

 **WISSEN**

C.H. BECK

Gunther Mai
**DIE WEIMARER
REPUBLIK**



thüringischen Staaten, 1923 Sachsen und Thüringen sowie 1932 Preußen. Den Ländern verblieb uneingeschränkt nur die Bildungs- und Kulturhoheit. Gleichwohl wurde die föderale Struktur für das Schicksal der Republik bedeutsam. Die Dezentralität begünstigte zunächst die Etablierung der radikalen Linken, bis hin zu den Volksfrontexperimenten in Sachsen und Thüringen 1923. Später beließ die unterschiedliche Verbotspraxis der NSDAP wichtige Freiräume; die Wahlen auf Länderebene ermöglichten ihr in fünf dieser Länder den Aufstieg zur Regierungspartei noch vor 1933. Umgekehrt sicherte die Regierungsbeteiligung im «Bollwerk Preußen» der SPD bis 1932 eine Machtbastion.

Bemerkenswert war, dass die Volksbeauftragten (wie die Nationalversammlung) das Misstrauen des Bürgerlichen Preuß gegenüber dem souveränen Volk teilten. Das allgemeine Verhältniswahlrecht – auf die Frauen ausgedehnt und auf ein Wahlalter von 20 Jahren abgesenkt – sollte jeder Stimme das gleiche Gewicht geben, lokale Wahlbündnisse und ungleiche Wahlbezirke verhindern. Doch der Reichstag als Repräsentant mehr des «numerischen» als des «wahren» Volkswillens sollte nicht zu mächtig sein; es sollte keine «Parlamentsdiktatur» geben. Dem Reichstag wurde ein starker Präsident entgegengestellt, der seine Legitimation ebenfalls aus der direkten Volkswahl bezog und nur auf Antrag des Reichstages durch Volksabstimmung abgesetzt werden konnte. Er verfügte über das Recht, den Reichstag aufzulösen und gegen diesen durch Neuwahlen an das Volk zu appellieren. Das machte ihn faktisch stärker als den Reichstag. Und er berief den Reichskanzler sowie auf dessen Vorschlag die Minister, die dann des Vertrauens des Reichstages bedurften. Die Regierung benötigte also ein doppeltes Vertrauen, des Präsidenten wie des Parlamentes.

Dieses System der wechselseitigen Kontrolle der Verfassungsorgane konnte nur funktionieren, solange diese handlungsfähig waren und kooperierten. Andernfalls kam es zur Blockade. Für diesen Fall verfügte der Reichspräsident mit Art. 48 der Reichsverfassung über eine Art «Reserveverfassung». Diese gab ihm die Möglichkeit, bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit den Ausnahmezustand zu verhängen und per Notverordnung zu regieren. Seine außerordentlichen Rechte leiteten sich auch aus dem Oberbefehl des Reichspräsidenten über die Reichswehr ab, da eine Reichsexekution oder das Vorgehen gegen «erhebliche» Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung «erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht» erfolgen musste. Die potentielle Bedeutung dieses Notstandsrechtes erkannte die Mehrheit der

Nationalversammlung nicht. Zwar konnte der Reichstag Maßnahmen des Reichspräsidenten aufheben – aber nur, wenn er selbst handlungsfähig war. Die präsidentiale «Diktaturgewalt» wurde bereits in der Inflation auf wirtschaftliche Notstände ausgedehnt. Sie konnte jetzt auch geltend gemacht werden, wenn nicht der Staat insgesamt gefährdet, sondern eine wichtige Staatsaufgabe nicht mit den Mitteln der regulären Gesetzgebung zu erfüllen war.

Das Misstrauen gegenüber dem Parlament äußerte sich zudem in der Aufnahme plebiszitärer Elemente einerseits, korporativistischer Ergänzungen andererseits. Erstere waren Ausdruck der unmittelbaren Volkssouveränität. Da der Reichspräsident das Recht hatte, jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz zum Volksentscheid zu bringen, wurde die Souveränität des Parlamentes als Repräsentant des Volkswillens eingeschränkt. Ebenso konnte ein Drittel der Reichstagsabgeordneten das Inkraftsetzen eines Gesetzes aufschieben und, sofern 5 % der Stimmberechtigten das bejahten, einem Volksentscheid unterwerfen. Ein Volksbegehren konnten 10 % der Stimmberechtigten in die Wege leiten. Das korporativistische Element sollte auf berufsständischer Ebene die «wahren» Interessen des Volkes repräsentieren und in einer Hierarchie von Arbeiter- und Wirtschaftsräten bis zum Reichswirtschaftsrat organisieren. Dieser war am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen, gutachterlich wie mit eigenem Initiativ- und Vertretungsrecht gegenüber dem Reichstag. Doch kam dieser Strang über den einflussarmen «Vorläufigen» Reichswirtschaftsrat nie hinaus.

Die Verfassung war ein «offener Kompromiss», der das relative Gleichgewicht zwischen den bürgerlichen und den Arbeiterparteien im Wahlergebnis von 1919 widerspiegelte und der eine Entwicklung nach beiden Seiten offenließ: zu einer sozialen, pluralistischen Republik oder zur autoritären, präsidentialen Herrschaft. Das spiegelte sich auch im Grundrechtskatalog wider, der auf Verlangen der Volksbeauftragten eingefügt und von der Nationalversammlung erweitert wurde. Der Katalog war in fünf Teile gegliedert: Einzelperson, Gemeinschaftsleben, Religion und Religionsgesellschaften, Bildung und Schule sowie Wirtschaftsleben. Waren das eine die klassischen Menschen- und Bürgerrechte, so das andere Verfassungsaufträge, die den unterschiedlichen Interessen der Parteien entsprachen. Sie ließen eine geschlossene Konzeption vermissen; aber sie ermöglichten Reformen, ohne sie jedoch unmittelbar zu bewirken. Schon dass die Grundrechte nicht Grundlage der Verfassung waren, war bezeichnend. Bedeutsamer wurde, dass sie durch Notverordnung außer Kraft gesetzt werden

konnten und, wie die Verfassung insgesamt, der Veränderbarkeit durch eine Zweidrittelmehrheit unterlagen. Dennoch wurden im Abschnitt zum Wirtschaftsleben die Grundzüge des Sozialstaates erkennbar: «Gerechtigkeit» als Grundlage «eines menschenwürdigen Daseins», Zusage der Sorge für den «notwendigen Unterhalt», wenn eine «angemessene Arbeitsgelegenheit» nicht bereitstand, Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums, Verpflichtung zur Schaffung eines Arbeitsrechts und eines Sozialversicherungssystems, Mitbestimmung durch Arbeiter- und Wirtschaftsräte.

Doch manches, was als zukunftsweisendes Reformversprechen erschien, diente eher dazu, die Revolution zu beenden. Der Rat der Volksbeauftragten hatte am 18. November 1918 die «sofortige» Sozialisierung der dazu «reifen» Industriezweige beschlossen und eine Kommission aus Sachverständigen eingesetzt, vor allem Vertreter der bürgerlichen Sozialreform. Aufgabe der Kommission war es jedoch, «unvernünftige Experimente» zu verhindern. Mangels politischer Rückendeckung legte sie am 7. April 1919 ihren Auftrag nieder. Eine zweite Kommission blieb 1920 ebenso erfolglos. Unter dem Druck von Räte- und Streikbewegung erließ die Nationalversammlung ein Sozialisierungsrahmengesetz sowie Sozialisierungsgesetze für den Kohle- und Kalibergbau wie für die Elektrizitätswirtschaft, die aber eines Ausführungsgesetzes bedurften. Die MSPD betrieb die Sozialisierung zu keiner Zeit ernsthaft, da sie befürchtete, dadurch das Land «in eine gefährliche Wirtschaftskrise» hineinzutreiben und «russische Zustände» herbeizuführen. Die MSPD und selbst Teile der USPD hielten die Sozialisierungsforderungen auch theoretisch für nicht plausibel: Sie sei nur im Stadium des Überflusses, nicht der Verarmung verantwortlich. Und (das mochte ein Vorwand sein) sie hätte den Alliierten einen Zugriff z.B. auf die Kohlengruben eröffnen können. Vor allem aber hatten weder SPD noch Gewerkschaften konkrete Vorstellungen, was Sozialisierung – eine ihrer traditionellen Forderungen – bedeuten sollte: Verstaatlichung oder Vergesellschaftung? Enteignung mit oder ohne Entschädigung? In der Verfassung blieb somit nur die unverbindliche Formel der «Gemeinwirtschaft» übrig.

Wenn es den Notwendigkeiten des Kapitalismus entsprach, dass Wachstumsschwankungen und deren Begleiterscheinungen durch staatliche Intervention ausgeglichen wurden, dass Staat, Interessenverbände und Parlamente in einen stetigen Aushandlungsprozess eintraten, dann bot Art. 165 der Verfassung die Handhabe für die Verankerung eines «organisierten Kapitalismus» (Rudolf

Hilferding). Obwohl angesichts der Unruhen verfassungsrechtlich mehr möglich gewesen wäre, ließ die MSPD die Chance zu einer grundlegenden Umgestaltung der Wirtschafts- und Eigentumsverfassung verstreichen. Das Betriebsrätegesetz von 1920 verankerte immerhin rudimentäre Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher Ebene, aber die staatliche Zwangsschlichtung war mehr Einschränkung als Bestandsgarantie der Tariffreiheit. Die institutionellen Organisationsformen des sich ankündigenden Sozialstaates waren noch nicht gefunden: das Mischungsverhältnis von staatlichen, halbstaatlichen, selbstverwalteten und marktorientierten Elementen.

Erst im Gefolge des Kapp-Putsches von 1920 kam es zu dem, was SPD und Gewerkschaften vorgeschwebt hatte: der Grundlegung des Sozialstaates. Die vorläufigen Regelungen der Demobilmachung mussten jetzt in ordentliche Gesetzgebung umgewandelt werden. Das war vor allem das Verdienst des Zentrums-Sozialpolitikers Heinrich Brauns. Aufgrund der Verzögerungstaktik der Unternehmenseite, der beginnenden Inflation sowie sorgfältiger Detailarbeit konnten die Neuregelungen erst 1923 in Kraft treten. Das war, wie der Widerstand der Arbeitgeber zeigte, ein Stück «stiller Revolution». Aber die Reformen kamen zu spät, um der Radikalisierung der Arbeiterschaft entgegenzuwirken, um die Macht der Unternehmer zu begrenzen und um der SPD die benötigten Erfolge zu verschaffen.

3. Die Abwicklung des Krieges

Eine der größten Herausforderungen, denen sich die Nachkriegsregierungen gegenübersehen, war die Demobilmachung. Das bedeutete nicht nur die Rückführung der acht Mio. Soldaten. Infolge der Eingriffe in den Arbeitsmarkt, der Produktions- und Rohstofflenkung und der Bewirtschaftung der Nahrungsmittel musste eine ganze Volkswirtschaft demobilisiert werden. Bei Kriegsende lag die industrielle Produktion bei 60 % von 1913; zwei Drittel davon waren in die Kriegsproduktion geflossen. Die agrarische Produktion lag bei 70 % von 1913, die schon damals den Bedarf nicht gedeckt hatte. 2,4 Mio. Männer (18,5 % der 13,2 Mio. Eingezogenen) waren gefallen, die 0,6 Mio. Witwen und 1,2 Mio. Waisen hinterließen. Zu versorgen waren 4,75 Mio. Verwundete, darunter 2,7 Mio. Invaliden. Ein weiteres Zehntel der Bevölkerung ging durch Gebietsabtretungen im Friedensvertrag verloren. Verstärkt durch das kriegsbedingte Geburtendefizit,

sank die Bevölkerung des Reiches auf 63,18 Mio.

Der Waffenstillstand zwang zur raschen Demobilmachung der Mannschaften. Daher konnte deren Entlassung nicht mit der Reorganisation des Arbeitsmarktes koordiniert werden. Es drohte Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes in politisch schwieriger Zeit. Da viele Kriegsmaßnahmen zur Steuerung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt mit Kriegsende automatisch ausliefen, fehlte der Regierung das geeignete Instrumentarium. Es begann das Regime per Notverordnung. Um die Soldaten schnell unterzubringen, wurde ihnen das Recht auf den alten Arbeitsplatz zuerkannt. Die Arbeitgeber mussten die Arbeitsplätze durch Entlassungen vor allem der im Kriege an die Stelle der eingezogenen Männer gerückten Frauen und Jugendlichen frei machen oder doppelt besetzen. Die Arbeitskräfte, die aus Friedensindustrien oder der Landwirtschaft in die Rüstungsindustrie umgesetzt worden waren, konnten jedoch nicht an ihre Arbeitsplätze zurückkehren, da diese im Krieg vernichtet oder infolge Rohstoff- und Kreditmangels noch nicht wieder eingerichtet worden waren.

Im Februar 1919 war der Höhepunkt der Krise auf dem Arbeitsmarkt erreicht. Heeresaufträge, die zur Nachfragebelebung eingeplant waren, entfielen wegen der alliierten Auflagen. Bauindustrie und Landwirtschaft lagen wegen des harten Winters brach. Kohle- und Rohstoffmangel sowie ausbleibende Nachfrage kamen hinzu. Die Regierung griff daher zu neuen Mitteln: Die Konversion von Rüstungsbetrieben, die Reparatur der Transportmittel, Notstandsarbeiten, «produktive Erwerbslosenfürsorge», Aufblähung des Personals bei Eisenbahn und Post u. Ä. m. sollten die Binnenkonjunktur anregen. Trotz des bescheidenen Mitteleinsatzes setzte Anfang 1919 ein Konjunkturaufschwung ein. Finanziert werden konnte das nur durch Staatsverschuldung und Inflation. Angesichts der Kosten des Krieges kam es darauf aber nicht mehr an: «Mehraufwand, rechtzeitig eingesetzt, [ist] billiger als Folge von Unruhen und Umsturz.»

Die Dauerhaftigkeit der Krise – vier Jahre Krieg und sechs Jahre Nachkrieg – gruben sich tief in den Erfahrungshaushalt der Zeitgenossen ein. Diese Dekade war von einem fast ununterbrochenen Ernährungsmangel geprägt. In den unteren Einkommensschichten bestand seit 1915 Unterernährung. Gegen Kriegsende und in der Nachkriegszeit waren vor allem städtische Angestellte und Beamte betroffen. Selbst Facharbeiter, sogar die Bergleute, hungerten noch 1920/21. Die Folge waren steigende Unfallzahlen und Krankenziffern (Tbc) oder Anfälligkeit gegenüber der Grippe-Epidemie 1918/19, der weltweit mehr Menschen zum Opfer