmung, Demokratie als Ziele der Revolutionen

Die Zeit zwischen 1917 und 1923 ist das revolutionäre Zeitalter genannt worden. Genauer wird man sie wohl als Zeit der Revolutionen und Gegenrevolutionen bezeichnen müssen.³ Auch wenn das Bild vom Weltkrieg zum Bürgerkrieg mit manchen Fragezeichen versehen wurde, bleibt es doch ein instruktives Bild. Es lenkt den Blick auf die Revolutionen als eine Folge der europäischen Urkatastrophe, die in Deutschland erst in jüngerer Zeit als solche beschrieben worden ist. Dem entspricht die Deutung

2 Anders der Titel, aber nicht der Inhalt des Rückblicks von *Gallus*, *Die vergessene Revolution*, 2010. Zum Stand der Forschung *Kolb/Schumann*, *Die Weimarer Republik*, 8. Aufl., 2013, S. 166 ff. (Nachw.). Von einer „unerklärten Revolution“ spricht *Platt*, in: Braune/Dreyer, *Republikanischer Alltag*, 2017, S. 3 ff.

3 Wichtig früher *P. Brandt*, *Soziale Bewegung und politische Emanzipation*, 2008, S. 43; 59. Aus jüngerer Zeit *Barth*, *Europa nach dem Großen Krieg*, 2016, S. 7 ff., 37 ff.; *Wolfrum*, *Welt im Zwiespalt*, 2017, S. 19 ff.; *Kailitz* (Hg.), *Nach dem „Großen Krieg“*, 2017; *Jones*, *Am Anfang war Gewalt*, 2017; *Weinbauer* (Hg.), *Germany 1916–1923*, 2015.

ihrer Folgen als erste große Nachkriegszeit des Jahrhunderts – einem Terminus, der in Deutschland bislang für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg reserviert war. Das Interessante an solchen „Nach“-Zeiten (Nachkriegszeit, Nach-Wende-Zeit, Postmoderne) ist eine besondere Form der Aneignung weniger der Vergangenheit als vielmehr der Zukunft. Das Vergangene stellt sich nicht der Zukunft entgegen. Die Zeit steht nicht still. Vielmehr beschreibt die Formel von der „Nach-Zeit“ eine Perspektivverschiebung: Die Entwicklung findet gleichsam aus der Perspektive des Rückspiegels statt; Aspekte der Vergangenheit schieben sich über die Sicht auf Gegenwart und die Zukunft, die Entwicklung weniger aus der Sicht ihrer Herausforderungen, sondern eher aus der Sicht der Vorbedingungen, Vorentscheidungen und Belastungen der Vergangenheit wahrgenommen. Zukunftsaneignung als nachgeholte Berichtigung des Vergangenen prägte auch den teils offenen, teils latenten Bürgerkrieg in Europa.⁴

Auch wenn die Ursachen in den einzelnen Staaten, in denen eine Revolution stattfand, unterschiedlich waren, so sind doch einige übergreifende Gesichtspunkte herausgearbeitet worden. Weithin stand im Vordergrund die *Friedensfrage*, also die Beendigung des Weltkriegs, welcher zu nie dagewesenen Opfern nicht nur der Soldaten, sondern auch der Zivilbevölkerung geführt hatten. Insbesondere nahm die Bereitschaft stark ab, Leben und Gesundheit in einem Waffengang zu opfern, dessen Sinn vielen nicht mehr erkennbar war. Zweifel am Sinn einer Fortführung der militärischen Auseinandersetzungen bestanden in zahlreichen Ländern, und zwar unabhängig davon, ob sie am Ende auf der Seite der Sieger oder Verlierer stehen würden. Neben die Frage nach Krieg und Frieden trat vielfach diejenige nach einem *Selbstbestimmungsrecht der Völker*.⁵ Diese damals eher diffuse, namentlich vom amerikanischen Präsidenten Wilson vertretene Position kam in Europa in zwei Dimensionen an. Da war zunächst die Frage nach der äußeren Selbstbestimmung, also der Unabhängigkeit von Nationalitäten, welche es noch nicht zu einem eigenen Nationalstaat gebracht hatten. Diese *nachgeholte Nationalstaatsbildung* erfasste insbesondere die Auflösung der Vielvölkerstaaten in Mittel- und Osteuropa. Die Nationalitäten hatten sich längst herausgebildet, nun sollte die staatliche Unabhängigkeit folgen – auch um den Preis neuer Minderheitenfragen bis hin zu Umsiedlungen und Vertreibungen. Da war andererseits aber auch die *Selbstbestimmungsfrage als Verfassungsfrage* nach innen. In zahlreichen Staaten, auch in Deutschland, hatte sich der Krieg als Verfassungsfrage dargestellt. Das Notstandsregime hatte sich perpetuiert, die von den Konstitutionen des 19. Jh. angestrebte Machtbalancierung zwischen den Faktoren politischer Machtbildung war wegen des Kriegszustandes außer Funktion gesetzt. Als Probleme erwiesen sich insbesondere die Frage nach der Rückkehr zum Normalzustand und die Frage nach der dann anzustrebenden Verfassungsordnung, welche in den unterschiedlichen politischen Lagern sehr verschieden gesehen wurde. Militärs, kaiserliche Regierungen und Parlamentarier bastel-

4 Grundlegend demnächst *Leonhard*, Der überforderte Frieden, Versailles und die Welt 1918–1923.

5 Zu den Konzepten Wilsons und dessen zahlreichen Wandlungen sowie seinen Missverständnissen *Tooze*, Sintflut, 2015, S. 251 ff., 273 ff., 291 ff.