

THOMAS RAITHEL/IRENE STRENGE

DIE REICHSTAGSBRANDVERORDNUNG

Grundlegung der Diktatur mit den Instrumenten des Weimarer Ausnahmestands

Auf die Bedeutung der „Reichstagsbrandverordnung“¹ (künftig: RtBVO) für die pseudolegale Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur ist zu Recht häufig hingewiesen worden. Kaum eine Darstellung der Machtergreifung kommt in diesem Zusammenhang ohne Begriffe wie „Verfassungsurkunde“ oder „Grundgesetz“ des Dritten Reiches aus². Im Kontrast zu derartigen Bewertungen – die insofern etwas problematisch sind, als sie implizit die Bedeutung des ebenfalls fundamentalen Ermächtigungsgesetzes minimieren³ – steht die Tatsache, daß wesentliche Aspekte dieser Verordnung noch immer nicht ganz geklärt sind. So ist zum einen relativ wenig über ihren Entstehungsprozeß bekannt, was vor allem auf die dünne Quellenlage zurückgeführt werden muß⁴. Zum anderen gibt es auch in der Frage der rechtshistorischen Einordnung erheblichen Klärungsbedarf. Zwar wird in der Literatur gelegentlich darauf hingewiesen, daß zwischen der RtBVO und verschiedenen Weimarer Ausnahmestands-Verordnungen⁵ gewisse Parallelen festzustellen seien, die Ver-

¹ „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat“, in: Reichsgesetzblatt (künftig: RGBl.) 1933 I, S. 83. Der Begriff „Reichstagsbrandverordnung“ war zeitgenössisch noch nicht üblich und wurde wohl erst in den fünfziger Jahren geprägt.

² Die erstgenannte Formel stammt von Ernst Fraenkel, *The dual state. A contribution to the theory of dictatorship*, New York 1941, S. 3: „constitutional charter of the Third Reich“; deutsche Ausg.: *Der Doppelstaat*, Frankfurt a. M./Köln 1974, S. 26. „Grundgesetz“ wohl erstmals in Helmut Krausnick, *Stationen der Gleichschaltung*, in: *Der Weg in die Diktatur 1918 bis 1933. Zehn Beiträge*, München 1962, S. 177–197, hier S. 183.

³ Vgl. auch Eckhard Jesse, *Der endlose Streit um den Reichstagsbrand – verschlungene Pfade einer einzigartigen Forschungskontroverse*, in: Uwe Backes u. a., *Reichstagsbrand. Aufklärung einer historischen Legende*, München 1987, S. 58–87, hier S. 65. Zur Abgrenzung der Funktionen von RtBVO und Ermächtigungsgesetz vgl. S. 418 f.

⁴ Außer den Kabinettsprotokollen vom 28. 2. 1933, in: *Akten der Reichskanzlei. Die Regierung Hitler 1933–1938, Teil I: 1933/34, Bd. 1*, bearb. von Karl Minuth, Boppard am Rhein 1983 (künftig: AdR Hitler), Nr. 32, 34, S. 128–131, 132 f., sind keine amtlichen Unterlagen erhalten. In den einschlägigen Akten des Reichsministeriums des Innern (Bundesarchiv Berlin) zu Art. 48 findet sich kein Material zur RtBVO. Grundlegend zur Entstehungsgeschichte vgl. Hans Mommsen, *Der Reichstagsbrand und seine politischen Folgen*, in: *VfZ* 12 (1964), S. 351–413, hier S. 382–390, 398–407 (vgl. hierzu auch Anm. 77).

⁵ Zum Begriff „Ausnahmestand“, der hier relativ eng gefaßt wird, vgl. S. 421 f.

VfZ 48 (2000)

© Oldenbourg 2000

gleiche fallen aber in der Regel sehr allgemein und knapp aus. Dabei lassen sich zwei charakteristische Deutungsmuster erkennen:

- Vor allem ältere Arbeiten, darunter auch die wegweisende Untersuchung Karl Dietrich Brachers zur Machtergreifung, heben die formale Diskontinuität in der RtbVO hervor und akzentuieren dadurch deren Bewertung als wesentliches Element der nationalsozialistischen Revolution. Eine Ähnlichkeit zu früheren Verordnungen und besonders auch zu solchen aus der Amtszeit des Reichspräsidenten Ebert wird in dieser Interpretation allgemein angemerkt, im Vordergrund aber steht der nachdrückliche Verweis auf spezifische Differenzen⁶.
- Eine zweite Gruppe von Darstellungen betont dagegen stärker die Analogien zur Regelung des Ausnahmezustandes über die Region Berlin vom 20. Juli 1932, die anlässlich des „Preußenschlages“ getroffen wurde, oder zum Verordnungsentwurf vom 24. November 1932 für das „Planspiel Ott“⁷. Bei Hans Mommsen, dem wichtigsten Vertreter dieser Tendenz, verbindet sich damit die Kritik an der bürgerlichen Rechten und der Regierung Papen. „Auf seinem Weg zur Diktatur“ habe sich Hitler der Instrumente bedient, „die von den bürgerlichen ‚Totengräbern der Republik‘ bereitgestellt worden waren“⁸. Neuerdings dient die vermeintlich besonders große Nähe zwischen RtbVO und Planspiel-Entwurf sogar als gewisses Indiz für die These, die Nationalsozialisten selbst hätten den Reichstag in Brand gesteckt⁹.

⁶ Vgl. Karl Dietrich Bracher, *Stufen der Machtergreifung*, in: Ders./Wolfgang Sauer/Gerhard Schulz, *Die Nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*, Köln/Opladen 1962 (zuerst 1960), S. 31–368, hier S. 86. Bracher und andere folgen weitgehend der Analyse von Arnold Brecht, *Vorspiel zum Schweigen. Das Ende der deutschen Republik*, Wien 1948 (zuerst englisch 1944), S. 125–128. Weitere Belege und Diskussion der Argumente in Kapitel IV. Die „Diskontinuitätsthese“ wies zunächst eine gewisse Nähe zur These von der nationalsozialistischen Brandstiftung auf. Vgl. vor allem Walther Hofer (Hrsg.), *Der Nationalsozialismus. Dokumente 1933–1945*, Frankfurt a. M. 1957, S. 44.

⁷ Zu den Verordnungen siehe S. 426 f.; Abdruck der Verordnung vom 20. 7. 1932 S. 458 f. Der Bezug zur Ausnahmezustands-Verordnung vom 20. 7. 1932 wurde bereits durch Wilhelm Frick in einer Kabinettsitzung am 28. 2. 1933 hergestellt; vgl. S. 430 f. Bezug auf das Planspiel – neben dem Verweis auf die formale Kontinuität zu den Verordnungen vom 20. 7. 1932 und vom 26. 9. 1923 (siehe S. 424) – erstmals bei Heinrich Bennecke, *Die Notverordnung vom 28. Februar 1933. Zur Problematik der zeitgeschichtlichen Forschung und Darstellung*, in: *Politische Studien* 19 (1968), S. 33–45. Rezipiert z. B. in Gerhard Werle, *Justiz-Strafrecht und polizeiliche Verbrechensbekämpfung im Dritten Reich*, Berlin/New York 1989, S. 69.

⁸ Hans Mommsen, *Die verspielte Freiheit. Der Weg der Republik von Weimar in den Untergang 1918 bis 1933*, Berlin 1989, S. 546; vgl. auch ders., *Van der Lubbes Weg in den Reichstag – der Ablauf der Ereignisse*, in: Backes, *Reichstagsbrand*, S. 33–57. Allgemein zur Kontinuität der Notverordnungspolitik ab 1930 vgl. bereits Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Königstein/Düsseldorf 1978 (Nachdruck der 5. Aufl. 1971, zuerst 1955), vor allem S. 465–526.

⁹ In Anlehnung an Bennecke, *Notverordnung*, wird dies suggeriert bei Jürgen Schmädke/Alexander Bahar/Wilfried Kugel, *Der Reichstagsbrand in neuem Licht*, in: *HZ* 269 (1999), S. 603–651, hier S. 635 f. Die enge Parallelisierung der Verordnungen ist jedoch nicht haltbar; siehe Anm. 170. Die konkrete Verbindung zur These von der nationalsozialistischen Brandstiftung reicht bei Schmädke/Bahar/Kugel im übrigen nicht weiter als bis zur Zurückweisung der von Mommsen, *Reichstagsbrand*, betonten Improvisation der RtbVO.

Eine konstruktive Diskussion über die Abhängigkeit der RtBVO von früheren Verordnungen hat bislang in der NS-Forschung kaum stattgefunden¹⁰. Umgekehrt haben Darstellungen, die aus Weimarer Perspektive auf das Thema „Ausnahmestand“ und „Ausnahmereordnungen“ eingehen, Ähnlichkeiten zur RtBVO offenbar überhaupt noch nicht wahrgenommen¹¹. Unabhängig von anderen Erklärungen für diesen unbefriedigenden Forschungsstand liegt der Verdacht nahe, daß die Aufmerksamkeit für die Brandverordnung unter der Kontroverse um die Brandstifter¹² stark gelitten hat. Insofern besitzt Martin Broszats Mahnung aus dem Jahre 1960, „das entscheidende Ereignis der letzten Februartage 1933 [sei] in der Notverordnung vom 28. 2. und nicht in der Brandstiftung vom 27. 2. zu suchen“¹³, auch heute noch ihre Gültigkeit.

Daß es sowohl in der Zielsetzung als auch in der alle rechtsstaatlichen Formen sprengenden und alle immanenten Beschränkungen mißachtenden Anwendung der RtBVO einen klaren Bruch zu „Vorläufern“ aus der Zeit vor 1933 gegeben hat, sei hier ausdrücklich betont. Diese Diskontinuität rechtfertigt es allerdings nicht, das Verhältnis zum Weimarer Ausnahmerecht im allgemeinen und die Parallelen zu einer Reihe von früheren Ausnahmestands-Verordnungen im besonderen mit verminderter Aufmerksamkeit zu betrachten. Der Rückgriff auf vertraute Formen des staatsrechtlichen Instrumentariums erleichterte den Prozeß der Machtergreifung, und der Anschein der Legalität resultierte gerade aus der anfänglichen Wahrung dieser Formen.

Hauptziel der folgenden Ausführungen ist es daher, dem Verhältnis zwischen der RtBVO und der Weimarer Tradition des Ausnahmestands detailliert nachzugehen und dabei auch das in der Literatur verbreitete disparate Wissen zu prüfen und zusammenzuführen. In welchem Umfang, so läßt sich am Beispiel der RtBVO fragen, konnten sich die Nationalsozialisten beim Ausbau der Diktatur auf vorhandene

¹⁰ Bezeichnend ist, daß der bislang wichtigste Versuch – Ulrich Kolbe, Zum Urteil über die „Reichstagsbrand-Notverordnung“ vom 28. 2. 1933, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 16 (1965), S. 359–370 – kaum zur Kenntnis genommen wurde. Vgl. auch S. 438. Etwas mehr Aufmerksamkeit fand die inhaltlich teilweise nicht zuverlässige Skizze von Bennecke, *Notverordnung*.

¹¹ Stellvertretend genannt seien Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1993, S. 687–731; ders., Bd. 7: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Stuttgart 1984, passim; Achim Kurz, *Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919–1925*, Berlin 1992.

¹² Vgl. zusammenfassend im Sinne der Einzeltäterthese Eckhard Jesse, Die Kontroverse um den Reichstagsbrand – ein nicht endender Wissenschaftsskandal, in: *Geschichte und Gesellschaft* 14 (1988), S. 513–533. Zum Versuch, die These von der nationalsozialistischen Brandstiftung wiederzubeleben, vgl. Alexander Bahar/Wilfried Kugel, Der Reichstagsbrand: Neue Aktenfunde entlarven die NS-Täter, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 43 (1995), S. 823–832; etwas zurückhaltender jetzt Schmädcke/Bahar/Kugel, Reichstagsbrand.

¹³ Martin Broszat, Zum Streit um den Reichstagsbrand. Eine grundsätzliche Erörterung, in: *VfZ* 8 (1960), S. 275–279, hier S. 277; sinngemäß auch in: Bracher, *Stufen*, S. 85.

staatsrechtliche Instrumente stützen, inwiefern sprengten sie den Rahmen des bisher Üblichen, und wie weit lassen sich bestehende Kontinuitäten nun tatsächlich zurückverfolgen? Neben dem inhaltlichen Vergleich zwischen der RtBVO und älteren Verordnungen werden zur Klärung dieser Fragen auch der Entstehungsprozeß und die Entstehungsbedingungen der RtBVO sowie deren Rezeption in der zeitgenössischen Öffentlichkeit¹⁴ zu berücksichtigen sein. Vorab jedoch soll zur grundlegenden Orientierung ein Überblick über Inhalt und Funktionen der RtBVO und über die Weimarer Tradition des Ausnahmezustands erfolgen.

I. Inhalt und Funktionen der Reichstagsbrandverordnung

Die wesentlichen Inhalte der RtBVO seien zunächst abschnittsweise zusammengefaßt¹⁵:

- Die *Überschrift* gibt an, die Verordnung werde zum „Schutz von Volk und Staat“ erlassen¹⁶. Die *Präambel* nennt als Rechtsgrundlage Artikel 48 Abs. 2¹⁷ der Reichsverfassung und als Ziel die „Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewaltakte“.
- *Suspendierung von Grundrechten*: Bei den in § 1 „bis auf weiteres“ außer Kraft gesetzten Grundrechten handelt es sich um die Freiheit der Person, die Unverletzbarkeit der Wohnung, das Brief- und Fernsprechgeheimnis, die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das Vereinigungsrecht und die Gewährleistung des Eigentums¹⁸.
- *Übergang der vollziehenden Gewalt*: Nach § 2 „kann“ die Reichsregierung die Befugnisse der obersten Landesbehörde „vorübergehend wahrnehmen“, falls in einem Lande „die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen nicht getroffen werden“. Hierin liegt eine doppelte Ermächtigung, denn der Reichsregierung wird nicht nur die eventuelle Wahrnehmung von

¹⁴ Durchgesehen wurden mehrere Tageszeitungen der bürgerlichen Mitte und der konservativen Rechten, die noch über einen gewissen Freiraum verfügten: Berliner Tageblatt, Frankfurter Zeitung und Vossische Zeitung (jeweils linksliberal), Augsburgener Postzeitung (Nahe BVP), Deutsche Tageszeitung und Münchner Neueste Nachrichten (jeweils konservativ). Zur Situation der Presse in den ersten Wochen des Regimes vgl. Kurz Koszyk, *Das Ende des Rechtsstaates 1933/34* und die deutsche Presse, Düsseldorf 1960 (Sonderdruck aus Journalismus, Bd. 1), S. 9–12.

¹⁵ Vollständiger Text S. 459f. Quasi-amtliche Präsentation in [Werner] Hoche, *Die Verordnungen zum Schutz von Volk und Staat und gegen Verrat am deutschen Volke*, in: *Deutsche Juristen-Zeitung* 38/6 (15. 3. 1933), Sp. 394–402. Hoche war Ministerialrat im Reichsministerium des Innern (siehe Anm. 92).

¹⁶ Zum Anknüpfen an die Tradition der Staatsschutz-Verordnungen vgl. S. 434f.

¹⁷ „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.“

¹⁸ Es handelt sich um alle in Art. 48 genannten Verfassungsartikel.

Landesbefugnissen zugewiesen, sondern auch die Entscheidung über die Notwendigkeit der Übertragung. § 3 ordnet an, daß die nachgeordneten Landes- und Gemeindebehörden den gemäß § 2 erlassenen Anordnungen Folge zu leisten haben.

- *Strafnormen:* § 4 stellt Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen der RtBVO unter Strafandrohung, wobei der Rahmen bis hin zur Todesstrafe reicht. § 5 führt im Abs. 1 die Todesstrafe für verschiedene Tatbestände ein, für die das Strafgesetzbuch lebenslangen Freiheitsentzug vorsieht: Hochverrat, Giftbeibringung, Brandstiftung, Explosion, Überschwemmung, Beschädigung von Eisenbahnanlagen und gemeingefährliche Vergiftung. Abs. 2 definiert Tatbestände, die es in dieser Form im Strafgesetzbuch nicht gibt: Mord bzw. Aufforderung oder Anstiftung zum Mord am Reichspräsidenten, einem Mitglied oder Kommissar der Reichs- oder einer Landesregierung, schwerer Aufruhr und schwerer Landfriedensbruch, wenn „die Tat mit Waffen oder in bewußtem und gewolltem Zusammenwirken mit einem Bewaffneten“ begangen wird, ferner Freiheitsberaubung zum Zwecke der politischen Geiselnahme. Als Strafe ist im niedrigsten Fall „Zuchthaus bis zu 15 Jahren“, im höchsten wiederum die Todesstrafe vorgesehen.
- § 6 legt abschließend fest, daß die Verordnung am Tag ihrer Verkündung – d. h. am 28. Februar – in Kraft tritt. Die RtBVO trägt die Unterschriften Hindenburgs, Hitlers sowie der Reichsminister Frick (Inneres) und Gürtner (Justiz).

Die Funktionen der RtBVO, die eine Art von zivilem Ausnahmezustand begründete, waren vielseitig und teilweise auch von langfristiger Bedeutung¹⁹. Die materielle Einschränkung einer antikommunistischen „Abwehr“ wurde schon bald derart umfassend ausgelegt, daß alle Maßnahmen, etwa auch die Verfolgung von kirchlichen Gruppen oder von Impfgegnern, damit gerechtfertigt werden konnten²⁰. Auch die durch Artikel 48 vorgegebene Beschränkung auf „vorübergehende“ Maßnahmen spielte keine Rolle mehr.

In den ersten Wochen nach Inkraftsetzung diente die RtBVO vor allem zwei Zwecken: Zum einen bot sie die Rechtsgrundlage für die Verfolgungswelle gegen Kommunisten, Sozialdemokraten und – wie es in einer Ausführungsbestimmung des preußischen Innenministeriums vom 3. März hieß – alle anderen, „die mit den Kommunisten zusammenarbeiten und deren verbrecherische Ziele, wenn auch nur mittelbar, unterstützen oder fördern“²¹. Durchgeführt wurden diese Aktionen von der Polizei und von der Mitte Februar in den Rang einer Hilfspolizei beförderten SA²². Entscheidend war insbesondere die Aufhebung der wesentlichen Grundrechte

¹⁹ Vgl. Bracher, *Stufen*, S. 85–88; Dieter Rebentisch, *Innere Verwaltung*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. 4: *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Stuttgart 1985, S. 732–774, hier S. 745 f.; Lothar Gruchmann, *Justiz im Dritten Reich 1933–1940. Anpassung und Unterwerfung in der Ära Gürtner*, München 1988, S. 535–544; Werle, *Justiz-Strafrecht*, S. 65–69.

²⁰ Beispiele bei Fraenkel, *Doppelstaat*, S. 43–45; Gruchmann, *Justiz*, S. 539 f.

²¹ Zit. nach Werle, *Justiz-Strafrecht*, S. 67.

²² Vgl. Erlaß Görings als Regierungskommissar für das Preußische Ministerium des Innern vom 22. 2. 1933, in: *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur*

in § 1, was den Weg frei machte für die massenhaft praktizierte „Schutzhaft“ sowie für weitgehende Veranstaltungs- und Presseverbote²³. Große Bedeutung erlangte auch der erste Absatz von § 4, der Zuwiderhandlungen gegen die Durchführung der RtbVO unter Strafe stellte²⁴.

Zum zweiten lieferte die RtbVO eine Handhabe, um noch nicht nationalsozialistisch beherrschte Länder unter Druck zu setzen oder zu entmachten. In Wechselwirkung zwischen dem Vorgehen der SA und der Anwendung von § 2 der RtbVO wurden die Absetzung bzw. der Rücktritt der regulären Regierungen sowie die Einsetzung von Reichskommissaren und schließlich von nationalsozialistischen Regierungen betrieben²⁵.

Inwieweit die Verordnung das Wahlergebnis vom 5. März beeinflusst hat, ist schwer zu beurteilen²⁶. Dasselbe gilt für die Frage, ob die RtbVO auch als Rückversicherung für den Fall eines der NSDAP ungünstigen Wahlergebnisses konzipiert wurde²⁷. Zweifellos aber bot sie eine mögliche Grundlage für den offenen Staatsstreich, falls die Regierung der „nationalen Erhebung“ am 5. März keine Mehrheit erlangt hätte. Allenfalls partiell berechtigt erscheint dagegen die These, die RtbVO habe eine „staatsstreichartige Vorwegnahme“ des Ermächtigungsgesetzes vom 24. März bedeutet²⁸. Letzteres besaß allgemeinere Funktionen, denn die Reichsregierung verfügte nun über eine pauschale legislative Kompetenz, die sie unabhängig

staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart. Eine Urkunden- und Dokumentensammlung zur Zeitgeschichte, hrsg. und bearb. von Herbert Michaelis und Ernst Schraepler, Bd. 9: Das Dritte Reich. Die Zertrümmerung des Parteienstaates und die Grundlegung der Diktatur, Berlin 1964, Nr. 1980 c) und d), S. 39–41. Vgl. hierzu Wolfgang Sauer, Die Mobilmachung der Gewalt, in: Bracher/Sauer/Schulz, Nationalsozialistische Machtergreifung, S. 685–966, hier S. 866.

²³ Zur Schutzhaft vgl. Werle, Justiz-Strafrecht, S. 533–554; Günther Wieland, Die normativen Grundlagen der Schutzhaft in Hitlerdeutschland, in: Jahrbuch für Geschichte 26 (1982), S. 75–102. Maßnahmen gegen die Presse waren jetzt, im Vergleich zur Verordnung vom 4. 2. 1933, wesentlich erleichtert, vor allem da es nun keine Rechtsmittel mehr gab. Vgl. Falk Wiesemann, Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/33, Berlin 1975, S. 176.

²⁴ Werle, Justiz-Strafrecht, S. 65, spricht von einer „im praktischen Ergebnis unbegrenzte(n) Ermächtigung der Exekutive zum Erlaß strafbewehrter Anordnungen“.

²⁵ Vgl. Bracher, Stufen, S. 136–144; Gotthard Jasper, Die gescheiterte Zähmung. Wege zur Machtergreifung Hitlers 1930–1934, Frankfurt a. M. 1988, S. 139–153; Uwe Bachnick, Die Verfassungsreformvorstellungen im nationalsozialistischen Deutschen Reich und ihre Verwirklichung, Berlin 1995, S. 29–33; Reyk Seela, Das Reichsministerium des Innern und die „Gleichschaltung“ der Länder im Frühjahr 1933. Ein Beitrag über die Gesetzesinitiative und Sonderbehörden der inneren Verwaltung bei der NS-Herrschaftssicherung auf Länderebene, in: Jahrbuch für Regionalgeschichte und Landeskunde 20 (1995/1996), S. 113–131, hier S. 120–123. Speziell zu Bayern vgl. Barbara Pöhlmann, Heinrich Held als Bayerischer Ministerpräsident (1924–1933). Eine Studie zu 9 Jahren bayerischer Staatspolitik, Diss. München 1995, S. 231–237.

²⁶ Von freien Wahlen konnte kaum noch die Rede sein, andererseits mag der brutale Einsatz der Verordnung manchen Wähler von einem Votum für die NSDAP abgeschreckt haben. So auch Mommsen, Reichstagsbrand, S. 403.

²⁷ Quellen über derartige Intentionen im Entstehungsprozeß der RtbVO (vgl. Kap. III) liegen nicht vor.

²⁸ Mommsen, Reichstagsbrand, S. 401.

machte von der „Diktaturgewalt“ des Reichspräsidenten und von den theoretisch noch möglichen Forderungen des Reichstags nach Aufhebung erlassener Notverordnungen²⁹.

Längerfristig wirksam war die RtBVO vor allem durch die Suspendierung der Grundrechte, die bis zum Ende des Regimes andauern sollte. Auch blieb die Verordnung die rechtliche Basis für die von gesetzlichen Schranken befreite Tätigkeit der Polizei und insbesondere der Gestapo, wengleich in späteren Jahren die Inanspruchnahme der RtBVO zurücktrat und unbeschränkte Befugnisse mit dem „Gesamtauftrag“ „im Zuge des Neuaufbaus des nationalsozialistischen Staates“ gerechtfertigt wurden³⁰. Die Strafnormen von § 4 verloren nach und nach an Bedeutung, indem neue Gesetze und Verordnungen auf der Grundlage des Ermächtigungsgesetzes die nationalsozialistische Diktatur ausgestalteten³¹. Dies gilt auch für die Strafverschärfungen von § 5 Abs. 1, der 1935 aufgehoben wurde; die neuartigen Strafbestimmungen gemäß Abs. 2 blieben dagegen bis 1945 in Kraft³².

II. Ausnahmezustand in der Weimarer Republik

Auf eine allgemeine Erörterung der Entstehungsgeschichte, des Inhalts und der Anwendung von Artikel 48 der Weimarer Verfassung soll und kann hier verzichtet werden. Ausgeblendet wird insbesondere seine Funktion als Ersatzinstrument für ein bewußt nicht in die Verfassung aufgenommenes legislatives Notverordnungsrecht³³. Statt dessen richtet sich die Konzentration auf das im „Diktaturparagraphen“ enthaltene Potential des militärischen und zivilen Ausnahmezustands.

Dieser Weimarer Ausnahmezustand wurzelt in der Tradition des Kriegszustands gemäß Artikel 68 der Verfassung von 1871³⁴, dessen Modalitäten mangels eines Aus-

²⁹ Zur Unterscheidung vgl. auch Volker Sellin, Die Weimarer Reichsverfassung und die Errichtung der Diktatur, in: Christoph Gradmann/Oliver von Mengersen (Hrsg.), Das Ende der Weimarer Republik und die nationalsozialistische Machtergreifung. Vorträge Heidelberger Historiker in der Reichspräsident Friedrich Ebert-Gedenkstätte, Heidelberg 1994, S. 87–102, hier S. 92f. Zur Funktion des Ermächtigungsgesetzes vgl. Jörg Biesemann, Das Ermächtigungsgesetz als Grundlage der Gesetzgebung im nationalsozialistischen Staat. Ein Beitrag zur Stellung des Gesetzes in der Verfassungsgeschichte 1919–1945, Münster 1985, S. 265f., 294f.

³⁰ Runderlaß des Reichssicherheitshauptamtes aus dem Jahre 1940; zit. nach Gruchmann, Justiz, S. 537. Vgl. ebenda, S. 536f. auch zum Kontext.

³¹ Vgl. Werle, Justiz-Strafrecht, S. 68. Zu der geplanten Neufassung des Strafrechts ist es jedoch nicht gekommen. Vgl. Gruchmann, Justiz, S. 753–822.

³² Vgl. Werle, Justiz-Strafrecht, S. 65.

³³ Allgemein zu Art. 48 vgl. vor allem Bracher, Auflösung, S. 47–57; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 687–731; Kurz, Demokratische Diktatur?, S. 23–46; Christoph Gusy, Weimar – die wehrlose Republik? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik, Tübingen 1991, S. 46–50; ders., Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S. 107–113; Ludwig Richter, Die Vorgeschichte des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung, in: Der Staat 37 (1998), S. 1–26; ders., Reichspräsident und Ausnahmezustand. Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, in: Ebenda, S. 221–247.

³⁴ Zum folgenden vgl. Hans Gmelin, Der Ausnahmezustand, in: Handbuch der Politik, Dritte Aufl.,

führungsgesetzes durch die Bestimmungen des preußischen Belagerungszustands geregelt wurden³⁵. Wesentliche Merkmale waren die formelle Verkündung sowie die Übertragung der vollziehenden Gewalt an die Militärbefehlshaber. Mit der Verkündung konnten die wichtigsten Grundrechte der preußischen Verfassung suspendiert werden³⁶. Des Weiteren waren strafrechtliche Verschärfungen vorgesehen, indem für bestimmte Delikte statt lebenslanger Haft die Todesstrafe eingeführt wurde. Nachdem Artikel 68 jahrzehntelang keine Anwendung gefunden hatte, trat für die Dauer des Ersten Weltkriegs ein reichsweiter Kriegs- bzw. Belagerungszustand in Kraft, der nun erhebliche Ausmaße annahm³⁷.

Angesichts der andauernden Unsicherheit der inneren Lage knüpften die neuen Staatsorgane der Weimarer Republik sofort an die Praxis der zurückliegenden Jahre an und verhängten wiederholt einen lokalen oder regionalen Belagerungszustand³⁸. In den Verfassungsberatungen setzte sich dann das Bestreben durch, umfangreiche Möglichkeiten des Ausnahmerechts zu schaffen. Auf Grund der komplexen Herausforderungen, aber auch auf Grund der meist als negativ empfundenen Erfahrungen mit der starren Praxis des Belagerungszustands sollten diese neuen Regelungen möglichst flexibel und deformalisiert sein³⁹. Dies führte zu den weitgefaßten Formulierungen des Artikels 48, in dem auch der Begriff „Kriegs-“, „Belagerungs-“ oder

hrsg. von Gerhard Anschütz u. a., Bd. 3: Die politische Erneuerung, Berlin/Leipzig 1921, S. 156–160, hier S. 156–158; Hans-Dieter Kimmel, Der Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand im Deutschen Reich von 1919–1921, Diss. Göttingen 1971, S. 1–6; Heinz Hürten, Reichswehr und Ausnahmezustand. Ein Beitrag zur Verfassungsproblematik der Weimarer Republik in ihrem ersten Jahrfünft, Opladen 1977, S. 6 f.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart u. a. 1988, S. 1042–1055; Christian Schudnagies, Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkrieges. Eine Studie zur Entwicklung und Handhabung des deutschen Ausnahmezustandsrechts bis 1918, Frankfurt a. M. u. a. 1994. Vergleichend zur französischen und deutschen Tradition siehe Hans Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert, Berlin 1967.

³⁵ Preußisches Gesetz von 1851 in: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, Stuttgart u. a. 1978, S. 414–418.

³⁶ Sechs der sieben Grundrechte konnten nach § 16 des Gesetzes von 1851 auch ohne offizielle Verhängung vom preußischen Staatsministerium bei Krieg oder Aufruhr auf Bezirksebene außer Kraft gesetzt werden. Hierbei handelte es sich um den sogenannten „kleinen Belagerungszustand“, den es auf Reichsebene allerdings nicht gab. Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 1052 f.

³⁷ Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand, S. 223, spricht von einer „Ausweitung der Ausnahme-maßnahmen in ungeahnte Dimensionen“. Eine generelle Suspendierung der preußischen Grundrechte bzw. der entsprechenden Reichsgesetze – die Verfassung von 1871 enthält keinen Grundrechtskatalog – fand allerdings nicht statt, derartige Maßnahmen wurden aber in unterschiedlichen Ausmaßen von den Militärbefehlshabern angeordnet. Zur Frage der Schutzhaft vgl. S. 436 f.

³⁸ Zu Hintergründen und Vollzug vgl. Kimmel, Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand, S. 10–93.

³⁹ Teile der zeitgenössischen Staatsrechtswissenschaft standen dem durchaus kritisch gegenüber. Vgl. etwa Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Berlin 1933, S. 277.

„Ausnahmestand“ nicht mehr auftaucht. Symptomatisch war auch, daß die geplante Festlegung auf ein Einschreiten des Reichspräsidenten „mit Hilfe der bewaffneten Macht“ durch ein „erforderlichenfalls“ abgemildert wurde⁴⁰. Damit wurde nicht nur die Anwendung auf legislative Maßnahmen ermöglicht, sondern auch die Option eines zivilen Ausnahmestands eröffnet⁴¹.

Eine klare Definition des Begriffs „Ausnahmestand“ ist für die Weimarer Zeit kaum möglich. Die Verordnungstexte selbst vermieden schon bald den Terminus, da es, wie eine regierungsamtliche Richtlinie Ende 1919 ausdrücklich klarstellte, „einen ‚Belagerungs‘- oder ‚Ausnahmestand‘ mit bestimmten sich ein für allemal daraus ergebenden Folgen“ nicht mehr gab; auch eine förmliche „Ausrufung“ oder „Verkündung“ war nun nicht mehr vorgesehen⁴². Im sonstigen politischen Sprachgebrauch stieg „Ausnahmestand“ jedoch geradezu zu einem „Modewort“ auf⁴³. Seine Semantik reichte von einer engen Beschränkung auf die militärische Form bis hin zur Bezeichnung für alle Anwendungsvarianten des dehnbaren Artikels 48. In der Öffentlichkeit und auch im amtlichen Vokabular⁴⁴ meinte der Begriff meist eine wiederkehrende „typische Kombinationsform“ von Maßnahmen⁴⁵. In Anlehnung an diese dominierende zeitgenössische Verwendung wird im folgenden von „Ausnahmestand“ gesprochen, wenn die entsprechende Verordnung als Standardelemente

⁴⁰ Gemäß gemeinsamem Antrag von DDP, DNVP, DVP und Zentrum vom 5. 7. 1919; Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung (künftig: Verh. NV), Bd. 337, Nr. 442, S. 291 f. Vgl. auch Text von Art. 48 Abs. 2 in Anm. 17.

⁴¹ Einen gewissen Vorläufer besaß der zivile Ausnahmestand in dem auf Preußen beschränkten „kleinen Belagerungszustand“ (siehe Anm. 36).

⁴² „Richtlinien für die geschäftliche Behandlung der nach Art. 48 Abs. 2 der Reichsverfassung zu treffenden besonderen Massnahmen“, in: Bundesarchiv (künftig: BA) Berlin, Reichskanzlei, Nr. 2698, Bl. 172–175. In den Titeln der ersten Verordnungen (siehe Anm. 52) war noch von „Ausnahmestand“ und „Verkündung“ die Rede gewesen.

⁴³ Hans Boldt, „Ausnahmestand, necessitas publica, Belagerungszustand, Kriegszustand, Staatsnotstand, Staatsnotrecht“, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 343–376, hier S. 375. Zur Begrifflichkeit auch Hürten, Reichswehr und Ausnahmestand, S. 13f. Im heutigen Staatsrecht wird der Begriff nur noch selten gebraucht; der moderne Begriff „Notstand“ besitzt etwas andere Konnotationen. Vgl. Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980, S. 1294.

⁴⁴ Vgl. z. B. BA Berlin, Reichsjustizministerium, Nr. 6631, Bl. 159, Denkschrift des Reichswehrministers „über den militärischen Ausnahmestand 26. September 1923 bis 29. Februar 1924“.

⁴⁵ Nach Hürten, Reichswehr und Ausnahmestand, S. 14. Hürten übernimmt eine Typologie des Ausnahmestands von Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924), in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 13 (1925), S. 1–248, hier S. 149–151. Unterschieden werden „kleiner ziviler Ausnahmestand“ (entweder „Erweiterung oder Verschärfung allgemeiner strafrechtlicher Bestimmungen“ oder Suspendierung der sieben Grundrechtsartikel), „ziviler Ausnahmestand mit Reichskommissar“ und militärischer Ausnahmestand. Im zeitgenössischen Staatsrecht hat sich diese Typologie allerdings kaum durchgesetzt. In der politischen Öffentlichkeit war die grobe Unterscheidung von zivilem und militärischem Ausnahmestand meist durchaus präsent; vgl. S. 443.

zumindest die Aufhebung der nach Artikel 48 suspendierbaren Grundrechte und eine Bestimmung zur Übertragung der Exekutivgewalt umfaßt⁴⁶. Verordnungen, die einzelne Grundrechtsbeschränkungen oder andere isolierte Ausnahmemaßnahmen enthalten, sollen mit dem weiteren Begriff der „Ausnahmereordnung“ bezeichnet werden.

Um eine vorläufige Grundlage für die Handhabung des Ausnahmezustands zu schaffen, hatte das Kabinett Bauer im Sommer 1919 die Ausarbeitung von Maßnahmen dem Justizministerium zugewiesen⁴⁷. Hier entstand nun eine Art Musterverordnung, die nach einigen Modifikationen vom Kabinett und vom Reichspräsidenten gebilligt wurde. Der Entwurf übernahm wesentliche inhaltliche Elemente des preußischen Belagerungszustands und regelte in knappen Bestimmungen die Suspendierung von Grundrechten⁴⁸, den Übergang der Exekutive an den Reichswehrminister bzw. in Subdelegation an Militärbefehlshaber, Strafandrohungen hinsichtlich der Zuwiderhandlung gegen erlassene Anordnungen, Strafverschärfungen bei einer Reihe von Delikten sowie – etwas ausführlicher – die Einsetzung von Kriegs- und Standgerichten⁴⁹. Die Musterverordnung gewann fortan im Falle des Ausnahmezustands eine Art von Ersatzfunktion für das nie realisierte Ausführungsgesetz zu Artikel 48⁵⁰.

⁴⁶ Die eng gefasste Verwendung von „Ausnahmezustand“ entspricht der üblichen Praxis in der Weimar-Historiographie. In der zeitgenössischen juristischen Literatur stehen eine enge und eine weite Begrifflichkeit nebeneinander. Letztere z. B. in: Heinrich Friedmann, *Der Ausnahmezustand nach Art. 48, Abs. II–V, RV.*, unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung, Berlin 1927. Enger Gebrauch vor allem auch in den Berichten von Poetzsch(-Heffter) (siehe Anm. 45 und 69); bezeichnend auch die Formulierung in: Fritz Abraham, *Die politische Machtstellung des Reichspräsidenten*, Diss. Köln 1925, S. 37: „Den Inbegriff der vom RPr. nach Art. 48/II getroffenen Maßnahmen nennt die Literatur allgemein ‚Ausnahmezustand‘.“ In der neueren verfassungsgeschichtlichen Literatur dominiert eine weite Verwendung, so z. B. Kimmel, *Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand* – wobei sich die Untersuchung faktisch auf die Tradition des Belagerungszustands beschränkt – sowie Markus Trotter, *Der Ausnahmezustand im historischen und europäischen Rechtsvergleich*, Diss. Heidelberg 1997.

⁴⁷ Vgl. Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett Bauer, bearb. von Anton Golecki, Boppard am Rhein 1980 (künftig: AdR Bauer), Nr. 5, S. 18. Hierzu und zum folgenden vgl. auch Ludwig Richter, *Das präsidentiale Notverordnungsrecht in den ersten Jahren der Weimarer Republik. Friedrich Ebert und die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung*, in: Eberhard Kolb (Hrsg.), *Friedrich Ebert als Reichspräsident. Amtsführung und Amtsverständnis*, München/Wien 1997, S. 207–257, hier S. 226–229; Hürten, *Reichswehr und Ausnahmezustand*, S. 18f.

⁴⁸ Die Musterverordnung schöpfte den in Art. 48 Abs. 2 gegebenen Katalog von sieben suspendierbaren Grundrechten voll aus. Damit entsprach sie den Möglichkeiten des preußischen Belagerungszustands und fügte noch die Gewährleistung des Eigentums und des Briefgeheimnisses hinzu.

⁴⁹ Vgl. BA Berlin, Reichskanzlei, Nr. 2698, Bl. 121–125 (erster Entwurf), Bl. 139–144 (leicht veränderte Umarbeitung, Abdruck S. 455). Zur Billigung im Kabinett vgl. AdR Bauer, Nr. 35, S. 152f. Zu Einzelheiten vgl. Richter, *Notverordnungsrecht*, S. 226–228. Zusammenfassend vgl. auch Heinz Hürten (Bearb.) *Zwischen Revolution und Kapp-Putsch. Militär und Innenpolitik 1918–1920*, Düsseldorf 1977, Nr. 114, Anm. 4; Erhard Lucas, *Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Weimarer Republik*, in: *Kritische Justiz* 5 (1972), S. 163–174, 382–394, hier S. 164f.

⁵⁰ Am 16. 6. 1919 hatte die Regierung Scheidemann das Innenministerium mit der Ausarbeitung des

Während der schwierigen Anfangsjahre der Republik unterzeichnete Reichspräsident Ebert zahlreiche auf Artikel 48 Abs. 2 gestützte Verordnungen, welche die einzelnen Elemente des Entwurfs von 1919 gleichsam nach dem Baukastenprinzip kombinierten und teilweise auch modifizierten. Auch die im folgenden ausgeklammerten Ausnahmezustands-Verordnungen verschiedener Landesregierungen variierten häufig die skizzierten Bestimmungen⁵¹. Bis 1921 enthielten mehr als ein Dutzend Verordnungen des Reichs – meist in Reaktion auf linksradikale Unruhen – jeweils die beiden Hauptelemente, die Außerkraftsetzung von Grundrechten und den Übergang der Exekutive⁵². Nahezu identisch war dabei die Suspendierung der in Artikel 48 genannten Grundrechte in Form einer „Generalklausel“⁵³. Genau diese bereits in der Musterverordnung zu findenden stereotypen Formulierungen – darauf sei hier bereits hingewiesen – bildeten auch den § 1 der RtBVO⁵⁴. Den weitesten Geltungsbe- reich, der den 1919 intendierten und in den ersten Verordnungen auch immer ge-

in Art. 48 Abs. 5 vorgesehenen Ausführungsgesetzes beauftragt. Vgl. Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett Scheidemann, bearb. von Hagen Schulze, Boppard am Rhein 1971, Nr. 112, S. 467. Warum dieser erste Anlauf gescheitert ist, bedürfte der Klärung. Zur weiteren Frage des Ausführungsgesetzes S. 425.

⁵¹ Die Verordnungen stützten sich entweder auf Regelungen der Landesverfassungen oder aber auf Art. 48 Abs. 4 der Reichsverfassung, der den Landesregierungen bei Gefahr im Verzuge das Recht auf Ausnahmemassnahmen eröffnete. Liste der Verordnungen nach Art. 48 Abs. 4 in: Poetzsch, Staatsleben, S. 155–157; Überblick bis 1922 in: Otto Kohlheyer, Der Ausnahmezustand im Reiche und in den Ländern, Diss. Würzburg 1922. Allgemein zur Ausnahmegewalt der Länder vgl. Kurz, Demokratische Diktatur?, S. 111–116; zum wichtigsten Fall vgl. Thomas Lange, Bayern im Ausnahmezustand 1919–1923. Zur politischen Funktion des bayerischen Ausnahmeregimes in den ersten Jahren der Weimarer Republik, Diss. München 1989.

⁵² Es handelt sich um folgende Fälle: Kreis Schleusingen, Ohrdruf und Stadt Zella-Mehlis, 20. 10. 1919, in: Verh. NV, Bd. 339, Drucksache Nr. 1429, S. 1371f.; Kreis Siegen, 30. 10. 1919, in: Ebenda, Drucksache Nr. 1437, S. 1376; Kreis Labiau, 14. 11. 1919, in: Verh. NV, Bd. 341, Nr. 1881, S. 2036 (hier fehlt erstmals der Begriff „Ausnahmezustand“ im Titel, von nun an war meist gemäß Art. 48 von der „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ die Rede); Kreis Bitterfeld, 21. 11. 1919, in: Verh. NV, Bd. 340, Nr. 1536, S. 1532f.; Kreis Gummersbach, 26. 11. 1919, in: Ebenda, Nr. 1658, S. 1694f.; Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg, Münster und Minden, 11. 1. 1920, in: RGBl. 1920 I, S. 41; Reichsgebiet „mit Ausnahme von Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden“, 13. 1. 1920, Ebenda, S. 207; Sachsen-Gotha, 10. 4. 1920, in: Ebenda, S. 477; weite Teile des nord- und mitteleuropäischen Reichsgebiets, 11. 4. 1920, in: Ebenda, S. 479f. (Abdruck S. 456f.); Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg und Münster, 5. 5. 1920, in: Ebenda, S. 887–890; Wehrkreis I (Ostpreußen), 23. 7. 1920, in: Ebenda, S. 1477f.; Stadtgemeinde Breslau, 6. 9. 1920, in: Ebenda, S. 1659f.; Provinz Sachsen, 24. 3. 1921, in: RGBl. 1921 I, S. 253; Bezirk Groß-Hamburg, 24. 3. 1921, in: Ebenda, S. 254. Die von Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 715, Anm. 48, genannte Zahl von 8 Verordnungen mit Generalklausel zur Aufhebung der Grundrechte ist demnach zu niedrig. Die angeführten Verordnungen finden sich auch in der Tabelle aller nach Art. 48 Abs. 2 erlassenen Verordnungen in Poetzsch, Staatsleben, S. 141–147, hier auch Vermerk der jeweiligen Geltungsdauer.

⁵³ Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 715, ohne auf die Parallele zur RtBVO hinzuweisen. Minimale Abweichungen gab es dadurch, daß vereinzelt die Außerkraftsetzung „vorübergehend“ und nicht „bis auf weiteres“ gültig war; vgl. hierzu S. 439.

⁵⁴ Vgl. Text S. 455 und 459.

wahrten Rahmen des Kreises oder Bezirks⁵⁵ bereits erheblich übertraf, besaßen die Verordnungen vom 13. Januar und vom 11. April 1920, die sich auf große Teile Nord- und Mitteldeutschlands bezogen⁵⁶.

Zunächst wurde stets ein regionaler militärischer Ausnahmezustand angeordnet, der die vollziehende Gewalt dem Reichswehrminister übertrug. Dieser konnte sie wiederum an Militärbefehlshaber delegieren, wobei die Möglichkeit bestand, für den Bereich der Zivilbehörden Regierungskommissare einzuschalten. Nachdem die Vorgehensweise der Militärbefehlshaber während der auf den Kapp-Putsch folgenden Unruhen und Kämpfe auf breite Kritik gestoßen war⁵⁷, praktizierte man seit April 1920 mehrfach eine in der Musterverordnung noch nicht vorgesehene zivile Variante⁵⁸. Die vollziehende Gewalt fiel nun an vom Reichsminister des Inneren bestellte Regierungskommissare. Diese konnten ihre Maßnahmen mit Hilfe der Zivilbehörden – d. h. insbesondere der Polizei – durchführen, gegebenenfalls aber auch beim zuständigen Wehrkreiskommando militärische Unterstützung anfordern⁵⁹. Mit der Verordnung vom 26. September 1923, mit der die Reichsregierung kurz nach Abbruch des Ruhrkampfes auf die Verhängung des Ausnahmezustands durch die bayerische Landesregierung reagierte, trat dann in einer akuten Krisensituation erneut ein militärischer Ausnahmezustand in Kraft⁶⁰. Erstmals und bis 1933 das einzige Mal erfolgte nun eine reichsweite Ausdehnung, erstmals waren alle Elemente der Musterverordnung einschließlich der drakonischen Strafverschärfungen und der Sondergerichte vertreten. Ende Februar 1924 wurde dieser innenpolitisch heftig umstrittene Ausnahmezustand wieder aufgehoben⁶¹.

Neben den erwähnten Formen des Ausnahmezustands gab es in den ersten Jahren der Weimarer Republik zahlreiche Ausnahmeverordnungen, die nur einzelne Ele-

⁵⁵ Vgl. Präambel der Musterverordnung S. 455.

⁵⁶ Anlaß war zunächst der Sturm auf das Reichstagsgebäude nach der Massendemonstration gegen das Betriebsrätegesetz, dann die auf den Kapp-Putsch folgenden Unruhen im Ruhrgebiet.

⁵⁷ Vgl. Hürten, Reichswehr und Ausnahmezustand, S. 30f.; Gusy, Weimar, S. 260.

⁵⁸ Dies betrifft die Verordnungen von April 1920 bis März 1921 (siehe Anm. 52).

⁵⁹ Vgl. z. B. Verordnung vom 11. 4. 1920, § 3 (Text siehe S. 456).

⁶⁰ Vgl. RGBl. 1923 I, S. 905. Allgemein hierzu Hürten, Reichswehr und Ausnahmezustand, S. 33–48; Sylvia Eilers, Ermächtigungsgesetz und militärischer Ausnahmezustand zur Zeit des ersten Kabinetts von Reichskanzler Wilhelm Marx 1923/24, Diss. Köln 1988, S. 166–253. Nachdem die vollziehende Gewalt zunächst, wie bisher beim militärischen Ausnahmezustand üblich, an den Reichswehrminister gegangen war, übertrug sie die Verordnung vom 8. 11. 1923 zusammen mit dem Oberbefehl über die Wehrmacht an den Chef der Heeresleitung, General von Seeckt. Vgl. RGBl. 1923 I, S. 1084. Zur Ausübung der vollziehenden Gewalt durch Seeckt vgl. Rainer Wohlfeil, Heer und Republik, in: Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939, Abschnitt VI: Reichswehr und Republik (1818–1933), München 1979, S. 277–279.

⁶¹ Die Fortdauer des militärischen Ausnahmezustands und die ungleiche Handhabung in Bayern und Sachsen waren bekanntlich wesentliche Ursachen für den Austritt der SPD aus der Regierung Stresemann. Dem militärischen Ausnahmezustand schloß sich ab Ende Februar 1924 eine acht Monate währende Vollmacht für den Innenminister an, die speziell dem Vorgehen gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen diente und hierfür auch die Aufhebung der Grundrechte vorsah: Verordnung vom 28. 2. 1924, in: RGBl. 1924 I, S. 152f. Vgl. auch S. 442; Eilers, Ermächtigungsgesetz, S. 232–253.

mente des Musterentwurfs von 1919 enthielten⁶². Dazu gehörten Verschärfungen von Strafnormen oder die Suspendierung einzelner Grundrechte, teilweise verbunden mit der Einsetzung von Sondergerichten. Nicht auf den Typus der Musterverordnung zurückführen lassen sich die Notverordnungen, die im August 1921 und im Juni 1922 nach den Morden an Erzberger und Rathenau verkündet wurden und die jeweils ein Bündel differenzierter Maßnahmen zur Bekämpfung republikfeindlicher Bestrebungen enthielten⁶³. Da insbesondere die Republikschutzmaßnahmen des Jahres 1922 auf längere Gültigkeit angelegt waren, wurden sie nach wenigen Wochen in eine gesetzliche Regelung, das erste Republikchutzgesetz, überführt⁶⁴. In doppelter Weise, durch Hinwendung zu einem spezifischen Schutz der republikanischen Staatsform und durch den Wechsel auf den regulären legislativen Weg, deutete sich hier eine Lösung vom groben Instrumentarium des bisherigen Ausnahmerechts an.

In der unter dem „Schein der Normalität“⁶⁵ stehenden Mittelphase der Republik wurde kein Ausnahmezustand mehr verordnet und, abgesehen von der Aufhebung älterer Verordnungen, auch sonst vom Artikel 48 kein Gebrauch mehr gemacht. Bekanntlich konnte aber auch die Chance einer gewissen Eindämmung des Ausnahmezustands nicht genutzt werden. Die vielfach angemahnte Präzisierung des Artikels 48 durch ein Ausführungsgesetz scheiterte nicht zuletzt auch am Widerstand des neuen Reichspräsidenten Hindenburg gegen eine Begrenzung seiner „Diktaturgewalt“⁶⁶. So wurde versäumt, die Handhabung des Ausnahmezustands „in feste Formen zu gießen“⁶⁷ und rechtliche Mindestsicherungen festzuschreiben. Gleichzeitig blieben die 1922 geschaffenen Ansätze zu einem speziellen Republikschutz in der Praxis vielfach stecken⁶⁸.

⁶² Auch diese Verordnungen finden sich in der Überblickstabelle bei Poetzsch, *Staatsleben*, S. 141–147.

⁶³ Vgl. „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung“, 29. 8. 1921, in: *RGBl.* 1921 I, S. 1239f.; „Verordnung zum Schutze der Republik“, 26. 6. 1922, in: *RGBl.* 1922 I, S. 521f., ergänzt durch die „Zweite Verordnung zum Schutze der Republik“, 29. 6. 1922, in: *RGBl.* 1922 I, S. 532. Vgl. auch Gotthard Jasper, *Der Schutz der Republik. Studien zur staatlichen Sicherung der Demokratie in der Weimarer Republik 1922–1930*, Tübingen 1963, S. 34–69; Gusy, *Weimar*, S. 128–139.

⁶⁴ Vgl. „Gesetz zum Schutze der Republik“, 21. 7. 1922, in: *RGBl.* 1922 I, S. 585–590. Die Geltung wurde zweimal auf insgesamt 7 Jahre verlängert. Vgl. auch Jasper, *Schutz*, S. 69–92; Gusy, *Weimar*, S. 139–218.

⁶⁵ Heinrich August Winkler, *Der Schein der Normalität. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1924 bis 1930*, Berlin u. a. 1985.

⁶⁶ Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Bd. 1: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930, Berlin 1963, S. 475.

⁶⁷ So beschreibt Wilhelm Kronheimer, *Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Neue Folge 7 (1924), S. 304–328, hier S. 325, die „Aufgabe des nun zu schaffenden Gesetzes über den Ausnahmezustand“.

⁶⁸ Mit dem zweiten „Gesetz zum Schutze der Republik“ vom 25. 3. 1930 wurde dann auch in der Gesetzgebung die Abkehr von derartigen Bemühungen eingeleitet. Vgl. *RGBl.* 1930 I, S. 91–93; Gusy, *Weimar*, S. 171–191, 212f.

Auf die Brutalisierung der Konfrontation zwischen den politischen Extremen reagierten die Präsidialregierungen ab 1930 mit einer Vielzahl teilweise sehr umfangreicher Notverordnungen⁶⁹. Darin enthalten waren zahlreiche Strafverschärfungen und Eingriffe in die Grundrechte wie Presseverbote oder Einschränkungen der Versammlungsfreiheit⁷⁰. Auf diese Weise kam es – parallel zu den zunehmend auf Dauer angelegten sozial- und wirtschaftspolitischen Notverordnungen – zu einer weiteren Ausdehnung des Ausnahmerechts im traditionellen Bereich der inneren Sicherheit. Teile der Staatsrechtslehre begleiteten diese Entwicklung mit einem radikalen Notstanddenken, in dem die „Ausnahme“ als lebendige Durchbrechung eines erstarrten Regelzustands eine existentialistische Dimension erhielt und in dem unter Berufung auf einen allgemeinen Staatsnotstand schließlich auch der Einsatz von Artikel 48 entbehrlich zu werden versprach⁷¹. Das in den ersten Jahren der Republik etablierte Muster eines militärischen bzw. zivilen Ausnahmezustands im Sinne der Kombination von pauschaler Grundrechtssuspendierung, Übergang der Exekutive und Strafbestimmungen wurde jedoch nur noch einmal angewendet. Als präventive Absicherung der Regierung Papan für den Fall massiver Widerstände gegen die Entmachtung der preußischen Landesregierung⁷² wurde am 20. Juli 1932 für knapp eine Woche der militärische Ausnahmezustand über die Region Berlin verhängt (künftig: Verordnung „Groß-Berlin“)⁷³. Ein reichsweiter militärischer Ausnahmezustand war in den letz-

⁶⁹ Zur Notverordnungspraxis 1930–32 vgl. Fritz Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, III. (letzter) Teil (vom 1. Januar 1929 bis 31. Januar 1933), in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 21 (1933/34), S. 127–140; Klaus Revermann, *Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Eine staatsrechtliche und historisch-politische Analyse*, Münster 1959; Gusy, *Weimar*, S. 191–215; Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Bd. 3: Von Brüning zu Hitler. Der Wandel des politischen Systems in Deutschland 1930–1933, Berlin/New York 1992; Peter Blomeyer, *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*, Berlin 1999, S. 428–519.

⁷⁰ In zwei Fällen wurde „in dem zu ihrer Durchführung erforderlichen Umfang“ auch eine Aufhebung aller in Art. 48 genannten Grundrechte verkündet: „Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen“, 28. 3. 1931, in: *RGBl.* 1931 I, S. 79–81, hier S. 81, sowie „Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen“, 6. 10. 1931, in: *Ebenda*, S. 537–568, hier S. 568.

⁷¹ Vordenker war Carl Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, unveränderter Nachdruck der 2. Aufl. 1928, Berlin 1978. Zu Schmitt vgl. Blomeyer, *Notstand*, S. 47–61; Boldt, „Ausnahmezustand“, S. 372f.

⁷² Vgl. „Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen“, in: *RGBl.* 1932 I, S. 377. Zum Geschehen vgl. Bracher, *Auflösung*, S. 491–526; Henning Grund, „Preußenschlag“ und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, *Baden-Baden* 1976, S. 60–73; Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*, Düsseldorf 1985, S. 570–576; Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Bd. 3, S. 920–933.

⁷³ Vgl. „Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Groß-Berlin und Provinz Brandenburg“, in: *RGBl.* 1932 I, S. 377. Aufgehoben am 26. 7. 1932, in: *Ebenda*, S. 387. Vgl. auch Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 7, S. 1027.

ten Weimarer Jahren zwar zeitweise in der Diskussion, doch wurde er aus innen- wie außenpolitischen Gründen gleichsam nur als ultima ratio betrachtet⁷⁴. Im Rahmen des vom Reichswehrministerium durchgeführten „Planspiels Ott“ entstand schließlich der Verordnungsentwurf vom 24. November 1932, der große Ähnlichkeiten zu den Verordnungen vom September 1923 und vom Juli 1932 aufweist⁷⁵. Eine erneute Kabinettsbildung durch Papen, der jetzt ernsthaft einen Bruch der Verfassung und eine auf den militärischen Ausnahmezustand gestützte „Präsidialdiktatur“ als Alternative zur Regierungsbeteiligung Hitlers anstrebte, scheiterte im Dezember 1932 bekanntlich daran, daß Oberstleutnant Ott eine skeptische Stellungnahme über die Durchsetzbarkeit des Ausnahmezustands abgab und so den Weg frei machte für eine Kanzlerschaft Schleichers. Als dieser dann selbst den Ausnahmezustand ins Auge faßte, durchkreuzte der von Intrigen umwobene Reichspräsident diesen Plan und betraute Adolf Hitler mit der Kanzlerschaft⁷⁶.

III. Entstehung der Reichstagsbrandverordnung

Anders als das Thema „Ermächtigungsgesetz“ scheint der zivile oder militärische Ausnahmezustand im eben skizzierten Sinne in den nationalsozialistischen Planungen vor der „Machtergreifung“ keine Rolle gespielt zu haben. Auch nach dem 30. Januar war hiervon offenbar zunächst keine Rede⁷⁷. Mit den Ausnahmeverordnungen

⁷⁴ Vgl. z. B. die Kabinettsberatung vom 30. 9. 1931 und die Chefbesprechung vom 7. 12. 1931, in: Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Die Kabinette Brüning I und II, bearb. von Tilman Koops, Bd. 2, Boppard am Rhein 1982, Nr. 497, S. 1770 (Groener), und Bd. 3, Boppard am Rhein 1990, Nr. 593, S. 2078 (Schleicher).

⁷⁵ Zu Einzelheiten vgl. Wolfram Pyta, Vorbereitungen für den militärischen Ausnahmezustand unter Papen und Schleicher, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen 51 (1992), S. 385–428; Abdruck des Entwurfs in: Ebenda, S. 400f. Zum Kontext vgl. Eberhard Kolb/Wolfram Pyta, Die Staatsnotstandsplanung unter den Regierungen Papen und Schleicher, in: Handlungsspielräume und Alternativen in der deutschen Staatskrise 1930–1933, hrsg. von Heinrich August Winkler, München 1992, S. 153–179; Detlef Junker, Die letzte Alternative zu Hitler: Verfassungsbruch und Militärdiktatur. Die machtpolitische Situation in Deutschland im Jahre 1932, in: Gradmann/Mengersen, Das Ende der Weimarer Republik, S. 67–86.

⁷⁶ Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett Papen, bearb. von Karl-Heinz Minuth, 2 Bde., Boppard am Rhein 1989 (künftig: AdR Papen), S. LIX; Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett von Schleicher, bearb. von Anton Golecki, Boppard am Rhein 1986, S. LXVIII; Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur, Bd. 3, S. 1046–1048.

⁷⁷ Jedenfalls gibt es hierfür bislang keine Quellenbelege. Am Rande der Reichstagsbrand-Kontroverse hat die Frage, ob die Ausarbeitung der RtbVO wirklich erst nach dem Brand erfolgt ist, zeitweise zu einer Art von Nebengefecht um Indizien für oder gegen die NS-Täterschaft geführt. So behauptete Hofer, Nationalsozialismus, S. 43, daß die Verordnung „von langer Hand vorbereitet sein mußte“ und schon am Abend des 27. weitgehend fertig vorgelegen habe. Selbst wenn die in: Ders. u. a. (Hrsg.), Der Reichstagsbrand. Eine wissenschaftliche Dokumentation, Bd. 2, München u. a. 1978, abgedruckten Quellen authentisch sein sollten – vgl. hierzu Jesse, Kontroverse, sowie Josef Henke, Archivfachliche Bemerkungen zur Kontroverse um den Reichstagsbrand, in: Geschichte und Gesellschaft 16 (1990), S. 212–232, vor allem S. 230f. –, böten die vagen Hinweise allerdings keine hinreichende Quellenbasis. Zudem setzt Hofer die Frist bis zur Verkündung zu kurz an, da

in den ersten Wochen der Kanzlerschaft Hitlers wurde die spezifizierte Praxis fortgeführt, wie sie in den Jahren 1930 bis 1932 verbreitet gewesen war. So verbarg sich hinter der Verordnung „zum Schutze des deutschen Volkes“ vom 4. Februar 1933⁷⁸ im wesentlichen die berühmte, anlässlich des Streiks der Berliner Verkehrsbetriebe im November 1932 entstandene, aber nicht zum Einsatz gekommene „Schubkastenverordnung“, in der wiederum zahlreiche ältere Verordnungen zusammengefaßt worden waren⁷⁹. Die hier vorgesehenen Einschränkungen der Presse- und Versammlungsfreiheit erlangten jetzt erhebliche Bedeutung im Reichstagswahlkampf. Am 6. Februar nahm die Verordnung „zur Herstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen“ dem Staatsministerium jene letzten Befugnisse, welche das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932 ihm noch gelassen hatte⁸⁰. Am Nachmittag des 27. Februar schließlich billigte das Kabinett die dann am 28. von Hindenburg unterzeichnete Verordnung „gegen Verrat am deutschen Volke und hochverräterische Umtriebe“; in Anlehnung an einen Entwurf Groeners aus dem Jahr 1931 wurden damit drastische Strafverschärfungen bei Landesverrat und dem Verrat militärischer Geheimnisse in Kraft gesetzt⁸¹.

Schon bald nach Ausbruch des Brandes, am 27. Februar 1933 kurz nach 21 Uhr, versammelte sich die nationalsozialistische Führung am Reichstag⁸². Nach einer gegen 23 Uhr beendeten Besprechung, bei der unter anderem Hitler, Göring, Goebbels und Frick anwesend waren⁸³, erging die Anweisung, alle kommunistischen Parla-

er fälschlicherweise davon ausgeht, daß die Verordnung „bereits am Morgen des folgenden Tages veröffentlicht“ worden sei. Vgl. Hofer, Nationalsozialismus, S. 43, ebenso noch in der neuesten Ausg., Frankfurt a. M. 1993, S. 44. Mommsen, Reichstagsbrand, hat 1964 erstmals die ad-hoc-Entstehung der RtBVO nachgezeichnet. Die dabei vermittelte Vorstellung einer kurzschlußartig zustande gekommenen „Flucht nach vorn“ (ebenda, S. 407) wie auch die gesamte Interpretation, welche die Reaktion auf den Reichstagsbrand zum Exempel für eine funktionalistische Deutung des nationalsozialistischen Regimes erhebt, wirkt allerdings etwas überzogen. Die Tatsache, daß man sich weitgehend an älteren Verordnungen orientieren konnte, kommt hingegen zu kurz.

⁷⁸ RGBl. 1933 I, S. 35–40; vgl. Werle, Justiz-Strafrecht, S. 64. Zur Abhängigkeit von älteren Verordnungen vgl. auch [Werner] Hoche, Die Verordnung zum Schutze des deutschen Volkes, in: Deutsche Juristen-Zeitung 38 (1933), Sp. 257–263.

⁷⁹ Entwurf in: AdR Papien, Nr. 231, S. 1009–1012 (25. 11. 1932); vgl. auch AdR Hitler, S. 9, Anm. 3.

⁸⁰ RGBl. 1933 I, S. 43; vgl. auch AdR Hitler, S. 40, Anm. 5.

⁸¹ RGBl. 1933 I, S. 85–87. Die Verordnung brachte eine schon seit Ende der zwanziger Jahre geführte Diskussion, in der es ursprünglich um eine Eingrenzung der Strafvorschriften gegangen war, zum rigiden Abschluß, indem sie einen strafverschärfenden Verordnungsentwurf Groeners vom 11. 3. 1931 fast wörtlich übernahm. Vgl. Johannes Hürter, Wilhelm Groener. Reichswehrminister am Ende der Weimarer Republik (1928–1932), München 1993, S. 300–303. Zum Charakter als „Vorgriff auf die geplante Strafrechtsreform seitens der Justiz“ vgl. Gruchmann, Justiz, S. 823 f.

⁸² Allgemein zum folgenden vgl. Mommsen, Reichstagsbrand, S. 351–413, hier S. 382–390, 398–407; knapper ders., Van der Lubbe's Weg, S. 50–53; mit ähnlicher Bewertung Hans-Ulrich Thamer, Brandstifter und Ordnungshüter. Der Reichstagsbrand und die Folgen, in: Uwe Schultz (Hrsg.), Große Prozesse. Recht und Gerechtigkeit in der Geschichte, München 1996, S. 313–321, 441 f., hier S. 314 f. Vgl. auch die Kritik an der extrem funktionalistischen Deutung Mommsens in Anm. 77.

⁸³ Vgl. Mommsen, Reichstagsbrand, S. 386. Wichtigste Quellen, mit leicht differierenden Angaben

mentarier und Funktionäre zu verhaften und alle kommunistischen Zeitungen zu verbieten. Ob – wie Mommsen annimmt – zu diesem Zeitpunkt bereits von einer Notverordnung oder gar von einem Ausnahmezustand die Rede war⁸⁴, muß offen bleiben. Bemerkenswert ist, daß Vizekanzler Papen, der von einem Abendessen mit Hindenburg im Herrenclub ebenfalls zum Reichstag geeilt war, nicht an dem Treffen teilnahm. Gegenüber Hitler soll er demonstrativ darauf verzichtet und es vorgezogen haben, umgehend den Reichspräsidenten zu informieren⁸⁵.

Die Weichen für das weitere Vorgehen wurden vermutlich in einer Unterredung im Preußischen Innenministerium gestellt, zu der sich Hitler und Göring nach 23 Uhr begaben und an der jetzt unter anderem auch Papen teilnahm⁸⁶. Ministerialrat Ludwig Grauert, seit Mitte Februar Leiter der Polizeiabteilung im Preußischen Innenministerium, gab dabei nach eigener Darstellung die erste konkrete Anregung für die spätere Verordnung. Er habe eine „Notverordnung gegen Brandstiftungen und Terrorakte“ vorgeschlagen, allerdings „mit der Abfassung und Ausfertigung (...) selbst nichts zu tun gehabt“⁸⁷. Offenbar war es Grauerths Absicht, für die angeordneten Verhaftungen – bei denen man sich zunächst auf die Verordnung vom 4. Februar⁸⁸ stützte – eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Wie die Vorlage eines Entwurfs durch Frick am folgenden Tag zeigt, übernahm das Reichsministerium des Innern

über Ort (Büro des Reichspräsidenten oder Balkon zum Plenarsaal) und Teilnehmer, in: Rudolf Diels, *Lucifer ante portas. ... es spricht der erste Chef der Gestapo ...*, Stuttgart 1950, S. 193–195; Ferdinand Mantell [= Wilhelm Schneider, Mitarbeiter von Diels], *Der Reichstagsbrand in anderer Sicht*, in: *Neue Politik* 10 (1949).

⁸⁴ Mommsen, *Reichstagsbrand*, S. 389.

⁸⁵ So Sefton Delmer, Vertreter des *Daily Express*, der mit führenden Nationalsozialisten in den brennenden Reichstag gelangt war. Papen sei von Hitler zur Teilnahme eingeladen worden, habe sich aber bewußt entzogen. Mit dem Verweis auf Hindenburg habe er signalisieren wollen, daß es eine höhere Entscheidungsinstanz gebe. Sefton Delmer, *Die Deutschen und ich*, Hamburg 1962, S. 192. Zu Papens Ankündigung, Hindenburg informieren zu wollen, vgl. auch *Münchner Neueste Nachrichten*, 28. 2. 1933, S. 1f.: „Ein Augenzeugen-Bericht“. Franz von Papen, *Der Wahrheit eine Gasse*, München 1952, und Joachim Petzold, *Franz von Papen. Ein deutsches Verhängnis*, München/Berlin 1995, gehen nicht auf Papens Verhalten während des Reichstagsbrandes ein.

⁸⁶ Zum Ort und zur Teilnahme Papens vgl. Aussage Görings in: *Stenographischer Bericht über die Verhandlung gegen die Reichstagsbrandstifter van der Lubbe und Gen.*, maschinenschriftliche Protokolle (Bestand der Bayerischen Staatsbibliothek München), 31. Sitzungstag, S. 106. Hier kein Hinweis auf die Planung einer Verordnung. Vgl. auch Mommsen, *Reichstagsbrand*, S. 389. Nach *Frankfurter Zeitung*, 28. 2. 1933, *Zweites Morgenbl.*, S. 1: „Regierungsbesprechungen“, fanden nächtliche „Besprechungen im Reichsinnenministerium“ statt. Teilnehmer an einer „kleine(n) Kabinettsitzung“ waren nach Grauert Hitler, Göring, Papen, Goebbels und Grauert selbst. Vgl. „Darstellung Grauerths über den Reichstagsbrand“ vom 3. 10. 1957 (Protokoll eines Gespräches mit Fritz Tobias), in: *Archiv des Instituts für Zeitgeschichte* (künftig: IfZ) München, ZS/A7: *Sammlung Tobias*, Bd. 6: „Grauert, Ludwig“.

⁸⁷ Ebenda. Zur Biographie Grauerths vgl. Hermann Weiß (Hrsg.), *Biographisches Lexikon zum Dritten Reich*, Frankfurt a. M. 1998, S. 159f. Inhaltlich ist entgegen dem bei Thamer, *Brandsüfter*, S. 315, erweckten Eindruck über den Grauerthschen Vorschlag nichts bekannt.

⁸⁸ Vgl. S. 428.

die Aufgabe der Ausarbeitung⁸⁹. Dies entsprach der Weimarer Praxis, das Innenministerium federführend mit der Abfassung von Verordnungen nach Artikel 48 zu betrauen⁹⁰.

In der gegen Mittag stattfindenden ersten Kabinettsitzung des 28. Februar berichtete zunächst Göring als Reichskommissar für das Preußische Innenministerium über die vermeintlichen Hintergründe des Reichstagsbrandes und über das am 23. Februar bei der Durchsuchung der kommunistischen Parteizentrale angeblich gefundene Beweismaterial für geplante Terrorakte⁹¹. Anschließend präsentierte Frick den nicht überlieferten Entwurf einer reichsweit gültigen Verordnung „zum Schutze von Volk und Staat“. Da keine ministeriellen Aktenvorgänge erhalten sind, bleiben die Details der Ausarbeitung unklar. Auch die Frage, welche Ministerialbeamten aus der zuständigen Abteilung I für „Politik, polizeiliche Angelegenheiten, Verfassung, Verwaltung und Beamtentum“ konkret damit befaßt waren, kann nicht beantwortet werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß hier Expertenwissen aus den frühen zwanziger Jahren eingeflossen ist, liegt angesichts der ausgeprägten personellen Kontinuität jedoch sehr hoch⁹².

Einige wenige Indizien geben aber immerhin Hinweise auf den Planungsprozeß. Frick selbst führte im Kabinett aus, daß er ursprünglich die Verordnung vom 4. Fe-

⁸⁹ Nicht das Justizministerium, wie Grauert in seiner Aussage (siehe Anm. 86) vermutet hat. Der 1933 als Ministerialrat in der Abteilung I des Innenministeriums tätige Franz Albrecht Medicus, *Das Reichsministerium des Innern. Geschichte und Aufbau*, Berlin 1940, S. 56, spricht explizit von einer „vom RMdI. vorgelegte(n)“ Verordnung.

⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 32–34. Die erste Vorlage hatte allerdings 1919 das Justizministerium erstellt; vgl. S. 422.

⁹¹ Vgl. AdR Hitler, Nr. 32, S. 128–131. Zur Dauer von etwa 11.00 bis 13.30 Uhr vgl. *Vossische Zeitung*, 1. 3. 1933, *Morgen-Ausg.*, S. 2: „Die Anklagen gegen die K. P. D.“.

⁹² Eine ganze Reihe von Ministerialräten aus der Abteilung I war seit Anfang der zwanziger Jahre im Innenministerium in Funktionen tätig, die sie auch mit der Praxis des Art. 48 in Kontakt brachte. Seela, *Reichsministerium des Innern*, S. 118, geht ohne Begründung davon aus, daß die Ausarbeitung „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ unter der Leitung von Werner Hoche „und/oder“ Georg Kaisenberg erfolgte. Für eine Beteiligung von Hoche spricht vor allem, daß er den quasi-offiziellen Bericht des Ministeriums über die RtBVO für die *Deutsche Juristen-Zeitung* (siehe Anm. 15) verfaßt hat. Kaisenberg war 1933 noch Leiter der Unterabteilung I B für Verfassung und Verwaltung. Hoche arbeitete zunächst im Politischen Büro, dann wie auch Kaisenberg in der Abteilung I, die 1921–1927 durch Arnold Brecht geleitet wurde. Mommsen, *Reichstagsbrand*, S. 401, Anm. 206 a, nennt als eventuellen Verfasser zusätzlich noch Hans Heinrich Lammers, der ebenfalls seit den frühen zwanziger Jahren in der Abteilung I tätig war, allerdings am 27./28. 2. 1933 nicht mehr dem Innenministerium angehörte, da er sofort nach der Machtergreifung als Staatssekretär in die Reichskanzlei gewechselt war. Eine direkte Beteiligung von Lammers, der an beiden Kabinettsitzungen vom 28. 2. teilnahm, an der Abfassung des Entwurfs der RtBVO erscheint daher eher unwahrscheinlich, vielleicht stellte er aber die Verbindung zu Hitler her. Zur Personalsituation vgl. *Handbuch für das Deutsche Reich 1922*, 41. Jg., Berlin 1922, S. 106; *Handbuch für das Deutsche Reich 1924*, 42. Jg., Berlin 1924, S. 122f.; Cuno Horkenbach (Hrsg.), *Handbuch der Reichs- und Staatsbehörden. Körperschaften und Organisationen*, Jg. 1933, Berlin 1933, S. 42f. Zu Lammers vgl. Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hrsg.), *Biographisches Lexikon zur Weimarer Republik*, München 1988, S. 198f.

bruar 1933 habe ergänzen wollen, dann aber die Verordnung vom 20. Juli 1932 – gemeint ist der militärische Ausnahmezustand über die Region Berlin – als Vorbild gewählt habe⁹³. Vorausgesetzt, diese Aussage war nicht nur taktisch motiviert, um gegenüber den konservativen Vertretern im Kabinett den Anschein eines schwierigen Entscheidungsprozesses sowie einer direkten Bezugnahme auf die Papensche Notverordnungspolitik zu vermitteln, spiegelt sich hier der bewußte Schritt von einem Katalog spezifischer Ausnahmemaßnahmen hin zur Verhängung eines umfassenden Ausnahmezustandes in der Tradition der Musterverordnung von 1919. Daß tatsächlich die Verordnung vom 20. Juli 1932 als Vorbild gedient haben könnte, wird indirekt durch zwei Bemerkungen Blombergs in der Befehlshaberbesprechung vom 1. März 1933 bestätigt. So erwähnte der Reichswehrminister, daß die reichsweite Ausdehnung der RtBVO auf die „Zielklarheit“ Hitlers zurückgehe und daß ursprünglich „militärische Unterstützung“ geplant gewesen sei⁹⁴. Demnach war zunächst ein regionaler militärischer Ausnahmezustand in der Diskussion und damit eine Verordnung, die jener vom 20. Juli 1932 noch näher gekommen wäre als die spätere RtBVO. Inwiefern die führenden Nationalsozialisten gute Gründe hatten, auf den militärischen Ausnahmezustand und auch auf jegliche Mithilfe der Reichswehr zu verzichten, wird noch zu erörtern sein⁹⁵. Die weitergehende These, wonach der Reichswehrminister und führende konservative Kabinettsmitglieder den militärischen Ausnahmezustand gefordert hätten, ist sehr spekulativ und besitzt zumindest im Hinblick auf die Reichswehr wenig Wahrscheinlichkeit⁹⁶. Ebenso ungesichert und angesichts der Aussage Blombergs auch unwahrscheinlich erscheint im übrigen die Annahme, Hitler habe den Verordnungsentwurf vor der ersten Kabinettsitzung nur „flüchtig“ gekannt und Fricks Vorlage sei in hohem Maße von „Ressortegoismus“ bestimmt gewesen⁹⁷.

⁹³ Vgl. AdR Hitler, Nr. 32, S. 130. Auch Günter Neliba, Wilhelm Frick. Der Legalist des Unrechtsstaates. Eine politische Biographie, Paderborn u. a. 1992, S. 74, reicht nicht über diesen Kenntnisstand hinaus. Zu den beiden genannten Verordnungen vgl. S. 426 und 428.

⁹⁴ Nach Notizen des Generals der Infanterie Curt Liebmann soll Blomberg gesagt haben: „Es ist der Zielklarheit Hitlers gelungen, die neue Notverordnung im ganzen Reich auszudehnen.“ „Bemerkenswert, daß Heer herausgelassen (Mil. Unterstützung zuerst beabsichtigt. Dies aber (hätte) Ausnahmezustand bedeutet). Nicht anzunehmen, daß Wehrmacht hereingezogen.“ In: IfZ München, Zeigenschriftum ED 1: Curt Liebmann, Bl. 44 (Kopien der an das Bundesarchiv-Militärarchiv in Freiburg abgegebenen Originale). Zit. auch bei Mommsen, Reichstagsbrand, S. 403.

⁹⁵ Vgl. S. 440f.

⁹⁶ In Mommsen, Reichstagsbrand, S. 405f., einmal als Vermutung, einmal als Behauptung. Der ebenda angeführte Beleg aus einem Bericht für den Zeitungsdienst Brammer vom 7. 3. 1933 (BA Koblenz, ZSg. 101: Sammlung Brammer, Nr. 26, Bl. 165–169) kann diese These kaum stützen. Darin wird keineswegs berichtet, daß Blomberg am 27./28. 2. 1933 den militärischen Ausnahmezustand verlangt habe. Vielmehr handelt es sich um einen Hinweis auf eine Unterredung beim Reichspräsidenten Anfang März, an der – offenbar neben Hitler und Papen – auch Blomberg teilnahm und in der angesichts der Spannungen zwischen SA und Polizei der militärische Ausnahmezustand erwogen worden sei. Zu Spekulationen um eine „Umwandlung“ des Ausnahmezustands vgl. auch Berliner Tageblatt, 8. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 1: „Der Ausnahmezustand“.

⁹⁷ Mommsen, Reichstagsbrand, S. 401.

Über die protokollierte Diskussion in den beiden Kabinettsitzungen vom 28. Februar läßt sich erschließen, daß der Entwurf Fricks bereits weitgehend identisch mit der späteren RfBVO gewesen sein muß. Im Mittelpunkt der Besprechung stand der § 2, der in der ursprünglichen Form dem Reichsinnenminister die Ermächtigung zur Wahrnehmung von Landesbefugnissen verlieh. Papen äußerte in der morgendlichen Sitzung „Bedenken gegen die Fassung des § 2 des Entwurfs“⁹⁸. Diese Bestimmung, so bemängelte der Vizekanzler, werde „den Widerstand vor allem der süddeutschen Länder hervorrufen“. Nach den vorliegenden Aufzeichnungen hielt Hitler dem entgegen, § 2 treffe lediglich „Vorsorge“ für den Fall, „daß möglicherweise die Regierung eines Landes trotz aller Vorstellungen der Reichsregierung das Notwendige nicht veranlasse“. Papens Vorstoß war damit anscheinend zunächst abgewehrt, noch bevor eine andere Fassung des § 2 in die Diskussion gebracht wurde. Auf Verlangen des kommissarischen preußischen Finanzministers Popitz wurde im zweiten Satzteil lediglich das leicht einschränkende „insoweit“ eingesetzt⁹⁹. In der dreistündigen Nachmittagsitzung¹⁰⁰ formulierte Papen – vielleicht bereits in Kenntnis einer telegraphischen Intervention des bayerischen Ministerpräsidenten Held gegen den geplanten § 2¹⁰¹ – dann aber erneut Bedenken und schlug vor, die Entscheidung über den Exekutivübergang auf den Innenminister solle dem Reichspräsidenten zufallen. Zur Bekräftigung warnte er davor, die geplante Verordnung könne in Bayern dazu Anlaß geben, „den Kronprinzen Rupprecht zum König auszurufen“¹⁰². Das äußerst knapp gehaltene Protokoll läßt offen, inwieweit diese Forderung zu Diskussionen führte, und verzeichnet lediglich, daß Reichswehrminister Blomberg der Befürchtung Papens entgegentrat. Der Vizekanzler ließ seinen Vorschlag daraufhin fallen und regte an, „Reichsminister des Innern“ durch „Reichsregierung“ zu ersetzen. Frick stimmte dem zu, und der § 2 hatte damit seine endgültige Form gefunden.

In der Gestaltung des § 2 kam somit ansatzweise ein Einspruch nichtnationalsozialistischer Kabinettsmitglieder gegen die leichte Ausschaltbarkeit der Landesre-

⁹⁸ AdR Hitler, Nr. 32, S. 128–131, Zitate S. 130.

⁹⁹ Im Kontext: „Werden in einem Lande die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen nicht getroffen, so kann der Reichsminister des Innern insoweit die Befugnisse der obersten Landesbehörde vorübergehend wahrnehmen.“

¹⁰⁰ Vgl. AdR Hitler, Nr. 34, S. 132f. Als Beginn ebenda 16.15 Uhr genannt; zur Dauer vgl. Vossische Zeitung, 1. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 2: „Die Anklagen gegen die K. P. D.“

¹⁰¹ Die bayerische Gesandtschaft unterrichtete gegen Mittag ihre Regierung, daß ein reichsweiter Ausnahmezustand geplant sei. Held telegraphierte darauf an den Reichspräsidenten und erklärte, daß in Bayern kein Anlaß bestehe. Vgl. Wiesemann, Vorgeschichte, S. 254f. Held wurde am nächsten Tag zu Hitler zitiert, in: Ebenda, S. 258; hier auch die Niederschrift der Unterredung, S. 294–303.

¹⁰² Vgl. Pöhlmann, Heinrich Held, S. 225–229. Daß Papen die Vorgänge in Bayern ernst nahm, zeigen auch Äußerungen am 1. 3. 1933 in München gegenüber Kardinal Faulhaber, in denen er vor Aktivitäten in der „Königsfrage“ warnte. Auszug aus der Niederschrift Faulhabers in: Josef und Ruth Becker (Hrsg.), Hitlers Machtergreifung 1933. Vom Machtantritt Hitlers 30. Januar 1933 bis zur Besiegelung des Einparteienstaates 14. Juli 1933, München ²1992, S. 114.

gierungen zur Geltung¹⁰³. Ob dahinter mehr steckte als nur die Befürchtung, daß es zu Konflikten mit den süddeutschen Ländern und vor allem mit Bayern kommen werde, mag hier dahingestellt bleiben. Wenn es Papen, wie er in seinen Memoiren behauptet, ernsthaft darum gegangen wäre, „die Tätigkeit Hitlers und seinen Einfluß im Kabinett nach Möglichkeit zu kontrollieren und einzuschränken“¹⁰⁴, hätte allenfalls sein erster Vorschlag, der auf eine Beteiligung des Reichspräsidenten bei der Wahrnehmung von Landesbefugnissen zielte, einen denkbaren Ansatzpunkt geliefert. Die bei Papen offenbar bestehende vage Hoffnung, durch die Kompetenzverlagerung vom Reichsminister des Innern auf die Reichsregierung einen gewissen Einfluß auf die Handhabung des § 2 zu behalten, sollte sich schon bald als illusorisch erweisen.

Erweiterungswünsche zu § 5 waren bereits in der ersten Kabinettsitzung vom Reichsjustizminister geäußert worden, was auch darauf schließen läßt, daß dieser an der Abfassung des von Frick vorgelegten Entwurfs nicht beteiligt gewesen war¹⁰⁵. Gürtner, der vermutlich unter dem Eindruck von Görings Bericht über das aufgefundene kommunistische Material stand, wollte den Katalog der Strafnormen um die „Tatbestände des Komplotts, des Gebrauchs des Giftes als Terrormittel sowie der Vorbereitung des Mordes“ erweitern. Das Protokoll sagt nichts über Reaktionen im Kabinett aus, in der Endfassung der RtBVO sind jedoch die Anregungen in modifizierter und juristisch präzisierter Form berücksichtigt¹⁰⁶.

Schon bald nach der zweiten Kabinettsitzung muß die RtBVO von Hindenburg unterzeichnet worden sein¹⁰⁷. Über dessen Beweggründe ist nichts Konkretes bekannt. Meissner verweist in seinen Erinnerungen als Rechtfertigung für die Unterschrift des Reichspräsidenten auf ähnliche Verordnungen Eberts¹⁰⁸, was als Indiz dafür zu werten sein mag, daß diese Präzedenzfälle auch am Abend des 28. Februar 1933 eine Rolle gespielt haben. Ebenso kann vermutet werden, daß die antikommunistische Ausrichtung der Verordnung die Wahrnehmung Hindenburgs maßgeblich bestimmt hat¹⁰⁹. Vielleicht glaubte der greise Präsident ja selbst an seine Zusicherung, mit der er dem besorgten bayerischen Ministerpräsidenten noch am selben Abend te-

¹⁰³ Broszat, Streit, S. 276, spricht treffend von „zaghaften Einwänden v. Papens, Popitz' und Gürtners“. Auffallend ist das Schweigen Hugenberg's, der in beiden Kabinettsitzungen anwesend war.

¹⁰⁴ Papen, Wahrheit, S. 311.

¹⁰⁵ In diesem Sinne auch Mommsen, Reichstagsbrand, S. 399, und Gruchmann, Justiz, S. 535.

¹⁰⁶ Vgl. § 5 RtBVO, Abs. 1 (Verschärfung der §§ 229 und 324 des Strafgesetzbuches) und Abs. 2, 1. und 3. (Text siehe S. 460). In diesem Sinne vgl. auch Gruchmann, Justiz, S. 536.

¹⁰⁷ Bereits gegen 19.45 Uhr besprach Frick die Verordnung mit den Ländervertretern in Berlin. Vgl. Telegramm Hindenburgs an Held, aufgenommen um 20.35 Uhr, in: Wiesemann, Vorgeschichte, S. 256f.

¹⁰⁸ Vgl. Otto Meissner, Staatssekretär unter Ebert, Hindenburg, Hitler. Der Schicksalsweg des deutschen Volkes von 1918–1945, wie ich ihn erlebte, Hamburg 1950, S. 282.

¹⁰⁹ So auch Papen, Wahrheit, S. 304; Wolfgang Kalischer, Hindenburg und das Reichspräsidentenamt im „nationalen Umbruch“ (1932–1934), Diss. Berlin 1957, S. 143. Walter Rauscher, Hindenburg, Feldmarschall und Reichspräsident, Wien 1997, S. 312, referiert die Unterzeichnung nur kurz.

legraphisch antwortete: Eine „Verhängung des Ausnahmezustands über das ganze Reich [sei] nicht beabsichtigt, sondern nur [eine] Sonderverordnung zur Bekämpfung kommunistischer Umtriebe“¹¹⁰. Bald nach der Unterzeichnung erfolgte bereits die Verkündung im Reichsgesetzblatt; zudem wurde die Verordnung auch sofort über den Rundfunk bekannt gemacht¹¹¹.

Die wenigen verfügbaren Informationen über den Entstehungsprozeß der RtBVO lassen, so kann zusammenfassend festgestellt werden, eine wie selbstverständlich erfolgende Bezugnahme auf die Weimarer Tradition der Ausnahmeverordnungen und des Ausnahmezustands erkennen. Mit der von Frick in der ersten Kabinettsitzung des 28. Februar erwähnten Orientierung an der Verordnung vom Juli 1932 wurde die RtBVO gleichsam an die Kette der von 1919 bis 1923 und dann wieder 1932 erlassenen pauschalen Ausnahmezustands-Verordnungen angeschlossen. Die weitgehend reibungslose Durchsetzung im Kabinett und gegenüber dem Reichspräsidenten mag auch mit diesem grundlegenden Umstand zusammenhängen. Die mutlos vorgebrachten konservativen Bedenken richteten sich allein gegen die Gestaltung des § 2, der – wie im detaillierten Vergleich mit früheren Verordnungen zu sehen sein wird – die wesentlichsten Neuerungen enthielt.

IV. Reichstagsbrandverordnung und Weimarer Ausnahmezustand im Vergleich

Die inhaltliche Diskussion über das Verhältnis zwischen der RtBVO und der Tradition des Weimarer Ausnahmezustands orientiert sich zunächst an den Hauptabschnitten der RtBVO: Überschrift und Präambel, Suspendierung zentraler Grundrechte, Übergang der Exekutive, Strafnormen. Abschließend werden die in der RtBVO nicht vorgesehene Einsetzung von Sondergerichten sowie die Frage der parlamentarischen Kontrolle kurz angesprochen.

1. Überschrift und Präambel der RtBVO bieten im Vergleich mit den Ausnahmezustands-Verordnungen der Weimarer Zeit zwei Besonderheiten. Zunächst fällt auf, daß die Zielsetzung „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, wie sie in früheren Fällen des Ausnahmezustands üblich war und wie sie auch Artikel 48 vorgibt¹¹², im Titel nicht erwähnt wird und daß statt dessen der „Schutz von Volk und Staat“ angeführt wird. Diese Formulierung erinnert an die Staatsschutzverordnungen der Weimarer Republik¹¹³, die eine Sammlung längerfristig angelegter Ausnahmemaßnahmen enthielten, aber keinen „Ausnahmezustand“ im Sinne von pauschaler Grundrechtssuspendierung und Übergang der Exekutive begründeten. Bereits die erste Notverordnung der Regierung Hitler vom 4. Februar 1933 hatte

¹¹⁰ Zit. nach Wiesemann, Vorgeschichte, S. 257. Ähnlich die Niederschrift Helds 1933 in: Winfried Becker, Die nationalsozialistische Machtergreifung in Bayern. Ein Dokumentarbericht Heinrich Helds aus dem Jahr 1933, in: Historisches Jahrbuch 112 (1992), S. 412–435, hier S. 426.

¹¹¹ Zur Verkündung im Rundfunk vgl. Vossische Zeitung, 1. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 1: „Die neue Notverordnung“.

¹¹² Vgl. Text von Art. 48 Abs. 2 in Anm. 17; Beispiele früherer Präambeln S. 455–458.

¹¹³ Vgl. Anm. 64.

sich mit ihrem Titel formal in diese Tradition gestellt und als Ziel den „Schutz des deutschen Volkes“ genannt¹¹⁴. Wenn nun auf die für Ausnahmezustands-Verordnungen bislang gebräuchliche Formel von der „Wiederherstellung“ verzichtet wurde und wenn die RtBVO in der Überschrift den großen Schutzverordnungen angeglichen war, dann darf man hier vielleicht ein erstes Indiz dafür sehen, daß es keineswegs mehr um einen zeitlich eng begrenzten Ausnahmezustand, sondern um eine grundsätzliche Weichenstellung ging. Neuartig für Ausnahmezustands-Verordnungen war auch die in der Präambel erwähnte einseitige antikommunistische Ausrichtung¹¹⁵. Zum einen wurde damit eine – später nicht realisierte – materielle Einschränkung signalisiert, zum anderen verließ der Staat nun offenkundig seine neutrale Position und nahm Partei im weltanschaulichen Kampf¹¹⁶. Entsprechend deutlich hob auch die zeitgenössische Presse die antikommunistische Zielrichtung hervor, was wohl durch entsprechende Bemühungen der amtlichen Informationspolitik begünstigt wurde. Eine offiziöse Pressemitteilung vom 28. Februar hatte die „kommunistische Gefahr“ sogar in die Überschrift der geplanten Verordnung gesetzt¹¹⁷. Einige Zeitungskommentare betonten die festgeschriebene Zielsetzung auch mit mahnendem Nachdruck und wohl mit einer gewissen Sorge vor einer weiter gefaßten Anwendung¹¹⁸.

2. Kein anderer Abschnitt der RtBVO wird in der Literatur so häufig zitiert oder paraphrasiert wie § 1, der die Aufhebung wesentlicher Grundrechte vorsieht. Meist ist die Darstellung dabei von einer gewissen moralischen Empörung getragen, was verständlich ist, wenn man die Folgen dieser Bestimmungen im Blick hat, was aber befremdlich erscheint, wenn man bedenkt, daß es sich hier um vertraute Formeln handelte. § 1 der RtBVO war nämlich identisch mit der Weimarer „Generalklausel“ zur Suspendierung der Grundrechte, die zum ersten Mal bereits im Verordnungsent-

¹¹⁴ Vgl. Anm. 78.

¹¹⁵ Einen Vorläufer hatte es am 3. 5. 1932 mit der Notverordnung gegen die kommunistische „Gottlosen-Bewegung“ gegeben. Vgl. RGBl. 1932 I, S. 185f. Vgl. auch die Kritik in: Frankfurter Zeitung, 4. 5. 1932, Abendbl., S. 1: „Die neuen Verordnungen“: „(...) ein Verbot, das in jedem Fall prinzipiell für die Bekenner einer Weltanschauung ungleiches Recht schafft, indem es ihnen den Zusammenschluss verbietet, der anderen Weltanschauungen offen steht.“

¹¹⁶ Auch von Brecht, Vorspiel, S. 125, 127f., wird die einseitige Zielsetzung als einer von „zwei großen Unterschiede[n]“ hervorgehoben. Er begründet dies allerdings nicht mit der Präambel, sondern allein mit dem Erlaß Görings vom 3. 3. 1933, der die Anwendung der Verordnung nur gegen die Linke gestattete (vgl. Zitat Text S. 417).

¹¹⁷ Vgl. z. B. Frankfurter Zeitung, 1. 3. 1933, Abendbl./Erstes Morgenbl., S. 1: „Notverordnung zum Schutze des Volkes vor der kommunistischen Gefahr“. Zur amtlichen Betonung der antikommunistischen Funktion vgl. auch S. 444 im Kontext des § 2 der RtBVO.

¹¹⁸ Vgl. z. B. Vossische Zeitung, 3. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 3: „Der Ausnahmezustand“: „Nicht gedeckt würden demnach durch die Verordnung solche Verwaltungsmaßregeln sein, denen andere politische Zwecke zugrunde liegen.“ Deutsche Tageszeitung, 1. 3. 1933, S. 1: „Wir bemerken: Ausnahmezustand in Zivil“: „Natürlich hängt die Auswirkung der Notverordnung entscheidend von der Art ihrer Durchführung, nämlich davon ab, daß die Außerkraftsetzung staatsbürgerlicher Grundrechte nur zur Unterdrückung des Bolschewismus angewandt wird.“

wurf vom Sommer 1919 auftauchte¹¹⁹. Dieser konkrete Sachverhalt scheint in der Forschung bislang völlig unbemerkt geblieben zu sein.

Allerdings ist meist die Aufhebung von Grundrechten gemeint, wenn in der Literatur allgemein von Analogien zu Weimarer Verordnungen die Rede ist. Wie bereits einleitend erwähnt, erfolgt dabei in der Regel jedoch sofort ein einschränkender Hinweis auf die gleichzeitige Existenz erheblicher formaler Differenzen:

Das Hauptargument hierfür bezieht sich auf das Fehlen einer rechtsstaatlichen Mindestsicherung bei Einschränkungen der persönlichen Freiheit. Es findet sich erstmals 1944 in Arnold Brechts „Vorspiel zum Schweigen“, einer prägnanten Analyse des Endes der Weimarer Republik und des Übergangs zum nationalsozialistischen Regime¹²⁰. Brecht, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung Professor für Staatswissenschaften in New York, war 1919 als Unterstaatssekretär in der Reichskanzlei selbst mit den Planungen für die Gestaltung des Ausnahmezustands befaßt gewesen¹²¹, hatte von 1921 bis 1927 eine leitende Position im Reichsministerium des Innern eingenommen und war in dieser Zeit an der Ausarbeitung mehrerer Ausnahmezustands-Verordnungen beteiligt gewesen¹²². In seiner Darstellung der RtBVO verweist Brecht dezidiert und ausführlich auf „eine furchtbare Lücke“, die sich in dieser Verordnung befunden habe: „Sooft Ebert die Verfassungsgarantien der Grundrechte suspendiert hatte, enthielten seine Verordnungen immer eine Klausel, die das alte Schutzhaftgesetz, das der Reichstag 1916 während des Krieges beschlossen hatte, für anwendbar erklärte. [...] Die Verordnung vom 28. Februar 1933 unterließ es zum erstenmal seit 1916, diese Sicherungen vorzusehen, die schon längst in die Verfassung hätten eingebaut werden sollen.“ Die „Wichtigkeit dieses Unterschiedes“ zwischen der „Verordnung vom Februar 1933 und früheren Außerkraftsetzungen von Grundrechten durch Friedrich Ebert“ könne „kaum überschätzt werden“¹²³.

Brecht spielt hier auf ein Gesetz an, das Ende 1916 nach zahlreichen Beschwerden gegen die im Weltkrieg praktizierte Praxis der „Schutzhaft“ zustande gekommen war. Dieses „Gesetz, betreffend die Verhaftung und Aufenthaltsbeschränkung auf Grund des Kriegszustandes und des Belagerungszustandes“¹²⁴ enthält wichtige Habeas-Corpus-Sicherungen: Der Verhaftete muß spätestens am Tag nach der Ver-

¹¹⁹ § 1 der Musterverordnung (Text siehe S. 455). Zur Entstehung des Entwurfs S. 422. Kolbe, Urteil, und Bennecke, Notverordnung, führen die Musterverordnung nicht an.

¹²⁰ Brecht, Prelude; deutsch: Ders., Vorspiel (siehe Anm. 6). Zur historiographischen Bedeutung vgl. Horst Möller, Die Weimarer Republik in der zeitgenössischen Perspektive der Bundesrepublik Deutschland. Traditionen, Problemstellungen und Entwicklungslinien, in: Karl Dietrich Bracher u. a. (Hrsg.), Die Weimarer Republik, Düsseldorf 1987, S. 587–616, hier S. 595.

¹²¹ Dies geht hervor aus BA Berlin, Reichskanzlei, Nr. 2698.

¹²² Vgl. Arnold Brecht, Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884–1927, Stuttgart 1966, S. 375–470. Zu Brechts Position als Abteilungsleiter vgl. auch Anm. 92. Allgemein zu Brecht vgl. Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, hrsg. von Werner Röder und Herbert A. Strauss, Bd. I, München u. a. 1980, S. 90; Benz/Graml, Biographisches Lexikon, S. 40f.

¹²³ Brecht, Vorspiel, S. 125–127.

¹²⁴ Gesetz vom 4. 12. 1916, in: RGBl. 1916, S. 1329–1331. Gleichzeitig erfolgte eine Regelung des Beschwerderechts im „Gesetz über den Kriegszustand“ vom 4. 12. 1916 mit Ausführungsverord-

haftung von einem Richter wegen eventueller Einwendungen vernommen werden, bei der Haftvollstreckung gelten zentrale Bestimmungen der Strafprozeßordnung, der Verhaftete kann jederzeit einen Verteidiger zuziehen und eine Beschwerdestelle anrufen. Bereits die Musterverordnung aus dem Jahre 1919 hatte in ihrem § 5 darauf verwiesen, daß bei Einschränkungen der persönlichen Freiheit in Analogie zu den Bestimmungen dieses Gesetzes verfahren werden solle¹²⁵. Nachdem ein ursprünglich geplantes neues Schutzhaftgesetz nicht zustande gekommen war¹²⁶, wurde diese Sicherung zusammen mit immer wieder modifizierten Regelungen des Beschwerderechts gegenüber Maßnahmen der Exekutive auch in die Ausnahmezustands-Verordnungen der Jahre 1919 bis 1921 eingebaut¹²⁷. Sie fehlte erstmals bei der weitaus bedeutendsten Weimarer Aufhebung der Grundrechte, die im Rahmen der Ausnahmezustands-Verordnung vom 26. September 1923 erfolgte¹²⁸. Erst drei Monate später, als sich die innenpolitische Lage bereits deutlich entspannt hatte, wurde der Bezug auf das „Schutzhaftgesetz“ aus dem Jahre 1916 nachträglich in die immer noch gültige Verordnung aufgenommen¹²⁹. Vorausgegangen waren zahlreiche Klagen über die Handhabung der Schutzhaft sowie ein entsprechender Antrag der SPD-Reichstagsfraktion¹³⁰. Auch eine spezifische Ermächtigung zur Grundrechtssuspendierung für den Innenminister vom 28. Februar 1924 enthält wiederum einen Verweis auf das Schutzhaftgesetz¹³¹. In der Verordnung „Groß-Berlin“ vom 20. Juli 1932 unter-

nung, in: Ebenda, S. 1331f. Zu beiden Gesetzen vgl. Schudnagies, Kriegs- oder Belagerungszustand, S. 171–197.

¹²⁵ Text S. 455. Zurückzuweisen ist die Auffassung von Kolbe, Urteil, S. 366, daß das Gesetz von 1916 ohnehin noch in Kraft gewesen sei; vgl. hierzu auch Friedmann, Ausnahmezustand, S. 66.

¹²⁶ 1919 wurde das Gesetz mehrfach von der Regierung angekündigt, z. B. durch Innenminister Koch-Weser am 16. 10. 1919 im Reichstag: „Eine weitere Aufgabe auf dem Gebiete der Polizei besteht darin, die Rechtssicherheit zu schützen. Namentlich ist dringlich die Einführung eines neuen Schutzhaftgesetzes, das mit den vielen in dieser Beziehung beklagten Mängeln aufräumt.“ In: Verh. NV, Bd. 330, S. 3169.

¹²⁷ Jeweils in Form eines eigenen Paragraphen. Vgl. z. B. Verordnung vom 5. 5. 1920 (siehe Anm. 52), § 4 und 5.

¹²⁸ Vgl. Abdruck der Verordnung S. 457f. Wenn Bennecke, Notverordnung, S. 37, behauptet, § 6 habe eine Schutzklausel enthalten, verwechselt er diese mit der Regelung von Sondergerichten.

¹²⁹ „Verordnung über Abänderung des bestehenden Ausnahmezustandes“, 23. 12. 1923, in: RGBl. 1924 I, S. 8f.; Verkündung am 5. 1. 1924. Eingefügt wurden die §§ 5 a und 5 b: Ersterer schuf eine Beschwerdemöglichkeit beim Verbot regelmäßig erscheinender Druckschriften, letzterer verwies auf das Gesetz vom 4. 12. 1916 und bestimmte den Staatsgerichtshof als Beschwerdeinstanz. Vgl. auch Kolbe, Urteil, S. 366f.

¹³⁰ Drucksache Nr. 6371 in: Verhandlungen des Reichstags. Stenographische Berichte (künftig: Verh. RT), Bd. 380, S. 7647. Indem die neu installierte Regierung Marx dieser Anregung nachgab, signalisierte sie eine gewisse Bereitschaft zur Abmilderung des Ausnahmezustands. Protokoll der Kabinettsitzung vom 10. 12. 1923, in: Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Die Kabinette Marx I und II, bearb. von Günter Abramowski, 2 Bde., Boppard am Rhein 1973 (künftig: AdR Marx), Nr. 15, S. 77. Hintergründe und Entscheidungsprozeß zu diesem nachträglichen Verweis auf das Schutzhaftgesetz bedürften der genaueren Klärung. Allgemein zur Diskussion um die Aufrechterhaltung des Ausnahmezustands vgl. Eilers, Ermächtigungsgesetz, S. 200–217.

¹³¹ Vgl. Anm. 6f. -

blieb dieser aber erneut, ebenso im Entwurf des „Planspiels Ott“ vom November 1932.

Brechts scharfe Kontrastierung zwischen der Suspendierung der Grundrechte unter Ebert und der RtBVO muß zumindest als irreführende Verkürzung bezeichnet werden, denn sie unterschlägt die dreimonatige „Lücke“ in der Absicherung durch das Schutzhaftgesetz während des Ausnahmezustands von 1923¹³². In seinen 1966 erschienenen Lebenserinnerungen hat der prominente Zeitzeuge die Antithetik dann etwas abgemildert, wobei er das Fehlen der Schutzhaftklausel im Jahr 1923 immerhin in einer Fußnote anmerkt¹³³. Daß es 1932 nochmals einen militärischen Ausnahmezustand ohne Bezug auf das Schutzhaftgesetz gegeben hat, übergeht Brecht in beiden Darstellungen völlig.

Die Geschichtsschreibung der fünfziger Jahre ist in der Bewertung der RtBVO und in der Betonung der formalen Diskontinuität stark vom Urteil Arnold Brechts geprägt worden. Dies gilt für die von Hermann Mau und Helmut Krausnick verfaßte Analyse des Dritten Reiches aus dem Jahre 1953 über die Darstellungen Walther Hofer bis zu Karl Dietrich Erdmanns Beitrag für Gebhardts „Handbuch der deutschen Geschichte“¹³⁴. Ebenfalls in der Linie der Brecht-Rezeption stehen die 1960 erschienenen „Stufen der Machtergreifung“ von Karl Dietrich Bracher, die wiederum zu einer Referenz für neuere Werke wurden¹³⁵. Obgleich die Behauptung Brechts, erst in der RtBVO sei der Verweis auf das Schutzhaftgesetz unterblieben, bereits 1965 von Ulrich Kolbe falsifiziert wurde, hat dies in der Literatur keine nennenswerten Spuren hinterlassen¹³⁶. Soweit die RtBVO mit Weimarer Ausnahmezustands-Verordnungen in Beziehung gesetzt wird, findet sich fast immer eine Bemerkung über das erstmalige Fehlen der Schutzhaftbestimmung, in enger Anlehnung an Brecht beispielsweise in Joachim Fests Hitlerbiographie und in Gordon A. Craigs Deutscher Geschichte¹³⁷.

¹³² Die Bestimmtheit der Brechtschen Urteile im „Vorspiel zum Schweigen“ erscheint daher durchaus fragwürdig. Der Verdacht liegt nahe, daß hier, vielleicht auch vor dem Hintergrund der eigenen Involvierung, eine gewisse Apologie des Weimarer Ausnahmezustands zum Tragen kommt.

¹³³ Vgl. Brecht, *Aus nächster Nähe*, S. 292.

¹³⁴ Vgl. Hermann Mau/Helmut Krausnick, *Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1933–1945*, Stuttgart 1953 (Sonderausg. Bonn 1960), S. 26f.; Hofer, *Nationalsozialismus*, S. 44; fast wörtlich auch in: Ders., *Die Diktatur Hitlers bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges*, Konstanz 1960, S. 18; Karl Dietrich Erdmann, *Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933–1939*, in: Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Bd. 4: *Die Zeit der Weltkriege*, Stuttgart 1959, zweiter verbesserter Nachdruck 1961, S. 191.

¹³⁵ Vgl. Bracher, *Stufen*, S. 86.

¹³⁶ Vgl. Kolbe, *Urteil*, S. 366f. In späteren Auflagen von Erdmanns Handbuchdarstellung wird Kolbe zwar in einer Sammelanmerkung genannt, Einfluß auf die Textgestaltung hat dies aber nicht. Vgl. Karl Dietrich Erdmann, *Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933–1939*, in: Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, neunte, neu bearb. Aufl., Taschenbuchausg., Bd. 20, Stuttgart 1976, S. 82, 89. Ein Grund für die mangelnde Rezeption liegt möglicherweise in dem Umstand, daß Kolbes Argumentation teilweise etwas unübersichtlich wirkt.

¹³⁷ Vgl. Joachim C. Fest, *Hitler. Eine Biographie*, Frankfurt a. M. u. a. 1973, S. 547, mit langem Zitat

Ein zweites, seltener zu findendes Argumentationsmuster, mit dem die formale Diskontinuität der RtBVO begründet wird, bezieht sich auf die Geltungsdauer der Grundrechtssuspendierung. Die RtBVO wird mit der Bestimmung des Artikels 48 konfrontiert, nach der die Grundrechte nur „vorübergehend“ außer Kraft gesetzt werden durften. Wenn zum Beispiel Hans-Ulrich Thamer kontrastierend feststellt: „alle Maßnahmen nach Artikel 48 hatten nur ‚vorübergehende‘ Wirkung. Nun aber wurden alle Grundrechte ‚bis auf weiteres‘ außer Kraft gesetzt“¹³⁸, so erweckt dies fälschlicherweise den Eindruck eines formalen Bruchs. Die Wendung „bis auf weiteres“ findet sich jedoch auch in den meisten früheren Ausnahmezustands-Verordnungen, bis hin zur Musterverordnung von 1919. Nur in einigen wenigen Fällen aus dem Jahr 1920 war „bis auf weiteres“ durch „vorübergehend“ ersetzt¹³⁹. Über den juristischen Bedeutungsunterschied zwischen beiden Formulierungen mag man zudem streiten. Daß in der Praxis nun von einer zeitlich begrenzten Suspendierung der Grundrechte keine Rede mehr sein konnte, lag nicht an der Formulierung des § 1, sondern am Gesamtcharakter der RtBVO, die einen neuen „Normalzustand“ der Diktatur begründete¹⁴⁰.

In der noch nicht gleichgeschalteten zeitgenössischen Presse spielte der fehlende Hinweis auf das Schutzhaftgesetz ebensowenig eine Rolle wie die Frage der zeitlichen Befristung. Daß es analoge Suspendierungen der Grundrechte auch schon früher gegeben hatte, war aber durchaus präsent, wobei mehrere der eingesehenen Zeitungen an den bislang einzigen reichsweiten Ausnahmezustand von 1923/24 erinnerten¹⁴¹.

3. Im Gegensatz zur Verordnung vom 26. September 1923, im Gegensatz auch zur Verordnung „Groß-Berlin“ vom 20. Juli 1932 und zu den meisten anderen Ausnahmezustands-Verordnungen der Weimarer Republik begründete die RtBVO in den §§ 2 und 3 keinen militärischen, sondern einen zivilen Ausnahmezustand. Gegen die Auffassung, 1933 wäre allein der militärische Ausnahmezustand verfassungsgemäß gewesen¹⁴², ist daran zu erinnern, daß die zivile Variante in der Weimarer Republik keineswegs unbekannt war. Neuartig war allerdings der Geltungsbereich. So erfolgten die breite Grundrechtssuspendierung und die drakonische Verschärfung von

aus Brecht, Vorspiel, S. 125 f.; Gordon A. Craig, Deutsche Geschichte 1866–1945. Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende des Dritten Reiches, München 1980, S. 504.

¹³⁸ Hans-Ulrich Thamer, Verführung und Gewalt, Deutschland 1933–1945, Berlin 1986, S. 253; tendenziell ähnlich Bracher, Stufen, S. 86.

¹³⁹ So z. B. in der Verordnung vom 11. 4. 1920, § 2 (Text siehe S. 456).

¹⁴⁰ Zudem hatte sich schon in der Endphase der Weimarer Republik gezeigt, daß auf Art. 48 gestützte Verordnungen durchaus eine lange Lebensdauer haben konnten. Zur „Normalisierung“ des Ausnahmezustands vgl. auch S. 448 f.

¹⁴¹ So z. B. Deutsche Tageszeitung, 1. 3. 1933, S. 1: „Wir bemerken: Ausnahmezustand in Zivil“: „In den Beschränkungen staatsbürgerlicher Rechte durch Außerkraftsetzung von Verfassungsartikeln im Rahmen des Absatz 2 des Artikels 48 deckt sie sich wesentlich mit der Verhängung des Belagerungszustandes, wie er bereits im Herbst 1923 im Anschluß an den Abbruch des Ruhrkampfes ausgesprochen worden war“.

¹⁴² So Mommsen, Van der Lubbes Weg, S. 56.

Strafnormen nun erstmals reichsweit unter den Bedingungen des zivilen Ausnahmezustands; vergleichbare Fälle, die alle in den Jahren 1920 und 1921 liegen¹⁴³, waren immer regional beschränkt gewesen. Neu geregelt wurde aber auch die Ausübung der Exekutive. Während 1920 und 1921 die vollziehende Gewalt an zivile Regierungskommissare delegiert worden war, fehlte nun diese zwischengeschaltete Instanz¹⁴⁴.

Da auf einen militärischen Ausnahmezustand verzichtet wurde, war die Reichsregierung bei der Ausübung der vollziehenden Gewalt auf die unter Länderhoheit stehenden Polizeibehörden angewiesen. Der entscheidende Unterschied zu früheren Fällen des zivilen Ausnahmezustands lag nun darin, daß in weiten Teilen Deutschlands die Polizei inzwischen de facto unter der Hoheit der Reichsregierung stand. Preußen war seit Papens Staatsstreich vom Juli 1932 gleichgeschaltet, und in mehreren Ländern amtierten nationalsozialistisch dominierte Landesregierungen¹⁴⁵. Der reichsweite zivile Ausnahmezustand war daher keine „stumpfe Waffe“ mehr, wie Seeckt Anfang 1924 mit Recht festgestellt hatte¹⁴⁶, sondern eine äußerst wirkungsvolle. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, daß die „nationalen Verbände“, d. h. in erster Linie die SA, Ende Februar in den Rang einer Hilfspolizei erhoben worden waren und demnach als Vollzugsorgane für die Durchführung der RtBVO zur Verfügung standen¹⁴⁷. Insofern war die neue Gestalt des § 2 auch eine Reaktion auf die mit dem „Preußenschlag“ begonnene Umwälzung der polizeilichen Machtverhältnisse in Deutschland.

Vergegenwärtigt man sich das neue Potential des zivilen Ausnahmezustands, wird verständlich, warum die militärische Option im Entstehungsprozeß der RtBVO allenfalls kurzzeitig eine Rolle gespielt hat. Daneben gab es aber auch gewichtige Gründe, den Einsatz der Reichswehr zu vermeiden. Aus Sicht der nationalsozialistischen Führung bestanden trotz des wohlwollenden Verhaltens von Reichswehrminister Blomberg vermutlich Zweifel an der Loyalität der Armee, zumal Hammerstein, der Chef der Heeresleitung, als Gegner Hitlers galt und Ende Januar wohl auch Bedenken gegen dessen Ernennung zum Reichskanzler geäußert hatte¹⁴⁸. Und aus der Perspektive Blombergs hätte eine Indienstnahme der Reichswehr im „antikommunistischen Kampf“ im Widerspruch zu dem seit dem 30. Januar gesteu-

¹⁴³ Vgl. Liste in Anm. 52; ebenda alle Verordnungen vom 10. 4. 1920 bis zum 24. 3. 1921. Vgl. auch Text der Verordnung vom 11. 4. 1920 S. 456 f.

¹⁴⁴ Die Exekutive wurde auch nicht, wie in der Literatur hin und wieder behauptet (vgl. vor allem Mommsen, Reichstagsbrand, S. 406), der Reichsregierung „übertragen“. Vielmehr enthält die RtBVO, im Gegensatz zu allen vergleichbaren Verordnungen, überhaupt keine Aussage über die Übertragung der vollziehenden Gewalt. Diese blieb demnach bei der Reichsregierung, die aber nun nahezu ohne gesetzliche Beschränkung agieren und dabei auch Landesbefugnisse wahrnehmen konnte.

¹⁴⁵ Anhalt, Braunschweig, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg.

¹⁴⁶ Ministerbesprechung vom 11. 1. 1924, in: AdR Marx, Nr. 58, S. 230.

¹⁴⁷ Vgl. S. 417.

¹⁴⁸ Zu der umstrittenen Intervention Hammersteins bei Hindenburg vgl. Sauer, Mobilmachung, S. 707; Niederschrift Hammersteins vom 28. 1. 1935 in Bracher, Auflösung, Anhang I, S. 639 f.

erten und am 1. März in einer Befehlshaberbesprechung bekräftigten Kurs gestanden¹⁴⁹, sich nicht allzu offen in die innenpolitischen Konflikte verwickeln zu lassen. Unter diesen Umständen ist es durchaus konsequent, daß in der RtBVO – im Gegensatz zu den zivilen Ausnahmezustands-Verordnungen der Jahre 1920 und 1921¹⁵⁰ – sogar der Hinweis auf eine mögliche militärische Hilfe für die zivilen Behörden nicht mehr auftaucht.

In einer Reihe von Ländern und insbesondere auch in Bayern war die Polizei jedoch noch nicht in nationalsozialistischer Hand. Hierauf zielte die eigentliche Aussage des § 2, die Reichsregierung könne „die Befugnisse der obersten Landesbehörde vorübergehend“ wahrnehmen. Eine Ermächtigung, wie sie der § 2 enthält, hatte es in früheren zivilen Ausnahmezustands-Verordnungen nicht gegeben, denn hier waren – regional begrenzt – intermediäre Regierungskommissare ohnehin fest vorgesehen. Gegen die in Bayern artikulierten Befürchtungen bot die kann-Formulierung der RtBVO die Möglichkeit, eine Intervention des Reiches gegen ein Land, das „die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen“ nicht trifft, zunächst als hypothetischen Fall abzutun. Frick sicherte dem bayerischen Bevollmächtigten in Berlin sogar zu, durch die Verordnung solle die Einsetzung von Reichskommissaren vermieden werden¹⁵¹.

Die Bedeutung des § 2 für die Umwälzung der inneren Machtverhältnisse lag aber nicht allein im Bereich der Reich-Länder-Beziehungen. Mit der direkten Interventionsmöglichkeit der Reichsregierung wurde auch das in Artikel 48 Abs. 1 der Verfassung verankerte Recht des Reichspräsidenten berührt, ein Land „erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht“ zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. Die Entmachtung einer Landesregierung konnte nun auf der Basis der RtBVO auch ohne die präsidentielle Reichsexekution vollzogen werden. Diese Pauschalermächtigung der Reichsregierung ging weit über die Möglichkeiten des Weimarer Ausnahmerechts hinaus. Hans Mommsen hat daher im Prinzip Recht, wenn er hier eine markante Differenz zu früheren Verordnungen sieht. In die Irre führt allerdings seine

¹⁴⁹ So erklärte Blomberg am 1. 3. 1933: „S. A.-Stoßtrupps marschieren und schlagen tot. Also Nachtexpeditionen [evtl. auch ‚Racheexpeditionen‘] wie in Italien, die nicht vermeidbar sind. Wort darauf, daß Truppe über diese Kampfmittel unterrichtet. Wir sollen uns heraushalten. Aber die nat. Parteien müssen die Überzeugung haben, daß R. W. wohlwollende Neutralität übt. Verbindung örtlich mit S. A.-Führern, Stahlhelm-Führern; sollen R. W. herauslassen, aber sollen wissen, daß wir nicht stören. Heer nicht beteiligen, soll überparteilich bleiben, denn auch die, die verschieden sind, sollen ins Heer. Aktive Unterstützung abzulehnen. Wie können solche Anforderungen gestellt werden? Besond. Bewaffnung, Unterbringung der Hilfspolizei, abzulehnen. Wir sind zum Kampf nach außen!“ In: IfZ München, Zeugschrifttum ED 1: Liebmann, Bl. 44. Die Passage wird von Mommsen, Reichstagsbrand, S. 407, paraphrasiert. Allgemein vgl. Sauer, Mobilmachung, S. 716f.; Klaus-Jürgen Müller, Armee, Politik und Gesellschaft in Deutschland 1933–1945. Studien zum Verhältnis von Armee und NS-System, Paderborn 1979, S. 30–33; Jürgen Förster, Das Verhältnis von Wehrmacht und Nationalsozialismus im Entscheidungsjahr 1933, in: German Studies Review 18 (1995), S. 471–480.

¹⁵⁰ Vgl. z. B. § 3 Abs. 2 der Verordnung vom 11. 4. 1920 (Text siehe S. 456).

¹⁵¹ Becker, Nationalsozialistische Machtergreifung, S. 426, Anm. 51.

Feststellung, der entscheidende Unterschied zwischen der RtBVO und der Verordnung „Groß-Berlin“ vom 20. Juli 1932 habe darin gelegen, „daß nicht der Reichspräsident, sondern die Reichsregierung über die Anwendung des § 2 entschied“¹⁵². Dieser in der Literatur zuweilen wiederholten Auffassung ist entgegenzuhalten, daß eine analoge Möglichkeit zur reichsweiten Intervention, wie sie § 2 der RtBVO gab, in der regional begrenzten Verordnung „Groß-Berlin“ überhaupt nicht vorgesehen war und daß auch der Reichspräsident dabei nichts zu entscheiden hatte, da hier der Übergang der Exekutive an den Reichswehrminister bzw. den Militärbefehlshaber ohnehin festgeschrieben war¹⁵³. Die Pauschalermächtigung der RtBVO übertraf daher die Verordnung „Groß-Berlin“ in stärkerem Maße, als dies in der Aussage Mommsens zum Ausdruck kommt. Aufschlußreicher ist hier der Vergleich mit der eigentlichen Verordnung des „Preußenschlags“, in der – zwar nicht in der Form, aber im Prinzip – die Suspendierung einer Landesregierung vorexerziert worden war¹⁵⁴.

Völlig neu war allerdings auch die Konstruktion des § 2 nicht. Einzelne Ausnahmeverordnungen hatten schon vor 1933 dem Reichsminister des Innern eingeschränkte Interventionsmöglichkeiten in die Exekutivgewalt der Länder eröffnet. So wurde in der reichsweiten, materiell aber eng begrenzten Verordnung vom 28. Februar 1924 dem Innenminister oder den „von ihm bestimmten Stellen der Zivilverwaltung“ zugestanden, „zur Abwehr von Bestrebungen auf gesetzwidrige Änderung der verfassungsmäßigen Staatsform [. . .] die notwendigen Maßnahmen [zu] treffen“. Zu diesem Zweck war auch die gesamte in Artikel 48 fixierte Bandbreite der Grundrechtsaufhebungen zulässig¹⁵⁵. Die Verordnung vom 4. Februar 1933, an der sich Frick bei der Ausarbeitung der RtBVO zunächst hatte orientieren wollen¹⁵⁶, gab dem Reichsinnenminister die Möglichkeit, „die oberste Landesbehörde um das Verbot einer periodischen Druckschrift [zu] ersuchen“¹⁵⁷. Neu war in der RtBVO demnach nicht das Prinzip, sondern der nun völlig unbegrenzte Umfang der Eingriffsbefugnisse des Innenministers bzw. der Reichsregierung.

§ 3 der RtBVO, der die Landes- und Gemeindebehörden den Anordnungen der nach § 2 vorgehenden Reichsregierung unterstellt, bildet ebenso wie § 2 eine Variante entsprechender Bestimmungen aus früheren zivilen Ausnahmezustands-Verordnungen. Der Textvergleich zeigt große Ähnlichkeit zu Verordnungen der Jahre 1920 und 1921, in denen „alle Zivilverwaltungsbehörden“ eines Bezirks den ernannten Re-

¹⁵² Mommsen, Reichstagsbrand, S. 402; ähnlich Wiesemann, Vorgeschichte, S. 256; Jasper, Gescheiterte Zähmung, S. 130.

¹⁵³ Vgl. Text S. 458.

¹⁵⁴ Vgl. RGBl. 1932 I, S. 337.

¹⁵⁵ „Verordnung des Reichspräsidenten über die Aufhebung des militärischen Ausnahmezustandes und die Abwehr staatsfeindlicher Bestrebungen“, in: RGBl. 1924 I, S. 152 f.

¹⁵⁶ Vgl. S. 430 f.

¹⁵⁷ § 11 (1) der „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des deutschen Volkes“ vom 4. 2. 1933, in: RGBl. 1933 I, S. 37. Nur eine Entscheidung des Senats des Reichsgerichts konnte die betroffene Landesbehörde davor bewahren, diesem Ersuchen nachkommen zu müssen.

gierungskommissaren Folge zu leisten hatten¹⁵⁸. Die Abweichung des § 3 der RtBVO liegt in der Konsequenz des veränderten § 2: Die Funktion des Regierungskommissars kann nun – in reichsweitem Maßstab – durch die Reichsregierung selbst wahrgenommen werden.

Die Gestaltung der §§ 2 und 3 prägte das Bild der RtBVO in der Presse in erheblichem Maße. Die zeitgenössische Unschärfe des Begriffs „Ausnahmestand“ zeigte sich insofern, als in der Regel von einem zivilen Ausnahmestand die Rede war¹⁵⁹; einige Zeitungen gingen allerdings – im Sinne einer Beschränkung des Begriffs auf die militärische Variante – auch davon aus, daß von der Verhängung des Ausnahmestands „abgesehen“ worden sei¹⁶⁰. Obgleich die Bedeutung der Verordnung in der Presse durchaus hervorgehoben wurde¹⁶¹, hatte der Verzicht auf einen militärischen Ausnahmestand insgesamt wohl einen gewissen entdramatisierenden Effekt¹⁶². Unklar bleibt, inwieweit die ganze Dimension der vorgesehenen Interventionsmöglichkeit des Reiches und die damit gegebene Kompetenzbeschränkung des Reichspräsidenten tatsächlich erkannt worden sind. So stellte die *Frankfurter Zeitung* fest, der § 2 bilde „im wesentlichen eine Warnung an die Adresse der Länder“¹⁶³. Vergleiche mit den zivilen Ausnahmestands-Verordnungen der Jahre 1920/21 wurden in der eingesehenen Presse nicht gezogen. Im Mittelpunkt der Diskussion stand meist die Frage nach der Einsetzung von Reichskommissaren, mit der Frick seit dem 30. Januar 1933 ja schon mehrfach offen gedroht hatte¹⁶⁴. Da der Begriff „Reichskommissar“ in der RtBVO nicht vorkam, fehlte offenbar ein Anlaß zu akuter Beunruhigung;

¹⁵⁸ Vgl. z. B. Verordnung vom 11. 4. 1920, § 3 (Text siehe S. 456).

¹⁵⁹ Vgl. z. B. *Vossische Zeitung*, 1. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 2: „Die Anklagen gegen die K. P. D.“: „eine Art zivilen Ausnahmestandes“; *Deutsche Tageszeitung*, 1. 3. 1933, S. 1: „Wir bemerken: Ausnahmestand in Zivil“.

¹⁶⁰ So z. B. *Augsburger Postzeitung*, 2. 3. 1933, S. 1: „Die Aktion gegen die Kommunisten“: „Die Reichsregierung legt daher den größten Wert darauf, die vollziehende Gewalt selbst weiter auszuüben. Aus diesem Grund hat man wohl auch von dem Ausnahmestand abgesehen.“ Vgl. auch Anm. 161.

¹⁶¹ Z. B. *Berliner Tageblatt*, 28. 2. 1933, Abend-Ausg., S. 1: „Das Kabinett berät“: „Wie wir erfahren, ist die Verhängung des militärischen Ausnahmestandes nicht beabsichtigt. Die gegen die kommunistische Gefahr ergriffenen Maßnahmen werden aber die gleiche Wirkung wie ein Ausnahmestand haben.“

¹⁶² Auch außenpolitisch ließ sich die zivile Form des Ausnahmestandes als beruhigendes Argument einsetzen. So versicherte Außenminister Neurath dem französischen Botschafter François-Poncet am Abend des 27. 2. 1933, daß ein „état de siège restreint, c'est-à-dire sans l'intervention de l'autorité militaire“ beschlossen worden sei, in: *Documents diplomatiques français 1932–1939, 1^{re} Série (1932–1935), Tome II (15 novembre 1932 – 17 mars 1933)*, Paris 1966, Nr. 355, S. 10.

¹⁶³ *Frankfurter Zeitung*, 2. 3. 1933, Abendbl./Erstes Morgenbl., S. 1: „Die Länder und die Notverordnungen zur Abwehr kommunistischer Gefahr“. Klar erkannt ist der antipräsidentielle Aspekt dagegen in *Augsburger Postzeitung*, 2. 3. 1933, S. 1: „Die Aktion gegen die Kommunisten“: „Die Rechte der Reichsregierung werden aber auch noch dadurch erweitert, daß Vollmachten, die nach der Verfassung (Art. 48, Abs. 1) zunächst nur dem Reichspräsidenten unterstehen, der Reichsregierung [...] übertragen worden sind [...]“.

¹⁶⁴ So vor allem in einer Rede in Hamburg am 23. 2. 1933. Zum Kontakt vgl. Bracher, *Stufen* S. 137, sowie Seela, *Reichsministerium des Innern*, S. 117f.

nicht auszuschließen ist allerdings, daß die Kommentatoren hier bewußt mit gewisser Vorsicht formulierten. Immer wieder wurden auch die offiziellen Verlautbarungen erwähnt, derartige Maßnahmen seien nicht geplant¹⁶⁵. Die „zuständigen Stellen“ hätten betont, so führte beispielsweise die *Vossische Zeitung* aus, daß die Ermächtigung des § 2 „nichts mit der in der letzten Zeit viel erörterten Frage der Reichskommissare für einzelne Länder zu tun habe, sondern daß es sich [. . .] nur um die Ausübung einer Funktion im Rahmen der Aktion gegen den Kommunismus, also um eine Spezialfrage, handle“¹⁶⁶.

4. Die Strafnormen der §§ 4 und 5 entsprechen im Grundmuster und in den meisten Details dem im Weimarer Ausnahmezustand Üblichen. So ist § 4, der Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen gemäß der RfBVO unter Strafe stellt, weitgehend identisch mit den entsprechenden Paragraphen früherer Verordnungen¹⁶⁷. Die einleitende Formulierung wurde lediglich an die Neukonstruktion des § 2 angepaßt, indem auch hier die obersten Landesbehörden bzw. die Reichsregierung als Träger der vollziehenden Gewalt genannt werden. Der Strafenkatalog des § 5, der die Todesstrafe teils vorschreibt, teils zuläßt, war im wesentlichen bereits in der Musterverordnung von 1919 enthalten¹⁶⁸, 1923 kamen dann Strafverschärfungen bei Hoch- und Landesverrat hinzu¹⁶⁹. In exakt dieser Form ist die Aufzählung auch 1932 in der Verordnung „Groß-Berlin“ zu finden, während der Entwurf aus dem „Planspiel Ott“ eine modifizierte Fassung bietet, welche die im November 1932 ohnehin gültigen Ausnahmebestimmungen berücksichtigt¹⁷⁰. Wie bereits erwähnt, resultierte die in der RfBVO zu findende Anführung weiterer Tatbestände aus der Intervention Gürtner in der ersten Kabinettsitzung vom 28. Februar¹⁷¹. Im Vergleich zu den Verordnungen von 1923 und 1932 fehlt eine Verschärfung zum Tatbestand des Landesverrats, offensichtlich weil diese bereits in der am 27. Februar beschlossenen Verordnung „gegen Verrat am deutschen Volke und hochverräterische Umtriebe“ enthalten war¹⁷².

¹⁶⁵ Vgl. z. B. *Deutsche Tageszeitung*, 1. 3. 1933, S. 1: „Wir bemerken: Ausnahmezustand in Zivil“.

¹⁶⁶ *Vossische Zeitung*, 1. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 2: „Die Anklagen gegen die K. P. D.“. Auffallend ist die Analogie zu der Äußerung Hindenburgs gegenüber Held. Vgl. S. 434.

¹⁶⁷ Vgl. bereits § 4 des Verordnungsentwurfs vom Juli 1919, Text S. 455. Des weiteren z. B. § 1 der Verordnung vom 11. 4. 1920, § 4 der Verordnung vom 26. 9. 1923, § 3 der Verordnung vom 20. 7. 1932 (Text S. 458f).

¹⁶⁸ Vgl. § 6 (Text S. 455).

¹⁶⁹ Bezogen auf §§ 81 und 92 des Strafgesetzbuches. Text der Verordnung vom 26. 9. 1923 siehe S. 458.

¹⁷⁰ § 4 der Verordnung vom 20. 7. 1932 (Text siehe S. 459); § 4 des Planspiel-Entwurfs, in: Pyta, Vorbereitungen, S. 400f. Vor allem die Abweichungen in den Strafnormen sprechen – neben einigen ungewöhnlichen Details in anderen Abschnitten – gegen die vor allem von Bennecke, Notverordnung, und Schmädcke/Bahar/Kugel, Reichstagsbrand, vertretene These, der Planspiel-Entwurf habe der RfBVO als Vorlage gedient (siehe Anm. 9). Insgesamt ist die RfBVO den Verordnungen vom 26. 9. 1923 und vom 20. 7. 1932 deutlich ähnlicher.

¹⁷¹ Vgl. S. 433.

¹⁷² Vgl. S. 428.

Zeitgenössisch fand § 4 weit weniger Beachtung als § 5 mit seinen drakonischen Strafverschärfungen. Auch hier zog die Presse in erster Linie wieder Vergleiche mit dem Ausnahmezustand von 1923/24. So stellte die *Vossische Zeitung* treffend fest: „Die Verschärfung der strafgesetzlichen Drohungen entsprechen [sic] in weitem Umfang dem § 5 der angeführten Verordnung von 1923, doch ist der Katalog der Strafverschärfungen noch durch die Aufnahme einiger weiterer Bestimmungen vermehrt worden.“¹⁷³

Weder in der eingesehenen Presse noch in der Literatur wurde bemerkt, daß in der RtBVO die bislang übliche Klausel fehlt, wonach die Strafverschärfungen für die aufgeführten Delikte nur dann gelten, „wenn sie nach der Verkündung der Verordnung begangen sind“¹⁷⁴. Obgleich es bereits 1920 einen weithin unbekanntem Präzedenzfall einer rückwirkenden Strafverschärfung gegeben hatte¹⁷⁵, war dies eine signifikante Abweichung von der Tradition des Ausnahmezustands. Der Satz „nullum crimen, nulla poena sine lege“ wurde damit allerdings noch nicht durchbrochen, denn das Verbot einer rückwirkenden Strafnorm war auch ohne ausdrückliche Erwähnung weiterhin gültig und wurde in der RtBVO auch nicht angetastet¹⁷⁶. Das Fehlen der Gültigkeitsklausel war aber möglicherweise ein erstes Indiz für die Absicht, den Reichstagsbrandstifter van der Lubbe mit Hilfe der RtBVO zum Tode zu verurteilen, wie dies Hitler und Frick Anfang März auch offen forderten¹⁷⁷. Da Hindenburg hier

¹⁷³ *Vossische Zeitung*, 1. 3. 1933, Morgen-Ausg., S. 1: „Die Vollmachten“.

¹⁷⁴ So z. B. Verordnungen vom 26. 9. 1923, § 5, und vom 20. 7. 1932, § 4 (Text siehe S. 459). Keine Erwähnung in: Volker Epping, Die „Lex van der Lubbe“. Zugleich auch ein Beitrag zur Bedeutung des Grundsatzes „nullum crimen, nulla poena sine lege“, in: *Der Staat* 34 (1995), S. 243–267.

¹⁷⁵ § 6 der Verordnung vom 5. 5. 1920 (siehe Anm. 52): „Die in den §§ 307 (Brandstiftung), 311 (Explosion), 312 (Überschwemmung) und 315 (Beschädigung von Eisenbahnanlagen) des Strafgesetzbuchs mit lebenslänglichem Zuchthaus bedrohten Verbrechen sind mit dem Tode zu bestrafen, wenn sie nach der Verkündung der Verordnung vom 13. Januar 1920, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen weiteren Maßnahmen, in den gefährdeten Bezirken begangen worden sind.“ Zur Verordnung vom 13. 1. 1920 siehe ebenfalls Anm. 52. Unzutreffend ist daher die Feststellung von Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 6, S. 717, daß es „in der Praxis der Weimarer Zeit [...] zu solchen rückwirkend-strafverschärfenden Diktaturmaßnahmen nicht gekommen“ sei.

¹⁷⁶ Der Grundrechtsartikel 116 der Weimarer Verfassung konnte hingegen nur auf das „Ob“ einer Bestrafung bezogen werden. Vgl. Gruchmann, *Justiz*, S. 827. Zur Geschichte des Rechtssatzes vgl. Hans-Ludwig Schreiber, *Gesetz und Richter. Zur geschichtlichen Entwicklung des Satzes nullum crimen, nulla poena sine lege*, Frankfurt a. M. 1976. Zur Diskussion während der Weimarer Republik vgl. ebenda, S. 181–190.

¹⁷⁷ Vgl. Ministerbesprechung vom 2. 3. 1933, in: AdR Hitler, Nr. 41, S. 147; Ministerbesprechung vom 7. 3. 1933, in: Ebenda, Nr. 44, S. 163f. Ein ambivalentes Rechtsgutachten vom 4. 3. 1933 für das Reichsjustizministerium stellte jedoch fest, daß van der Lubbe nach der gegebenen Rechtslage nur mit lebenslangem Zuchthaus bestraft werden könne, da die in der RtBVO vorgesehene Strafverschärfung zur Todesstrafe für das Delikt der Brandstiftung zum Zeitpunkt der Tat noch nicht in Kraft war. Vgl. Epping, „Lex van der Lubbe“, S. 247–251; Gruchmann, *Justiz*, S. 826f. Der von dem Gutachten gewiesene Weg, die Todesstrafe für die Reichstagsbrandstiftung über eine neue Notverordnung festzusetzen, wurde von Hindenburg abgelehnt. Vgl. Kabinettsitzung vom 15. 3. 1933, in: AdR Hitler, Nr. 60, S. 218.

jedoch Bedenken anmeldete, mußte ein anderer Weg eingeschlagen werden. Erst nachdem der Reichstag das Ermächtigungsgesetz verabschiedet hatte, konnte die Regierung mit dem Gesetz vom 29. März 1933 die rückwirkende Strafverschärfung auch ohne Mitwirkung des Reichspräsidenten durchsetzen: § 5 der RtBVO galt nun auch „für Taten, die in der Zeit zwischen dem 31. Januar und dem 28. Februar 1933 begangen sind“¹⁷⁸. Der Bruch mit der Legalität war erst mit dieser „lex van der Lubbe“ und noch nicht mit der RtBVO vollzogen.

5. Ein mögliches Element des Weimarer Ausnahmezustands, das insbesondere auch in der Verordnung vom 26. September 1923, in der Verordnung „Groß-Berlin“ vom 20. Juli 1932 und im Planspiel-Entwurf vom 24. November 1932 enthalten war¹⁷⁹, fehlte in der RtBVO. Die Möglichkeit, daß „auf Ansuchen des Inhabers der vollziehenden Gewalt“ – wie es in früheren Verordnungen hieß – außerordentliche Gerichte gebildet werden, war nicht vorgesehen. Die RtBVO blieb damit in einem wesentlichen Aspekt hinter der „verschärften“ Form des Weimarer Ausnahmezustands zurück.

Ob eine Bestimmung über die Bildung von Sondergerichten bewußt vermieden wurde, um die Öffentlichkeit nicht zu alarmieren, kann auf Grund der kargen Quellenlage zur Entstehungsgeschichte der Verordnung nicht entschieden werden. Ein gewisser „beruhigender“ Effekt ist in der zeitgenössischen Presse aber unverkennbar. So leitete die *Frankfurter Zeitung* aus dem Verzicht auf Sondergerichte die Erwartung einer rechtsstaatlichen Einbindung des Ausnahmezustands ab¹⁸⁰. Derartige Hoffnungen sollten jedoch schon bald enttäuscht werden: Mit der Verordnung vom 21. März 1933 – die sich im übrigen nicht direkt auf den Artikel 48 stützte, sondern auf eine immer noch in Kraft befindliche Notverordnung der Regierung Brüning vom Oktober 1931 – wurde die bis 1945 gültige Grundlage für Sondergerichte geschaffen¹⁸¹.

¹⁷⁸ „Gesetz über Verhängung und Vollzug der Todesstrafe“, in: RGBl. 1933 I, S. 151. Zur weiteren Auflösung des nulla-poena-Prinzips im Dritten Reich vgl. Schreiber, *Gesetz und Richter*, S. 199f.

¹⁷⁹ Vgl. § 6 der Verordnung vom 26. 9. 1923 und § 5 der Verordnung vom 20. 7. 1932 (Text siehe S. 458f.); § 5 des Planspiel-Entwurfs, Text in: Pyta, *Vorbereitungen*, S. 401. Ausführlich ist die Einsetzung von Sondergerichten in den §§ 7–9 der Musterverordnung von 1919 geregelt. Vgl. BA Berlin, Reichskanzlei, Nr. 2698, Bl. 123–125; § 7–11 des umgearbeiteten Entwurfs in: Ebenda, Bl. 141–144.

¹⁸⁰ *Frankfurter Zeitung*, 2. 3. 1933, Zweites Morgenbl., S. 1f.: „Frankfurt, 2. März“, hier S. 2: „Die Ausnahmeverordnung zeigt dadurch, daß sie auf die Schaffung von Sondergerichten verzichtete, die von uns gemeinte Tendenz, das objektive Urteil des unabhängigen Richters als Korrektur und Prüfstein über das Ermessen der politischen Verwaltung und der Polizei zu stellen.“

¹⁸¹ Vgl. RGBl. 1933 I, S. 136–138. Die Verordnung bezog sich auf die „Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen“ vom 6. 10. 1931, hier Sechster Teil, Kap. II, S. 565, in: Ebenda, S. 537–568. Hoche, *Verordnungen*, Sp. 397, hat in seiner quasi-amtlichen Präsentation ausdrücklich auf die andauernde Gültigkeit dieser Verordnung hingewiesen. Offenbar lag hier die juristische Rechtfertigung für den Verzicht auf entsprechende Bestimmungen in der RtBVO. Zur Sondergerichtsbarkeit im Dritten Reich vgl. Gruchmann, *Justiz*, S. 946–956.

6. Ein weiteres Argument, das Arnold Brecht vorgebracht hat, um eine grundsätzliche Differenz zwischen der RtBVO und den Ausnahmezustands-Verordnungen in der Weimarer Republik zu begründen, bezieht sich auf den Aspekt der parlamentarischen Kontrolle. Zu den Rechten des Weimarer Reichstags gehörte die – selten genutzte¹⁸² – Möglichkeit, von der Reichsregierung mit bindender Wirkung die Außerkraftsetzung von Verordnungen nach Artikel 48 zu verlangen. Frühere Ausnahmezustands-Verordnungen hätten, so betont Brecht, immer unter der „Kontrolle eines unaufgelösten Reichstags“ gestanden¹⁸³, während 1933 der Reichstag seit dem 1. Februar aufgelöst war. Erneut muß hier festgestellt werden, daß die Darstellung Brechts nicht ganz zutreffend ist, denn zum Zeitpunkt der Verordnung „Groß-Berlin“ vom 20. Juli 1932 war der Reichstag schon seit über einem Monat aufgelöst. Was die Anfangsphase der Republik betrifft, so ist Brecht im Prinzip zuzustimmen. Allerdings war die Möglichkeit eines Aufhebungsverlangens während des militärischen Ausnahmezustands 1923/24 zeitweise zumindest erschwert, da sich der Reichstag von Dezember 1923 bis Februar 1924 über zwei Monate vertagt hatte. Die entscheidende Differenz zur Weimarer Zeit liegt ohnehin nicht im Problem des zum Zeitpunkt der Verkündung der RtBVO aufgelösten Reichstags. Weitaus wichtiger war der Umstand, daß der neugewählte Reichstag mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24. März die hypothetische Chance auf ein Aufhebungsverlangen gegen die RtBVO insofern wertlos machte, als er der Regierung eine von parlamentarischer Kontrolle völlig unabhängige legislative Kompetenz verlieh.

V. Schlußbemerkungen

In den vorstehenden Vergleichen wurde deutlich, daß die formalen Ähnlichkeiten zwischen der RtBVO und einer Reihe von Weimarer Ausnahmezustands-Verordnungen insgesamt weit größer sind, als bislang in der Regel bekannt ist. Die Übereinstimmungen in wesentlichen Grundelementen und teilweise auch im Wortlaut betreffen nicht allein die Verordnung vom 20. Juli 1932 anlässlich des Preußenschlages sowie den Verordnungsentwurf vom „Planspiel Ott“ im November 1932, sondern gehen zurück bis in die ersten Jahre der Republik und bis zur Musterverordnung von 1919. In der zeitgenössischen Öffentlichkeit konzentrierte sich der rückblickende Bezug meist auf die bislang einzige Verhängung des reichsweiten (militärischen) Ausnahmezustands am 26. September 1923. Daß der RtBVO durch die Existenz dieses Präzedenzfalls in der öffentlichen Wahrnehmung etwas die Schärfe genommen wurde, dürfte außer Frage stehen.

Die Kürze der RtBVO und die Tatsache, daß manche Bestimmungen sehr allgemein gehalten waren, sind nicht das Ergebnis ihrer schnellen Entstehung¹⁸⁴, sondern

¹⁸² Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 722–726.

¹⁸³ Brecht, Vorspiel, S. 125.

¹⁸⁴ So etwa Martin Broszat, Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München 1969, S. 100.

entsprechen dem Typus des Weimarer Ausnahmezustands. Identisch mit älteren Verordnungstexten ist insbesondere die pauschale Aufhebung der wichtigsten Grundrechte in § 1. Das hier ansetzende Hauptargument der Diskontinuitätsthese, in der RtBVO habe der übliche Hinweis auf das Schutzhaftgesetz von 1916 gefehlt, welcher der Suspendierung der persönlichen Freiheit eine gewisse Mindestsicherung gegenüberstellte, muß – 35 Jahre nach seiner erstmaligen Widerlegung¹⁸⁵ – erneut zurückgewiesen werden: Die in der Tradition von Arnold Brecht immer wieder beklagte „Lücke“ hat sich erstmals im Herbst 1923 während des bedeutendsten Ausnahmezustands der Weimarer Republik aufgetan, denn hier fehlten über mehrere Monate die bislang gebräuchlichen Bestimmungen zu den Habeas-Corpus-Rechten. Auch in der Ausnahmezustands-Verordnung für die Region Berlin vom Juli und im Planspiel-Entwurf vom November 1932 ist kein Verweis auf das Schutzhaftgesetz enthalten.

Große Ähnlichkeiten mit früheren Ausnahmezustands-Verordnungen besitzen auch die verschärften Strafnormen in den §§ 4 und 5, deren Kern ebenfalls aus der Musterverordnung von 1919 bzw. in etwas erweiterter Form aus der Verordnung vom 26. September 1923 stammt. Der Katalog der Straftatbestände ist jedoch um einige Bestimmungen erweitert, die aus der aktuellen Erwartung eines kommunistischen Aufstands resultierten.

Der im § 2 vollzogene Verzicht auf eine Militarisierung der vollziehenden Gewalt entsprach im Prinzip dem Muster ziviler Ausnahmezustände, wie es sie 1920/21 mehrfach gegeben hatte. Die allzu starke Betonung von Analogien der RtBVO mit der Verordnung „Groß-Berlin“ und dem Verordnungsentwurf aus dem „Planspiel Ott“ führt hier in die Irre, denn diese Verordnungen sind jeweils dem Typus des militärischen Ausnahmezustands zuzuordnen. In der neuartigen Fassung des § 2 lag allerdings die wesentlichste Veränderung zu bislang üblichen Bestimmungen. Es ist daher keineswegs überraschend, daß genau hier die Einwände Papens sowie die besorgten Reaktionen der bayerischen Regierung ansetzten. Statt wie in vergleichbaren Fällen intermediäre Reichskommissare mit regionaler Zuständigkeit zu installieren, enthält § 2 der RtBVO eine Pauschalermächtigung der Reichsregierung zur Wahrnehmung von Landesbefugnissen. Damit besaß ein ziviler Ausnahmezustand erstmals reichsweite Gültigkeit, und die exekutive Macht der Reichsregierung war generell gestärkt worden, ohne daß Ausnahme-Instanzen wie Militärbefehlshaber oder ziviler Reichskommissar eingeschaltet wurden. Mit der RtBVO wurde damit gleichsam die Grenze zwischen Ausnahme und neuer Normalität des totalitären Staates überschritten, so daß der Begriff „Ausnahmezustand“ in der Tat fragwürdig wird¹⁸⁶. Hierzu paßt, daß Überschrift und Präambel

¹⁸⁵ Zu Kolbe, Urteil, vgl. S. 438.

¹⁸⁶ Zum Paradox des fortwährenden Ausnahmezustands vgl. Bracher, Stufen, S. 82 („permanenter Ausnahmezustand“), und Hans Mommsen, Ausnahmezustand als Herrschaftstechnik des NS-Regimes, in: Manfred Funke (Hrsg.), Hitler, Deutschland und die Mächte. Materialien zur Außenpolitik des Dritten Reiches, Düsseldorf 1978 (zuerst 1976), S. 30–45.

auf die Formel von der „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ verzichten.

Bei dieser „Normalisierung“ der Ausnahme kann allerdings kaum von einer Diskontinuität gesprochen werden. Letztlich wurde hier die für das flexible Weimarer Ausnahmerecht charakteristische Durchdringung des gesamten politischen Lebens, die bis 1923/24 und dann wieder ab 1930 stattgefunden hatte, auf die Spitze getrieben. Die Entwicklung führte von regional begrenzten militärischen Ausnahmezuständen in der Tradition des Belagerungszustandes über die immer variabler und räumlich weiter gefaßte Anwendung von militärischen und zivilen Ausnahmezustands-Verordnungen zur Aufsplitterung in zahlreiche einzelne Ausnahmebestimmungen einschließlich des langfristigen legislativen Einsatzes von Artikel 48. Die RtBVO entsprach dann zwar wieder – wie bereits die Verordnung vom 20. Juli 1932 und wie der Entwurf aus dem „Planspiel Ott“ – dem Typus einer breiten Ausnahmezustands-Verordnung gemäß dem alten Grundmuster der frühen zwanziger Jahre. Im Unterschied zu den genannten Verordnungen des Jahres 1932 begründete sie aber – wie eben erläutert – einen reichsweiten zivilen Ausnahmezustand ohne Ausnahme-Instanzen.

Eine entscheidende Voraussetzung für diese neue Form des § 2 war die 1932 erfolgte Gleichschaltung Preußens. Mit der hierfür verantwortlichen ersten Verordnung vom 20. Juli 1932, die den Reichskanzler zum Reichskommissar für Preußen bestellte und ihm damit auch das Machtmittel der preußischen Polizei übertrug, hat die Regierung Papen die Grundlage für die Effektivität der RtBVO geschaffen. Zudem war mit dem „Preußenschlag“ die im Weimarer Ausnahmerecht stets latente Reich-Länder-Spannung schon weitgehend zugunsten des Reiches entschieden worden, die Blankovollmacht des § 2 der RtBVO zur Wahrnehmung von Landesbefugnissen bildete nur den Abschluß dieser Entwicklung. Auch war im Juli 1932 grundsätzlich demonstriert worden, wie das bestehende Instrumentarium des Ausnahmerechts zur Zerstörung des Weimarer Staatsgefüges eingesetzt werden konnte. Vor allem aus diesen Gründen kann Papen wohl tatsächlich als „Totengräber der Republik“ bezeichnet werden¹⁸⁷. Mit der den „Preußenschlag“ absichernden regionalen Ausnahmezustands-Verordnung und mit dem Entwurf aus dem „Planspiel Ott“, die im Vergleich zur frühen Weimarer Praxis nichts Neues boten, läßt sich dieses Urteil allerdings kaum begründen. Der Planspiel-Entwurf hätte paradoxerweise vielleicht sogar eine letzte Chance geboten, die nationalsozialistische Machtergreifung mit den Mitteln des reichsweiten militärischen Ausnahmezustands zu verhindern¹⁸⁸.

War die Entstehung der RtBVO auch improvisiert, so sollten doch ihre inhaltliche Kohärenz und das darin vermutlich zum Ausdruck kommende Maß an berechnender Intention nicht unterschätzt werden¹⁸⁹. Der Rückgriff auf die Instrumente des Wei-

¹⁸⁷ Zitat Mommsen vgl. Text S. 414.

¹⁸⁸ Vgl. Kolb/Pyta, Staatsnotstandsplanung; Junker, Die letzte Alternative.

¹⁸⁹ Dies sei hier gegen die extrem funktionalistische Darstellung in Mommsen, Reichstagsbrand, betont. Vgl. auch Anm. 77.

marer Ausnahmezustands machte es leicht, mit relativ kleinen Veränderungen eine erstaunlich konsequente Anpassung an die innenpolitische Situation zu erreichen: In der Präambel und mit den erweiterten Strafbestimmungen wurde auf die vermeintliche Gefahr eines kommunistischen Aufstands reagiert. Die neue Variante des reichsweiten zivilen Ausnahmezustands hatte zur Voraussetzung, daß die Polizei im größten Teil des Reiches bereits unter nationalsozialistischer Gewalt stand und daß der SA die Funktion einer Hilfspolizei zugebilligt worden war. Umgekehrt lag es in der Logik der innenpolitischen Kampfsituation, daß die „überparteiliche“ Reichswehr „herausgehalten“¹⁹⁰ und die Option des militärischen Ausnahmezustands verworfen wurde. Mehr als nur ein Nebeneffekt war wohl, daß die von der amtlichen Pressepolitik noch besonders herausgestellte antikommunistische Stoßrichtung sowie der Verzicht auf eine Militarisierung des Ausnahmezustands, auf die obligatorische Einsetzung von Reichskommissaren und auf Sondergerichte in der nicht-nationalsozialistischen Öffentlichkeit als beruhigende Signale gedeutet werden konnten. Letztlich, so lassen sich die eben angeführten Befunde resümieren, handelte es sich bei der RtbVO um eine geschickt auf das Ziel der „legalen“ nationalsozialistischen Machteroberung zugeschnittene Modifizierung der Weimarer Tradition. Die wesentlichen Elemente dieser Tradition, die wiederum im preußisch-deutschen Belagerungszustand und in dessen breiter Realisierung während des Ersten Weltkriegs verankert war, standen schon seit den ersten Jahren der Weimarer Republik bereit. Die extensiven und flexiblen, auch zivile Varianten umfassenden Formen waren entwickelt, Präzedenzfälle für einen reichsweiten Einsatz geschaffen, Staatsrecht, Parlament und Öffentlichkeit an eine weitgefaßte Anwendung gewöhnt. Diese „Waffe des Ausnahmezustands“¹⁹¹, die den Nationalsozialisten schließlich ungesichert in die Hände fiel und die ihnen bei der pseudo-legalen Zerstörung des Rechtsstaates half, war – ähnlich wie das Instrument eines umfassenden Ermächtigungsgesetzes¹⁹² – bereits zu Beginn der Republik geschmiedet worden.

In Anbetracht dieser Feststellungen liegt es nahe, nach den Ursachen für die Ausbildung des Ausnahmezustands-Instrumentariums und nach der Verhältnismäßigkeit seines Einsatzes zu fragen. Soweit die Forschung Formen und Praktiken des frühen Weimarer Ausnahmezustands überhaupt zur Kenntnis nimmt, stehen deren Notwendigkeit und Angemessenheit freilich meist außerhalb jeder Diskussion¹⁹³. Dem sollen

¹⁹⁰ Vgl. Zitat Blombergs in Anm. 149.

¹⁹¹ Kronheimer, Streit, S. 324.

¹⁹² Zu den großen Ermächtigungsgesetzen vom 13. 10. 1923 und vom 8. 12. 1923 vgl. Biesemann, Ermächtigungsgesetz, S. 29–37; Michael Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung im Deutschen Reich 1914–1933, Pfaffenweiler 1985, S. 91–135.

¹⁹³ Die legislative Ausweitung des Art. 48 wird hingegen meist kritisch gesehen. Eine überaus positive Bewertung der frühen Praxis des Art. 48 unter Einschluß der Formen des Ausnahmezustands im engeren Sinne findet sich jetzt bei Richter, Vorgeschichte, und ders., Reichspräsident und Ausnahmezustand. Die problematischen Folgen werden hier ausgeblendet. Negative Bewertungen der frühen Ausnahmezustandspraxis sind bislang meist politisch-ideologisch motiviert. Vgl. z. B. Erhard Lucas, Märzrevolution 1920, Bd. 3: Verhandlungsversuche und deren Scheitern; Gegenstra-

hier abschließend einige thesenartig zugespitzte Überlegungen entgegengestellt werden.

Daß der Weimarer Staat auf bürgerkriegsähnliche Unruhen und andere akute Gefährdungen der inneren Sicherheit und der republikanischen Grundordnung auch mit besonderen Mitteln reagieren mußte, kann kaum bestritten werden. In der Frage, inwieweit Art und Umfang der angewandten Maßnahmen notwendig und effektiv waren, besteht aber erheblicher Klärungsbedarf. Eine differenzierte Diskussion derartiger Probleme muß schon daran scheitern, daß es kaum empirische Forschungen zur Praxis des Weimarer Ausnahmezustands gibt. Wie funktionierte die Ausübung der vollziehenden Gewalt durch Militärbefehlshaber und zivile Reichskommissare, in welchem Umfang wurde die Schutzhaft eingesetzt, wievielen Personen wurden 1923 die Mindestrechte des Schutzhaftgesetzes von 1916 verweigert, wie wurden die drakonischen Strafverschärfungen umgesetzt? Dies sind nur einige Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen und für die – außer eher zufälligen Hinweisen in der Literatur¹⁹⁴ – kaum befriedigende Antworten vorliegen. Ebenso schwierig wird es, wenn die Wirkungen derartiger Maßnahmen bewertet werden. Die Tatsache, daß die Weimarer Republik ihre Anfangsphase überlebt hat, ist noch kein hinreichender Beweis für die Zweckmäßigkeit und Effizienz des eingesetzten Ausnahmerechts.

Zeitgenössisch, dies sei hier zumindest kurz angeführt, waren kritische Einschätzungen des Ausnahmezustands und darüber hinaus des Ausnahmerechts nicht nur bei den davon betroffenen politischen Kräften verbreitet, sondern vor allem auch in führenden linksliberalen Presseorganen, die einen wachen Sinn für die Veränderung des Rechtsempfindens besaßen. So bemängelte die *Frankfurter Zeitung* im Dezember 1923 den häufigen Einsatz von „Ausnahmeverordnungen gegen das Recht [. . .], welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht wiederherstellen, sondern eher in Frage stellen“¹⁹⁵, und mahnte Ende Februar 1924: „Ein Ausnahmezustand darf nicht zur Regel werden, sonst verliert er seinen Sinn.“¹⁹⁶ In der Literatur ist eine derartige Sicht kaum anzutreffen. Nur sehr vereinzelt finden sich Hinweise darauf, daß die

tegien von Regierung und Militär; die Niederlage der Aufstandsbewegung; der weiße Terror, Frankfurt a. M. 1978; Wolfgang Ruge, Deutschland von 1917 bis 1933. Von der Großen Sozialistischen Oktoberrevolution bis zum Ende der Weimarer Republik, Berlin 1982, S. 149, 157f. (zu 1920), 235–241 (zu 1923).

¹⁹⁴ So vereinzelt in der Literatur zum „Ruhrkrieg 1920“. Vgl. Lucas, Märzrevolution 1920, Bd. 3; George Eliasberg, Der Ruhrkrieg von 1920, Bonn/Bad Godesberg 1974. Einzelne Hinweise z. B. auch in Wieland, Die normativen Grundlagen, und Kimmel, Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand.

¹⁹⁵ *Frankfurter Zeitung*, 27. 12. 1923, Abendbl., S. 1: „Frankfurt, 27. Dezember“, zur Verordnung vom 17. 12. 1923 über die beschleunigte Aburteilung von Straftaten, in: RGBl. 1923 I, S. 1231 f.

¹⁹⁶ *Frankfurter Zeitung*, 29. 2. 1924, Abendbl., S. 1 f.: „Der veränderte Ausnahmezustand“, nachdem der seit fünf Monaten herrschende militärische Ausnahmezustand von spezifischen Ausnahmevollmachten für den Reichsminister des Innern abgelöst worden war. Allgemein zur verbreiteten Kritik stellte Kohlheyer, Ausnahmezustand, S. X, bereits 1922 fest: „Von den vielen neuen Einrichtungen des heutigen Reichsstaatsrechts hat kaum eine so ergiebige Kritik in den Tageszeitungen und in den Parlamenten gefunden [. . .].“

Ausnahmezustands-Praxis in den ersten Jahren der Republik langfristig eher eine Destabilisierung bewirkt haben könnte. So geht Kimmel in seiner rechtsgeschichtlichen Untersuchung zu den Jahren 1919–1921 davon aus, daß „die Handhabung des Belagerungs- bzw. Ausnahmezustandes [...] zur Radikalisierung großer Teile der Bevölkerung“ beigetragen hat¹⁹⁷. Hieran anknüpfend läßt sich fragen, inwieweit die rigiden Maßnahmen des Ausnahmezustands, wie sie besonders 1920 und 1923 zum Einsatz kamen, der systemfeindlichen KPD beim Ausbau ihrer Massenbasis geholfen und damit auch der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie geschadet haben¹⁹⁸. Auch wäre zu untersuchen, ob nicht der teilweise harte Vollzug des Ausnahmezustands gegen die extreme Linke antidemokratischen Kräften auf der politischen Rechten Auftrieb gegeben hat¹⁹⁹.

Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Motive. Daß die bereits in der Mustersverordnung von 1919 festgesetzten weitgehenden Bestimmungen des Ausnahmezustands und die ausufernde Anwendung in den folgenden Jahren ihren realpolitischen Hintergrund in einer extremen Krisenlage hatten, sei unbestritten. Wie schon die Rechtsgrundlage des Artikels 48 war auch der Weimarer Ausnahmezustand „aus der Not der Zeit heraus geboren“²⁰⁰. Dennoch ist zu fragen, ob hier nicht auch andere Faktoren Einfluß gewonnen haben. Lagen die aus dem preußischen Belagerungszustand übernommene standardmäßige Suspendierung der zentralen Grundrechte sowie das erstmalige Fehlen des Verweises auf das Schutzhaftgesetz von 1916 nicht ganz in der dominierenden Ausrichtung der deutschen Staatsrechtslehre begründet,

¹⁹⁷ So geht Kimmel, *Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand*, S. 195, der insgesamt die Praxis durchaus rechtfertigt, davon aus, daß „die Handhabung des Belagerungs- bzw. Ausnahmezustandes“ in den Jahren 1919–1921 „zur Radikalisierung großer Teile der Bevölkerung“ beigetragen haben. Hans-Ulrich Ludwig, *Arbeiterbewegung und Aufstand. Eine Untersuchung zum Verhalten der Arbeiterparteien in den Aufstandsbewegungen der frühen Weimarer Republik 1920–1923*, Husum 1978, S. 64–70, stellt fest, daß Polizei- und Militäraktionen auch als Impulse für kommunistische Aufstände gewirkt haben. Allgemeiner Gusy, *Weimar*, S. 305: „Die Art und Weise, wie Militär und Freikorps die neue Ordnung verteidigten, war vielfach contraproduktiv und politisch geeignet, die Bürger der Republik zu entfremden.“ Vgl. auch das pointierte Urteil von Karsten Rudolph, *Die sächsische Sozialdemokratie vom Kaiserreich zur Republik (1871–1923)*, Weimar u. a. 1995, S. 420: „Das gängige historiographische Urteil von der Selbstbehauptung der Republik in der schweren Krise des Jahres 1923 erkennt zumeist, daß dabei zugleich ein Stück demokratischer Republik zerstört wurde und nicht die schlechtesten Republikaner in die Resignation getrieben wurden. Der transitorische und ungefestigte Charakter der Stabilisierung der Weimarer Republik zwischen 1924 und 1929 resultiert nicht zuletzt aus der Methode der Krisenbewältigung von 1923.“

¹⁹⁸ Vgl. auch Werner T. Angress, *Weimar Coalition and Ruhr Insurrection, March–April 1920: A study of government policy*, in: *The Journal of Modern History* 24 (1957), S. 1–20. Angress sieht im schlechten Wahlergebnis für die Weimarer Koalition und speziell für die SPD auch eine Folge der Art und Weise, wie die Reichswehr den Aufstand an der Ruhr niedergeschlagen hat.

¹⁹⁹ Die unabhängig-sozialdemokratische Freiheit, 15. 2. 1920, *Morgen-Ausg.*, S. 2: „Rechtssozialisten und Ausnahmezustand“, sprach in diesem Sinne davon, daß die Ausnahme-Maßnahmen „Wasser auf die Mühlen der Reaktion“ wären.

²⁰⁰ So Bruno Ablaß (DDP) am 4. 4. 1919 im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung zur Ausnahme-gewalt des Reichspräsidenten, in: *Verh. NV*, Bd. 336, Nr. 391, S. 233.

die eine naturrechtliche Begründung individueller Grundrechte immer noch ablehnte und weiterhin von einem grundsätzlichen Primat des Staates ausging²⁰¹? In welchem Maße spielte beim harten Einsatz des Ausnahmezustands gegen die extreme Linke auch die innenpolitische Ausbalancierung des Machtfaktors „Reichswehr“ eine Rolle? Und hatten sich die politischen Eliten im Weltkrieg nicht so stark an den Belagerungszustand gewöhnt, daß dann in den inneren Krisensituationen der frühen Republik die Anwendung ähnlicher und teilweise sogar noch erweiterter Formen des Ausnahmezustands unverzichtbar erscheinen mußte? Hier zeigt sich eine gewisse Analogie zu dem in der Krise des Jahres 1923 stattfindenden Rückzug des Reichstags aus seinem legislativen Aufgabenbereich, zum Ausbau des Ausnahmeartikels 48 auch als Instrument der Gesetzgebung und zum Einsatz weitreichender Ermächtigungsgesetze – folgenreiche Vorgänge, die in diesem Umfang keineswegs zwangsläufige Reaktionen auf die politische, ökonomische und soziale Krisensituation waren²⁰². All dies deutet auf einen infolge fehlender Erfahrungen mit politischer Verantwortung wenig verwunderlichen Mangel an Selbstbewußtsein in weiten Bereichen der systemtragenden Kräfte. Die regulären Institutionen und Verfahren der parlamentarischen Demokratie waren hingegen in einem breiten politischen Spektrum von vornherein mit Mißtrauen belegt und konnten sich so der Probe auf ihre Krisenlösungskapazität gar nicht ernsthaft stellen.

Forschungsgeschichtlich fällt auf, daß die affirmative Grundhaltung, die weite Teile der Geschichtsschreibung dem frühen Weimarer Ausnahmezustand entgegenbringen, mit den einleitend skizzierten Deutungsmustern zur Einordnung der RtBVO korreliert²⁰³. Dabei könnte, diese These sei abschließend zur Diskussion gestellt, je-

²⁰¹ Allgemein vgl. Klaus Kröger, Grundrechtsentwicklung in Deutschland – von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Tübingen 1998, S. 46–68. Zur Tradition vgl. Dieter Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt a. M. 1988, S. 132–135. Vergleichend zu den restriktiven, naturrechtlich geprägten Grundrechtseingriffen in der Dritten Republik vgl. Gilbert Zieburg, Der Staatsnotstand in Frankreich, in: Ernst Fraenkel (Hrsg.), Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, Berlin 1965, S. 165–189, hier S. 172–174, 291–294. Allgemein zur Grundrechtssuspendierung im deutschen Kaiserreich und in der Dritten Republik vgl. Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand, S. 143–150. Die Weimarer staatsrechtliche Beschäftigung mit den Grundrechten war durchaus komplex, wobei die Anfangsjahre von geringer Aufmerksamkeit für das Thema gekennzeichnet waren. Gegen Ende dominierten dann Stimmen wie Ernst Rudolf Huber, Bedeutungswandel der Grundrechte, in: Archiv des öffentlichen Rechts 23 (1932), S. 1–98, die eine „Ausreibung der liberalen, freiheitsschützenden Elemente aus der Grundrechtstheorie“ vornahmen, so Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Dritter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945, München 1999, S. 109–114, Zitat S. 112.

²⁰² Diese Thematik wird von Thomas Raithel im Rahmen eines Forschungsprojekts behandelt. Vgl. hierzu ders., Funktionsweisen und Funktionsdefizite im Parlamentarismus der Weimarer Republik und der Dritten Französischen Republik 1919–1933/40. Eine Problemskizze, in: Manfred Kittel/Horst Möller (Hrsg.), Demokratie in der Zwischenkriegszeit. Deutschland und Frankreich im Vergleich, erscheint München 2000.

²⁰³ Vgl. S. 414.

weils ein übergreifender Interpretationsansatz der Weimar-Forschung Einfluß gewonnen haben. So läßt sich in der Überbetonung der formalen Diskontinuität der RtBVO gleichsam eine „Nebenwirkung“ des totalitarismustheoretischen Paradigmas mit seiner scharfen Dichotomie von Demokratie und Diktatur erkennen²⁰⁴. Hingegen wurden die auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ergriffenen Ausnahmemassnahmen der ersten Weimarer Jahre offenbar aus sich selbst heraus legitimiert, ohne daß ihre Praxis und vor allem auch ihre Effekte kritisch untersucht worden wären. Hinter dem zweiten Deutungsmuster zeigt sich dagegen die scharfe – und im Prinzip zweifellos sinnvolle – Unterscheidung zwischen den Präsidentschaften Eberts und Hindenburgs, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Artikels 48. Der relativ positiven Bewertung der frühen Ausnahmezustände entspricht in diesem Deutungsmuster die zu kurz greifende und inhaltlich nur teilweise berechnete Parallelisierung der RtBVO mit der Verordnung „Groß-Berlin“ vom Juli 1932 und mit dem Verordnungsentwurf aus dem Planspiel vom November 1932. Dabei wird übersehen, daß diese ja selbst nur Modifikationen der frühen Ausnahmezustands-Verordnungen waren.

Die Kontroversen um „verpaßte Chancen“ oder „verhinderte Katastrophen“ in der Anfangsphase der Weimarer Republik haben sich auf die großen Weichenstellungen im Umfeld der Revolution und Verfassungsgebung von 1918/19 konzentriert²⁰⁵. Ähnlich wie die erwähnte Entwicklung des Weimarer Parlamentarismus in der Krise von 1923 fordert auch die mit der Verordnung „zum Schutz von Volk und Staat“ endende Geschichte des Weimarer Ausnahmezustands dazu auf, eine inhaltlich und zeitlich weiter gefasste Diskussion zu führen. Intensiver als bisher sollte daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit die mangelnde Integrationskraft des Weimarer Staates sowie seine spätere Anfälligkeit für den Verfassungswandel und schließlich für die pseudolegale Machtergreifung der Nationalsozialisten auch etwas zu tun hatten mit den problematischen Methoden der Selbstbehauptung in den ersten Jahren der Republik.

²⁰⁴ Gerade Arnold Brecht, der wichtigste Beförderer der „Diskontinuitätsthese“ (vgl. S. 436–438), war diesem Ansatz verbunden. Vgl. hierzu Möller, *Weimarer Republik*, S. 595. Daß die Totalitarismustheorie ein geeignetes Instrument zur Analyse diktatorischer Systeme darstellt, steht außer Frage. Vgl. jetzt auch zum Thema der totalitären Bewegungen Andreas Wirsching, *Vom Weltkrieg zum Bürgerkrieg? Politischer Extremismus in Deutschland und Frankreich 1918–1933/39. Berlin und Paris im Vergleich*, München 1999. Wenn die Totalitarismustheorie allerdings als übergreifendes Modell für die Deutung der Weimarer Republik dient, birgt sie Gefahren der Vereinfachung in sich.

²⁰⁵ Vgl. Dieter Rebetisch, *Verpaßte Chancen und verhinderte Katastrophen. Friedrich Ebert und sein Platz in der deutschen Geschichte. Eine Bilanz*, in: Rudolf König u. a. (Hrsg.), *Friedrich Ebert und seine Zeit. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, München 1990, S. 161–173; Eberhard Kolb, *Die Weimarer Republik*, München 1998, S. 157–174.

Anhang

1. „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 49 der künftigen Reichsverfassung“²⁰⁶
(Muster für die Handhabung des Ausnahmezustands vom Sommer 1919).

Auf Grund des Artikel 49 der Reichsverfassung ordne ich zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit (und Ordnung) in dem Bezirke ... folgendes an:

§ 1

Die Artikel 113, 114, 116, 117, 121, 122 und 150 der Verfassung des Deutschen Reichs werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung einschließlich der Pressfreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprecheheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.

§ 2

Mit der Bekanntmachung dieser Verordnung geht die vollziehende Gewalt auf den Reichswehrminister über, der sie auf einen Militärbefehlshaber übertragen kann. Sie wird von dem Militärbefehlshaber auf dem Gebiete der Zivilverwaltung unter Mitwirkung eines Regierungskommissars ausgeübt, den der Reichswehrminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern ernannt.

§ 3

Die Weisungen des Militärbefehlshabers an die Zivilverwaltungs- und Gemeinde-Behörden sowie seine allgemeinen Anordnungen an die Bevölkerung sind, bevor sie ergehen, zur Kenntnis des Regierungskommissars zu bringen.

Anordnungen des Militärbefehlshabers, die Beschränkungen nach § 1 enthalten, bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit der Zustimmung des Regierungskommissars.

§ 4

Wer den im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Anordnungen des Reichswehrministers oder des Militärbefehlshabers zuwiderhandelt oder zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird, sofern nicht die bestehenden Gesetze eine höhere Strafe bestimmen, mit Gefängnis oder Haft oder Geldstrafe bis zu fünfzehntausend Mark bestraft.

§ 5

Gegen die Anordnungen des Militärbefehlshabers steht die Beschwerde an den Reichswehrminister offen. Soweit es sich um Beschränkungen der persönlichen Freiheit handelt, ist das Gesetz, betreffend die Verhaftung und Aufenthaltsbeschränkung auf Grund des Kriegszustandes und des Belagerungszustandes, vom 4. Dezember 1916 (Reichs-Gesetzbl. S. 1329) entsprechend anzuwenden.

§ 6

Die in den §§ 81, 88, 90, 307, 311, 312, 315, 322, 323 und 324 des Strafgesetzbuchs mit lebenslangem Zuchthaus bedrohten Verbrechen sind mit dem Tode zu bestrafen, wenn sie nach der Verkündung dieser Verordnung in dem gefährdeten Bezirke begangen worden sind.

Unter der gleichen Voraussetzung kann in den Fällen des § 115 Abs. 2 und § 125 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs auf Todesstrafe erkannt werden, wenn der Täter auf frischer Tat mit Waffen in der Hand betroffen worden ist.

Es folgen in den §§ 7–12 Bestimmungen zu Sondergerichten und die Schlussklausel.

²⁰⁶ BA Berlin, Reichskanzlei, Nr. 2698, Bl. 139–144. Der spätere Art. 48 Abs. 2–5 trug zum Zeitpunkt dieses Entwurfs noch die Nummer 49, als Art. 48 wurde der spätere Abs. 1 (Reichsexekution) geführt.

2. „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48 Abs. 2 der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen. Vom 11. April 1920“²⁰⁷ (zivilier Ausnahmezustand in Teilen des Reichsgebietes).

In der Präambel werden – mit Ausnahme der Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnberg und Münster – zunächst ältere Bestimmungen aufgehoben. Die neuen Vorschriften gelten für „das Reichsgebiet mit Ausnahme der bezeichneten preußischen Regierungsbezirke sowie mit Ausnahme von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und den thüringischen Ländern, des besetzten Teiles des Reichsgebiets und der von anderen deutschen Ländern eingeschlossenen preußischen Gebiete“.

§ 1

Die vom Reichsminister des Innern zu ernennenden Regierungskommissare werden ermächtigt, Anordnungen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in dem Bezirk, für den sie bestellt sind, oder in Teilen des Bezirks zu treffen. Wer diesen Anordnungen zuwiderhandelt oder zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird, sofern nicht die bestehenden Gesetze eine höhere Strafe bestimmen, mit Gefängnis oder Haft oder Geldstrafe bis zu fünfzehntausend Mark bestraft.

§ 2

Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124, und 153 der Verfassung des Deutschen Reichs werden vorübergehend außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Beschränkungen des Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechheimnisses, Anordnungen von Haussuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.

§ 3

Alle Zivilverwaltungsbehörden des Bezirkes haben den Ersuchen des Regierungskommissars im Rahmen ihrer Zuständigkeit Folge zu leisten.

Bedarf der Regierungskommissar zur Durchführung seiner Aufgaben in Unterstützung der polizeilichen Organe militärischer Hilfe, so ersucht er darum das Wehrkreiskommando oder bei Gefahr im Verzuge die örtlichen Befehlsstellen. Die Regelung der Befehlsgewalt innerhalb der Reichswehr wird hierdurch nicht berührt.

§ 4

Gegen die Anordnungen des Regierungskommissars, die im Einzelfall auf Grund der §§ 1, 2 ergehen, steht die Beschwerde an den Reichsminister des Innern offen.

Gegen das Verbot periodischer Druckschriften ist die Beschwerde an einen Ausschuss zulässig. Die Mitglieder des Ausschusses und ihre Stellvertreter wählt der Reichsrat aus seiner Mitte. Der Ausschuss entscheidet in der Besetzung von sieben Mitgliedern, die nach eigener freier Überzeugung erkennen. Den Vorsitz im Ausschuss führt ohne Stimmrecht der Reichsminister des Innern oder ein von ihm bestimmter Stellvertreter. Die Beschwerde ist beim Reichsminister des Innern einzureichen; dieser hat sie, falls er ihr nicht stattgibt, dem Ausschuss zur Entscheidung vorzulegen.

§ 5

Auf Beschränkungen der persönlichen Freiheit findet das Gesetz, betreffend die Verhaftung und Aufenthaltsbeschränkung auf Grund des Kriegszustandes und des Belagerungszustandes, vom 4. Dezember 1916 (Reichs-Gesetzbl. S. 1329) entsprechende Anwendung. An die Stelle des Reichsmilitärgerichts tritt ein Ausschuss von sieben Mitgliedern. Die Mitglieder, von denen vier zum Richteramt befähigt sein müssen, werden vom Reichsminister des Innern ernannt. Die Vorschriften des § 4 Abs. 2 Satz 4 und 5 finden Anwendung.

²⁰⁷ RGBl. 1920 I, S. 479 f.

§ 6

Diese Verordnung tritt mit ihrer Verkündung in Kraft.

Berlin, den 11. April 1920.

Der Reichspräsident

Ebert

Der Reichskanzler

Müller

Der Reichsminister des Innern

Koch

3. „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48, Abs. 2 der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Reichsgebiet nötigen Maßnahmen. Vom 26. September 1923²⁰⁸ (*reichsweiter militärischer Ausnahmezustand*).

Auf Grund des Artikel 48 der Reichsverfassung verordne ich zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Reichsgebiet folgendes:

§ 1

Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 der Verfassung des Deutschen Reichs werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechtes der freien Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.

§ 2

Mit der Bekanntmachung dieser Verordnung geht die vollziehende Gewalt auf den Reichswehrminister über, der sie auf Militärbefehlshaber übertragen kann. Im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern kann der Reichswehrminister zur Mitwirkung bei Ausübung der vollziehenden Gewalt auf dem Gebiete der Zivilverwaltung Regierungskommissare ernennen (§ 3).

§ 3

Die Weisungen des Militärbefehlshabers an die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden sowie seine allgemeinen Anordnungen an die Bevölkerung sind, bevor sie ergehen, zur Kenntnis des Regierungskommissars zu bringen.

Allgemeine Vorschriften des Militärbefehlshabers, die Beschränkungen nach § 1 enthalten, bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit der Zustimmung des Regierungskommissars, sofern ein solcher eingesetzt ist.

§ 4

Wer den im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Anordnungen des Reichswehrministers oder des Militärbefehlshabers zuwiderhandelt oder zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird, sofern nicht die bestehenden Gesetze eine höhere Strafe bestimmen, mit Gefängnis oder Geldstrafe bis zu 15 000 Goldmark bestraft.

Wer durch Zuwiderhandlung nach Abs. 1 eine gemeine Gefahr für Menschenleben herbeiführt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter 6 Monaten und, wenn die Zuwiderhandlung den Tod eines Menschen verursacht, mit dem Tode, bei mildernden Umständen mit Zuchthaus nicht unter 2 Jahren bestraft. Daneben kann auf Vermögenseinziehung erkannt werden.

Wer zu einer gemeingefährlichen Zuwiderhandlung (Abs. 2) auffordert oder anreizt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter 3 Monaten bestraft.

²⁰⁸ RGBl. 1923 I, S. 905f.

§ 5

Die in den §§ 81 (Hochverrat), 307 (Brandstiftung), 311 (Explosion), 312 (Überschwemmungen), 315 Abs. 2 (Beschädigung von Eisenbahnanlagen) des Strafgesetzbuchs mit lebenslänglichem Zuchthaus bedrohten Verbrechen sind mit dem Tode zu bestrafen, wenn sie nach der Verkündung der Verordnung begangen sind.

Unter der gleichen Voraussetzung kann im Falle des § 92 (Landesverrat) des Strafgesetzbuchs auf Todesstrafe erkannt werden; ebenso in den Fällen des § 125 Abs. 2 (Rädelsführer und Gewalttätigkeiten bei Zusammenrottungen) und § 115 Abs. 2 (Rädelsführer und Widerstand bei Aufruhr), wenn der Täter den Widerstand, die Gewalt oder Drohung mit Waffen oder im bewußten und gewollten Zusammentreffen mit Bewaffneten begangen hat.

§ 6

Auf Ansuchen des Inhabers der vollziehenden Gewalt sind durch den Reichsminister der Justiz außerordentliche Gerichte zu bilden.

Zur Zuständigkeit dieser Gerichte gehören außer den im § 9 der Verordnung des Reichspräsidenten vom 29. März 1921 (Reichsgesetzbl. I S. 371) aufgeführten Straftaten auch die Vergehen nach § 4 der vorliegenden Verordnung.

§ 7

Diese Verordnung tritt mit der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 26. September 1923

Der Reichspräsident

Ebert

Der Reichskanzler

Dr. Stresemann

4. „Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Groß Berlin und Provinz Brandenburg. Vom 20. Juli 1932“²⁰⁹ (*militärischer Ausnahmezustand über die Region Berlin*).

Auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 der Reichsverfassung verordne ich zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Groß-Berlin und Provinz Brandenburg folgendes:

§ 1

Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 der Verfassung des Deutschen Reichs werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprecheheimnis, Anordnungen von Hausdurchsuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.

§ 2

Mit der Bekanntgabe dieser Verordnung geht die vollziehende Gewalt auf den Reichswehrminister über, der sie auf Militärbefehlshaber übertragen kann.

Zur Durchführung der zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen wird dem Inhaber der vollziehenden Gewalt die gesamte Schutzpolizei des bezeichneten Gebiets unmittelbar unterstellt.

²⁰⁹ RGBl. 1932 I, S. 377f.

§ 3

Wer den im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Anordnungen des Reichswehrministers oder des Militärbefehlshabers zuwiderhandelt oder zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird, sofern nicht die bestehenden Gesetze eine höhere Strafe bestimmen, mit Gefängnis oder Geldstrafe bis zu 15 000 Reichsmark bestraft.

Wer durch Zuwiderhandlung nach Abs. 1 eine gemeine Gefahr für Menschenleben herbeiführt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter 6 Monaten und, wenn die Zuwiderhandlungen den Tod eines Menschen verursachen, mit dem Tode, bei mildernden Umständen mit Zuchthaus nicht unter 2 Jahren bestraft. Daneben kann auf Vermögensentziehung erkannt werden.

Wer zu einer gemeingefährlichen Zuwiderhandlung (Abs. 2) auffordert oder anreizt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter 3 Monaten bestraft.

§ 4

Die in den §§ 81 (Hochverrat), 307 (Brandstiftung), 311 (Explosion), 312 (Überschwemmungen), 315 Abs. 2 (Beschädigungen von Eisenbahnanlagen) des Strafgesetzbuchs mit lebenslänglichem Zuchthaus bedrohten Verbrechen sind mit dem Tode zu bestrafen, wenn sie nach der Verkündung der Verordnung begangen sind; unter der gleichen Voraussetzung kann im Falle des § 92 (Landesverrat) des Strafgesetzbuchs auf Todesstrafe erkannt werden; ebenso in den Fällen des § 125 Abs. 2 (Rädelsführer und Gewalttätigkeiten bei Zusammenrottungen) und § 115 Abs. 2 (Rädelsführer und Widerstand bei Aufruhr), wenn der Täter den Widerstand, die Gewalt oder Drohung mit Waffen oder in bewußtem und gewolltem Zusammentreffen mit Bewaffneten begangen hat.

§ 5

Auf Ansuchen des Inhabers der vollziehenden Gewalt sind durch den Reichsminister der Justiz außerordentliche Gerichte zu bilden.

Zur Zuständigkeit dieser Gerichte gehören außer den im § 9 der Verordnung des Reichspräsidenten vom 29. März 1921 (Reichsgesetzbl. S. 371) aufgeführten Straftaten auch die Vergehen und Verbrechen nach § 3 der vorliegenden Verordnung.

§ 6

Diese Verordnung tritt mit der Verkündung in Kraft.

Neudeck und Berlin, den 20. Juli 1932.

Der Reichspräsident
von Hindenburg
Der Reichskanzler
von Papen
Der Reichsminister des Innern
Freiherr von Gayl
Der Reichswehrminister
von Schleicher

5. „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat. Vom 28. Februar 1933.“²¹⁰

Auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 der Reichsverfassung wird zur Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewaltakte folgendes verordnet:

§ 1

Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 der Verfassung des Deutschen Reichs werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung, einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungs-

²¹⁰ RGBl. 1933 I, S. 83.

rechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.

§ 2

Werden in einem Lande die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen nicht getroffen, so kann die Reichsregierung insoweit die Befugnisse der obersten Landesbehörde vorübergehend wahrnehmen.

§ 3

Die Behörden der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) haben den auf Grund des § 2 erlassenen Anordnungen der Reichsregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit Folge zu leisten.

§ 4

Wer den von den obersten Landesbehörden oder den ihnen nachgeordneten Behörden zur Durchführung dieser Verordnung erlassenen Anordnungen oder den von der Reichsregierung gemäß § 2 erlassenen Anordnungen zuwiderhandelt oder wer zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird, soweit nicht die Tat nach anderen Vorschriften mit einer schwereren Strafe bedroht ist, mit Gefängnis nicht unter einem Monat oder mit Geldstrafe von 150 bis zu 15000 Reichsmark bestraft.

Wer durch Zuwiderhandlung nach Abs. 1 eine gemeine Gefahr für Menschenleben herbeiführt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten und, wenn die Zuwiderhandlung den Tod eines Menschen verursacht, mit dem Tode, bei mildernden Umständen mit Zuchthaus nicht unter zwei Jahren bestraft. Daneben kann auf Vermögenseinziehung erkannt werden.

Wer zu einer gemeingefährlichen Zuwiderhandlung (Abs. 2) auffordert oder anreizt, wird mit Zuchthaus, bei mildernden Umständen mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft.

§ 5

Mit dem Tode sind die Verbrechen zu bestrafen, die das Strafgesetzbuch in den §§ 81 (Hochverrat), 229 (Giftbeibringung), 307 (Brandstiftung), 311 (Explosion), 312 (Überschwemmung), 315 Abs. 2 (Beschädigung von Eisenbahnanlagen), 324 (gemeingefährliche Vergiftung) mit lebenslangem Zuchthaus bedroht.

Mit dem Tode oder, soweit nicht bisher eine schwerere Strafe angedroht ist, mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus bis zu 15 Jahren wird bestraft:

1. Wer es unternimmt, den Reichspräsidenten oder ein Mitglied oder einen Kommissar der Reichsregierung oder einer Landesregierung zu töten oder wer zu einer solchen Tötung auffordert, sich erbietet, ein solches Erbieten annimmt oder eine solche Tötung mit einem anderen verabredet;

2. wer in den Fällen des § 115 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (schwerer Aufruhr) oder des § 125 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (schwerer Landfriedensbruch) die Tat mit Waffen oder in bewußtem und gewolltem Zusammenwirken mit einem Bewaffneten begeht;

3. wer eine Freiheitsberaubung (§ 239 des Strafgesetzbuchs) in der Absicht begeht, sich der Freiheit Beraubten als Geisel im politischen Kampfe zu bedienen.

§ 6

Diese Verordnung tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. Februar 1933.

Der Reichspräsident
von Hindenburg
Der Reichskanzler
Adolf Hitler
Der Reichsminister des Innern
Frick
Der Reichsminister der Justiz
Dr. Gürtner