

Herzversagen der Demokratie

Vor neunzig Jahren begann die Aushöhlung der parlamentarischen
Rechtsetzung in der Weimarer Republik

PHILIPP AUSTERMANN

Geboren 1978 in Brunsbüttel, Professor für Staats- und Europarecht, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl.

In welchem Verhältnis stehen Legislative und Exekutive zueinander? Hat die Letztere in Krisenzeiten immer die Oberhand; sollte sie immer – weil sie möglicherweise schneller handeln kann – die Oberhand haben? Diese Fragen stellten sich vor neun-

zig Jahren, als die Weltwirtschaftskrise das Deutsche Reich und viele andere Staaten auf das Äußerste forderte.

1931 war Heinrich Brüning Reichskanzler. Der eher asketische Zentrumspolitiker führte ein Minderheitskabinett, an dem neben seiner eigenen Partei deren „bayerische Schwester“, die Bayerische Volkspartei (BVP), sowie die linksliberale Deutsche Staatspartei und die rechtsliberale Deutsche Volkspartei beteiligt waren.

Die größte Partei, die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), war – auf ausdrücklichen Wunsch des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg – nicht in der Regierung vertreten. Die Regierungsparteien stellten nicht die Mehrheit im Reichstag. Um trotzdem Recht setzen zu können, griff Brüning auf ein Instrument zurück, das ihm die Weimarer Reichsverfassung (WRV) nach Meinung vieler damaliger Staatsrechtler bot: Die Regierung arbeitete Rechtsakte aus und ließ sie auf dem Verordnungswege vom Reichspräsidenten in Kraft setzen. Die Beteiligung der gewählten Volksvertretung, des Reichstages, war nicht erforderlich.

Die Grundlage für dieses Vorgehen bildete Artikel 48 Absatz 2 WRV, die „Diktaturgewalt“. Die Vorschrift lautete: „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reich 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 [...] Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.“ Von der Rechtsetzung (am Parlament vorbei) war nicht ausdrücklich die Rede. Jedoch legten die Rechtswissenschaft und die Staatspraxis die Vorschrift sehr weit aus. Sie verstanden auch wirtschaftliche Krisen als Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ sowie Rechtsverordnungen als „nötige Maßnahmen“.¹

In den ersten vier Jahren der neuen Republik hatte es diese Verfassungsinterpretation dem sozialdemokratischen Reichspräsidenten Friedrich Ebert ermöglicht, zügig die Vorschriften zu erlassen, die für die Überwindung der verschiede-

nen politischen und wirtschaftlichen Krisen erforderlich waren. Auf den Reichstag, in dem die demokratischen Parteien oftmals nur kurzlebige Bündnisse schlossen, kam es dann nicht an. Die Notverordnungen hatten in dieser Zeit also eine das System stabilisierende Wirkung. Als Gegenpol zur Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nach Artikel 48 Absatz 2 wies die Verfassung in Absatz 3 dem Reichstag das Recht zu, mit Mehrheit die Aufhebung von Notmaßnahmen zu verlangen. Von diesem Recht machte der Reichstag in den 1920er-Jahren keinen Gebrauch. Vielmehr waren die demokratischen Parteien durchaus zufrieden damit, dass das Staatsoberhaupt in Krisenzeiten das Heft des Handelns in die Hand nahm. Dies ersparte es den zumeist eng an ein bestimmtes weltanschauliches und gesellschaftliches Milieu gebundenen demokratischen Parteien, Kompromisse schließen zu müssen, die ihre Wählerschaft kaum gebilligt hätte. Beispielsweise war die SPD, die sich selbst als marxistische Partei verstand, in sozialen Fragen zu keinen Zugeständnissen an liberal-bürgerliche Parteien bereit, um keine Stimmen im Arbeitermilieu an die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) zu verlieren.

Während der fünf relativ „Goldenen Jahre“ der Weimarer Republik (1924–1929) erließ der Reichspräsident keine Verordnungen mehr. Der Reichstag nahm seine Aufgaben im angemessenen Umfang wahr. Den demokratischen Parteien gelang es, auch politisch schwierige Fragen zu lösen. Das Parlament erließ eine Vielzahl von Gesetzen, beispielsweise zum äußerst umstrittenen Young-Plan, der die Reparationspflichten des Reiches regelte, und das (zweite) Gesetz zum Schutze der Republik.

Doch mit der im Herbst 1929 einsetzenden Weltwirtschaftskrise änderte sich die Lage. Der Reichstag wurde ab Juli 1930 schrittweise zurückgedrängt und schleichend zugunsten der Exekutive entmachtet. Am Anfang dieser Entwicklung standen der Rücktritt der letzten Mehrheitsregierung unter Hermann Müller (SPD) und die Ernennung des bereits erwähnten Minderheitskabinetts Brüning. Die „Große Koalition“ unter Reichskanzler Müller war 1928 nur nach mehrmonatigen Verhandlungen überhaupt zustande gekommen. Sie hatte sich fortwährend gestritten und sich schließlich nicht auf notwendige Maßnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung (durch eine Anhebung des Beitrages um sehr moderate 0,25 Prozentpunkte) einigen können.

HINDENBURGS „RECHTSSCHWENK“

Reichspräsident Hindenburg war die Regierungsbeteiligung der SPD ohnehin ein Dorn im Auge gewesen.² Er hatte nichts unternommen, um die angeschlagene Regierung zu stützen. Nachdem Müller und sein Kabinett Ende März 1930 zurückgetreten waren, hatte Hindenburg den schon länger geplanten „Rechtsschwenk“ vollzogen. Er hatte Brüning vor dessen Ernennung zugesichert, seine Regierung notfalls mit Notverordnungen und Reichstagsauflösungen zu unterstützen.

Von diesen Zusagen machte der Reichskanzler schon bald Gebrauch. Die Reichsfinanzen litten infolge der verheerenden Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosigkeit hatte sich seit 1928 mehr als verdoppelt,³ die Steuereinnahmen waren

eingebrochen. Brüning wollte den Haushalt durch einen strikten Sparkurs sanieren. Zunächst gelang es ihm, auch die SPD mit ins Boot zu holen: Im April 1930 verabschiedete der Reichstag ein erstes Gesetzespaket, das Steuer- und Zollerhöhungen vorsah.

Als die Regierung im Mai 1930 weitere Gesetzentwürfe einbrachte, die zu erneuten Steuererhöhungen führen sollten, und die Regierung zu Kompromissen nicht bereit war, lehnte der Reichstag diese Gesetzentwürfe ab. Hindenburg setzte daraufhin die zuvor abgelehnten Regelungen umgehend – wie er es Brüning versprochen hatte – per Notverordnung in Kraft. Der Reichstag stimmte am 18. Juli 1930 für deren Aufhebung. Als Reaktion darauf löste der Reichspräsident am selben Tag das Parlament auf – wozu er jederzeit berechtigt war (Artikel 25 WRV) – und erließ eine Notverordnung, die Teilen der Bevölkerung die vom Reichstag abgelehnten und noch härtere finanzielle Lasten aufbürdete. Die Schuld an dieser Eskalation trugen das Staatsoberhaupt und sein Kabinett, nicht aber – wie es immer wieder zu lesen ist – der angeblich handlungsunfähige Reichstag.⁴

Die Neuwahl des Reichstags am 14. September 1930 brachte der Regierung Brüning keine parlamentarische Mehrheit. Sie stärkte nur die radikalen Parteien, allen voran die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP), die zur zweitstärksten Kraft wurde. Dennoch hätte es weiterhin eine demokratisch gesinnte Parlamentsmehrheit gegeben, hätte Hindenburg nicht die SPD immer noch aus der Regierung heraushalten wollen. Brüning blieb im Amt und nutzte nun immer stärker die Möglichkeiten des Artikels 48 Absatz 2 WRV. Seine Regierung

konzipierte Verordnungen, die Hindenburg dann in Kraft setzte.

Die Gesetzgebung verlagerte sich im Jahr 1931 mehrheitlich von der Legislative zur Exekutive. Hatten 1930 einer Handvoll Notverordnungen noch 98 Parlamentsgesetze gegenübergestanden, waren es 1931 mehr als vierzig Notverordnungen und 36 Parlamentsgesetze. Dieser Trend wurde nicht mehr umgekehrt: 1932 wurden rund sechzig Notverordnungen, aber nur noch fünf (!) Parlamentsgesetze erlassen.⁵ Der Reichstag setzte dieser Entwicklung nichts entgegen. Das Zentrum sah Brüning's Vorgehen als notwendig an. Die SPD duldet Brüning's Kurs, da sie die von ihr geführte Regierungskoalition im größten Reichsland Preußen (an der auch das Zentrum beteiligt war) nicht gefährden und zugleich die aufstrebende NSDAP von der Macht fernhalten wollte. Die demokratischen Parteien sicherten Brüning im Reichstag die Mehrheit und stimmten der Vertagung des Parlaments von April bis Oktober 1931 zu. Die Regierung musste deshalb weder Misstrauensanträge (Artikel 54 Satz 2 WRV) noch Anträge auf die Aufhebung von Notverordnungen (Artikel 48 Absatz 3 WRV) fürchten. Sie konnte „halbparlamentarisch“ regieren und den Reichstag nur dann „nutzen“, wenn es ihr genehm war.

Im Jahr 1931 erließ Hindenburg unter anderem mehrere Verordnungen zur Überwindung einer schweren Bankenkrise im Sommer des Jahres sowie – seit Juni – vier „Verordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“. Sie hatten Steuererhöhungen und starke finanzielle Einschnitte und Kürzungen, etwa der Beamtengehälter und Pensionen, zur Folge. Außerdem ermächtigten vier Verordnungen zur Bekämpfung von politischen Aus-

schreitungen zur Einrichtung von Sondergerichten, zum Verbot und zur Zensur von Druckwerken und Filmen sowie zu polizeilicher Haft bei bestimmten Vergehen.

FAKTISCHE ENTMACHTUNG

Mochten viele Regelungen auch geeignet sein, um die akute wirtschaftliche Krise, in der sich das Reich befand, und die stark steigende politisch motivierte Gewalt zu bekämpfen, waren sie doch so bedeutsam, dass die Regierung und der Reichspräsident zumindest die Diskussion darüber im Reichstag hätten anregen sollen. Doch das Gegenteil war der Fall: In mehreren Gesprächen legte Brüning Wert darauf, den Reichstag nicht zu befassen, ja nicht einmal eine Debatte stattfinden zu lassen. Beispielsweise setzte der Reichskanzler Gewerkschaftsvertretern bei einem Gespräch am 15. Juni 1931 „die außerordentlich ernste Wirtschafts- und Finanzlage auseinander, um darzutun, dass die Reichsregierung die Einberufung des Reichstags im gegenwärtigen Augenblick für unmöglich [halte]. Der Bestand der Notverordnung dürfe in keiner Weise in Zweifel gezogen werden, damit im In- und Ausland Vertrauen in die Stetigkeit der deutschen Verhältnisse erweckt werde. [...] Die Beruhigung sei ferner auch unerlässlich nötig, um der Reichsregierung die Inangriffnahme einer aktiven Reparationspolitik zu ermöglichen.“⁶

Die faktische Entmachtung der Volksvertretung und ihrer Gesetzgebungs- und Kontrollrechte höhle die Weimarer Demokratie aus. Wer sollte für sie streiten, wenn das Parlament als Verkörperung der

Volkssouveränität freiwillig gar nicht tagte, über die höchst unpopulären Sparmaßnahmen der Regierung nicht beriet und ihnen auch konzeptionell nichts entgegensetzte? Zweifel und Unmut innerhalb der demokratischen Parteien wurden nicht öffentlich sichtbar. Die Demokraten blieben nach außen hin bedenklich still. Weil es vielen Menschen so erschien, als ob der Weimarer Staat und die demokratischen Parteien für die im Land grassierende wirtschaftliche Not und die Angst vor sozialem Abstieg keine Lösung finden könnten, wandten sie sich den antidemokratischen und staatsfeindlichen Parteien NSDAP und KPD zu. Diese erzielten Wahlerfolge. Zugleich schrumpften die demokratischen Kräfte (und verloren in Reich und Ländern spätestens 1932 die Parlamentsmehrheit).

MAHNUNG AUS DER GESCHICHTE

Die Entmachtung des Reichstages bereitete der nationalsozialistischen Diktatur den Weg. Die wichtige Lehre der Ereignisse: Eine funktionierende Demokratie benötigt ein starkes Parlament. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat den Bundestag daher zu Recht mit viel

Macht ausgestattet. Eine Situation wie in der Endphase der Weimarer Republik ist nicht zu befürchten. Die Geschichte der Bundesrepublik belegt dies. Eine Mahnung aus den Geschehnissen des Jahres 1931 aber bleibt: Mag auch eine Notsituation als „Stunde der Exekutive“ angesehen und der Regierung zunächst die Initiative überlassen werden, so muss das Parlament das Regierungshandeln stets kritisch begleiten und auch eigene Vorschläge entwickeln. Auch in Krisen muss der Bundestag das „Herz der Demokratie“ bleiben.

¹ Vgl. nur Otto Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2. Auflage, 1923, S. 165 f.; Richard Grau: „Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten“, in: Gerhard Anschütz / Richard Thoma (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 1932, S. 277 ff.

² Hindenburg war 1925 nur gewählt worden, weil ihn neben den rechtsgerichteten Parteien auch die BVP unterstützte. Hätte sie Wilhelm Marx, den Kandidaten des Zentrums, unterstützt, wäre dieser überzeugte Demokrat Staatsoberhaupt geworden und die deutsche Geschichte womöglich anders verlaufen.

³ Sie lag im Jahresmittel 1930 bei 3,076 Millionen Menschen und damit bei rund fünfzehn Prozent; vgl. Heinz Hürten (Hrsg.): Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung, Band 9, 2018, S. 142.

⁴ Eingehend zum Geschehen und seinen Folgen Philipp Austermann: Der Weimarer Reichstag, 2020, S. 116 ff.

⁵ Vgl. Philipp Austermann, a. a. O., S. 210 mit weiteren Nachweisen.

⁶ Vgl. Akten der Reichskanzlei, Die Kabinette Brüning I und II (1930–1932), Band 2, 1982, Dokument Nr. 331.