

ROLF GROSS

## Zur Problematik einer Notstandsregelung

Aus der Sicht historischer Erfahrungen

Die Diskussion über die verfassungsrechtliche Regelung des Notstandes ist auch, nachdem die Bundesregierung den neuen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (Bundratsdrucksache 345/62 und Bundestagsdrucksache IV/891 der 4. Wahlperiode) vorgelegt hat, nicht verstummt. So hat unlängst *Seifert* die Problematik des neuen Entwurfs im einzelnen behandelt und Vergleiche zu dem in der vergangenen Wahlperiode eingebrachten, inzwischen überholten Entwurf (Bundratsdrucksache 25/60 und Bundestagsdrucksache 1800 der 3. Wahlperiode) gezogen.<sup>1)</sup> Um Wiederholungen zu vermeiden, soll auf Einzelfragen nicht eingegangen werden. Es soll auch nicht dazu Stellung genommen werden, ob das Grundgesetz ein ausreichendes Instrumentarium enthält, um Notständen entgegenzutreten, und inwieweit der Grundgesetzgeber die Mittel des Grundgesetzes zur Bekämpfung eines Notstandes für ausreichend hielt.<sup>2)</sup> Vielmehr soll hier lediglich an gewisse geschichtliche Erfahrungen erinnert werden, die zu beherzigen gut wäre, ob man nun eine Notstandsregelung grundsätzlich ablehnt oder aber bejaht.

Die Reichstagswahlen vom 20. Mai 1928 hatten den Parteien der sogenannten Weimarer Koalition eine überwältigende Mehrheit gebracht und den extremistischen Parteien eine eindeutige Absage erteilt. Gleichwohl zerbrach die unter dem Reichskanzler *Hermann Müller* (SPD) gebildete Große Koalition aus SPD, Zentrum, BVP, DDP und DVP an den wirtschafts- und finanzpolitischen Meinungsverschiedenheiten der Koalitionspartner im Frühjahr 1930, nachdem bereits kurz zuvor aus diesem Anlaß der Finanztheoretiker der Sozialdemokratischen Partei, Dr. *Rudolf Hilferding*, der das Amt des Finanzministers bekleidete, aus dem Koalitionskabinett ausgeschieden und durch *Moldenhauer* (DVP) ersetzt worden war. Konkreter Anlaß für den Rücktritt der Regierung Hermann Müller waren Streitigkeiten über die Frage, ob man durch Leistungsabbau oder durch Beitragserhöhung in der Sozialversicherung der finanziellen Schwierigkeiten, in die man im Gefolge der Weifwirtschaftskrise geraten war, Herr werden sollte.<sup>3)</sup>

1) Gewerkschaftliche Monatshefte 1963, S. 75 ff. und 551 ff.

2) Vgl. hierzu Abendroth in Frankfurter Hefte 1962, S. 155 ff.

3) K. D. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, 2. Aufl., 1957, S. 296 ff.; Bergstraesser, Geschichte der Politischen Parteien in Deutschland, 1955, S. 282 ff.

Nach dem Rücktritt der Regierung Hermann Müller wurde von einem Teil der öffentlichen Meinung der schon länger propagierte Gedanke eines sogenannten „unabhängigen Beamtenkabinetts“<sup>4)</sup>, wovor der Fraktionsvorsitzende der SPD im Reichstag, Dr. *Rudolf Breitscheid*, auf dem Magdeburger Parteitag der Sozialdemokratischen Partei im Jahre 1929 eindringlich gewarnt hatte<sup>5)</sup>, stärker aufgegriffen.<sup>6)</sup> Dieser Gedanke, den *Carl Schmitt* im Bereich der Staatsrechtslehre schon sehr früh (Die Diktatur, 2. Aufl., 1923) salonfähig zu machen suchte, fand nun auch Eingang beim *Reichspräsidenten*<sup>7)</sup>, und so wird es verständlich, daß sich *Brüning* bei der Annahme des Kanzleramtes sicher fühlen konnte, mit einem überparteilichen Kabinett notfalls auch ohne das nach der Verfassung erforderliche Vertrauen des Reichstags mit Hilfe der Notverordnungsbefugnis des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Weimarer Verfassung regieren zu können, was er ja auch in seiner Regierungserklärung vom 1. April 1930 deutlich genug zum Ausdruck brachte.

Man kann deshalb ohne Zweifel sagen, daß die Notstandsregelung des Art. 48 der Weimarer Verfassung eine der Ursachen der Einführung der vom Vertrauen des Reichstages unabhängigen Präsidialkabinette und damit auch mittelbar der nationalsozialistischen Machtergreifung war. Hätte der Ausweg, notfalls mit Notverordnungen regieren zu können, nicht bestanden, so hätte nach dem Rücktritt der Regierung Hermann Müller der Versuch unternommen werden müssen, aus den Parteien des Reichstages eine neue Regierung, wenn auch unter Inkaufnahme langwieriger Koalitionsverhandlungen, zu bilden. Zwar mag man über die Erfolgsaussichten etwaiger Koalitionsverhandlungen geteilter Meinung sein, es darf aber nicht vergessen werden, daß der Reichstag im Frühjahr 1930- noch die gleiche Zusammensetzung aufwies wie seinerzeit bei der Bildung der Regierung Hermann Müller: 153 Abgeordnete der SPD, 78 des Zentrums und der BVP, 45 der DVP und 25 der DDP, das sind 301 von insgesamt 491 Abgeordneten. Allerdings wurden die Schwierigkeiten, eine neue Regierung zu bilden, durch das bereits in den Jahren zuvor im Volke von gewissen Kreisen genährte und angesammelte Mißtrauen gegenüber den Parteien<sup>8)</sup> sowie durch die schwindende Verantwortungsfreudigkeit der Parteien selbst<sup>9)</sup> nicht unerheblich erhöht. Man darf jedoch nicht verkennen, daß der Entschluß, im permanenten Notstand durch Präsidialkabinette unter Zuhilfenahme des Notverordnungsrechts zu regieren, nicht unerheblich dadurch erleichtert wurde, daß die Weimarer Verfassung den Ausweg des Art. 48 enthielt. Denn psychologisch wirkt sich eine solche verfassungsrechtliche Regelung als Notanker des Gewissens aus. Wer vermag zu sagen, ob die Präsidialkabinette auch ohne das Vorhandensein des Art. 48 je ins Leben gerufen worden wären? Ja vielleicht wäre die Regierung Hermann Müller nicht einmal auseinandergebrochen, hätte nicht, nachdem die DVP nach dem Tode *Stresemanns* restlos in das Fahrwasser der Großindustrie geraten war, auch das Zentrum unter Führung von *Kaas* und *Brüning* eine erhebliche Schwenkung nach rechts vorgenommen<sup>10)</sup>, mit einer autoritären Regierungsform geliebäugelt und aus der Koalition hinausgestrebt. Dies darf trotz der schwerwiegenden wirtschafts- und finanzpolitischen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalition nicht unbeachtet bleiben, wenn man das Zerbrechen der Regierung Hermann Müller analysiert.<sup>11)</sup> Es sollte deshalb nicht verwundern, daß es im angloamerikanischen Verfassungsrecht nur spärliche Ansätze

4) Knoll, Der autoritäre Staat, in Politische Studien 1959, S. 159 ff. (162 f.).

5) Hillgruber, Die Auflösung der Weimarer Republik, 2. Aufl., 1961, Heft 4 der Hefte zum Zeitgeschehen, S. 4.

6) Zu gewissen Parallelerscheinungen vgl. Sattler, Die Verfassung der Fünften Republik und das parlamentarische Regierungssystem, in A&R 87/335 ff. (368 ff.).

7) Vgl. Bracher, Auflösung, S. 300, 304 f.

8) Sontheimer, Die Parteienkritik in der Weimarer Republik, in Politische Studien 1962, S. 563 ff.

9) Härtung, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1950, S. 338.

10) Vgl. Hoegner, Die verrätene Republik, 1958, S. 210, und Besson, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928—1933, 1959, S. 130.

11) Bracher, Stufen totalitärer Gleichschaltung, in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1956, S. 30 ff. (31).

## ZUR PROBLEMATIK EINER NOTSTANDSREGELUNG

einer Notstandsregelung gibt und daß ein so vorbildlich demokratisches Staatswesen wie die Schweiz überhaupt keine Notstandsregelung besitzt.<sup>12)</sup>

Sehr bald ging dann auch das Kabinett Brüning einen bewußt antiparlamentarischen Weg. Nachdem es im Juni 1930 keine parlamentarische Mehrheit für sein Programm zur Erreichung des Haushaltsausgleichs zu gewinnen schien, entschloß man sich kurzerhand auf die Zustimmung des Reichstags zu verzichten und den Weg des Art. 48 zu beschreiten.<sup>13)</sup> Als daraufhin der Reichstag von seinem Recht, die Aufhebung der auf Grund des Art. 48 erlassenen Notverordnung zu verlangen, Gebrauch machte, ließ Brüning am 16. Juli 1930 wohl in der Erwartung, aus der Mißstimmung des Volkes über das Parlament für die Regierungspartei Kapital schlagen zu können<sup>14)</sup>, nach Art. 25 der Verfassung den Reichstag auflösen. Reichspräsident und Reichsregierung waren damit endgültig der Versuchung erlegen, mit den Notstandsvollmachten der Verfassung zu regieren<sup>15)</sup>, obwohl es wahrscheinlich Brüning möglich gewesen wäre, bei gewissen Konzessionen die Zustimmung der SPD für seine Vorlagen zu erhalten.<sup>16)</sup> Aber man wollte eben nicht mehr den dornenvollen Weg parlamentarischer Auseinandersetzung gehen<sup>17)</sup>, die Verfassung wies ja auch andere Wege.

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß, kurz nachdem mit der Entlassung Brünings gegen den Willen der Reichstagsmehrheit ein weiterer Schritt zur Errichtung der Diktatur getan war<sup>18)</sup>, jener Art. 48 dazu diente, die Grundrechtsverbürgung der Verfassung auszuhöhlen sowie die erste Etappe der sogenannten Gleichschaltung der Länder durch den *Papen-Putsch* gegen die preußische Regierung *Braun-Severing* einzuleiten, die zu vollenden dem NS-Regime vorbehalten blieb und die für die Länder mit dem Verlust ihrer Eigenstaatlichkeit im Jahre 1934 endete.

Man sollte deshalb bei allen Beratungen über die Einfügung von Notstandsbestimmungen in das Bonner Grundrecht nicht vergessen, welche Versuchung eine solche Regelung enthält, wenn eine politische Gruppe die Macht an sich reißen will, aber gleichwohl den Schein der Legalität zu wahren trachtet. Hinzu kommt, daß der Konservatismus, dessen politisches Credo der starke Staat als Garant von Ruhe und Ordnung war und ist — auch wenn dieser Gedanke gelegentlich mit Phrasen wie der vom sogenannten „monumentalen - Bedürfnis des Menschen, sich in übergreifenden Ordnungen geborgen zu wissen“<sup>19)</sup> verschleiert wird, in jüngster Zeit eine gewisse Renaissance erlebt<sup>20)</sup>, so daß, da der politische Konservatismus uns schon einmal als Wegbereiter der Ausschaltung des Parlaments und des Zugriffs auf die Notstandsvollmachten der Verfassung ein totalitäres Regime beschert hat<sup>21)</sup>, größte Vorsicht geboten erscheint.

12) Vgl. hierzu auch Siegfried Frey, Notstandsgesetzgebung und Presse — Erfahrungen demokratischer Länder —, in Neue Zürcher Zeitung vom 14. 4. U962, Bl. 13 und 14, auch in Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag 1962, S. 169 ff.

13) Bracher, Auflösung, S. 339 f.

14) Hoegner, a. a. O., S. 212.

15) Erdmann, Die Geschichte der Weimarer Republik als Problem der Wissenschaft, in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1955, S. 1 ff. (10).

16) Hillgruber, a. a. O., S. 11; Bergstraesser, a. a. O., S. 286.

17) Vgl. auch Hoegner in Politische Studien 1960, S. 225 ff. (288 f.).

18) Erdmann, a. a. O., S. 10.

19) Mohler, Konservativ 1962, in Der Monat 1962, S. 23 ff. (27); vgl. hierzu die kritischen Bemerkungen von Golo Mann, Konservative Politik und konservative Charaktere, in Der Monat 1962, S. 43 ff.

20) Vgl. O. K. Flechtheim, Das Dilemma des politischen Konservatismus, in Gewerkschaftliche Monatshefte 1963, S. 83 ff.

21) Vgl. hierzu Bußmann in Historische Zeitschrift 190 (1960), S. 55 ff. (77); Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1957, S. 42 ff. und die Kritik, die A. Rüstow an den Vorstellungen der Konservativen der Weimarer Zeit in einer im Jahre 1929 gehaltenen Rede geübt hat (abgedruckt in der Dokumentation der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1959, S. 85 ff. (95)).