

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 57

Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar

Von

Peter Blomeyer



Duncker & Humblot · Berlin

PETER BLOMEYER

Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 57

Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar

Die Bedeutung von Recht, Lehre und Praxis
der Notstandsgewalt für den Untergang
der Weimarer Republik und die Machtübernahme
durch die Nationalsozialisten

Eine Studie zum Verhältnis von Macht und Recht

Von

Peter Blomeyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Blomeyer, Peter:

Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar : die Bedeutung von
Recht, Lehre und Praxis der Notstandsgewalt für den Untergang der
Weimarer Republik und die Machtübernahme durch die
Nationalsozialisten ; eine Studie zum Verhältnis von Macht und
Recht / von Peter Blomeyer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 57)
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1996
ISBN 3-428-09571-5

D 25

Alle Rechte vorbehalten


© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 3-428-09571-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Ich widme diese umfangreiche Studie dem Andenken an

John Locke,

dem es auf wenigen Seiten gelungen ist,
den grundlegenden Sachverhalt ins Bewußtsein zu heben,
daß die Verwirklichung von Recht und die Bekämpfung von Unrecht
in der Hand jedes einzelnen Staatsbürgers liegen.

Inhaltsverzeichnis

Fragestellung – Vorgehensweise – Gang der Untersuchung	13
<i>Erster Hauptteil</i>	
Notstandspraxis und Verfassungsnotstand im Spiegel der Weimarer Staatsrechtslehre	24
Teil A. Grundlagenstreit in der Weimarer Staatsrechtslehre	24
1. <i>Kapitel: Die positivistische Lehre</i>	27
I. Der staatsrechtliche Positivismus	27
1. Georg Jellinek und die herrschende Weimarer Staatslehre	27
2. Die Lehre Hans Kelsens	30
a) Identität von Staat und Recht	30
b) Folgerung	35
3. Gustav Radbruch: Rechtsphilosophische Begründung der Geltung des positiven Rechts	36
a) Die Elemente der Rechtsidee und ihr Verhältnis zueinander	37
b) Die Anerkennung der positiven Rechtsordnung als ethische Pflicht des Einzelmenschen	39
II. Der staatsrechtliche Positivismus	42
1. Die Laband-Kelsensche Lehre	42
2. Fortentwicklung des staatsrechtlichen Positivismus	43
2. <i>Kapitel: Die Deziisions- und Diktaturlehre Carl Schmitts</i>	47
I. Zur Methode Carl Schmitts	47
II. Der Dezisionismus	50
III. Kommissarische und souveräne Diktatur	54
Teil B. Die konstitutionelle Notstandspraxis und ihre Beurteilung durch die Staatsrechtslehre	62
3. <i>Kapitel: Die Stellung des Art. 48 II in der WRV</i>	62
I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 48 II WRV	62
1. Art. 68 BRV und das preußische Belagerungszustandsgesetz	62
2. Die Behandlung der Ausnahme Gewalt in der Nationalversammlung	64
II. Gesetzgebung, Ermächtigungsgesetz und Notverordnung	70

III. Der gemäßigte Dualismus der Weimarer Reichsverfassung	75
1. Die Stellung des Reichspräsidenten im Organisationsgefüge der WRV	75
2. Entstehungsgeschichte des gemäßigten Dualismus	77
4. Kapitel: Der „Wirtschaftsnotstand“ unter Ebert	81
5. Kapitel: Art. 48 II WRV in der Staatsrechtslehre vor 1930	85
I. Ausnahmegewalt und „Wirtschaftsnotstand“	85
II. Der „Wirtschaftsnotstand“ in der Unantastbarkeitslehre	88
1. Die Lehre von der staatspolizeirechtlichen Auslegung des Art. 48 II WRV	89
2. Die positivistische Lehre	91
3. Die Grenzen der Ausnahmegewalt nach Art. 48 II WRV	92
a) Die Unantastbarkeit der Verfassung	92
b) Der Streit um die Reichweite des Vorbehalts des formellen Geset- zes	94
c) Der Streit um die Grundrechtssuspension	98
III. „Unantastbarkeitslehre“ contra „Durchbrechungslehre“	100
1. Die Vorträge von Schmitt und Jacobi auf der Staatsrechtslehrertagung 1924	100
a) Schmitts Bericht über die Diktatur des Reichspräsidenten	100
b) Jacobis Bericht über die Diktatur des Reichspräsidenten	106
c) Kritik an der Unantastbarkeitslehre	109
2. Die Antwort der Unantastbarkeitslehre	112
a) Antikritik	112
b) Kritik der Schmitt-Jacobischen Lehre	117
6. Kapitel: Die Staatspraxis nach 1930	121
I. Zur Vorgeschichte des Präsidialregimes Brüning	121
1. Fehlschlag einer Eingrenzung von Art. 48 II WRV	121
2. Der Übergang zum ersten Präsidialkabinett Brüning	123
II. Das politische Programm Brünings	132
III. Die Regierung Brüning in der politischen Praxis	136
1. Der veränderte Handlungsspielraum der Präsidialregierung	136
2. Präsidialregierung und Reichstag: Staatsstreich oder Tolerierung	138
a) Das Scheitern der Regierung Brüning im Reichstag (April bis Juli 1930)	138
b) Die Veränderung der Verfassungslage durch die Septemberwahlen 1930	140
c) Die Tolerierung der Regierung Brüning im Reichstag (Oktober 1930 bis Mai 1932)	143
3. Präsidialregierung und Nationalsozialismus: Versuchungen und Illusi- onen	155

4. Präsidialregierung und Kamarilla: Macht ohne Verantwortung	169
a) Der Zugang zum Machthaber: Reichspräsident von Hindenburg	169
b) Schleicher und der Sturz Brünnings	174
IV. Die Notverordnungspraxis unter Brüning	181
1. Die Notverordnungspraxis auf wirtschaftlich-finanziell-sozialem Gebiet	181
a) Die Verdrängung des Gesetzes: Sanierung durch Notverordnung (Übersicht)	181
b) Der verfassungsrechtlich relevante Inhalt der Notverordnungspraxis	183
aa) Budgetrechtlich relevante Verordnungen	185
bb) Grundrechtsrelevante Verordnungen	186
cc) Die landesrechtliche Zuständigkeit berührende Verordnungen	188
2. Die Notverordnungen gegen politische Ausschreitungen	189
7. Kapitel: Die Notverordnungspraxis in der Staatsrechtslehre	191
I. Funktionsstörung eines Verfassungsorgans	192
1. Das Problem: Die auf die „Untätigkeit“ des Reichstags gestützte Übernahme der legislativen Aufgaben durch die Exekutive	192
2. Die herrschende Lehre	193
3. Carl Schmitt: Der Reichspräsident als „Hüter der Verfassung“	199
a) Staats- und verfassungstheoretischer Hintergrund der Lehre Schmitts	199
b) Die Kritik am Liberalismus	205
c) Der Reichspräsident als Hüter der Verfassung	212
4. Die Möglichkeit anderer Rechtsgrundlagen für die Funktionsverlagerung der Gesetzgebung auf den Reichspräsidenten	216
a) Friedrich Glum	217
b) Johannes Heckel	218
5. Die „legalistische Richtung“	222
Exkurs: Diktaturverordnungen nach Reichstagsauflösung	225
II. Der wirtschaftlich-finanzielle Ausnahmezustand	227
1. Diktaturgewalt und Haushaltsgesetz, Kreditermächtigung, Sicherheitsleistungen	227
a) Carl Schmitt	228
b) Die herrschende Lehre	230
aa) Diktatur und Haushaltsgesetz	230
bb) Diktatur und Anleihermächtigung, Kreditbürgschaft	232
c) Die Diktaturgewalt im gesamten Budgetrecht ablehnende Stimmen	236
2. Diktaturgewalt und Grundrechte	240

a) Art. 129 I 3 Weimarer Reichsverfassung	240
b) Art. 134 Weimarer Reichsverfassung	242
c) Art. 153 Weimarer Reichsverfassung	243
d) Art. 105 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung	244
e) Art. 109 I Weimarer Reichsverfassung	244
f) Art. 165 I Weimarer Reichsverfassung	245
3. Diktaturgewalt und Landesrecht	245
 Teil C. Der Verfassungsnotstand 1932 und seine Diskussion in der Staatsrechtslehre	
	248
8. <i>Kapitel: Die endgültige Abkehr der Staatspraxis von der WRV</i>	248
I. Verfassungsnotstand und Verfassungsreformpläne unter Papen	248
1. Die Entwicklung bis zum 13. August 1932	248
2. Die Planung des Staatsnotstands und seine Vertagung	253
3. Die Notverordnungspraxis des Kabinetts Papen (Übersicht)	257
4. Die Verfassungsreformpläne des Kabinetts Papen	259
II. Der Verfassungsnotstand unter Schleicher	263
9. <i>Kapitel: Die Verfassungslähmung in der Staatsrechtslehre</i>	275
I. Die herrschende Lehre zum überpositiven Notstandsrecht	277
II. Johannes Heckels Lehre vom Verfassungsnotstand	281
III. Carl Schmitt: „Legalität und Legitimität“	282
Exkurs: Die Staatsrechtslehre zur Verfassungsreformplanung	288
 <i>Zweiter Hauptteil</i>	
 Funktion und Reichweite des konstitutionellen und des überpositiven Notstandsrechts im gewaltenteilenden Rechtsstaat	
	298
10. <i>Kapitel: Das überpositive Notstandsrecht</i>	302
I. Das Verhältnis von Macht und Recht	304
II. Zur Existenz des überpositiven Notstandsrechts	311
1. Einführung in die Problemstellung	311
2. Zur Existenz des überpositiven Notstandsrechts in der Verfassungs- lähmung	317
a) Ableitung und Definition des überpositiven Notstandsrechts	317
b) Zur Vereinbarkeit eines gewaltenüberschreitenden überpositiven Notstandsrechts mit den Prinzipien des gewaltenteilenden Verfas- sungsstaats	319
3. Zur Existenz eines überpositiven Notstandsrechts in der Verfassungs- störung	321
4. Zur Vereinbarkeit des überpositiven Notstandsrechts mit den Begrif- fen von Recht und Rechtsgeltung	323

Inhaltsverzeichnis	11
a) Zur Aporie eines allgemeinen Rechtsbegriffs.....	323
b) Positives und richtiges Recht.....	329
c) Zum Problem der Verbindlichkeit von Recht.....	337
III. Das überpositive Notstandsrecht bei der Verfassungslähmung.....	344
IV. Das überpositive Notstandsrechts bei der Verfassungsstörung.....	349
11. Kapitel: Überpositives und konstitutionelles Notstandsrecht	353
<i>Dritter Hauptteil</i>	
Das Verhältnis von Macht und Recht in den Jahren 1930 bis 1933	359
Teil A. Die Bedeutung der dualistischen Verfassungskonstruktion und des Art. 48 II WRV für den Übergang zum Notverordnungsregiment unter Brüning	359
12. Kapitel: Grenzen der Notstandsgewalt und der Wirtschaftsnotstand.....	364
I. Die objektiven Grenzen des Art. 48 II WRV.....	364
II. Notverordnungsrecht nach Gewohnheitsrecht?	367
13. Kapitel: Der Anteil der WRV an der Verfassungsauflösung	374
Teil B. Kritik der Staatsrechtslehre im Verfassungsnotstand	382
14. Kapitel: Kritik der Staatsrechtslehre bis 1932.....	382
I. Die Reaktion auf den „Wirtschaftsnotstand“ unter Ebert	382
1. Die staatspolizeirechtliche (teleologische) Lehre	383
2. Die positivistische Lehre.....	384
3. Die Lehre Carl Schmitts.....	387
II. Die Reaktion auf das Notverordnungsregiment Brünings.....	394
1. Die legalistische Lehre.....	395
2. Die herrschende Lehre	397
a) Die Preisgabe des Verfassungsrechts an die Staatspraxis.....	397
b) Die Unklarheit des positivistischen Standorts zwischen Sein und Sollen	399
3. Die Lehre Johannes Heckels	402
4. Die Lehre Carl Schmitts.....	404
15. Kapitel: Kritik der Staatsrechtslehre 1932/33	416
I. Die herrschende Lehre.....	416
II. Johannes Heckel	422
III. Carl Schmitt	423

Teil C. Kritik der Brüning'schen Notstandsregierung	428
<i>16. Kapitel: Die Übernahme der Notstandsregierung</i>	<i>431</i>
I. Die Ursachen	431
1. Krise der Verfassung: Das Verhalten der Parteien	431
2. Störung der Verfassung: Das Verhalten des Reichspräsidenten und seiner Umgebung	438
II. Brüning's Entscheidung	440
<i>17. Kapitel Der Einsatz der Notstandsgewalt</i>	<i>445</i>
I. Die Gefahrenlage des Weimarer Verfassungsstaats	446
II. Die versäumte Rettung der Demokratie	450
1. Das Problem einer Alternative zum Notverordnungsregiment Brüning's	450
2. Falsche Frontstellung: Brüning und der Reichstag	457
3. Voreilende Resignation: Brüning und der Reichspräsident	466
<i>18. Kapitel: Die Zielsetzung der Notstandsregierung</i>	<i>472</i>
<i>19. Kapitel: Die Folgen (1): Das Ende von Weimar – Kalter Bürgerkrieg</i>	<i>478</i>
I. Das Notstandsrecht 1932: Ein Recht ohne Inhaber	478
1. Der Verfassungsnotstand unter Papen	479
2. Der Verfassungsnotstand unter Schleicher	483
II. Das Ende der Weimarer Republik	486
III. Kalter Bürgerkrieg	489
IV. Die Notstandspraxis und der Untergang der Weimarer Republik	495
<i>20. Kapitel: Die Folgen (2): Die Machtübernahme durch die NSDAP</i>	<i>500</i>
I. Die Bekämpfung des NS mit dem Notstandsrecht	501
II. Die Begünstigung des NS durch die Logik der Tolerierung	508
III. Der Sturz Brüning's: „Point of no return“?	510
IV. Die Schwäche des autoritären Präsidialstaats	518
Schlußwort	520
Anhang	522
Quellen- und Literaturverzeichnis	524
Sachverzeichnis	545

Fragestellung – Vorgehensweise – Gang der Untersuchung

Art. 48 II ist die berühmteste Vorschrift der Weimarer Reichsverfassung. An ihn knüpft sich die Erinnerung an den Untergang der Weimarer Republik. Von den einen wird seine extensive Anwendung als Stufe der Auflösung der Republik perhorresziert, andere sehen in ihm ein erfolglos gebliebenes Verteidigungsmittel gegen den Zerfall einer Verfassungsordnung, deren Lebensvoraussetzungen in der Verfassungswirklichkeit zunehmend schwanden. Sein 1930 einsetzender Gebrauch bewirkte einen tiefgreifenden Verfassungswandel, der den parlamentarischen Verfassungsstaat der Weimarer Reichsverfassung durch einen Präsidialstaat ersetzte. Die Jahre dieses Präsidialstaats im Deutschen Reich (April 1930 bis Januar 1933) lassen sich in zwei Phasen unterteilen: Während der Reichskanzlerschaft Brünnings (bis zum Juni 1932) regierte das Reichskabinett mittels Notverordnungen, die auf Art. 48 II WRV gestützt und von einer verfassungstreuen Mehrheit im Reichstag toleriert, d.h. nicht aufgehoben wurden, wie es der Reichstag gemäß einem in Art. 48 III WRV verankerten Recht hätte verlangen können. In dieser Periode wurde das Verfassungsrecht der WRV durch die Verfassungswirklichkeit umgestaltet, deren Bezug zum Verfassungsrecht jedoch nicht verloren ging. Das geschah erst in den darauffolgenden Monaten unter den Reichsregierungen Papen und Schleicher (Juni 1932 bis Januar 1933), die für ihre Verordnungen keine Tolerierungsmehrheit mehr in einem Reichstag fanden, der zudem seit den Wahlen vom 31. Juli 1932 in seiner Mehrheit von den verfassungsfeindlichen Abgeordneten der NSDAP und der KPD beschickt wurde. Damit waren die Grundlagen für eine Anwendung der Weimarer Reichsverfassung in der Verfassungswirklichkeit endgültig entfallen. Diese Situation konnte nicht mehr mit dem konstitutionellen Ausnahmerecht, Art. 48 II WRV, sondern – wenn überhaupt – nur noch mit einem überpositiven Notstandsrecht bewältigt werden.

Die Bedeutung des 1930 einsetzenden Notverordnungsregiments für den Untergang der Weimarer Republik und die nationalsozialistische Machtübernahme ist bis heute umstritten. Man ist sich zwar einig darüber, daß die Entwicklung bis zum 30. Januar 1933 nicht durch monokausale Erklärungsmodelle, sondern nur durch Beleuchtung eines komplexen Ursachengeflechts aufgehehlt werden kann. Verfassungsrechtliche Institutionen, Parteienstruktur, politische Kultur, ökonomische Entwicklung, Veränderungen im

sozialen Gefüge, ideologische Faktoren, massenpsychologische Momente, die Rolle einzelner Persönlichkeiten: Dies alles trug zur Katastrophe bei¹. Uneins ist man sich aber über die Gewichtung der einzelnen Faktoren. So gehen insbesondere die Meinungen darüber auseinander, welche Bedeutung institutionellen Schwächen der Weimarer Reichsverfassung gegenüber strukturellen Problemen der Verfassungswirklichkeit zukommt, und wie die Bemühungen zur Bewältigung der Verfassungskrise zu bewerten sind. Nach der Auffassung Karl Dietrich Brachers ermöglichte die dualistische Verfassungskonstruktion der WRV den Parteien eine Flucht aus der Verantwortung, der ein entsprechender Machtzuwachs des Reichspräsidenten gegenüberstand². Kernstück des Verfassungsdualismus sei der Art. 48 II WRV gewesen, der sich im Verein mit einigen anderen Vorschriften – dem Recht zur Ernennung des Reichskanzlers, Art. 53 WRV, und dem Recht zur Auflösung des Reichstags, Art. 25 WRV – als eine präsidialdiktatorische „Reserveverfassung“ erwiesen habe³. In Anwendung dieser Vorschriften sei der Reichstag unter Brüning schrittweise entmachtet worden. Damit habe man die ganze Staatsmacht in die Hände eines uralten Mannes verlagert, dessen sich dann unter Papen und Schleicher unverantwortliche, apokryphe Kreise bemächtigen konnten, die die Staatsgewalt schließlich in schrecklicher Verblendung den Todfeinden der Verfassung auslieferten. Die Phasen der 1930 einsetzenden Präsidialkabinetts – diejenige der parlamentarischen Tolerierung unter Brüning sowie die verfassungsrechtlich freischwebende Zwischenlage in den letzten acht Monaten der Weimarer Republik – bezeichnet Bracher als Stufen der Auflösung der Weimarer Republik⁴. Demgegenüber betont eine von Werner Conze angeführte Lehre, daß das Scheitern der parlamentarischen Demokratie in erster Linie auf die antagonischen Kräfte des Parteienstaates zurückzuführen sei. Die Funktionsuntüchtigkeit dieses Parteiensystems habe das Präsidialregime erst herbeigeführt. „Der Übergang zur Präsidentschaftsrepublik ist in der Märzkrise 1930 wenn

¹ Vgl. Kolb, Die Weimarer Republik, S. 215; Bracher, Demokratie und Machtvakuum, S. 110; Schulze, Das Scheitern der Weimarer Republik als Problem der Forschung, S. 23 ff.

² Die Thesen Brachers werden im Dritten Hauptteil näher ausgeführt.

³ Dieser Begriff wurde von Schulze, Das Scheitern der Weimarer Republik als Problem der Forschung, S. 25, zur Kennzeichnung der Auffassung Brachers eingeführt. Bracher übernimmt diesen Begriff, weist aber darauf hin, daß er „nicht scharf genug das dualistische Nebeneinander von Parlaments- und Präsidialsystem (und dessen letzliches Überwiegen)“ kennzeichne. Demokratie und Machtvakuum, S. 117, Anm. 19.

⁴ Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, nennt die Stufe der „Ära Brüning“: „Phase des Machtverlusts“ (S. 257 ff.) und die „Ära Papen-Schleicher“: „Phase des Machtvakuum“ (S. 465 ff.).

nicht zwingend, so doch naheliegend gewesen“⁵, und der Entscheidungsspielraum, den Brüning vor dem Erlaß der ersten Notverordnungen des Reichspräsidenten vom 16. Juli 1930 gehabt habe, sei eng gewesen: Es habe kaum parlamentarische Möglichkeiten gegeben, die er hätte ausschöpfen können⁶. Mit dieser Einschätzung verbindet sich eine im Ganzen positive Bewertung des Brüning-Experiments, das schließlich nur deshalb scheiterte, weil für seinen Erfolg der notwendige Handlungsspielraum fehlte⁷.

Was ist richtig: Boten die Institutionen der Weimarer Republik den verantwortungsscheuen Parteien einen bequemen Weg aus dem parlamentarischen Einigungszwang, oder zwang die Verfassungswirklichkeit zu einer Fortentwicklung der Institutionen, weil sich der ursprünglich vorgesehene Weg der Verfassung zur Erzeugung des Staatswillens wegen der tiefen, unüberbrückbaren Gegensätze zwischen den Parteien nicht länger gehen ließ?⁸ Bei näherem Hinsehen erweist sich diese Fragestellung als zu einfach. Hinter ihr verbergen sich *drei* verschiedene Fragen, die sorgfältig voneinander zu trennen sind. Sie sind das Thema dieser Arbeit.

Ihr erster Themenkreis betrifft die Reichweite des konstitutionellen Notstandsrechts. Es wird danach gefragt, ob die dualistische Verfassungskonstruktion und Art. 48 II WRV tatsächlich eine Neben- oder Reserveverfassung enthielten und die Umformung des Parlaments- in ein Präsidialsystem zuließen, ob also die Verfassungsentwicklung der Jahre 1930 – 1932 in dem Verfassungsrahmen, so wie er von den Verfassungsvätern konzipiert wurde, bereits angelegt war, oder ob ein vom Recht losgelöster Wandel der Staatspraxis in einer hierfür gar nicht vorgesehenen Vorschrift seine Rechtfertigung suchte und fand. Wenn die Handhabung der Notstandsgewalt nicht mehr im Rahmen des Rechts erfolgte, sondern stattdessen selbst im Verein mit anderen, womöglich ebenfalls überdehnten Vollmachten des Reichspräsidenten das Recht erst umbildete, dann können nicht *Notstandsrecht* und andere *Verfassungsinstitutionen* für die Auflösung der Verfassungsordnung verantwortlich gemacht werden. Es kann dann zwar noch der Vorwurf erhoben werden, daß die Weimarer Verfassungskonzeption an der Verfassungswirklichkeit vorbeiging und zur Umformung der Verfassung einlud. Die Bedeutung des Notstandsrechts

⁵ Conze, Krise, S. 74. Seine Auseinandersetzung mit Bracher begann Conze mit seiner Besprechung von Karl Dietrich Bracher: „Die Auflösung der Weimarer Republik“, Historische Zeitschrift 183, 1957, S. 378 ff.

⁶ Ders., Die politischen Entscheidungen in Deutschland 1929-1933, S. 216 ff.

⁷ Vgl. Kolb, Weimarer Republik, S. 200.

⁸ In dieser Fragestellung liegt eine Überspitzung, die Bracher selbst sieht. Demokratie und Machtvakuum: Zum Problem des Parteienstaats in der Auflösung der Weimarer Republik, S. 114.