

Grundzüge der Rechts- und Verfassungsgeschichte I
Verfassungsgeschichte der Neuzeit
WS 2008/09

Hinweise zur Abschlussklausur vom 10. Februar 2009

Die zu erläuternden Quellen betreffen die Notstandsverfassung, insbes. das Recht der Exekutive zum Erlass von (Not-)Verordnungen und die Aussetzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments (bzw. seiner Vorläuferin, der Versammlung der Stände, in Württemberg). Die in der Aufgabenstellung genannten vier Erörterungspunkte sind nicht als Gliederungsvorschlag gemeint. Z. B. ein Vorgehen nach der Reihenfolge der Quellen ist keineswegs weniger sachgerecht und erfolgt auch hier im folgenden. Wichtig ist vor allem, dass die Bearbeiter den Quellenbezug wahren sollen. „Freie“ Erörterungen sind nicht erwünscht.

1. Eine Ausnahme hiervon bildet die in der Aufgabe selbst gestellte Frage nach – vielleicht – erwartbaren, aber nicht aufgeführten Quellen. Hierzu sollte darauf eingegangen werden, dass die vier letzten Quellen alle das Reich betreffen und aus dem 20. Jahrhundert stammen, während für das 19. Jahrhundert nur zwei Partikularverfassungen (für Württemberg und Preußen) mitgeteilt werden. Deshalb könnten die Bearbeiter die Frage aufwerfen, ob überhaupt eine und, wenn ja, welche Regelung die Notstandsverfassung im Deutschen Bund, in der Paulskirchenverfassung und in der Reichsverfassung von 1871 erfahren hat.

Allerdings ist diese Frage im Kurs selbst nicht unmittelbar thematisiert worden. Deshalb können die Bearbeiter nur z. B. darauf hinweisen, dass die Paulskirchenverfassung fehlen könnte, weil sie keine faktische Geltung erlangt hat, während zum deutschen Bund und zum Reich von 1871 Überlegungen mehr grundsätzlicher Art zum Zusammenhang von Notstand (oder Ausnahmezustand), Gesetzgebungszuständigkeit und Staatssouveränität angestellt werden könnten. Hier wäre insbesondere auf folgendes hinzuweisen: In den Fundamentalgesetzen des Deutschen Bundes (Deutsche Bundesakte und Wiener Schlussakte) war der Sache nach das monarchische Prinzip für die deutschen Staaten vorgesehen. Deshalb gehörte die „Herrschaft“ über den Ausnahmezustand zu den Prärogativen der Krone(n). Nicht sachgerecht wäre es, hier auf die Bundesexekution einzugehen. Sie betraf den Vorrang der größeren Einheit gegenüber den Bundesgliedern, nicht den Notstand des gesamten Bundes selbst.

Die Reichsverfassung von 1871 enthielt zwar in Art. 68 eine (im Kurs nicht behandelte) Vorschrift über den Belagerungszustand. Diese ist aber bis zum Ersten Weltkrieg nicht angewendet und dann durch Vorschriften wie das Ermächtigungsgesetz vom 04.08.1914 (die dritte Quelle) überholt worden. In der Reichsverfassung von 1871 selbst war bis zum Erlass eines (nie ergangenen) Reichsgesetzes charakteristischerweise auf das preußische Gesetz über den Belagerungszustand von 1851 verwiesen worden.

Die zur Bearbeitung gestellten und mitgeteilten Quellen betreffen durchweg die Notstandskompetenz zum Erlass von Verordnungen oder sogar Gesetzen. Dazu fehlt jede Entsprechung in der Reichsverfassung von 1871. Anders als aus Art. 48 Weimarer Reichsverfassung (WRV) für den Reichspräsidenten wurde von der zeitgenössischen Lehre auch kein Notverordnungsrecht des Kaisers oder (zunächst auch) des Bundesrates aus Art. 68 Reichsverfassung hergeleitet. Daran ändert sich erst mit der dritten Quelle zugunsten des Bundesrates etwas.

Auf keinen Fall ist es ein erheblicher Mangel, auf die „fehlenden Quellen“ überhaupt nicht einzugehen.

2. - Zu Quelle 1:

Die württembergische Verfassung ist nach den Verfassungen für Baden und Bayern eine der drei Beispiele des „süddeutschen Konstitutionalismus“. Sie folgt dem Auftrag des Art. 13 DBA für eine „landständische Verfassung“, geht aber über das „altständische“ Verfassungsdenken deutlich hinaus, indem „die Stände“ in den Rang einer Repräsentanz (wenn auch ohne allgemeines Wahlrecht) der Gesamtbevölkerung des neuen, konfessionell und historisch sehr heterogenen Königreiches erhoben worden sind. Deshalb sind die Befugnisse der Ständeversammlung und deren Grenzen ein wichtiges Indiz für die Ausübung der Fürstensouveränität. Aus diesem Blickwinkel verweist § 89 auf die Regel („monarchisches Prinzip“), während § 88 eher die Ausnahme enthält: eine gewisse Beschränkung der königlichen Gesetzgebungsbefugnisse im „ordentlichen“ Gesetzgebungsverfahren durch das ständische Mitwirkungsrecht. Der König ist nach § 89 Herr über den Ausnahmezustand und souveräner Inhaber der Notverordnungskompetenz.

3. - Zu Quelle 2:

Die preußische Verfassung vom 31.01.1850 war die konstitutionelle Grundlage des preußischen Staates bis 1918. Sie war entstanden als Reaktion auf die Revolution von 1848 und stellte eine Revision der vom König zunächst erlassenen „oktroierten“ Verfassung dar. Auch diese Verfassung wird noch vom monarchischen Prinzip geprägt, enthält aber bemerkenswerte Schritte zu einer weiteren „Konstitutionalisierung“ im Vergleich zur württembergischen Verfassung. Sie gehört daher auch nicht mehr zum „Frühkonstitutionalismus“, sondern eher in die Phase des voll entwickelten Konstitutionalismus. Dies zeigt sich auch an den zu interpretierenden Vorschriften: Das Gesetzgebungsrecht der „Kammern“ (Abgeordnetenhaus und Herrenhaus) ist nach Art. 62 nicht mehr nur Bei- oder Zustimmungsrecht, sondern voll entwickelte Mitwirkung (eben **gemeinschaftlich** mit dem König). Dies ist eine wichtige Konzession an das „Volk“: Das Abgeordnetenhaus geht aus allgemeinen Wahlen hervor, in denen freilich das Stimmgewicht durch das „Dreiklassenwahlrecht“ (für Männer) krass ungleich verteilt ist.

Nach Art. 63 bleibt es allerdings bei der „Herrschaft“ des Königs über den „Ausnahmestand“ (hier) in Gestalt des Notverordnungsrechts. Die Voraussetzungen für die Ausübung der Notgesetzgebung sind aber sehr viel präziser gefasst als nach § 89 der württembergischen Verfassung. Auch darin zeigt sich ein Fortschritt zu deutlicherer Rechtsstaatlichkeit und zu einem voll ausgebildeten Konstitutionalismus. Zudem enthält Art. 63 der preußischen Verfassung drei wichtige verfahrensmäßige Einschränkungen des Notverordnungsrechts des Königs: Zum einen müssen die Kammern nicht „versammelt sein“. Dies ist vor dem Hintergrund des „Sessions-Prinzips“ zu sehen. Die Kammern tagten nämlich nicht dauern, sondern nur in Sitzungsperioden mit langen Ferien. Zum zweiten gilt für die Notgesetzgebung das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, hier für das gesamte Staatsministerium. Der König hat also seine Notkompetenz an das von ihm ernannte Ministerium „delegiert“. Dies bedeutete, dass alle Minister die Verordnung gegenzeichnen mussten, wodurch sie die (juristische, nicht parlamentarische) Verantwortung übernahmen. Zum dritten waren die Tatbestandsvoraussetzungen eines Ausnahmestandes präziser und enger gefasst als in der württembergischen Verfassung (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes, dringende Erforderlichkeit). Und schließlich mussten die Verordnungen den Kammern zur Genehmigung vorgelegt werden. Aufmerksame Bearbeiter könnten hier im Unterschied zur nächsten Quelle (Ermächtigungsgesetz von 1914) erkennen, dass die preußische Verfassung kein Aufhebungsrecht der Kammern vorsah. Verweigerten die Kammern die Genehmigung, wurden die Verordnungen also nicht ipso iure unwirksam. Sie mussten vielmehr vom König aufgehoben werden. Die Verantwortung des Ministeriums bedeutete aber, dass im Falle, dass der König die Aufhebung unterließ, das Ministerium nur dann nicht juristisch zur Verantwortung gezogen werden konnte, wenn es zurücktrat.

Offensichtlich ist die Abkunft von System und Formulierung des Art. 48 Abs. 3 WRV (Quelle 4) von der preußischen Verfassung von 1850. Das Regierungs- und Gesetzgebungssystem seit 1930 „funktionierte“ nicht allein mit der Anwendung des Art. 48 Abs. 2 WRV, sondern auch durch die Möglichkeit des Reichspräsidenten, im Falle der Aufhebung der Notverordnung den Reichstag aufzulösen. Aus der Kenntnis dieses Zusammenhanges lässt sich für die preußische Verfassung von 1850 ebenfalls fragen, welche Möglichkeiten der Monarch hatte, die Kammern im Zusammenhang mit dem Ausnahmestand zu überspielen. Die Instrumente dafür sind im Kurs nicht behandelt worden. Einzelheiten können daher nicht erwartet werden. Geradezu selbstverständlich ist jedoch, dass im Konstitutionalismus der König das Recht zur Auflösung der Kammer hatte (Art. 51). Daraus ergab sich die Möglichkeit, den Gesetzgebungsnotstand, der Voraussetzung für das Notverordnungsrecht war, erst herbeizuführen.

4. - Zu Quelle 3:

Das Ermächtigungsgesetz von 1914 gehört zu dem „Burgfrieden“ der politischen Kräfte im deutschen Reich zu Beginn des Ersten Weltkriegs, insbesondere zu den Maßnahmen des Reichstages zur Durchführung des Krieges unter der Leitung von Regierung und Militär. Das Gesetz war von kaum geringerer nachhaltiger Wirkung als die Bewilligung der Kriegskredite. An Beidem hat auch die SPD nahezu geschlossen mitgewirkt.

Die in der Reichsverfassung von 1871 nicht vorgesehene allgemeine Verordnungskompetenz wurde durch das Ermächtigungsgesetz zugunsten des Bundesrates geschaffen. Um dies einordnen zu können, sollten die Bearbeiter Stellung und Funktion des Bundesrates in der Reichsverfassung skizzieren: Der Bundesrat hatte eine merkwürdige Doppelstellung. Einerseits war er – mindestens nach der ursprünglichen Konzeption der Verfassung – **das** zentrale Organ des Reiches überhaupt, die Zusammenfassung der gemeinsamen Staatsgewalt aller Souveräne im Reich. Seine Befugnisse reichten weit in die Exekutive hinein (auswärtige Gewalt, Beamtenernennung u.a.). Die Verbindung mit der Regierung wurde dadurch hergestellt, dass der Reichskanzler Vorsitzender des Bundesrates war. Andererseits war der Bundesrat (wie heute) vor allem Legislativorgan. Er trat bei der Gesetzgebung an die Stelle des Monarchen im deutschen Konstitutionalismus. Die Begründung der Notverordnungskompetenz ist daher eine Art (vorläufiger) „Verzicht“ des Reichstages auf seine Legislativbefugnisse.

Erweitert sind im Ermächtigungsgesetz im Vergleich zu den Kammern nach der preußischen Verfassung die Befugnisse des Reichstages um ein vollständiges Aufhebungsrecht (gegenüber dem bloßen „Genehmigungsverweigerungsrecht“ in Quelle 2). Die Formulierung „sind aufzuheben“ verweist darauf, dass die Aufhebung als „actus contrarius“ zum Gesetz selbst wiederum als Gesetz verstanden wurde. Daher war die formelle Ausfertigung und Verkündigung durch den Kaiser als Präsidium des Bundesrates erforderlich.

Die materiellen Voraussetzungen für den Erlass der Notverordnungen sind sehr weit gefasst, deutlich weiter als nach Art. 63 der preußischen Verfassung. Die „Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen“ hat eine umfassende Wirtschaftsregulierung ermöglicht. Die Zahl der nach dem Gesetz ergangenen Verordnungen war außerordentlich hoch. Das Merkmal der „Notwendigkeit“ unterscheidet sich inhaltlich nicht von der „Erforderlichkeit“ (in Art. 63 der preußischen Verfassung). Jedoch fehlt die „Dringlichkeit“, die nach Art. 63 der preußischen Verfassung zusätzlich gegeben sein musste.

Das Ermächtigungsgesetz von 1914 ist eine wichtige (vor allem mentale) Vorstufe für die Ermächtigungsgesetze der Weimarer Zeit und danach. Im Gegensatz zu den späteren Gesetzen erfolgte die „Ermächtigung“ aber nicht an die Regierung, sondern an das andere Gesetzgebungsorgan. Das Gesetz verändert damit allerdings auch schon erheblich die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten. Die Änderung der Verfassung wird in Quelle 3 aber nicht erwähnt. Die Möglichkeit zu solchen nicht ausdrücklichen Verfassungsänderungen entsprach der h. L. und blieb es während der Weimarer Zeit. Eben deshalb ist stattdessen die strenge Fassung des Art. 79 Abs. 1 GG gewählt worden.

5. - Zu Quelle 4:

Der „berühmte“ Notstandsartikel der WRV sollte allen Bearbeitern bekannt sein. Die vorangegangenen Quellen zeigen, dass er eine schon bestehende Tradition fortsetzte. Besonders auffallend sind die Ähnlichkeiten mit der preußischen Verfassung. An die Stelle der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit“ ist – entsprechend der Änderung des Polizeirechts – die „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ getreten. Im Gegensatz zur preußischen Verfassung sind die gesetzvertretenden Verordnungen gar nicht ausdrücklich genannt. Sie wurden aber von der h. M. und insbesondere von der Verfassungspraxis unter die „Maßnahmen“ subsumiert. Hierbei wurde nicht als Hindernis gesehen, dass sich die Notverordnungsbefugnis im Konstitutionalismus aus der originären Gesetzgebungszuständigkeit des Monarchen entwickelt hatte, während der Reichspräsident sonst keine materielle Gesetzgebungszuständigkeit hatte. Die Absicherung der Reichstagsbefugnisse in Art. 48 Abs. 3 WRV erwies sich als wenig wirksam, da der Reichspräsident sie durch Auflösung des Reichstages beiseite schieben konnte. Auch das Merkmal der „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, das auf einen akuten, aber vorübergehenden Notstand hinweist, erwies sich seit 1930 als eine leere Worthülse. Das Fehlen einer eindeutigen konstruktiven Mehrheit für eine Regierung im Reichstag wurde nunmehr – gegen den Verfassungstext – zur Legitimation eines bestimmten Regierungs- und Gesetzgebungssystems praeter legem hochstilisiert. Auch die Erfahrung dieser Verfassungsumbiegung hat ihren Niederschlag in Art. 79 Abs. 1 und Abs. 3 GG sowie in der strengen Fassung des Art. 80 GG gefunden.

6. - Zu Quelle 5:

Die hier wiedergegebene „Reichstagsbrandverordnung“ zeigt im Zusammenhang aller hier zu würdigenden Quellen die extreme Ausnutzung der aus Art. 48 Abs. 2 WRV abgeleiteten Befugnisse. Der Reichstagsbrand, der nach immer noch (m. E. aber wohl zu Unrecht) umstrittener Meinung von den Nationalsozialisten selbst gelegt worden war, bildete den passenden propagandistischen „Aufhänger“, um zugunsten der Reichsregierung einen permanenten Ausnahmezustand zu schaffen. Die Entwicklung zum Polizeistaat ist unmittelbar in dieser Verordnung verankert. Dies wird auch in den strafrechtlichen Sanktionen gegen Zuwiderhandlungen deutlich. Die Verordnung ist das unmittelbare „Gegenbild“ zu den Regelungen in Art. 18, 79 Abs. 1 S. 1 und 80 Abs. 1 S. 1 GG.

7. - Zu Quelle 6:

Formell handelte es sich bei der Reichstagsbrandverordnung noch um eine Notverordnung des Reichspräsidenten; sie dokumentierte also eine quasi gesetzgebende Gewalt des Reichspräsidenten, der immerhin auch als „Hüter der Verfassung“ bezeichnet worden war. Demgegenüber ermächtigte das Ermächtigungsgesetz vom 24.03.1933 die Regierung unmittelbar, also ohne Rückbindung an die „Diktaturgewalt“ des Reichspräsidenten, zur Gesetzgebung. Hiermit war die Gewaltenteilung definitiv aufgehoben, das Verfassungsgefüge der WRV dauerhaft suspendiert. Auf den Reichspräsidenten kam es nun nicht mehr an. Damit verloren auch diejenigen Kräfte in der Regierung, die in konservativer Verblendung die Kanzlerschaft Hitlers hatten „bändigen“ oder „zähmen“ wollen, den Rückhalt. Deshalb ist in diesem Gesetz mit Recht der wichtigste Schritt zur Alleinherrschaft Hitlers gesehen worden.

Auch die Erfahrung des Ermächtigungsgesetzes hat in Art. 79 Abs. 3 GG ihren Niederschlag gefunden.