

rend insbesondere für Publikationen durchaus häufig ein Erlaubnisvorbehalt gesetzt wird. Ein zentrales Fazit der Untersuchung ist also, dass politische Steuerung der Ministerien nicht nur meist fernab der Öffentlichkeit, sondern oftmals auch vorrangig implizit erfolgt (S. 238). Dennoch werden weitgehende ministerielle Eingriffsrechte bei der Neugestaltung von nachgeordneten Behörden weiterhin routinemäßig vorgesehen – sie dienen nach *Döhler* „der präventiven Sicherung zukünftiger Hierarchieverwendungsrechte“ (S. 246).

Die Untersuchung zeigt eindrucksvoll, wie ausdauerndes, gut informiertes „Nachbohren“ in speziellen Politikfeldern zu einem realistischen und empirisch gesättigten Bild des täglichen Geschäfts öffentlicher Verwaltung führen kann. Die in dieser Arbeit angesprochenen Nuancen der Wirkung von ministerieller Steuerung wären bei Beschränkung auf eine formale Herangehensweise kaum sichtbar zu machen. Das Buch ist im besten Sinne ein interdisziplinäres Werk, das vielfältige theoretische Ansätze aufnimmt, sie vor dem Hintergrund der Empirie reflektiert und in angemessener Abwägung und Vorsicht zu klaren Ergebnissen kommt. Der verwaltungswissenschaftliche Blick des Verfassers berücksichtigt zwar Erkenntnisse aus der Parlamentarismusforschung nur am Rande – und er scheint an zwei Stellen sogar die Ministerien mit der Funktion der „Gesetzgebung“ (S. 240, S. 251) zu betrauen –, doch ohne Frage ist ein solch differenzierter Blick auf die Mechanismen von Steuerung, Aufsicht und Kontrolle nicht nur für das Verhältnis zwischen Ministerien und ihnen nachgeordneten Behörden angezeigt, sondern dürfte auch für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament instruktiv sein.

Sven T. Siefken

## Wer war das Volk? Neue Ansätze zur Erforschung der Weimarer Verfassung

*Bollmeyer, Heiko: Der steinige Weg zur Demokratie. Die Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und Republik, Campus Verlag, Frankfurt am Main / New York 2007, 476 Seiten, € 49,90.*

Die Weimarer Republik und ihre Verfassung sind seit einigen Jahren aus dem Schatten ihres Endes herausgetreten. Viel zu lange galt unter Historikern die Devise *Karl Dietrich Erdmanns*, wonach alle Forschungen zur ersten Demokratie „mit Notwendigkeit – ausgesprochen oder unausgesprochen – unter der Frage nach den Ursachen ihres Zusammenbruchs“ stehen. Zwar war dies mit Blick auf den Horror des Nachfolgenden nicht unverständlich; wenn dabei aber allzu einseitig auf die Verfassung, ihre vermeintlichen Schwächen und Geburtsfehler abgestellt wurde, hatte dies auch einen apologetischen Charakter: Das Versagen der Verfassung relativierte jenes einzelner politischer Akteure. Inzwischen hat sich der Blick auf die Weimarer Verfassung verändert, statt ihres Scheiterns sind ihre Entstehung, ihre Chancen und ihr Beitrag zur Demokratiegeschichte ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Dabei interessieren vor allem die Demokratievorstellungen bei der Verfassungsgebung, und diesem Thema ist auch die geschichtswissenschaftliche Dissertation von *Heiko Bollmeyer* gewidmet, die in Bielefeld von *Heinz Gerhard Haupt* und *Christoph Gusy* betreut worden ist.

Die Weimarer Verfassung ist hinsichtlich ihres Demokratiekonzepts für *Bollmeyer* ein Kompromiss. Weil ihre Entstehung ein Prozess des kommunikativen Ver- und Aushandelns gewesen sei, nutzt er zu dessen Durchleuchtung neuere Ansätze einer Kulturgeschichte der Politik. Im Sinne der historischen Diskursanalyse richtet er sein Augenmerk darauf, welche konkreten Vorstellungen die Akteure hatten, wenn sie bei der Verfassungsgebung von „Volk“, „Parteien“, „Regierung“, „Staat“ oder „Demokratie“ sprachen. Methodisch folgt er dabei einem „Kreislaufmotiv, indem der Leser im imaginären Sinne als Besucher der parlamentarischen Verhandlungen betrachtet wird“ (S. 46). Dies führt dazu, dass zunächst selbst Betrachtungen über die Architektur der Tagungsgebäude angestellt werden, bevor es zum Inhalt der politischen Beratungen geht. An diese schließt sich dann jeweils eine kurze Darstellung der Berichterstattung in den wichtigsten Zeitungen aller politischen Richtungen an.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile: Begonnen wird mit der Verfassungsreformdebatte im ausgehenden Kaiserreich ab 1916. Deren Aufnahme rechtfertigt sich mit der hohen personellen Kontinuität, die die Nationalversammlung zum Vorkriegsparlament aufwies, und deren Analyse so Wandlungen der Anschauungen sichtbar machen kann. Im Zentrum der Untersuchung steht dann die Verfassungsberatung der Nationalversammlung 1919. Der dritte, deutlich kürzere Teil ist der Entstehung des Republiksschutzgesetzes 1922 gewidmet, wobei der Frage nachgegangen wird, ob sich unter dem Eindruck der Gefährdung der Demokratie die Vorstellungen der Akteure veränderten.

In den Beratungen des Verfassungsausschusses, den der Reichstag im Frühjahr 1917 eingesetzt hatte, spielte etwa die Berufung auf das „Volk“ bei allen politischen Kräften eine große Rolle. *Bollmeyer* sieht darin einerseits eine „zunehmende Akzeptanz des Volkssouveränitätsgedankens“, stellt aber andererseits nur bei den (Mehrheits-)Sozialdemokraten eine positive Identifikation mit dem Begriff „Demokratie“ fest. Insgesamt beurteilt er diese Epoche als Phase des Einübens parlamentarischer Mehrheits- und Kompromissbildung.

Den nachfolgenden Gang der Verfassungsgebung schildert der Autor detailliert – angefangen bei den Entwürfen von *Hugo Preuß* über die Beratungen mit den Ländern bis hin zu den Verhandlungen von Plenum und Verfassungsausschuss der Nationalversammlung. Stets hat er dabei im Blick, von wem welche Begrifflichkeiten verwandt werden. Im Demokratiekonzept der Sozialdemokratie etwa stand mit dem Reichstag die „Volksvertretung im Mittelpunkt, während die bürgerlichen Kräfte das „Volk“ als Legitimationsquelle eines direkt gewählten Präsidenten in Stellung brachten. Für das Gleichgewichtskonzept der Weimarer Verfassung hatte das „Volk“ also eine doppelte Bedeutung.

Später – bei der Republiksschutzgesetzgebung – nahmen vor allem die republikanischen Parteien Rückgriff auf „das Volk“ – für *Bollmeyer* ein Beleg, dass sie sich der Ablehnung der Gewalttaten in der Bevölkerung gewiss sein konnten. Dass gerade bei dieser Gesetzgebung aber der Schutz des Staates dominierte und nur von der „verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform“ die Rede war, sieht *Bollmeyer* bereits als Schwäche von Republik und Demokratie an. Für ihn ist zudem die ständige Anrufung „des Volkes“ Ausdruck einer Vorstellung politischer Homogenität, die letztlich mit demokratischem Pluralismus und Intellektuellenvielfalt auf Kriegsfuß stand.

Insgesamt bietet das Buch eine solide Darstellung der Weimarer Verfassungsgebung und ihrer Vor- und Nachgeschichte. Dabei wird mit viel Akribie die Semantik in den parlamentarischen Beratungen und der Medienberichterstattung dargestellt. Es bleiben aber Zweifel, wie viel Erklärungswert dies tatsächlich hat, denn letztlich sind es nicht die Worte allein,

sondern die Ideen, Begriffszusammenhänge und Wertvorstellungen, die hinter ihnen stehen und ihnen Sinn geben. Dies erkannt zu haben, ist gerade der Fortschritt gegenüber dem staatsrechtlichen Positivismus vergangener Tage. Gelegentlich möchte man es daher mit *Hugo Sinzheimer* halten: Der hatte mit Blick auf konservative Parlamentarier, die sich für ihre Vorschläge allenthalben auf den angeblichen Volkswillen beriefen, genervt ausgerufen: „Wer ist denn dieses Volk, auf das man sich immer beruft?“

*Heiko Holste*