

Schriften zur Verfassungsgeschichte

---

Band 43

# Demokratische Diktatur?

Auslegung und Handhabung des Artikels 48  
der Weimarer Verfassung 1919–25

Von

Achim Kurz



Duncker & Humblot · Berlin

***Achim Kurz* : Demokratische Diktatur?**

**Schriften zur Verfassungsgeschichte**

**Band 43**

# Demokratische Diktatur?

Auslegung und Handhabung des Artikels 48  
der Weimarer Verfassung 1919-25

Von

Achim Kurz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Kurz, Achim:**

Demokratische Diktatur? : Auslegung und Handhabung des  
Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919 - 25 / von Achim  
Kurz. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 43)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07334-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 21

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 3-428-07334-7

## *Meinen Eltern*



## Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1990/91 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 1990 abgeschlossen.

Herzlich bedanken möchte ich mich bei meinem verehrten Doktorvater, Herrn Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Dr. E.-W. Böckenförde, der die Arbeit angeregt, betreut und in vielfältiger Weise gefördert hat. Sein stets ermutigender Zuspruch hat mir den Abschluß dieser Untersuchung erst ermöglicht. Bedanken möchte ich mich ferner bei Herrn Prof. Dr. E. R. Huber †, der mir die Konfliktlagen der Weimarer Zeit anschaulich zu vermitteln vermochte und dessen verfassungsgeschichtlichem Einblick ich wertvolle Hinweise verdanke. Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger bin ich für die Erstattung des Zweitgutachtens im Promotionsverfahren zu Dank verpflichtet. Schließlich danke ich Herrn Norbert Simon für die Aufnahme in sein Verlagsprogramm.

Achim Kurz





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	13
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Verfassungsgebung und Artikel 48</b>	15
A. Überblick	15
B. Bedingtheiten der Verfassungsgesetzgebung	17
I. Der Kriegszustand im Kaiserreich	17
II. Das Deutsche Reich in der Krise	23
III. Artikel 48 im Widerstreit der Verfassungskonzeptionen	30
IV. Unitarismus und Föderalismus	39
C. Ergebnis	44
<i>Zweites Kapitel</i>	
<b>Die Rezeption des Belagerungszustandsrechts</b>	47
A. Historisch-politischer Teil	47
I. Die Reichswehr als Ordnungsmacht	47
II. Kapp-Putsch und Entmilitarisierung	50
III. Zusammenfassung	55
B. Staatsrechtlicher Teil	55
I. Die Interpretation des Staatsnotstands im Kaiserreich	55
II. Die Auslegung des Art. 48 Abs. 2	57
1. Die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“	57
2. Die „Maßnahme“	59
a) Überblick	59
b) Die Delegation der Befugnisse des Art. 48 Abs. 2	61
c) Das Gesetzgebungsrecht des Reichspräsidenten	65
aa) Überblick	65
bb) Die Einsetzung außerordentlicher Gerichte	67
cc) Gesetzgebung und Grundrechtssuspension	71
dd) Zusammenfassung	77

3. Normative Grenzen	77
a) Überblick	77
b) Frühe Eingrenzungsversuche	78
c) „Unantastbarkeit“ der Reichsverfassung?	80
d) Zusammenfassung	83
4. Institutionelle Grenzen	83
a) Gerichtliche Kontrolle	83
b) Politische Kontrolle	86
III. Ergebnis	89

### *Drittes Kapitel*

#### **Reich und Länder**

	90
A. Historisch-politischer Teil	90
I. Braunschweig	90
II. Die thüringischen Staaten	90
1. Der thüringische Aufstand	90
2. Sachsen-Gotha	92
III. Die Konflikte Bayern-Reich	94
1. Der erste Konflikt	94
2. Der zweite Konflikt	96
3. Der dritte Konflikt	99
IV. Sachsen und Thüringen 1923	103
V. Zusammenfassung	108
B. Staatsrechtlicher Teil	110
I. Die Ausnahmegewalt der Länder	111
1. Die Reichweite der gliedstaatlichen Befugnisse	111
2. Die Kontrolle durch das Reich	114
3. Zusammenfassung	116
II. Der unitarisierte Bundesstaat	116
III. Die Reichsintervention	118
1. Exkurs: Exekution und Intervention und Belagerungszustand im Deutschen Bund und Bismarckreich	118
a) Die Verfassungslage im Deutschen Bund	118
b) Die Verfassungslage im Kaiserreich	125
2. Zum Begriff der Reichsintervention	131
3. Die Instrumente der Reichsintervention	131
a) Die Sequestration	131
b) Eingriffe in Rechte der Volksvertretungen	135
c) Ausnahmezustandstypische Mittel	136
d) Zum Verhältnis von Diktatur und Reichsexekution	138
e) Zusammenfassung	140

4. Die präsidiale Diktaturgewalt als Mittel der „kalten“ Reichsexekution 140  
 IV. Ergebnis ..... 144

*Viertes Kapitel*

**Legislativnotstand und Diktaturgewalt 145**

A. Historisch-politischer Teil ..... 145  
     I. Die Ermächtigungsgesetzgebung ..... 145  
     II. Das Notverordnungsrecht ..... 149  
     III. Die Anwendung des Art. 48 Abs. 2 ..... 151  
         1. Überblick ..... 151  
         2. Institutionelle Aspekte ..... 152  
             a) Funktionelle Angleichung ..... 153  
             b) „Selbstermächtigung“ der Exekutive ..... 157  
             c) Einschränkung der parlamentarischen Kontrollgewalt ..... 160  
     B. Staatsrechtlicher Teil ..... 162  
         I. Zur funktionellen Angleichung ..... 162  
             1. Wandlungen des Begriffes der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ 162  
             2. Zur Interpretation der „Maßnahme“ ..... 167  
                 a) Theoretische Grundpositionen ..... 168  
                     aa) G. Anschütz: Die Maßnahme als materielles Gesetz ..... 168  
                     bb) C. Schmitt: Maßnahme contra Rechtsform ..... 168  
                 b) Nochmals: „Unantastbarkeit“ der Reichsverfassung? ..... 174  
                 c) Einschränkungen der präsidentiellen Gesetzgebungsgewalt ..... 178  
                 d) Diktaturgewalt und Ermächtigungsgesetz ..... 181  
                 e) Maßnahme und Notverordnung ..... 183  
             3. Die institutionelle Lösung ..... 186  
             4. Zusammenfassung ..... 188  
         II. Zur „Selbstermächtigung“ der Exekutive ..... 189  
         III. Zur Einschränkung der parlamentarischen Kontrollgewalt ..... 189  
         IV. Ergebnis ..... 191

**Zusammenfassende Betrachtung 193**

**Schrifttumsverzeichnis 196**

**Anhang 209**

## **Abkürzungsverzeichnis**

BRV	(Bismarcksche) Reichsverfassung vom 16. April 1871
BZG	Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851
RGBl.	Reichsgesetzblatt
WSchLA	Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820

## Einleitung

„Die Zusammenballung aller Macht in einer Hand für die Stunde der Gefahr ist nicht undemokratisch, sondern Erfüllung der Demokratie“.

Dies schrieb der linksliberale Publizist Ernst Feder im Februar 1925<sup>1</sup>, und in der Tat mußte es dem zeitgenössischen Beobachter scheinen, als habe nur die Notstandsgewalt des Reichspräsidenten – verankert in Artikel 48 der Verfassung – das Überleben der improvisierten Republik von Weimar in ihren ersten Jahren garantiert. Mehr als hundertmal berief sich Ebert auf die konstitutionelle Ausnahmekompetenz<sup>2</sup>: diese bildete das rechtliche Fundament für die Niederwerfung radikaler Aufstandsbewegungen durch die Reichswehr wie für die Absetzung von Landesregierungen, selbst die Bewältigung der existentiellen Staats- und Wirtschaftskrise des Jahres 1923 einschließlich des „Wunders der Rentenmark“ vollzog sich mit auf der Grundlage dieser Verfassungsnorm.

Gleichwohl hat die Anwendung des Artikels 48 unter der Präsidentschaft Friedrich Eberts in der wissenschaftlichen Literatur nach 1945 wenig Beachtung gefunden. Die historisch-politische Analyse der Weimarer „Reserveverfassung“ stand im Banne des Scheiterns der deutschen Republik,<sup>3</sup> und so fand die Ebertsche Notstandspraxis – wohl unbestritten auf den Erhalt der Weimarer Verfassung ausgerichtet – regelmäßig ihren Platz als kontrapunktische Vorgeschichte einer verfassungszerstörenden Handhabung der Ausnahme-gewalt in der Weimarer Endzeit.<sup>4</sup> Wohl aus demselben Grund wird die staatsrechtliche Problematik dieser frühen Anwendungsperiode der „Diktatur-gewalt“ nur cursorisch abgehandelt.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Ders., Diktaturartikel.

<sup>2</sup> Vgl. die Aufstellung bei Poetsch-Heffter, Staatsleben 1, S. 144. Die Aufhebungsverordnungen sind bei der hier zugrundegelegten Zahl von 104 Diktaturverordnungen außer Betracht gelassen.

<sup>3</sup> Hier ist an erster Stelle der Streit zwischen Karl Dietrich Bracher und Werner Conze um die Rolle des „Präsidialsystems“ der Weimarer Spätzeit zu nennen; vgl. dazu Kolb, S. 199 ff.

<sup>4</sup> Vgl. die Darstellungen bei Boldt, Artikel 48, S. 292 ff., Haugg, Oberreuter, S. 48 ff.; Scheuner, S. 257 ff., Schulz, Art. 48, S. 46 ff. Speziell zum Verhältnis von Reichswehr und präsidialer Ausnahmegewalt in der Weimarer Frühzeit sind die Spezialuntersuchungen von Hürten (ders., Reichswehr), Kimmel und Lucas zu nennen.

<sup>5</sup> Boldt, Artikel 48, S. 296 ff.; Gather, S. 15 ff. Oberreuter, S. 50 ff.; Scheuner, S. 266 f.; Schulz, Art. 48, S. 55. Eine Sonderstellung nimmt E. R. Hubers systematische Darstellung des Weimarer Notstandsrechts ein, (ders., 6, S. 687 ff.), die durch Band 7 seiner „Deutschen Verfassungsgeschichte seit 1789“ auch für die ersten Weimarer Jahre in vielfacher Hinsicht ergänzt wird.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf spezifisch verfassungsrechtsgeschichtliche Aspekte, indem sie die Interpretation der Ausnahmekompetenz des Reichspräsidenten nachzeichnet. Der Entstehungsgeschichte des Weimarer Notstandsartikels (1. Kapitel) folgt im 2. - 4. Kapitel eine Analyse seines normativen Gehalts, wobei die Schübe der Interpretation in ihrer Bedingtheit von den wechselnden Krisenlagen der Republik dargestellt werden.

## *Erstes Kapitel*

# **Verfassungsgebung und Artikel 48**

## **A. Überblick**

Am 20. Januar 1919 veröffentlichte das Reichsamt des Innern den ersten amtlichen Entwurf einer neuen Reichsverfassung.<sup>1</sup> Unverändert war aus dem nicht publizierten Vorentwurf vom 3. Januar<sup>2</sup> eine Regelung übernommen worden, die dem späteren Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Verfassung stark ähnelte. Dem Reichspräsidenten war es in § 63 E II gestattet, wenn „in einem deutschen Freistaat die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem erheblichen Umfang gestört oder gefährdet“ war, „mit Hilfe der bewaffneten Macht“ einzuschreiten und „die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen“ zu treffen. Ferner war der Reichspräsident verpflichtet, „unverzüglich die Genehmigung des Reichstags“ einzuholen und seine Anordnungen aufzuheben, wenn der Reichstag die Genehmigung versagte.

In den folgenden Wochen gewannen die Länder erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung der künftigen Reichsverfassung.<sup>3</sup> Während der vom 25. - 30. Januar 1919 in Berlin tagenden Staatenkonferenz setzten sie die unverzügliche Bildung eines „Staatenausschusses“ durch, der beratend bei der Verfassungsgesetzgebung mitwirken sollte.<sup>4</sup> Anfang Februar war dort auch die Regelung des Ausnahmerechts Gegenstand einer kurzen Aussprache.<sup>5</sup> Als dann die Reichsregierung am 17. und 21. Februar die gleichlautenden Entwürfe III<sup>6</sup> und IV<sup>7</sup> vorlegte, war die Generalklausel des ursprünglichen Entwurfs in zweifacher Hinsicht erweitert worden. Der Reichspräsident war nunmehr ausdrücklich befugt, gewisse Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft zu setzen; ferner sollte ein Reichsgesetz die nähere Ausgestaltung des Art. 67 (E III, IV) bestimmen.

---

<sup>1</sup> Text: Triepel, Quellensammlung, S. 10ff. Nach der von Triepel, ebd., eingeführten und hier übernommenen Zählung handelt es sich um „Entwurf II“ (E II).

<sup>2</sup> „Entwurf I“ (E I) vom 3. Januar 1919. Text: Triepel, Quellensammlung, S. 6f.

<sup>3</sup> Vgl. näher Boldt, Reichsverfassung, S. 48; Huber 5, S. 1181ff.

<sup>4</sup> Vgl. Anschütz, 1933, S. 19ff.; Huber 5, S. 1182.

<sup>5</sup> Vgl. Anlage III.

<sup>6</sup> Text: Triepel, Quellensammlung, S. 17ff.

<sup>7</sup> Text: Ebd., S. 27ff.