

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**  
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris  
(Institut historique allemand)  
Band 9 (1981)

DOI: 10.11588/fr.1981.0.50910

---

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

PETER GRUPP – PIERRE JARDIN

## DAS AUSWÄRTIGE AMT UND DIE ENTSTEHUNG DER WEIMARER VERFASSUNG

### Einleitung

Das Problem der Kontinuität ist eines der herausragenden Themen der neueren deutschen Geschichtsschreibung; Kontinuität der führenden Schichten der deutschen Gesellschaft; Kontinuität der deutschen Außenpolitik. Für den Umbruch der Jahre 1918/19 gilt diese Fragestellung in besonderem Maße. Deutlichstes äußeres Zeichen des Umbruchs ist der Wechsel der Verfassung – von der Bismarckverfassung des Kaiserreichs zur Verfassung der Republik von Weimar. Die Kontinuität findet ihren manifesten Ausdruck in der Fortdauer und im Beharrungsvermögen der Bürokratie, der »Ämter«, wie etwa des Auswärtigen Amts (AA).<sup>1</sup> Die Frage nach den Beziehungen zwischen beiden Elementen ergibt sich ganz natürlich. Welche Haltung nahmen die beharrenden Bürokratien gegenüber dem Verfassungswechsel ein, welchen Einfluß hatten, welche Rolle spielten sie? Als Teilaspekt dieser Frage soll auf den folgenden Seiten die Rolle des AA bei der Entstehung der Weimarer Verfassung untersucht werden. Die Fragestellung mag zunächst überraschen. Allerdings organisiert die Verfassung den Staat vorrangig nach innen, doch regelt sie auch seine Beziehungen nach außen; damit aber ist ihre Ausgestaltung von vornherein auch für die Außenpolitik von Bedeutung. Diese Bedeutung wird nun dadurch wesentlich erhöht, daß die Entstehung der Weimarer Verfassung in die Zeit des Waffenstillstandes und der Friedensvorbereitungen, d. h. in eine Zeit ganz starker Abhängigkeit von außenpolitischen Faktoren fällt. Die künftige innere Ausgestaltung des deutschen Staates und die Neuregelung seiner Beziehungen zur Außenwelt waren 1918/19 die zentralen Fragen der deutschen Politik, die selbstverständlich nicht säuberlich voneinander zu trennen sind, sondern in steter Wechselwirkung standen.

Aus der Sicht des AA war der Verfassungswechsel von besonderer Bedeutung, betraf er doch über die eigentliche Außenpolitik hinaus seine Arbeitsweise und seinen Aufgabenbereich: im Kaiserreich spielte das AA besonders durch seine Doppelrolle als Reichsamt und preußisches Außenministerium eine wichtige Rolle bei den Beziehungen zwischen den Bundesstaaten und dem Reich. Wie würden diese Beziehungen in der Zukunft geregelt werden? Würden sie etwa ausdrücklich in die Zuständigkeit des Innenministeriums übergeführt oder aber durch eine radikale Zentralisierung

<sup>1</sup> Es erübrigt sich wohl, auf Literatur zur allgemein bekannten und viel diskutierten Kontinuitätsproblematik zu verweisen; zur Frage der Kontinuität der Bürokratie seien immerhin genannt: Wolfgang ELBEN, *Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution – Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919*, Düsseldorf 1965, und besonders zum Auswärtigen Amt, Kurt DOSS, *Das deutsche Auswärtige Amt im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, Düsseldorf 1977.

bedeutungslos werden? Im Hinblick auf den Waffenstillstand und die Friedensverhandlungen mußte es für die Verantwortlichen der Außenpolitik von Bedeutung sein, ob sie im Namen eines fest konstituierten Staates, in dem »Ordnung« herrschte, sprechen konnten, oder ob sie ein Staatsgebilde zu vertreten hatten, in dem die Dinge sich noch im revolutionären Veränderungsfluß befanden. Wiederum in Hinblick auf die Friedensverhandlungen erwartete man, daß diese unter dem Zeichen der Wilsonschen Prinzipien, im Zeichen von Demokratie und Parlamentarismus und einer »offenen Diplomatie« stehen würden; wie würden sich die deutschen Diplomaten zu diesen Kontrollen, denen sie bisher kaum unterstanden hatten, stellen?

In der Zeit der Entstehung der Weimarer Verfassung standen nacheinander drei verantwortliche Persönlichkeiten an der Spitze des AA: der Staatssekretär Wilhelm Solf zur Zeit des Ausbruchs der Revolution und in ihrer kritischsten und entscheidenden Phase bis Ende 1918; der Staatssekretär und spätere Minister Ulrich Graf Brockdorff-Rantzau von Anfang 1919 bis zum Ende der Friedensverhandlungen im Juni 1919 und der Minister Hermann Müller in der Zeit von der Unterzeichnung des Versailler Friedensvertrags bis zur Inkraftsetzung dieses Vertrages Anfang 1920 und noch einige Monate darüber hinaus bis zum Kapp-Putsch. Alle drei stellen einerseits zwar eigenständige Persönlichkeiten dar, repräsentieren andererseits aber auch Gruppen oder Gesellschaftsschichten. Solf vertritt deutlich den Typ des kompetenten, in seinem Gesichtsfeld aber etwas begrenzten kaiserlichen Verwaltungsbeamten und den Apparat des alten AA; Brockdorff-Rantzau, offener als Solf und weitsichtiger, ist, obwohl bisweilen als der »rote Graf« bezeichnet, durch Herkunft und von seiner ganzen Haltung und Einstellung her zweifellos ebenfalls noch ein Vertreter des alten Regime, während Hermann Müller das neue demokratische Element darstellt und ein Vertreter der neu zur politischen Führung gelangten Schichten ist, den nichts mehr mit den Traditionen des alten AA verbindet.

So unterschiedlich die Leiter der Außenpolitik waren, so unterschiedlich waren die verfassungspolitischen und außenpolitischen Situationen, denen sie sich jeweils gegenüberfanden. Ihren Amtszeiten entsprechen drei deutlich aufeinanderfolgende und gegeneinander abgesetzte Phasen der Verfassungsdiskussion, und in jeder dieser drei Phasen war die Rolle des AA eine andere, stellte sich seine Haltung verschieden dar. Unter Solf war die Situation verfassungspolitisch zunächst völlig offen; Ende November/Anfang Dezember 1918 war noch ganz unbestimmt, welcher Art die neue Verfassung sein würde – parlamentarische Demokratie, Präsidialdemokratie oder Räte-demokratie –, entschieden war nur die Abkehr von der Monarchie und die Hinwendung zur Demokratie. Die Verfassungsdiskussion eröffnete sich zudem in einer Situation, da das Vertrauen in Wilson noch intakt war, ein akzeptabler Friedensschluß erhofft und somit die außenpolitische Lage nicht als völlig aussichtslos gesehen wurde. Als Brockdorff das AA übernahm, waren im Innern alle wesentlichen Fragen im Grunde bereits gelöst; die Anhänger des Räte-systems hatten das Spiel bereits verloren. Was folgte, waren, wenn auch äußerst wichtige, Detailausgestaltungen. Während dieser Zeit erwiesen sich die noch unter Solf gehegten Hoffnungen auf einen relativ günstigen Frieden zunehmend als Illusionen und der außenpolitische Druck, auch auf die innere Lage, nahm mehr und mehr zu, um im Versailler Vertrag zu kulminieren. Unter Hermann Müller – der Friedensvertrag war inzwischen unterzeichnet – erfolgte auf dem Gebiete der Verfassung nur noch die allerletzte Ausgestal-

tung mit den Formalitäten der parlamentarischen Annahme und der Unterzeichnung. Daneben stehen lediglich einige, zwar augenscheinlich unwichtige, doch signifikante Nachgeplänkel und erste Fragen hinsichtlich der Ausführung und der Inkraftsetzung der Verfassung. Als zum ersten Male ein Mann des neuen Regimes an der Spitze des AA stand, waren die wesentlichen Entscheidungen über die Form des neuen Staates jedoch bereits gefallen.

## Teil I

Wilhelm Solf, Leiter des AA in der heißen Phase der Revolution, interessierte sich stark für die Verfassungsfrage und entwickelte eine bemerkenswerte Aktivität. Offenbar betrachtete er das AA als Clearingstelle, als zentrale Stelle mit dem besten Blickwinkel; als Mittler zwischen Reichsregierung und Einzelstaaten einerseits, zwischen Reichsregierung und dem Ausland andererseits, damit bestens geeignet, die beiden Aspekte der Verfassungsfrage, den inneren wie den äußeren, zu überblicken. Ganz selbstverständlich fühlte sich somit Solf als Vertreter des AA zur Teilnahme und Teilhabe an der beginnenden Umgestaltung aufgerufen, und er war der Meinung, »das AA wird an dieser Aufgabe [Entwurf der Verfassung] in besonderem Maße mitzuwirken haben«.<sup>2</sup> Wichtigstes Zeugnis für dieses Engagement sind drei Schreiben Solfs an Friedrich Ebert vom 17. und 24. November und vom 10. Dezember 1919.<sup>3</sup>

Im Anschluß an eine Unterredung mit Ebert am Abend des 16. November unterbreitet Solf am folgenden Tag erstmals seine Ansichten. Noch ist alles im Fluß, aber die Verantwortlichen bemühen sich, die innenpolitische Lage in den Griff zu bekommen, die durch die Aktionen der Arbeiter- und Soldaten-Räte außer Kontrolle zu geraten droht. Für Solf treten neben die inneren Fragen aber sofort die außenpolitischen: Bayern, in Solfs Augen ein doppelter Gefahrenpunkt durch den idealistisch-konsequenten Revolutionär Eisner und seine separatistischen Anwandlungen, richte selbständig Noten an Wilson; außerdem stelle sich nun das deutschösterreichische Problem, d. h. die Frage des Anschlusses. Dies aber seien Dinge, die allein in die Kompetenz des Reiches gehörten. Man darf annehmen, daß der Leiter des AA fürchtet, seiner Behörde würden Dinge entgleiten, für die er sich allein zuständig fühlt. Energisch fordert er ein Aktivwerden der Reichsregierung, um den Staat zu konsolidieren.

Bei Solfs Überlegungen, was geschehen solle, fällt auf, wie selbstverständlich er eine weitgehende Verfassungsänderung akzeptiert, die wesentlich weiter geht, als das, was in einer späteren Phase für durchsetzbar gehalten wird. Unbefangen wird die Führungsrolle Preußens im Reich aufgegeben, eine Zerschlagung Preußens in Erwägung gezogen, an eine territoriale Umgestaltung des Reichs (Zusammenlegung der Kleinstaaten) gedacht und gar eine Verlegung der Hauptstadt nicht ausgeschlossen.<sup>4</sup> Die

<sup>2</sup> Solf an Bethmann Hollweg am 12. 12. 1918, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Bonn (fortan zitiert als PA), IA, Deutschland 88, Bd. 16.

<sup>3</sup> Fundort der Schreiben von November: wie Anm. 2, Bd. 15, des Schreibens vom Dezember: wie Anm. 2, Bd. 16.

<sup>4</sup> Letzteren Punkt erwähnt Solf nicht in dem ansonsten hier angezogenen Schreiben an Ebert vom 17. November, sondern in einem Runderlaß vom 25. 11. 1918 an die preußischen Gesandten in 8 wichtigen deutschen Bundesstaaten; Fundort wie Anm. 2, Bd. 15.

Ereignisse der ersten Tage der Revolution haben feste Grundlagen erschüttert und weite Perspektiven aufgerissen. »Wir stehen vor der Tatsache, daß die bisherige Bundesverfassung nicht nur im einzelnen Beiwerk sondern in ihren Grundlagen zertrümmert ist und daß das gesamte Gebäude des Reichs neu gebaut werden muß.« Neben allgemeinen Überlegungen, besonders zur Frage, ob das Reich die Form eines Bundesstaates oder eines zentralisierten Staates erhalten solle, fordert Solf jedoch konkrete Maßnahmen: Der Termin für die Wahlen zu einer Nationalversammlung solle sofort – etwa zum 15. Januar 1919 – festgesetzt und an die Bundesstaaten ein Runderlaß der Reichsregierung gerichtet werden, worin die Staaten aufzufordern wären, sich an »die bisherige Abgrenzung der Befugnisse zwischen dem Reich und den Einzelstaaten zu halten« – d. h. aber auch, sich nicht in die Kompetenzen des AA einzumischen. Somit anerkennt Solf zwar die Notwendigkeit einer weitgehenden Umgestaltung – in seinem Schreiben vom 24. November spricht er sich dem »Revolutionär« Ebert gegenüber gar als Verteidiger der Revolution aus –, zeigt aber auch seine Furcht vor dem »nicht zu bewältigenden Wirrwarr« und Durcheinander der Revolution, versucht revolutionäre faits accomplis, besonders durch die baldige Einberufung der Nationalversammlung, der die Entscheidung zustehen soll, zu verhindern und die Geschehnisse in einen geordneten Gang zu leiten. Solf wünscht die Veränderung als Reform und nicht als Revolution.

Am Vorabend der für die weitere Entwicklung wichtigen Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldaten-Räte, am 24. November, wendet sich Solf ausführlich mit einem Brief an sämtliche Volksbeauftragten. In einem Anschreiben für Ebert bezeichnet er diesen Brief als Ergebnis »reiflicher Überlegung«, und er fordert mit ihm dringend eine innere Konsolidierung. Aber bereits im ersten Satz bedient er sich dabei der außenpolitischen Argumentation. Die französische Politik sei darauf aus, »den Sieg der Entente bis zur völligen Vernichtung Deutschlands und bis zur Zertrümmerung seiner politischen Einheit weiter zu verfolgen.« Mittel dazu sei eine »Politik der Randstaaten«, die auf separatistische Tendenzen reche. Diese Politik aber werde erleichtert durch die gegenwärtige innere Situation, in der keine gesicherte gesetzliche Grundlage für eine feste Zentralgewalt bestehe und einzelne Bundesstaaten (einseitige Aktenveröffentlichungen durch die bayerische Regierung) und Arbeiter- und Soldaten-Räte (Beschlüsse des Hamburger Rates über die Beziehungen zu Rußland, Versuche des Rates der Republik Ostfriesland mit englischen Behörden zu verhandeln) in deren Kompetenzen eingriffen. Um den Frieden herbeizuführen und um die Einheit des Reichs zu retten, müsse die Reichskonferenz unbedingt ein von Solf in vier Punkten aufgestelltes Programm verabschieden: Wiederherstellung einer allgemein anerkannten Zentralgewalt – Unterordnung des Berliner A- und S-Rates unter die Beschlüsse der Konferenz – baldige Wahl zur Nationalversammlung, bis zu deren Konstituierung die Situation ausdrücklich als provisorisch zu gelten habe – sowie der für das AA wohl besonders wichtige Punkt: »Insbesondere ist die Führung der Auslandsgeschäfte Sache der obersten Reichsbehörde, nicht der einzelnen Bundesregierungen oder gar lokaler Arbeiter- und Soldatenräte.« Letzteren Punkt präziserte Solf nochmals in einer nach der Reichskonferenz<sup>5</sup> an Ebert und Haase übergebenen

<sup>5</sup> Protokoll der Reichskonferenz in: Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19, bearbeitet von Susanne MILLER unter Mitwirkung von Heinrich POTTHOFF, Düsseldorf 1969, Dok. Nr. 30; Solfs

Aufzeichnung,<sup>6</sup> in der ganz besonders das eigenständige Handeln Eisners kritisiert wird.

Daß Solf die separatistischen Tendenzen in einzelnen Bundesstaaten und besonders in Bayern wirklich sehr ernst nahm und daß es sich in dem oben zitierten Schreiben nicht um ein vorgeschobenes taktisches Argument handelt, zeigt der Runderlaß an die preußischen Gesandten in den wichtigsten deutschen Staaten vom folgenden Tag.<sup>7</sup> Die Gesandten werden aufgefordert, über alle in ihrem Geschäftsbereich bekannt werden- den Anschauungen zur Verfassungsreform zu berichten, woraus deutlich wird, daß sich Solf bewußt war, wie wichtig es wäre, die Wünsche und Vorstellungen der Einzelstaaten bei der Neuordnung zu beachten, um so den Gedanken an eigene, unabhängige Wege den Boden zu entziehen.

Solfs Konflikt mit dem Volksbeauftragten Haase, der in der Kabinettsitzung vom 9. Dezember seinen Höhepunkt erreicht,<sup>8</sup> führt dazu, daß seine Stellung unhaltbar wird und er am selben Tag Ebert sein Rücktrittsangebot einreicht.<sup>9</sup> Es wird am 13. Dezember angenommen.<sup>10</sup> Bis Ende des Monats bleibt Solf nur geschäftsführend im Amt; dennoch setzt er seine Aktivität in der Verfassungsfrage fort. Am Tage nach seinem Rücktrittsangebot übermittelt er Ebert eine ausführliche Stellungnahme zur Frage der Wahl eines provisorischen Präsidenten – auch ein Zeichen, daß sein Vertrauensverhältnis zu Ebert trotz des Konflikts mit Haase unerschüttert war – und zwei Tage später, am 12. Dezember, richtet er ein Schreiben an den ehemaligen kaiserlichen Reichskanzler Bethmann Hollweg,<sup>11</sup> legt seine Überlegungen zur Verfassungsfrage dar – das AA sei ja in besonderem Maße beteiligt – und bittet um eine Stellungnahme, um an ihr seine eigene Meinung überprüfen zu können. Keineswegs will er als bloßer Betrachter den Dingen ihren Lauf lassen.

In beiden Schreiben fällt die in der bismarckschen Tradition stehende Sorge um eine feste und starke Exekutivmacht auf. »Wie soll durch eine starke Stellung des vom Volk zu wählenden Präsidenten die Festigkeit und Unbeeinflussbarkeit der Exekutive gegen die Schattenseiten des reinen Parlamentarismus gesichert werden.« Als Lösung plädiert er für die frühzeitige Wahl – nach welchem Modus wird offen gelassen – eines provisorischen Präsidenten, der in den Verhandlungen über einen Präliminarfrieden, die in Kürze zu erwarten seien, den Volkswillen nach außen hin klar und eindeutig repräsentieren könne. Es werden vorrangig außenpolitische Argumente angeführt, um die Rückkehr zu stabilen Verhältnissen zu fordern. Ganz klar zeigt sich aber, daß dahinter, zumindest in gleicher Stärke, eine innenpolitische Option steht. Solf glaubt

---

Ausführungen auf pp. 155–161. Den Text des Schlusses seiner Rede legte Solf als Anlage dem in Anm. 9 genannten Rücktrittsgesuch bei; er entspricht dem in Anm. 3 genannten Schreiben an Ebert und die übrigen Volksbeauftragten vom 24. November fast wortwörtlich.

<sup>6</sup> Abschrift in: PA, Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Bd. 6/1 (gefilmt unter Nr. 9105/H 233 360). Soweit die zitierten Akten des PA gefilmt sind, wird in den Anmerkungen auch die entsprechende Filmnummer angegeben; siehe dazu: A catalogue of files and microfilms of the German Foreign Ministry Archives, 1867–1920.

<sup>7</sup> PA, IA, Deutschland 88, Bd. 15.

<sup>8</sup> Siehe das Protokoll der Kabinettsitzung in: Die Regierung der Volksbeauftragten, Dok. Nr. 46.

<sup>9</sup> Eine Abschrift von Solfs Schreiben an Ebert befindet sich in: PA, Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Bd. 6/1 (9105/H 233 354–62); siehe auch: Regierung der Volksbeauftragten, Dok. 53, Anm. 8.

<sup>10</sup> Fundort einer Abschrift des Schreibens Eberts an Solf: wie Anm. 9 (9105/H 233 353).

<sup>11</sup> Siehe Anm. 2.

nicht an »Kollegien und Parlamente« – warnend verweist er auf das Rußland Kerenskis. Der »aus heterogenen und einander nicht vertrauenden Elementen bestehende Rat der Volksbeauftragten« genüge nicht den Anforderungen der Stunde, nämlich einen neuen Staat aufzubauen und »die wildgewachsenen revolutionären Gewalten in ihrem steigenden Machtwillen zu dämpfen und abzulösen«. Neben die Nationalversammlung müsse »in einem einzigen republikanischen Staatsoberhaupt ein einheitlicher Wille geschaffen und ein fester Punkt gegeben« werden. Deutlich zeigt sich in Solfs Analyse eine monarchistische Nostalgie. Der Souverän von Gottes Gnaden wird durch einen vom Volk legitimierten Souverän ersetzt, der wie sein Vorgänger oder Vorbild – auf welches natürlich nicht explizite verwiesen wird – die nationale Einheit gegenüber dem äußeren Feind wie gegenüber den inneren Händeln, den dezentralistischen, d. h. separatistischen Tendenzen vertritt. In Solfs Augen soll dieser provisorische Präsident letztlich das entscheidende Element der künftigen Verfassung vorwegnehmen, denn selbstverständlich erwartet er, daß auch dort der Präsident die zentrale Stelle einnehmen wird. Wenn es um seine eigenen Überzeugungen geht, will er also sehr wohl die Kompetenzen der zu wählenden Nationalversammlung durch ein *fait accompli* beschränken! Solf spricht gewiß als authentischer Repräsentant des AA, wenn er darauf abzielt, die Leitung der deutschen Politik in die Hände eines verantwortlichen Individuums zu geben und die Kontrolle durch eine »künftig in sich gesplante Nationalversammlung« zu beschränken. Zu starke Kontrolle durch die Volksvertretung gehört in seinen Augen zweifellos zu den »Schattenseiten des reinen Parlamentarismus«. Das nationale Interesse muß vom AA verteidigt werden, primär dem äußeren Gegner gegenüber, aber doch wohl auch gegenüber den parteilichen und parteiischen Tendenzen im Innern. Außenpolitik erscheint als den inneren Gegensätzen übergeordnet, ganz im Sinne des traditionellen Selbstverständnisses der Diplomaten.

In den Verhandlungen, die vom 9. bis 12. Dezember im Reichsamt des Innern stattfanden und in denen die Grundzüge des der verfassunggebenden Nationalversammlung vorzulegenden Verfassungsentwurfs besprochen wurden,<sup>12</sup> war das AA durch den Ministerialdirektor Walter Simons<sup>13</sup> und den Wirklichen Legationsrat Kurt Riezler<sup>14</sup> vertreten, die zwar verhältnismäßig wenig, in für sie entscheidenden Fragen aber sehr energisch intervenieren. Man findet in ihren Stellungnahmen ein deutliches Echo der von Solf bereits angeschnittenen Themen: Vorrang des Reichs in außenpolitischen Fragen durch Aufhebung des Gesandtschaftsrechts der Einzelstaaten, damit aber auch eine Verstärkung der Kompetenzen des AA; Furcht vor Sonderentwicklungen in den Einzelstaaten, wenn Riezler fordert, das Reich müsse in geeigneten Fällen bei deren Neubildung eingreifen können. Ganz deutlich ist der Zusammenklang jedoch in der Frage der Zentralgewalt und des Reichsoberhauptes, wo Riezler und

<sup>12</sup> Siehe die protokollartige Aufzeichnung über diese Verhandlungen in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 16.

<sup>13</sup> Siehe: Horst GRÜNDER, Walter Simons als Staatsmann, Jurist und Kirchenpolitiker, Neustadt a. d. Aisch 1975, pp. 47–60: »Mitarbeit am Verfassungsentwurf. Simons' Stellung zur Weimarer Verfassung.« Gründer betrachtet Simons allerdings eher als Einzelpersonlichkeit denn als Vertreter des AA; entsprechend sind bei ihm die Akzente anders gesetzt.

<sup>14</sup> Siehe zu Riezler: Kurt RIEZLER, Tagebücher, Aufsätze, Dokumente; eingeleitet und herausgegeben von Karl Dietrich ERDMANN, Göttingen 1972.

Simons sich den Vertretern des Reichsamts des Innern Max Quark und Josef Herzfeld – beide sind SPD-Beigeordnete, also Vertreter der »Revolution«, während das AA durch Vertreter des »Ancien Régime« spricht –, die zu einer kollegialen Reichsspitze tendieren, energisch entgegenstellen. So führt Riezler ganz im Sinne Solfs aus: »Die Führung einer erfolgreichen auswärtigen Politik sei ohne eine einheitliche, nicht mit dem Reichsministerium zusammenfallende und daher mit ihm wechselnde einheitliche Spitze nicht denkbar. Diese Spitze könne nur eine Person sein. Die kollegiale Geschäftsbehandlung passe am wenigsten für die auswärtigen Angelegenheiten. Schon die Völkerrechtsvertretung nach außen verlange nach einer einheitlichen Spitze.« Selbstverständlich werden Zwänge der Außenpolitik angeführt, aber aus Simons Bemerkungen, mit denen er Riezler unterstützt, klingt deutliches Mißtrauen gegen den Parlamentarismus im allgemeinen. In Deutschland sei die Parteizersplitterung zu groß für eine Regierungsweise mit einem Ministerium an der Spitze. Die Erfahrungen mit dem jetzigen Kabinett, d. h. mit dem Rat der Volksbeauftragten, seien nicht ermutigend. »Eine große Menge Zeit und Kraft werde durch die Reibungen im Kabinett vertan.« Das Argument der Effizienz wird zugunsten einer autoritären Regierungsweise gegen demokratisches Ausdiskutieren ins Felde geführt. Riezler schließlich führt noch das konservativ-reaktionäre Argument der politischen Unreife des deutschen Volkes an. »Dem Volk könne man die Entscheidung über diese schwierige politische Frage [Durchsetzung der politischen Geltung Deutschlands gegenüber den Feinden] jedenfalls jetzt noch nicht in die Hand geben. In England stehe die politische Bildung des Volkes weit höher als in Deutschland.« Wie diese politische Reife allerdings befördert werden soll, wird gar nicht erst erörtert. Die angebliche politische Unreife des Volkes scheint willkommen zu sein, um die straffe Führung zu fordern. Für alle Vertreter des AA wirft immer noch der ehemalige Chef, Bismarck, seinen großen Schatten. Simons führt zur weiteren Bekräftigung noch das Vorbild des amerikanischen Präsidialsystems an; in einer Zeit, wo alle Hoffnungen auf Wilson gesetzt wurden, war dies ein beliebtes Argument, wie später noch zu zeigen sein wird.

Solf hat sein Rücktrittsgesuch, welches zweifellos wegen seiner Auseinandersetzung mit Haase, die ein Verbleiben unmöglich gemacht hatte, eingereicht worden ist, auch mit der Nichterfüllung seiner Forderungen in der Verfassungsfrage begründet. Dabei haben sich aber letztlich seine Ideen doch weitgehend durchgesetzt.

Er erreicht mit seinem Schreiben an Ebert vom 17. November die Versendung des Ebert-Haaseschen Runderlasses an die Einzelstaaten vom 17. November, in dem die Zentralgewalt des Reiches gegenüber den Einzelstaaten betont wird;<sup>15</sup> auf der Reichskonferenz der A- und S-Räte erleidet der von ihm abgelehnte Rätegedanke eine Niederlage und es fällt die Entscheidung für die Nationalversammlung; die Vertreter des AA können sich bei der Besprechung im Reichsamt des Innern mit seinen Ideen über die oberste Gewalt durchsetzen, und die künftige Verfassung wird die von ihm erstrebte starke Stellung des Präsidenten festschreiben. Solf konnte zufrieden sein.

Gewiß ist die Entwicklung der Revolution im gemäßigten Sinne, hin zur Mitte, zur Reform, nicht das Werk Solfs allein. Aber viele Solfs, d. h. viele aus dem alten Regime

<sup>15</sup> Der Runderlaß Eberts und Haases entspricht dem Solfs Schreiben an Ebert beigelegten Entwurf; er wurde am 19. Nov. auch allen Reichsressorts zur Kenntnis übersandt; PA, IA, Deutschland 88, Bd. 15.



herkommende, in der Verwaltung erfahrene, die Notwendigkeit von Veränderungen einsehende Männer, die in den alten Behörden ausharrten, konnten die Entwicklung entscheidend mitbestimmen.

Solfs Schreiben an Ebert sind wichtig. Es spricht aus ihnen der kompetente Fachmann, der Deutschlands Interessen in schwieriger Lage vertreten will und soll und dafür die nötigen Voraussetzungen verlangt; es spricht der Befürworter von Reformen und Änderungen, der keineswegs starr und stur am Althergebrachten festhalten will, der aber allzu revolutionäre Unruhe, »Wirrwarr«, als schädlich für die Durchführung seiner Aufgabe – Erhaltung des Reichs, Erreichung eines günstigen Friedens – ansieht. Zweifellos waren dies Argumente, die bei Ebert Gehör fanden und diesen weitgehend in seinen eigenen Ideen bestärkten und halfen, die Entwicklung nach links zu bremsen. Daß sich die innenpolitischen Empfehlungen oft in die Form außenpolitischer Ratschläge kleideten und daß dabei zweifellos ideologisch bedingte innenpolitische Konzeptionen als Ergebnis fachmännischer Reflexionen über die auswärtige Politik ausgegeben wurden, ist sehr deutlich, wurde aber erleichtert durch die immer bestehende wechselseitige Abhängigkeit von Außen- und Innenpolitik.

Es kann als sicher gelten, daß das AA, daß dieser Teil der alten Bürokratie, personifiziert durch seinen Leiter Solf, mit dazu beigetragen hat, die Richtung der deutschen Innenpolitik in diesen entscheidenden ersten Wochen der Nachkriegs- und Nachkaiserzeit – in letztlich wohl verhängnisvoller Weise – zu bestimmen.

## Teil II

Der neue Staatssekretär des AA, Brockdorff-Rantzau, stimmte in seinen Grundansichten in der Verfassungsfrage mit seinem Vorgänger Solf weitgehend überein. In seinem Schreiben vom 9. Dezember an Scheidemann,<sup>16</sup> in dem er seine Bedingungen für die Übernahme des Postens formuliert, wird er sehr deutlich, und diese Bedingungen stellen z. T. einen Vorgriff auf die künftige Verfassung dar. Wie Solf fordert er die Stärkung der Autorität der Regierung und besonders die baldige Einberufung der Nationalversammlung. Seiner ganzen Art nach schroffer als sein Vorgänger, stellt er die Dinge deutlicher dar, und er fordert offen ein eindeutiges Mitspracherecht in inneren Angelegenheiten. »Die Hauptbedingung, die ich an die Übernahme des Postens knüpfen muß, besteht darin, daß mir eine Mitarbeit auch bei der Lösung der inneren Frage eingeräumt wird, denn wie ich in der Aufzeichnung hervorhebe, ist heute mehr denn je der Erfolg in der auswärtigen Politik des Reiches abhängig von der innerpolitischen Entwicklung.« Diese Mitsprache muß sich natürlich auch auf die Verfassungsfragen beziehen. Für den Außenpolitiker Brockdorff ist die innere Gestaltung des neuen Deutschland vorrangig ein Mittel zur Erreichung seiner außenpolitischen Ziele. »Ich bin außer Stande, auswärtige Politik zu treiben, ohne daß die innere mich stützt, ohne daß die innere sichere Voraussetzungen schafft.« Deutlicher läßt sich die These vom Primat der Außenpolitik kaum formulieren. Verfassungsrechtliche

<sup>16</sup> Abschrift in: PA, Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Bd. 6/1 (9105/H 233332–37 und H 233347–52); Schreiben und anliegendes Memorandum sind gedruckt in: Graf BROCKDORFF-RANTZAU, Dokumente und Gedanken um Versailles, Berlin 1925, pp. 29–35.

Hauptforderung aber ist »eine absolute Stützung der Autorität der jetzigen Regierung«, die nur durch beschleunigte Einberufung der Nationalversammlung und durch die Beendigung des Mitregierens der A- und S-Räte erreicht werden könne.

Alle Referate des AA hatten für Brockdorff bei dessen Amtsübernahme kurze Übersichten über die anstehenden Fragen vorzubereiten. Zur Verfassungsfrage schrieb der zuständige Referent Riezler:<sup>17</sup> »In den Fragen der Verfassung und der Verhandlungen mit den süddeutschen Staaten ist dem Reichsamt des Inneren die Federführung zugesichert worden. Das Reichsamt des Innern hat weitgehende Beteiligung des Auswärtigen Amtes versprochen. Bisher berechtigt nichts zu der Hoffnung, daß es der Nationalversammlung gelingen wird, das föderative mit dem parlamentarischen System zu vereinen und eine Verfassung zu beschließen, der die Einzelstaaten sich beugen werden.« Zwei Punkte sind aus dieser Aufzeichnung herauszuheben: zum einen der Wunsch und Willen des AA, bei dieser Frage beteiligt zu werden, zum anderen wird das Hauptproblem angesprochen, welches für das AA in den nächsten Monaten auf diesem Felde hervortreten sollte, nämlich das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten.

Getreu der oben erwähnten Solfschen Konzeption von der Rolle des AA als Vermittler hatte sich Unterstaatssekretär von dem Bussche im Anschluß an den Erlaß vom 25. November am 22. Dezember erneut an die Gesandten in den wichtigsten deutschen Hauptstädten gewandt und sie aufgefordert, darauf zu wirken, daß in den neuen Länderverfassungen keine die Abgrenzung der Befugnisse von Reich und Ländern vorwegnehmende *faits accomplis* geschaffen würden.<sup>18</sup> Zweifellos stand dabei wieder die Sorge des AA im Hintergrund, durch zuviel Kompetenzen für die Einzelstaaten in der Vertretung des Reichs nach außen behindert zu werden.

Brockdorffs erster Erlaß, der Verfassungsfragen berührt, sein Telegramm vom 2. Januar 1919 an den Geschäftsträger in München,<sup>19</sup> bezieht sich, in dem er an Gerüchte über eine mögliche Ablösung Frankens von Bayern anknüpft, auf die künftige Gliederung des Reichs und die Beziehungen zwischen Reich und Bundesstaaten. Wie Solf einige Wochen zuvor, erscheint auch ihm eine weitgehende Umgestaltung, einschließlich der Teilung Preußens und des Endes von dessen Vormachtstellung als wahrscheinlich. Jedoch erwartet Brockdorff von dieser Neuordnung keine Föderalisierung des Reichs, sondern eine Akzentuierung des Zentralismus; für den Außenpolitiker wiederum selbstverständliches Desideratum, wie er auch am 14. Januar im Kabinett bei der Besprechung des Verfassungsentwurfs »freudig begrüßt«, daß die Einzelstaaten keine selbständigen Vertretungen mehr im Auslande haben sollen.<sup>20</sup> Aus den Anfangstagen seiner Ministerzeit stammt auch der Entwurf für eine Ebert vorzulegende Aufzeichnung,<sup>21</sup> in der Brockdorff als Vorbedingung einer erfolgreichen Außenpolitik »straffste Zentralisation« fordert. »Es ist ein unmöglicher Zustand, wenn im Ausland von verschiedenen deutschen Behörden entsandte Stellen tätig sind, die, der deutschen Neigung zu Eigenbrödelei entsprechend, nebeneinander

<sup>17</sup> Aufzeichnung Riezlers vom 30. 12. 1918 in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 16.

<sup>18</sup> Fundort wie Anm. 17.

<sup>19</sup> Fundort wie Anm. 17, Bd. 17.

<sup>20</sup> Die Regierung der Volksbeauftragten, Dok. Nr. 104a, p. 239.

<sup>21</sup> Aufzeichnung ohne Unterschrift von Januar 1919 in: PA, Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Bd. 7/4 (9105/H 234481-82).

oder gegeneinander arbeiten. Dadurch sind während des Krieges die schlimmsten Mißstände entstanden.« Interessant ist, daß die Abkehr von den alten Verhältnissen hier einmal offen mit deren Versagen begründet wird und nicht, wie das bei Solf meist geschah, mit dem bloßen Faktum der Revolution, nach deren Gründen nicht gefragt wird. Brockdorff verlangt ein absolutes Monopol des AA für die Wahrnehmung deutscher Interessen im Ausland. Wenn diese Forderung auch im vorliegenden Falle rein technisch begründet wird, ohne dabei das Föderalismusproblem anzurühren, so beinhaltet sie doch die endgültige Entmachtung der Bundesstaaten auf dem Gebiete der Außenpolitik.

Brockdorff-Rantzau mußte jedoch sehr bald erkennen, wie schwierig das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten zu lösen sein würde und welche Unruhe der streng unitarische Verfassungsentwurf Preuß' allenthalben hervorrief.<sup>22</sup> Getreu seinen außenpolitischen Prioritäten verfällt er angesichts dieses Konflikts auf den Ausweg, die innenpolitische Verfassungsfrage der außenpolitischen Frage des Friedensschlusses nachzuordnen.

In einem Schreiben an das Reichsamt des Innern, d. h. an Preuß,<sup>23</sup> heißt es, vom Standpunkt des AA sei eine Diskussion der Frage der Neubildung der Bundesstaaten vor Abschluß des Friedens schädlich, da die französische Politik darauf gerichtet sei, die Einheitlichkeit der deutschen Nation zu leugnen und Deutschland als Konglomerat von Staaten hinzustellen. Eine Diskussion über eine Neuordnung könnte diese Theorie unterstützen und der Rheinbundpolitik Vorschub leisten. Weiter fortgeführt wird dieser Gedanke in Brockdorffs Schreiben an die Reichsregierung vom 23. Januar,<sup>24</sup> in dem er mit Rücksicht auf die äußere Lage zunächst die rasche Verabschiedung einer provisorischen Verfassung wünscht, so wie Solf die Wahl eines provisorischen Präsidenten gefordert hatte. Eindringlich werden die Schwierigkeiten beim Neubau des Deutschen Reiches geschildert, eines so großen Werkes, »daß auch unter normalen Umständen nicht Wochen, sondern Monate erforderlich wären«. Dabei werden besonders die Schwierigkeiten mit Bayern und die Probleme bei der Lösung der preußischen Frage hervorgehoben. In der gegenwärtigen Lage aber, »während draußen der politisch mächtigste unserer Feinde nur darauf sinne, die deutsche Einheit durch Ausnutzung der in seiner Hand befindlichen Druckmittel zu zerstören«, angesichts »der jede Differenz zwischen Nord und Süd ausnützenden französischen Politik« müßte eine Politik, die die neue Verfassung über den Kopf der Bundesstaaten hinweg »durch souveränen Beschluß der Nationalversammlung« zustande zu bringen versuchte, zum Zerfall des Reiches führen. Solch ein Neubau könnte in aller Ruhe erst erfolgen, wenn der Frieden geschlossen und die französischen Pläne abgewehrt seien. Angesichts der außenpolitischen Prioritäten sollte somit die innenpolitische Reform des Reichs zurückgestellt werden. Hinzu mag kommen, daß es dem konservativen

<sup>22</sup> Während der unitarische Entwurf Preuß' einerseits Widerstände hervorrief – Riezler erklärte etwa bei den Besprechungen vom 9.–12. Dezember (siehe Anm. 12), Bayern werde nie freiwillig einem Einheitsstaat beitreten –, konnte Prittwitz andererseits vorschlagen, eben diesen Entwurf zu veröffentlichen, um damit, da er ein selbständiges, von Preußen losgelöstes Rheinland vorsehe, dem rheinischen Separatismus den Wind aus den Segeln zu nehmen, indem der Wunsch nach Unabhängigkeit von Berlin erfüllt werde; siehe die G. A. Prittwitz' vom 15. 1. 1919 in: PA, IA, Deutschland 182, Bd. 1.

<sup>23</sup> PA, IA, Deutschland 88, Bd. 16.

<sup>24</sup> Fundort wie Anm. 23, Bd. 17.

AA passender erscheinen mochte, die Neuordnung des Reichs durch Verhandlungen der Staaten und Regierungen unter Beteiligung der Ämter und Verwaltungen anzustreben, als sie dem parlamentarischen Gremium der Nationalversammlung allein zu überlassen. Der außenpolitische Gedanke stand aber zweifellos im Vordergrund: Furcht, der äußere Gegner könnte die inneren Wirren zum Schaden des Reiches nützen, sowie das Bestreben, möglichst rasch eine sichere völkerrechtliche Basis für die erwarteten Friedensverhandlungen zu gewinnen.

Die langen Verfassungsdiskussionen waren nicht nur – immer in den Augen des AA – schädlich für die Vertretung deutscher Interessen gegenüber den Feinden, sondern sie belasteten auch die Beziehungen zu den Freunden. Am 22. Januar meldet der Botschafter in Wien, die Veröffentlichung des ersten deutschen Verfassungsentwurfs habe verhängnisvoll gewirkt und den Anschlußgegnern äußerst wirksame Waffen geliefert. Besonders das »autokratische Verfügen« Berlins über Wien – schlimmer als die Generäle des alten Regimes – und die sozialistischen Tendenzen des Entwurfs würden kritisiert.<sup>25</sup> Auch der preußische Gesandte in Dresden äußert Besorgnis über negative Auswirkungen in der Anschlußfrage.<sup>26</sup> Im sächsischen Ministerium sei man »der Ansicht, daß die unitarischen Bestrebungen, wie sie im Verfassungs-Entwurf von Dr. Preuß zutage treten, es [d. h. Deutschösterreich] von einem Anschluß an das Deutsche Reich abschrecken müssen, und ich glaube, daß dies zutrifft. Die Deutschösterreicher sind viel zu partikularistisch gesonnen, als daß sie, wenn den Einzelstaaten so wenig Rechte vorbehalten werden, wie Preuß vorschlägt, in dem Reichsbrei aufgehen möchten.« Angesichts dieser österreichischen Stimmung beeilt sich das AA, dem Botschafter in Wien, Graf Wedel, eine Sprachregelung zu geben, die in Wien beruhigend wirken soll: der vorgelegte Entwurf sei lediglich eine Ressortarbeit des Reichsamts des Innern, er sei auch in Deutschland umstritten und auch die deutschen Bundesstaaten und die übrigen Reichsressorts seien nicht beteiligt gewesen; nichts werde überstürzt werden, und selbstverständlich seien österreichische eigene Entwürfe und Vorschläge willkommen.<sup>27</sup>

Diese Informationen über die Einstellung in Österreich mußten das AA natürlich in seiner Ansicht bestärken, daß es vorzuziehen sei, die Verfassungsfrage bis zum Friedensschluß dilatorisch zu behandeln. Wäre in einem Friedensvertrag die Anschlußfrage erst einmal im Prinzip gelöst, könnten die verfassungstechnischen Details in aller Ruhe behandelt und geregelt werden.

Auf einer anderen, höheren und wichtigeren Ebene versuchte Brockdorff ebenfalls, die Verfassungsfrage den außenpolitischen Zielen unterzuordnen. In seinen Friedensvorbereitungen baute das AA ganz stark auf die USA, auf Wilson, auf die 14 Punkte. Dort erhoffte man sich Beistand, besonders gegen die vermuteten französischen Absichten. Aus dieser Grundeinstellung resultierte betontes Bemühen, den USA gefällig zu sein. So auch in der Verfassungsfrage; schließlich hatte Wilson schon im Oktober 1918 eine Regimeänderung als Voraussetzung für die Vermittlung eines Waffenstillstandes gefordert. So verwundert es nicht, daß Brockdorff am 31. Januar

<sup>25</sup> Fundort von Wedels Tel. Nr. 40 wie Anm. 23, Bd. 17.

<sup>26</sup> Privatbrief Schwerins an Rheinbaben vom 25. 1. 1919 in: PA, IA, Österreich 101, Bd. 48.

<sup>27</sup> Tel. Nr. 28 Langwerths vom 25. 1. 1919 in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 17.

an Preuß schreibt:<sup>28</sup> »[...] möchte ich bemerken, daß bekanntlich alle Verfassungsfragen in den Vereinigten Staaten in der Tat mehr als in anderen Ländern im Vordergrund des Interesses stehen. Ich würde es daher vom Standpunkt der auswärtigen Politik sehr begrüßen, wenn bei der bevorstehenden Einbringung des Verfassungsentwurfs in der Nationalversammlung eine Kritik der amerikanischen Verfassung möglichst vermieden werden könnte. Dagegen würde eine Bezugnahme auf etwa für uns geeignete Vorbilder aus der amerikanischen Verfassung von nicht zu unterschätzender propagandistischer Wirkung sein.« Weiter kann die Unterordnung innerer Politik unter die Imperative der Außenpolitik sicher nicht mehr getrieben werden.

Gemäß der Abmachung mit dem federführenden Reichsamt des Innern war das AA an den Kommissionsverhandlungen über den Verfassungsentwurf beteiligt, wobei Walter Simons und Riezler wichtige Rollen spielten. Die wichtigste das AA betreffende Vorentscheidung war allerdings sehr früh gefallen. Im Protokoll der Verhandlungen vom 9. bis 12. Dezember heißt es:<sup>29</sup> »Man ist über folgendes einverstanden: Das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten sowohl hinsichtlich des Auslands als des Inlands sowie das Recht, in Deutschland Landeskonsulate zu haben, ist zu beseitigen. Dies ist mit aller Deutlichkeit in der Verfassung auszusprechen. Das Recht der Einzelstaaten, mittels Agenten mit ihresgleichen und dem Reich zu verkehren, bleibt unberührt.« Damit aber war die alleinige Kompetenz des AA für die Außenpolitik festgelegt, das Prinzip des außenpolitischen Zentralismus fixiert und ein Hauptwunsch des AA erfüllt. Seine weitere Beteiligung an der praktischen Verfassungsdiskussion und konkreten Formulierung einzelner Artikel bezog sich dann im wesentlichen auf die schriftliche Niederlegung dieser Grundentscheidung.

Am 3. Februar legt das AA einen von Simons redigierten Vorschlag für die Fassung des § 3 der Reichsverfassung vor:<sup>30</sup> »Die Beziehungen des Reichs und seiner Gliedstaaten zum Ausland, die Verteidigung des Reichsgebiets zu Lande, zu Wasser und in der Luft sowie das Kolonialwesen unterliegen ausschließlich der Verwaltung und Gesetzgebung des Reichs. Soweit Angelegenheiten der in Abs. 1 bezeichneten Art einen einzelnen Gliedstaat besonders angehen, ist dieser berechtigt, an den Verhandlungen durch einen besonderen Vertreter teilzunehmen; der Vertreter empfängt seine Weisungen durch die Reichsregierung.« Nach Gesprächen Simons mit bayerischen und sächsischen Vertretern im vorläufigen Staatenausschuß wurde am 6. Februar der die Interessen der Länder betreffende Teil umformuliert und erhielt im wesentlichen schon seine in der späteren Verfassung in § 78 niedergelegte Form.<sup>31</sup> Das AA hoffte, wie aus Anmerkungen zu diesen Texten hervorgeht, die Frage der Vertretung von Reich und Ländern bei der Kurie dahingehend gelöst zu haben, und ohne dies in einer besonderen Vorschrift niederlegen zu müssen, daß eine besondere Vertretung der Einzelstaaten überflüssig und die Einrichtung der Nuntiatur in der Reichshauptstadt möglich sein würde. Eine Hoffnung, die sich als trügerisch erwies, denn die Frage der

<sup>28</sup> PA, WK 30, Bd. 18 (4080/D 921333).

<sup>29</sup> Siehe Anm. 12; hier pp. 8–9.

<sup>30</sup> PA, IA, Deutschland 88, Bd. 17.

<sup>31</sup> Fundort von Simons Tel. Nr. 11 vom 6. 2. 1919 aus Weimar an AA wie Anm. 30, Bd. 18.

Beziehungen mit der Kurie sollte bis zum Ende der Weimarer Republik nicht endgültig geklärt werden.<sup>32</sup>

Zunächst schob sich allerdings eine andere Frage in den Vordergrund. Am 7. März erhielt das AA aus Weimar die Formulierung eines neuen Paragraphen.<sup>33</sup> »Für die Beziehungen des Deutschen Reichs zu auswärtigen Staaten sind die Staatsverträge, die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts und, wenn das Reich in den Völkerbund eintritt, dessen Bestimmungen maßgebend.« Nachdem dieser Paragraph darauf die Form »Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts« erhalten hatte, wurde in der 1. Lesung in der Nationalversammlung auf die Fassung vom 7. März zurückgegriffen, wogegen sich Walter Simons und der Dirigent in der Rechtsabteilung des AA, Ernst von Simson, energisch zur Wehr setzten. Simson bezeichnete die Fassung als »Verballhornung schlimmster Sorte«; er würde es eher vorziehen, den ganzen Paragraphen zu streichen, als diese Fassung zu akzeptieren.<sup>34</sup> Neben der sprachlichen Form dürfte ihn und das AA jedoch auch der Inhalt des Paragraphen gestört haben, durch den sich das Reich im Rahmen seiner Verfassung den Bestimmungen einer übernationalen Institution, dem Völkerbund, unterzuordnen aufgab. Bei aller Bereitschaft, an einem künftigen Völkerbund mitzuarbeiten, mußte das den altgedienten Diplomaten doch als gefährlicher Idealismus erscheinen. Simson konnte sich in den folgenden Verhandlungen durchsetzen, denn der definitive § 4 der Verfassung enthielt die vom AA favorisierte Fassung.

In einer späteren Phase, nach Abschluß der Ausschußverhandlungen, versuchte das AA auf Initiative Riezlers, zu dieser Zeit Vertreter des AA bei der bayerischen Regierung in Bamberg, noch eine bestimmte Änderung durchzusetzen. Es handelt sich dabei um den späteren § 137 Abs. 3 – während der Verfassungsverhandlungen § 30b – im 3. Abschnitt über »Religion und Religionsgemeinschaften«. In dieser Bestimmung verzichtet der Staat, entgegen den bestehenden Konkordaten, auf Beteiligung an der Besetzung kirchlicher Ämter. Riezler sah hierin eine essentielle Schwächung des Staates gegenüber der Kirche. Besonders die Aussicht, Ausländer könnten in hohe kirchliche Stellen berufen werden, schreckte den Vertreter des AA. »Den in den kommenden Jahrzehnten politischer Schwäche auf uns einstürmenden ausländischen Einflüssen öffnet eine solche Art der Gesetzgebung an der gefährlichsten Stelle die Tür.« Riezlers Bedenken wurden im AA sehr ernst genommen; die Bemühungen, eine Änderung herbeizuführen, fruchteten jedoch nichts, trotz einer dringenden Vorsprache von Simsons bei dem Reichsinnenminister David.<sup>35</sup> Hervorzuheben bleibt jedoch, daß das AA in einer kulturpolitischen Frage, die letztlich die Trennung von Staat und Kirche, also eine innere Angelegenheit anging, aus außenpolitischen Gründen interveniert hat.

<sup>32</sup> Siehe dazu: Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Das Kabinett Bauer, bearbeitet von Anton GOLECKI, Boppard 1980, Dok. Nr. 85, Pkt. 3.

<sup>33</sup> Tel. AA Weimar Nr. 79 an AA Berlin in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 19.

<sup>34</sup> Brief Simsons an Simons vom 2. 6. 1919 (4662/E 213 601–03) und Antwort Simons an Simson vom 4. 6. 1919 (4662/E 213 604–05) in: PA, Deutsche Delegation Versailles, Pol. 7a, Bd. 1.

<sup>35</sup> Siehe Riezlers Tel. Nr. 10 vom 15. 6. 1919 (4665/E 218 692–93) und Simsons Tel. Nr. 25 vom 16. 6. 1919 an AA Weimar (4665/E 218 691), jeweils in: PA, AA Weimar, Bd. I, sowie den Vermerk Simsons vom 30. 6. 1919 in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 23.

Mit Sorge beobachtete das AA weiterhin den Konflikt zwischen Föderalisten und Unitariern,<sup>36</sup> sah es doch im Konflikt zwischen Reich und Einzelstaaten eine drohende Gefahr für den Erhalt der Reichseinheit. Streit im Innern um die Gestaltung der Verfassung, besonders Streit zwischen Berlin und den süddeutschen Staaten, brachte die Möglichkeit einer französischen Intervention mit sich. Der Konflikt schien eine ernste außenpolitische Gefahr heraufzubeschwören. In dieser Situation bemühte sich das AA offensichtlich um Kompromisse. Am 29. Mai telegraphiert der Unterstaatssekretär Langwerth von Simmern dem in Versailles weilenden Brockdorff-Rantzau, er habe auf »gütlichen Ausgleich« zwischen den Vertretern der süddeutschen Staaten und den auf beschleunigte Erledigung drängenden unitarischen Vertretern im Reichskabinett wirken lassen.<sup>37</sup> Brockdorff antwortet am 1. Juni:<sup>38</sup> »Forcierung deutscher Verfassung gegen süddeutsche Wünsche würde in heutiger Lage Trennung Süddeutschlands vorbereiten und Gegnern in die Hand spielen. Soweit Verfassung überhaupt vor Friedensschluß vollendet werden kann, darf sie nur auf freiem Willen aller Reichsglieder aufgebaut werden. Bedrohte Einheit Deutschlands ist nicht durch Paragraphen, sondern nur durch Selbstbestimmung einheitlichen Volkes zu retten. Bei Festhaltung föderativer Grundlage muß Einheitlichkeit der Vertretung nach außen hin umso stärker betont werden. Gerade hier setzen Bestrebungen der Feinde ein, denen durch klare Verfassungsbestimmungen Spitze abzuberechen ist.« Wieder die gleichen Argumente, denen wir seit November begegnet sind: Rücksicht auf Bedrohung von außen sowie einheitliche Vertretung nach außen. Dies sind die stetigen Hauptpunkte des AA. Daher in der jetzigen Situation das Bestreben um Ausgleich zwischen Unitariern und Föderalisten, da ohne diesen Ausgleich die beiden Hauptpunkte nicht bewahrt werden können. Das AA bemüht sich um Ausgleich aus außenpolitischen Gründen und nicht aus innenpolitischen; die Partizipation an der Verfassungsdiskussion hat äußere Gründe und nicht verfassungsimmanente, eher pragmatische denn ideologische.

Das AA war eine recht straff organisierte Behörde und interne Meinungsverschiedenheiten drangen selten nach außen; der Minister war das AA und umgekehrt. Der nach außen gezeigte Eindruck war natürlich nicht richtig, und selbstverständlich hatten die Beamten und Referenten eigene Meinungen, wenn sie sich im allgemeinen auch der übergeordneten Instanz unterordneten. Rücktritte waren selten. Daher ist es ein Zeichen für die Stärke der Auseinandersetzungen um die Verfassung, daß Riezler, der das AA in den kommissarischen Verhandlungen vertreten und das deutschlandpolitische Referat geleitet hatte, vor Beginn der parlamentarischen Behandlung des Verfassungsentwurfs um Entbindung von dieser Aufgabe nachsuchte und sich weigerte, die Regierungsvorlage von Seiten des AA vor den parlamentarischen Gremien – Nationalversammlung und Verfassungsausschuß – zu vertreten. Ein erstes Rücktritts-

<sup>36</sup> Siehe etwa das Tel. Brockdorffs an die Geschäftsträger in Stuttgart und München vom 8. 2. 1919 in: PA, AA Weimar, Bd. I (4665/E 218738–39).

<sup>37</sup> PA, IA, Deutschland 88, Bd. 22.

<sup>38</sup> Tel. Nr. 258 vom 1. 6. 1919 in: PA, Deutsche Delegation Versailles Pol. 24, Bd. 1 (4663/E 217835–36).

gesuch reichte er am 20. Februar ein und erneuerte es am 26. desselben Monats.<sup>39</sup> Er trete zurück, da er als Kommissar des AA außerstande sei, auf die politische Gesamtbehandlung ausreichenden Einfluß zu nehmen. Auch er hielte es für besser, die Frage »bis zu einer Zeit außenpolitischer und innenpolitischer Klärung dilatorisch zu behandeln«. Seine Argumentation geht jedoch über die fast rein außenpolitischen Erörterungen Solfs und Brockdorffs hinaus. Er argumentiert direkt innen- und verfassungspolitisch. Ihm paßt offenbar die ganze Richtung der »überzogenen« Parlamentarisierung und der zu weit gehenden Unitarisierungsbestrebungen nicht. Er tritt zurück wegen »des Gangs der Verfassungsdebatten wie der Gesamtentwicklung im Reiche«. Für einen Beamten zweifellos überraschende Darlegungen, wenn auch mancher der Kollegen im AA seine Meinung geteilt haben mag. Immerhin trieb Riezler die Konsequenz nicht allzuweit; er quittierte den Dienst nicht gänzlich, sondern war zunächst durchaus bereit, dem AA und dem Reich, dessen Gesamtentwicklung ihm nicht behagte, auf anderen Posten zu dienen.

Ein Schlaglicht immerhin auf die tiefere Haltung eines der wesentlich Beteiligten, Walter Simons, wirft eine andere Episode. Seit Solf hatte das AA stets eine verantwortliche starke Spitze sowohl im Ministerium als auch in der Regierung gefordert. Zu dieser Thematik gehört ein von Brockdorff handschriftlich korrigierter Entwurf Prittwitz', des Nachfolgers Riezlers als deutschlandpolitischer Referent, vom 26. Januar für ein Schreiben des Ministers an Preuß.<sup>40</sup> Zur auswärtigen Politik sei eine starke Reichsgewalt und eine Unabhängigkeit von den Schwankungen, »die sich aus der inneren Struktur des Reiches ergeben« vonnöten. Er wünscht so eine Stärkung der Ministerstellung gegenüber parlamentarischen Wechselströmungen. »Im einzelnen möchte ich mich vom Standpunkt meines Ressorts besonders gegen die Fassung des § 69 wenden, in dem vorgesehen wird, daß der Reichspräsident die Reichsminister »auf Vorschlag des Reichskanzlers« ernennt. In praxi muß diese Bestimmung dazu führen, daß der Präsident zwar den Reichskanzler auszuwählen, auf die Art der Bildung des Kabinetts aber keinen Einfluß zu üben vermag.« Weiter heißt es: »Der Reichskanzler, der sich eine Mehrheit in einem Parlament durch Heranziehung der Parteien bilden muß, wird, wenn er sich nicht auf die Wünsche des für die Stetigkeit der Politik verantwortlichen Präsidenten und auf ein verfassungsnotwendiges Einvernehmen berufen kann, dem Anspruch der Parteien auf Posten auch dann in vielen Fällen nicht Widerstand leisten können, wenn er die sachliche Notwendigkeit der Beharrung noch so hoch einschätzt.« Dies aber würde die auswärtige Politik, auch wenn sie nicht in Frage steht, ständig in innere Krisen verwickeln. »Einen derartigen Luxus läßt die auswärtige Lage des deutschen Reichs – und in den folgenden Jahrzehnten noch weniger als sonst – zu.« Er wünscht also aus professionellen und außenpolitischen Gründen eine Regelung, die es ermöglicht, kontinuierlich Außenpolitik, unabhängig von inneren Krisen, zu treiben. Wieder die traditionelle Konzeption der über den inneren Zwisten schwebenden sachlichen Außenpolitik. Eine G. A.

<sup>39</sup> Das Schreiben vom 20. 2. 1919 befindet sich in: PA, AA Weimar, Bd. I (4665/E 218731–32), jenes vom 26. 2. 1919, dem eine längere »Aufzeichnung über einige Gründe der Unbrauchbarkeit des jetzigen [Verfassungs-]Entwurfs« beiliegt, in: PA, IA, Deutschland 88, Bd. 19.

<sup>40</sup> PA, IA, Deutschland 88, Bd. 18.



Simons,<sup>41</sup> den Brockdorff nach Rücksprache um einen neuen Briefentwurf gebeten hatte, zu Prittwitz' Auslassungen beginnt: »Es ist mir zweifelhaft, ob das anliegende Schreiben politisch zweckmäßig ist. Ein Ankämpfen gegen die parlamentarische Regierungsform halte ich für aussichtslos. Die Deutsche Demokratische Partei ebenso wie die Partei der Mehrheitssozialisten sind auf das parlamentarische System eingeschworen, aus der Mitte dieser Parteien wird aber nach dem Ergebnis der Wahlen zur Nationalversammlung die neue Regierung zu bilden sein.« Anschließend verteidigt Simons die kritisierte Regelung nach § 69. Prittwitz erwidert in einer Randbemerkung: »Ich bemerke, daß in meiner Fassung nichts vom parlamentarischen System stand.« Der bekanntermaßen demokratisch-liberale Prittwitz<sup>42</sup> verteidigt sich damit ganz offenbar gegen die Behauptung, er wolle gegen das »parlamentarische System« ankämpfen. In seiner Sicht hat er wohl nur versucht, innerhalb des parlamentarischen Systems verfassungstechnische Freiräume für die Außenpolitik zu schaffen. Offensichtlich träumte er von einem System, das parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Reichstag mit von innenpolitischem Streit unabhängiger Führung der Außenpolitik, durch einen gewissermaßen wie der Reichspräsident über den Parteien stehenden Außenminister, verband. Hierin aber traf er sich gewiß mit Brockdorffschen Anschauungen.<sup>43</sup> Simons, in Verfassungsfragen beschlagen, erkannte wohl die Unmöglichkeit dieser Konstruktion und sah in Prittwitz' Vorschlag konsequenterweise eine Ablehnung des parlamentarischen Systems. Sein Ausdruck jedoch verrät, daß er persönlich diesem System ablehnend gegenüberstand. Das Ankämpfen gegen die parlamentarische Regierungsform wird ja nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern nur weil es aussichtslos sei! Die besten Voraussetzungen zu einer künftigen vorbehaltlosen Anerkennung der grundlegenden Prinzipien der Verfassung von Weimar und ihres Staates waren das gewiß nicht.

### Teil III

Am 21. Juni wurde Hermann Müller Außenminister, 3 Tage zuvor war die 2. Lesung im Verfassungsausschuß zu Ende gegangen, am 2. Juli begannen die entscheidenden Schlußlesungen in der Nationalversammlung, die am 31. Juli 1919 die Weimarer Verfassung annahm. Eine grundlegende Änderung der Haltung des AA zur Verfassung hätte, selbst wenn Müller sie gewollt und durchgesetzt hätte, kaum noch den Gang der Dinge beeinflussen können. Der Apparat des AA aber hielt seine Linie kontinuierlich bei, wie etwa die Frage des § 30b zeigt, die noch unter Brockdorff

<sup>41</sup> Fundort wie Anm. 40.

<sup>42</sup> Er sollte 1933 der einzige hochrangige Diplomat sein, der den Dienst quittierte. Zu seiner Rolle in der Verfassungsfrage siehe seine Memoiren: Friedrich von PRITTWITZ und GAFFRON, Zwischen Petersburg und Washington, Ein Diplomatenleben, München 1952, pp. 117–124.

<sup>43</sup> Vielleicht wäre die de Gaulle'sche Verfassung der 5. französischen Republik Prittwitz' Vorstellungen nahe gekommen, wo die Außenpolitik zu dem »domaine réservé« des Staatspräsidenten gehört. Es sei daran erinnert, daß Brockdorff-Rantzau anlässlich seiner Ernennung zum Botschafter in Moskau im Jahre 1922 das Recht verlangte und erhielt, statt dem Reichsminister des Auswärtigen dem Reichspräsidenten zu berichten.

aufgeworfen, im gleichen Sinne unter Müller fortgeführt wurde. So konnte es sich in dieser Phase nur noch um Nachgeplänkel und um die beginnende Inkraftsetzung der Verfassung handeln.

Zu den Nachgeplänkeln gehört der am 28. Juli (sic!) durch den Legationsrat Göppert vorgetragene Wunsch einer Gruppe von Zionisten auf Abänderung des § 112 (in der endgültigen Fassung § 113), der den Minderheitenschutz behandelt.<sup>44</sup> Kritisiert wird von dieser Gruppe, daß als objektives Merkmal der Minderheit die Fremdsprachigkeit genannt wird, wodurch die Rechte nichtfremdsprachiger Minderheiten beeinträchtigt würden, zu der die nationaljüdische Bewegung gehöre. Dabei wird auf den Gegensatz zum deutschen, vom AA vorgelegten Völkerbundsentwurf verwiesen: »Was der deutsche Völkerbundsentwurf bezüglich der Iren von England fordert, muß Deutschland auch denjenigen Juden gewähren, die sich als Teile des jüdischen Volkes betrachten und demgemäß ihre volkstümliche Eigenart in Deutschland frei entwickeln wollen. Denn es kann nichts verfehlteres geben, als nach außen ein Prinzip zu vertreten, dessen Konsequenzen nach innen nicht im vollen Umfang gezogen werden.« Göpperts Kommentar zu diesem Vorschlag<sup>45</sup> überrascht insofern, als hier von AA-Seite erstmals das innenpolitische Argument überwiegt: »Es ist nicht zu verkennen, daß es für den Eindruck nach außen besser wäre, wenn der Artikel 112 die von ihm vorgeschlagene Fassung erhielte. Man darf aber nicht außer Acht lassen, daß die überwiegende Mehrzahl der deutschen Juden gegen eine solche Bestimmung ist, weil sie Nationaldeutsche sein wollen und wohl außerdem dem Antisemitismus eine Waffe zu liefern fürchten. Ich sehe ein, daß man in dieser Frage schwerlich gegen den Wunsch der Nächstbeteiligten entscheiden kann.« Es mag sein, daß nun, der Versailler Vertrag war ja unterzeichnet, dem Eindruck nach außen, etwa gegenüber den USA, nicht mehr die überragende Bedeutung beigemessen wurde, wie das in einer früheren Phase der Diskussion um die Verfassung der Fall gewesen war. Müller, der konsultiert wurde, lehnte denn auch ein Eingehen auf die Wünsche der Zionisten ab.<sup>46</sup>

Episode, wenn auch erwähnenswert, ist Stresemanns Protest vom 30. Juli bei Reichskanzler Bauer gegen die Anordnung des sozialdemokratischen Gesandten in Bern, Adolf Müller, zum Schweizer Nationalfest am 1. August Schwarzrotgold zu flaggen:<sup>47</sup> »Diese Anordnung ist dabei sehr unausführbar, da Flaggentuch bis dahin nicht zu beschaffen, widerspricht aber auch gegenwärtiger gesetzlicher Lage, da Verfassung, die Reichsfarben evtl. ändert, noch gar nicht verabschiedet ist. Ich protestiere daher als Mitglied der Nationalversammlung gegen dieses Vorgehen und bitte nach Bern Anordnung zu geben, daß Gesandter Anordnung zurücknimmt.«

<sup>44</sup> Siehe die Eingabe Jacobsons vom Zionistischen Zentralbüro an Göppert vom 28. 7. 1919 in: PA, AA Weimar, Bd. I (4665/E 218681–88).

<sup>45</sup> Der von Jacobson vorgeschlagene Text für den betreffenden Artikel lautet: »Die nationalen Minderheiten des Reiches dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.«

Göpperts Kommentar in seinem Schreiben an den Legationsrat Saunier vom 28. 7. 1919. Fundort wie Anm. 44 (4665/E 218679–80).

<sup>46</sup> Schreiben Sauniers an Göppert vom 30. 7. 1919 sowie Göpperts an Jacobson vom 1. 8. 1919 in: PA, IA Deutschland 88, Bd. 24.

<sup>47</sup> Tel. Stresemanns in PA, AA Weimar, Bd. I (4665/E 218677).

Hermann Müller scheint sich mit der lapidaren Randbemerkung »Warum soll Stresemann nicht protestieren!« begnügt zu haben.

Am Rande vermerkt sei ein gegenüber dem französischsprachigen Ausland aufgetauchtes Übersetzungsproblem, nachdem die Nationalversammlung beschlossen hatte, der Bezeichnung »Deutsches Reich« den Vorzug vor »Deutsche Republik« zu geben. Statt der Übersetzung »Empire«, die eine polemische Verwechslung mit dem Kaiserreich nahelegen konnte, wählte man in der Übersetzungspraxis »République allemande« und übersetzte »Reichsminister« schlicht mit »ministre«.<sup>48</sup>

Für die konkrete Außenpolitik als wesentlich bedeutsamer erwies sich ein anderes Problem, nämlich die Möglichkeit, daß die Entente und namentlich Frankreich wünschen sollte, diplomatische Vertretungen in den süddeutschen Hauptstädten einzurichten. Nachdem Prittwitz bereits in einem Schreiben vom 14. Mai an Simons auf die Präambel des Friedensvertragsentwurfs verwiesen und gefordert hatte, auch das passive Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten zu beseitigen, nachdem in den Verfassungsverhandlungen Einigkeit über die Beseitigung des aktiven Gesandtschaftsrechts erzielt worden wäre,<sup>49</sup> telegraphierte Müller am 9. Juli, also noch vor Annahme der Verfassung, an die preußischen Geschäftsträger in Karlsruhe, Darmstadt, München und Stuttgart:<sup>50</sup> »Angesichts des Wortlauts des Satzes der Präambel der Friedensbedingungen besteht die Möglichkeit, daß seitens der Entente der Versuch gemacht wird, nach den süddeutschen Hauptstädten erneut diplomatische Vertretungen zu entsenden. Nachdem durch die neue Reichsverfassung die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reichs sein wird, ist für derartige diplomatische Vertretungen bei den deutschen Gliedstaaten selbstverständlich kein Raum. Sollte die Entente mit derartigen Ansuchen an die dortige Regierung herantreten, so nehme ich es als selbstverständlich an, daß die dortige Regierung jegliches Eingehen auf derartige Wünsche ablehnt und falls Entente unter Berufung auf den Friedensvertrag darauf beharrt, mit dem Reichsministerium in Verbindung tritt.« Prittwitz kam am 20. Oktober erneut auf die Frage zurück.<sup>51</sup> Die Gefahr der Entsendung von Gesandtschaften in die deutschen Länder drohe akut zu werden; er empfehle daher, noch vor Ratifikation des Friedens in der Angelegenheit eine prinzipielle Einigung zwischen dem AA und den beteiligten Länderregierungen herbeizuführen. »Ein wirksames Mittel, um die Entsendung der angeblich geplanten Ententegesandtschaften bei einzelnen Gliedstaaten vor aller Welt als willkürlichen Eingriff in deutsche innere Verhältnisse zu brandmarken, dürfte es sein, wenn auch hinsichtlich der deutschen einzelstaatlichen Gesandtschaften baldmöglichst der verfassungsmäßige Zustand tatsächlich hergestellt würde.« Da auch Lersner, der Vorsitzende der deutschen Friedensdelegation, aus Paris auf die drohende Gefahr hinwies, erneuerte Müller am 23. Oktober seinen Appell an die süddeutschen Regierungen und

<sup>48</sup> Siehe dazu das Tel. Nr. 1382 vom 8. 7. 1919 des Gesandten Adolf Müller in Bern mit Randvermerken Hermann Müllers (Fundort: PA, IA Deutschland 88, Bd. 23) sowie das Kabinettsprotokoll des Reichsministeriums vom 3. 7. 1919 in: Akten der Reichskanzlei, Kabinett Bauer, Dok. Nr. 12, Pkt. 4.

<sup>49</sup> PA, IA, Deutschland 144, Bd. 4.

<sup>50</sup> Fundort wie Anm. 49.

<sup>51</sup> Fundort der G. A. Prittwitz' wie Anm. 49.

wies Lersner an, energisch gegen derartige Absichten zu protestieren.<sup>52</sup> Im Gefolge dieser Bemühungen fand am 21. November eine Besprechung mit den Vertretern der Landesregierungen unter Vorsitz des Reichskanzlers statt, bei der beschlossen wurde, etwaigen Absichten der Entente auf Entsendung diplomatischer Vertreter bei den Ländern unter Verweis auf die deutsche Verfassung Widerstand zu leisten.<sup>53</sup> Ganz im Sinne Prittwitz' empfahl die Reichsregierung darüberhinaus, die bei Preußen akkreditierten Landesvertreter in Vertreter der Landesregierungen bei der Reichsregierung umzuwandeln, wodurch die Pflege enger Beziehungen zwischen Ländern und Reichsleitung besser möglich wäre »als durch die Aufrechterhaltung des bisherigen obsolet gewordenen Zustandes« und gleichzeitig der unangenehme Präzedenzfall beseitigt wäre. Während sich im folgenden in der Frage der gegenseitigen Vertretung von Ländern und Reich eine längere Diskussion entspann,<sup>54</sup> gaben die Landesregierungen ohne Umschweife ihr Einverständnis dazu, nach Möglichkeit keine ausländischen diplomatischen Vertretungen in ihren Hauptstädten zu dulden.<sup>55</sup> Bekanntermaßen hat all dies Frankreich nicht gehindert, in München einen Gesandtenposten einzurichten,<sup>56</sup> und damit ist die volle Durchsetzung der Verfassungsnorm, wenigstens in ihrem Sinngehalt, durch außenpolitische Machtwirklichkeit verhindert worden. Dasselbe geschah ja in der Anschlußfrage, als im September 1919 die französische Politik sogar in der Lage war, von der deutschen Regierung eine offizielle Kraftloserklärung des Artikel 61, Absatz 2 der Verfassung, der die Vertretung Deutschösterreichs im Reichstag im Falle seines Anschlusses an das Deutsche Reich regelte, zu erzwingen.<sup>57</sup> Die außenpolitischen Machtverhältnisse forderten ihre Beachtung und erwiesen sich stärker als Verfassungsbestimmungen.

Zum Schluß mag noch erwähnt werden, daß sich das AA auch aus außenpolitischen Gründen für die Wahl des deutschen Nationalfeiertags interessierte. Nachdem das finnische Außenministerium sich nach dem Datum erkundigt hatte, schrieb Müller am 28. November an die Reichskanzlei:<sup>58</sup> »Aus außenpolitischen Gründen erscheint es mir wünschenswert die vorliegende Frage zu entscheiden. Die Erhebung eines Tages zum Nationalfeiertag, für den meines Erachtens der 11. August als Datum der Verfassung des Deutschen Reiches in erster Linie in Betracht kommt, wäre geeignet, die im Auslande bestehenden Zweifel an dem Bestand der demokratischen Staatsform des Deutschen Reiches zu zerstreuen.« Das AA hat während der ganzen Diskussion um die Verfassung seine Linie nie verlassen. Es beteiligt sich an ihrer Ausarbeitung aus

<sup>52</sup> Telegraphischer Erlaß Müllers an die Geschäftsträger in München, Stuttgart, Karlsruhe, Darmstadt und Dresden vom 23. 10. 1919 und Tel. Müllers Nr. 372 an Lersner in: PA, IA, Deutschland 44, Bd. 4.

<sup>53</sup> Siehe den Erlaß des UStS des AA Haniel von Haimhausen an die preußischen Geschäftsträger in den wichtigsten Ländern vom 24. 11. 1919 in: PA, IA, Deutschland 144, Bd. 4.

<sup>54</sup> Siehe dazu: Akten der Reichskanzlei, Kabinett Bauer, Dok. Nr. 86 und 130 sowie die dort angeführten weiterführenden Dokumente.

<sup>55</sup> Akten der Reichskanzlei, Kabinett Bauer, Dok. Nr. 141, Abschnitt I.

<sup>56</sup> Siehe dazu: Akten der Reichskanzlei, Das Kabinett Fehrenbach, bearbeitet von Peter WULF, Boppard 1972, Dok. Nr. 12.

<sup>57</sup> Siehe den Notenwechsel in dieser Angelegenheit in: Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 340, Anlage Nr. 1793.

<sup>58</sup> PA, IA, Deutschland 163, Bd. 13.

außenpolitischen Gründen und aus ebensolchen Gründen schlägt es vor, den Tag ihrer Verkündigung zum Nationalfeiertag zu erheben.

### Zusammenfassung

Es hat sich deutlich gezeigt, daß von den ersten Überlegungen über die neue deutsche Verfassung bis hin zu den letzten Nachgeplänkeln für das AA stets außenpolitische Argumente und Überlegungen im Vordergrund gestanden haben. Dies mag als Selbstverständlichkeit gelten. Daneben war aber ebenso unverkennbar, wie immer auch innenpolitisch-ideologische Argumente die außenpolitischen Forderungen beeinflusst haben. Es hat sich gezeigt, daß sich der Einfluß der Ämter, der Bürokratien, auf die neu entstehende Republik auch auf diesem Gebiet ausgewirkt hat. Indem die alte Bürokratie ausharrte – und dies ist gerade im AA deutlich, wo erst als alles entschieden war mit Hermann Müller ein Vertreter der Revolution die Zügel in die Hand nahm – erhielt sie die legale Möglichkeit, die Entwicklung durch »fachmännische« Verweise auf echte oder vermeintliche Sachzwänge in ihrem Sinne zu beeinflussen. Im Falle der Verfassung ist dieser Einfluß des AA besonders im ersten Stadium bis zu dem prinzipiellen Entscheid für das parlamentarische System gegen das Rätensystem sehr wichtig und hat gewiß die Politik Eberts gestärkt. Als diese Entscheidung getroffen und auch sehr frühzeitig die exklusive Zuständigkeit des AA für die Außenpolitik des Reichs im Grundprinzip festgelegt worden war, begnügte sich das AA mit einer Einflußnahme in einigen wenigen Detailpunkten, da es vorwiegend außenpolitisch dachte und die weitere Ausgestaltung der Verfassung keine wesentlichen außenpolitischen Konsequenzen zu haben schien. Das allgemeine Bemühen, unter Verweis auf die außenpolitische Situation auf Ausgleich zwischen Unitariern und Föderalisten zu drängen, erschien wichtiger und mag durchaus dazu beigetragen haben, den Kompromiß zwischen beiden Richtungen zu erleichtern.

Es kann somit festgestellt werden, daß der Einfluß des außenpolitischen Ressorts im Entstehungsprozeß der Verfassung, damit aber auf dem Gebiet der Innenpolitik, nicht unbeträchtlich gewesen ist, wenn es auch unmöglich ist, im Einzelnen diesen Einfluß abzuwägen und zu beziffern. Der Schluß darf naheliegen, daß bei ähnlichem Verhalten die Bürokratien der anderen Ressorts die innerdeutsche Entwicklung noch ungleich stärker zu beeinflussen imstande gewesen sind und die durch die fortbestehende Bürokratie bewirkte Kontinuität kaum überbetont werden kann.

### RÉSUMÉ FRANÇAIS

On étudiera ici l'influence qu'a exercée l'A. A. dans la genèse de la Constitution de Weimar, question qui se rattache au problème central de la continuité dans l'histoire allemande contemporaine et du rôle joué à cet égard par la bureaucratie.

Immédiatement après la révolution du 9 Novembre, pendant la phase décisive de cette révolution, alors qu'interviennent des changements décisifs, le Secrétaire d'Etat du ministère des Affaires Etrangères, Solf, apporta à Ebert l'appui d'arguments de politique extérieure pour le renforcer dans sa lutte contre le système des Conseils sur le plan constitutionnel et en politique intérieure. Invoquant l'imminence des négociations de paix, il exige l'élection rapide d'une Constituante, le retour à l'ordre, la non-ingérence des pouvoirs

locaux, états ou Conseils d'Ouvriers et de Soldats dans la politique extérieure, et surtout la création d'un pouvoir exécutif central fort, incarné par un président fort, selon un modèle indéniablement monarchique.

Son successeur, Brockdorff-Rantzau, resta dans la même ligne. Les principes fondamentaux du système parlementaire l'ayant emporté sur le système des Conseils, l'Auswärtiges Amt mit tout en oeuvre pour renforcer son monopole dans le domaine des relations extérieures vis à vis des autres autorités du Reich et des différents états. Il s'efforça par ailleurs de résoudre le conflit opposant fédéralistes et centralisateurs, craignant de voir l'ennemi profiter de conflits internes pour détruire l'unité allemande. Du fait du rôle important joué par Wilson et les Etats-Unis sur lesquels il mise totalement dans les négociations de paix, Brockdorff-Rantzau conseille d'insister ouvertement sur l'importance attribuée à l'exemple constitutionnel américain.

Après lui, Hermann Müller est le premier chef de l'A. A. qui soit issu des »hommes nouveaux« de la révolution, mais il arrive trop tard pour pouvoir encore influencer d'une manière décisive sur les discussions portant sur la constitution. Il fut toutefois confronté à d'importants problèmes posés par son application, en particulier par la demande faite par la France d'annuler la clause prévoyant la future union entre l'Allemagne et l'Autriche.

Ainsi la politique extérieure a-t-elle toujours fortement influencé la position de l'A. A. dans la discussion constitutionnelle, mais un certain nombre d'arguments de politique intérieure ont également joué un rôle important. Les représentants de l'»ancien régime« restent aux postes clés du ministère; se présentant comme des techniciens ils ont la possibilité d'orienter dans un certain sens la politique intérieure en invoquant un certain nombre de contraintes, présumées ou réelles, et cette influence ne fut sans doute pas pour rien dans la décision de principe en faveur du système parlementaire.