

§ 1 Historische Betrachtung des staatlichen Umgangs mit Parteien

Bereits im Kaiserreich von 1871 bis 1918 waren Parteien im politischen Wettbewerb fest etabliert und bestimmten maßgeblich die Zusammensetzung der Volksvertretung mit. Trotz ihrer staatstragenden Funktion wurden Parteien von staatlicher Seite mit großem Misstrauen behandelt und waren bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland auch rechtlich kaum geschützt.

Dieses Kapitel soll einen Überblick über mögliche Handlungsalternativen gegen Parteien bieten, der sich an der historischen Vergangenheit Deutschlands orientiert. Es soll insbesondere ein Vergleich der damaligen Rechtsstellung von Parteien und des staatlichen Umgangs mit Parteien mit der aktuell geltenden Rechtslage ermöglicht und hierdurch zur Verständlichkeit der Hintergründe des besonderen Schutzes von Parteien in der Bundesrepublik beitragen werden. Denn während der Bundesrepublik lediglich ein überschaubarer Maßnahmenkatalog – namentlich dem Parteienverbot und dem Finanzierungsausschlussverfahren – zum Zwecke der unmittelbaren Bekämpfung staatsfeindlicher Parteien zur Verfügung steht, so griffen ihre historischen Vorgänger zu einer wesentlich breiteren Anzahl an Maßnahmen, um die Gefährdung der jeweils geltenden Staatsform durch Parteien zu minimieren.

A. Deutsches Kaiserreich von 1871 bis 1918

Durch die Verfassung des deutschen Kaiserreiches – und auch zuvor zur Zeit des Norddeutschen Bundes¹⁷ – wurde eine Volksvertretung als Teil der Legislative institutionalisiert. Parteien haben damit erstmals Einfluss auf die Staatsgewalt nehmen können und wurden deshalb auch von der stark monarchisch geprägten Herrschaftsordnung geduldet. Das Misstrauen des Staates gegenüber den Parteien war dennoch so hoch, dass unter Verwendung hoheitlicher Gewalt gegen unliebsame politische Strömun-

17 Die Verfassung des Norddeutschen Bundes war mit der des Deutschen Kaiserreiches bis auf wenige Ausnahmen identisch; so *Fenske*, Deutsche Parteiengeschichte, 1994, S. 104.

gen vorgegangen wurde. Die Staatsordnung zwischen 1871 und 1918 fällt in eine Epoche, in der durch das „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ – auch bekannt als „Sozialistengesetz“¹⁸ – die politischen Wirkmöglichkeiten einer Partei staatlich verringert werden sollten und der Staat selbst versuchte, den Parteienwettbewerb durch ein solches Unternehmen in seinem Sinne zu formen.

I. Rechtsstellung der Parteien

Durch die Konstituierung des Reichstages nach der Gründung des Norddeutschen Bundes 1866 und des Deutschen Reiches 1871 wurde das Repräsentativsystem eingeführt.¹⁹ Demnach waren die Abgeordneten des Reichstags gemäß Art. 29 RV die Vertreter des gesamten Deutschen Volkes und übten nach Art. 5 RV gemeinsam mit dem Bundesrat die Gesetzgebung aus. Dem Volk wurde dadurch die Möglichkeit eingeräumt, über den Reichstag repräsentativ an der Gesetzgebung des Reiches teil zu haben. Die Parteien waren im Kaiserreich faktisch existent und hatten für die Reichstagswahlen eine konstitutive Bedeutung.²⁰ Eine konkrete Erwähnung der Parteien in der Reichsverfassung sucht man dennoch vergeblich, weswegen ihnen keine verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheiten zustanden.

Die *sedes materiae* des Parteienwesens im Kaiserreich lag im (privaten) Vereinsrecht.²¹ Das damalige Vereinsrecht hob sog. „Wahlvereine“ als besonders qualifizierte Vereinigungen hervor und privilegierte sie rechtlich. Während politische Vereine sowohl auf landes-²² als auch bundesrechtlich

18 RGL. 1878, Nr. 34, S. 351 – 358.

19 Hierzu *Shirvani*, MIP 2006, 77 (77).

20 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Bismarck und das Reich, Bd. III, ³1988, S. 868.

21 *Nipperdey*, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961, S. 13.

22 Siehe z.B. die Verordnung vom 27. Januar 1851 des Großherzogtums Mecklenburg – Schwerin (Registrierungsblatt Nr. 7):

Die Abhaltung von öffentlichen Versammlungen zu politischen Zwecken oder die Bildung von Vereinen zu politischen Zwecken darf nur mit Genehmigung des Ministeriums des Innern geschehen.

Dasselbe ist ermächtigt, diejenigen jetzt vorhandenen politischen Vereine, von deren Wirksamkeit ein nachteiliger Einfluß auf die Ruhe und den inneren Frieden des Landes zu besorgen ist, sofort zu verbieten und alle zu deren Auflösung erforderlichen Maßregeln zu treffen.

cher²³ Ebene bedenklichen Restriktionen unterworfen waren²⁴, wurde den Wahlvereine eine großzügigere Freiheitssphäre gewährt. Die Wahlvereine waren lokale Organisationen, die sich ausschließlich für die Vorbereitung einer konkreten Wahl bildeten²⁵ und sich die Unterstützung eines bestimmten Kandidaten zum Ziel machten, indem sie diesen auf ihrer Wahl-liste führten und im Wahlkampf für ihn warben. Die Aktivität des Wahl-vereins war mit Abschluss des konkreten Wahlaktes beendet und somit zeitlich limitiert. Die Wahlvereine erschöpften sich in ihrer Funktion und ihrem Bestand in der konkret anstehenden Reichstagswahl. Im Unter-schied zu den Wahlvereinen waren die politischen Vereine auf Dauer ange-legte Ortsvereine, die charakteristisch eine andauernde Gesinnungs- und Aktionsgemeinschaft bildeten.²⁶ Aus den zunächst *ad hoc* gebildeten Wahl-vereinen bildeten sich die dauerhaften Ortskomitees, die dann als „erste in-stitutionalisierte Träger einer permanenten politischen Funktion der Part-eien“ fungierten.²⁷

Ob und in welchem Maße Parteien im Deutschen Kaiserreich überhaupt neben den Vereinen eigenständig rechtlich anerkannt waren, ist umstrit-ten.

So sieht *Ernst Rudolf Huber* die Reichsverfassung in einem Gesamtzu-sammenhang²⁸ und geht trotz der fehlenden Erwähnung in der Verfas-sungsurkunde des Deutschen Reiches von einer materiellrechtlichen Ver-fassungsimmanenz der Parteien aus.²⁹ Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien werde demnach aus den in Art. 20 RV festgelegten Wahl-grundsätzen hergeleitet, wonach der Reichstag aus allgemeinen, direkten

23 So das Bundesvereinsgesetz vom 13. Juli 1854. Dieses ordnete die Länder an, die notwendigen Maßnahmen zur Restriktion politischer Vereine zu treffen, insbeson-dere sich rechtliche Grundlagen dafür zu schaffen.

24 Dazu ausführlich *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereini-gungen, 1983, S. 29.

25 *Delius*, Das preußische Vereins- und Versammlungsrecht, 1891; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Bd. III, ³1988, S. 867.

26 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kai-serreichs, Bd. IV, ²1994, S. 7.

27 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kai-serreichs, Bd. IV, ²1994, S. 7.

28 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kai-serreichs, Bd. IV, ²1994, S. 5; auch *Zinn*, Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG im Rahmen der streitbaren Demokratie des Grundgesetzes, 1988, S. 17.

29 Folgend: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Bd. III, ³1988, S. 867 ff.

und geheimen Wahlen hervorgehe. Da die Wahlen ohne die Mitwirkung von Parteien nicht durchführbar wären, habe der Gesetzgeber die Parteien somit als konstitutiv für die Durchführbarkeit der Reichstagswahlen erachtet und durch die Einführung des Repräsentativsystems auch verfassungsrechtlich anerkannt. Die Schaffung des § 7 RWG³⁰ würde die Intention des Gesetzgebers, die Parteien in ihrer Funktion durch sogenannte „Wahlvereine“ zu stärken, verdeutlichen. So seien die Wahlvereine „Hilfsorgane der politischen Parteien“³¹ und hätten die Betätigung der Parteien in Bezug zu den Reichstagswahlen rechtlich abgesichert. Die hinter den Wahlvereinen stehenden Parteien haben diese aktiv für den Wahlkampf und für die aktive Agitation genutzt und sie damit zu ihrem Werkzeug gemacht. Durch die in § 17 RWG festgeschriebene Garantie der Wahlvereine wollte der Gesetzgeber den dahinterstehenden Parteien einen öffentlich-rechtlichen Status einräumen. *Ernst Rudolf Huber* zieht daraus den Schluss, dass aus der Gesamtheit der Normen aus dem bürgerlich-rechtlichen Vereinsrecht, dem öffentlichen Vereins- und Versammlungsrecht und dem Presserecht des Reichspreßgesetzes vom 7. Mai 1874³² eine „institutionelle Garantie des freien Parteiwesens“ abgeleitet werden könne.³³

Eine gegenläufige Auffassung vertritt *Thomas Schmidt*. Da das damalige Vereinsrecht zwar politische Vereine kannte, jedoch ihre besondere staatsmitwirkende Bedeutung nicht ausreichend berücksichtige, seien diese rechtlich nicht existent gewesen.³⁴ Nur die Wahlvereine seien rechtlich anerkannt und dienten ausschließlich der Gewährleistung der Reichstagswahl. Allerdings sei es nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen, mit § 17 RWG die Parteien rechtlich anzuerkennen, sondern ausschließlich die Durchführung der Wahl zu sichern. § 17 RWG sei deshalb keineswegs dem Parteien- oder Vereinsrecht, sondern dem Wahlrecht zuzuordnen. Die Wahlvereine stellten somit keine rechtliche Garantie für das Parteiwe-

30 So lautete § 17 RWG:

„Die Wahlberechtigten haben das Recht, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten.“

31 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Bd. III, ³1988, S. 867.

32 RGBl. 1874, Nr. 16, S. 65.

33 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 9.

34 Im Folgenden *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 361 ff.; dem folgend *Hettich*, Die Zulässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, 2015, S. 26.

sen dar, sondern erschöpften ihren Zweck und ihre Existenzberechtigung einzig in der Gewährleistung der Reichstagswahlen. Während ausschließlich die Betätigung der Parteien an den Wahlen durch die Wahlvereine rechtlich geschützt gewesen sei, sei jedwede parteiliche Tätigkeit außerhalb des Wahlkampfes den weitreichenden Exekutivbefugnissen aus dem öffentlichen Vereins- und Versammlungsrecht ausgesetzt und vor bundes- und landesrechtlichen Restriktionen weitestgehend ungeschützt. Bildlich trägt *Thomas Schmidt* vor, dass die für die Wahlagitation und die Organisation des konkreten Wahlkampfes zuständigen Wahlvereine durch § 17 RWG geschützt seien; der parteipolitische „Rumpf“, der sich in politischen Vereinen organisierte und hinter dem Wahlverein stand, jedoch uneingeschränkt den vereins- und versammlungsrechtlichen Restriktionen ausgesetzt sei. Weiter wird angeführt³⁵, dass nach Art. 4 Nr. 16 RV das Reich die Kompetenz für das Vereinswesen habe. Hätte das Reich Parteien verfassungsrechtlich anerkennen wollen, hätte es jederzeit von dieser Kompetenz Gebrauch machen können. Dies blieb jedoch aus. Stattdessen wurde durch das 1878 verkündete Sozialistengesetz³⁶ die Kompetenz zur Schwächung sozialdemokratischer Politik genutzt. Auch waren die vereinsrechtlichen Restriktionen auf Bundesebene weitaus strenger als manche landesrechtliche Einschränkung.

Beide Ansichten vermögen nur zum Teil zu überzeugen. *Ernst Rudolf Huber* ist insoweit zuzustimmen, dass den Parteien durch die Einführung des Repräsentativsystems in der Reichsverfassung eine gewisse verfassungsrechtliche Systemimmanenz zuerkannt wurde.³⁷ Auch wenn die Parteien in der Verfassungsurkunde nicht explizit erwähnt wurden, so ist es durchaus überzeugend, auf die materiellen Voraussetzungen abzustellen, die für die Durchführbarkeit eines in der Verfassung verankerten Prinzips notwendig sind. Ohne die Parteien, dies war dem Gesetzgeber auch bewusst, wäre die Einführung des Repräsentativsystems unmöglich gewesen, sodass zumindest eine objektive Bestandsgarantie der Verfassung entnommen werden kann.

Die Ausführungen von *Thomas Schmidt* in Bezug zur absoluten rechtlichen Nichtexistenz von Parteien überzeugen in dieser Hinsicht nicht. Der Begriff der Partei wird dabei zu eng definiert. Gerade hier ist es wichtig,

35 *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 34.

36 RGL. 1878, Nr. 34, S. 351 – 358.

37 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, 1994, S. 4f.; so auch *Shirvani*, MIP 2006, 77 (87).

die von der Reichsverfassung etablierte Rolle der Parteien zu berücksichtigen. *Thomas Schmidt* ist insoweit zuzustimmen, dass das Schutzgut des § 17 RWG das Repräsentativsystem und eben nicht die Parteien waren. Der Zweck des § 17 RWG erschöpfte sich jedoch entgegen seiner Auffassung nicht allein im Wahlrecht.³⁸ Durch die Wahlvereine, die die Einflussnahme von Parteien auf das Verfassungssystem ermöglichten, wollte der Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine aktive Teilnahme der Parteien am Repräsentativsystem schaffen. Hierin sah die Verfassung auch den alleinigen Zweck der Parteien. Die Reichstagswahl als Merkmal des Repräsentativsystems darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei dem damaligen System um eine konstitutionelle Monarchie gehandelt hat.³⁹ Auch wenn über den Reichstag der Einfluss des Volkes auf die Reichsgesetzgebung in erheblicher Weise gestärkt wurde, so war der Einfluss über die Reichsregierung auf die öffentlichkeitswirksame Diskussion und Ausgabenbewilligung beschränkt.⁴⁰ Die herrschende Staatsordnung hatte kein Interesse, den Parteien eine über die Ermöglichung der Reichstagswahlen hinausgehende rechtliche Bedeutung einzuräumen und ihnen insbesondere subjektive Abwehrrechte gegen den Staat selbst zu gewähren. Bestimmte Parteien mit revolutionären Gesinnungen sollten schnellstmöglich beseitigt werden können, um die konstitutionelle Monarchie nicht zu gefährden. Dies erklärt auch, weshalb der Reichsgesetzgeber nicht von seiner Kompetenz nach Art. 4 Nr. 16 RV Gebrauch gemacht hat, um Parteien final eine gesonderte Stellung einzuräumen. Die damalige rechtliche Privilegierung von Wahlvereinen gegenüber politischen Vereinen sorgte dafür, wie *Thomas Schmidt* zutreffend ausführt, dass die Wahlvereine vor administrativer Willkür geschützt wurden und damit ein weitgehend störungsfreier Ablauf der Reichstagswahlen gewährleistet war.⁴¹ Hierin lag jedoch auch, wie bereits erwähnt, der alleinige Zweck der Parteien nach der Vorstellung der Reichsverfassung. Die Betätigung in ihrem verfassungsrechtlich festgelegten Bereich der Reichstagswahl sollten die Parteien ungestört wahrnehmen können. Der Organisation in den politischen Vereinen stand der Gesetzgeber jedoch gerade kritisch gegenüber.⁴² Somit sollte durch die

38 So *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 34.

39 Zu dem Begriff der konstitutionellen Monarchie: *Kimminich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, ²1987, S. 327.

40 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte, ²1987, S. 431.

41 *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 34.

42 *Shirvani*, MIP 2006, 77 (77).

Wahlvereine nur der eigentliche Sinn der Parteien geschützt werden. Eine darüberhinausgehende Organisation sah der Gesetzgeber als Gefahr an und schaffte die Bedingungen für ein schnelles und möglichst effizientes Eingreifen. Dies erklärt auch, weshalb das Sozialistengesetz das Mandat sowie das aktive und passive Wahlrecht der sozialdemokratischen Abgeordneten nicht tangierte.

Der Gesetzgeber erkannte durch die Einführung des Repräsentativsystems die Parteien als verfassungsimmanente Institution an. So wie *Ernst Rudolf Huber* von einer „institutionellen Garantie des freien Parteiwesens“ zu sprechen⁴³, geht jedoch angesichts der Restriktionsmöglichkeiten auf Reichs- und Landesebene eindeutig zu weit.⁴⁴ Der Gesetzgeber räumte den Parteien aufgrund des revolutionären Gedankenguts und der von ihnen ausgehenden abstrakten Gefahr bewusst eine schwache, allerdings dennoch objektivrechtlich existente rechtliche Stellung ein. Nach der Reichsverfassung musste es zwar Parteien geben, eine besondere subjektiv-rechtliche Position der einzelnen Parteien gegen den Staat kannte die Verfassung allerdings nicht. Ohne subjektive Abwehrrechte gegenüber dem Staat kann es kein freies Parteiwesen geben, da staatlichen Eingriffen in die Betätigungssphäre der Partei keine subjektive Rechtsposition entgegengehalten werden könnte. Man kann somit eine objektiv-rechtliche Institutsgarantie der Parteien annehmen, eine institutionelle Garantie des *freien Parteiwesens* angesichts der fehlenden subjektiven Rechtspositionen hingegen nicht.

II. Das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878

Nach zwei erfolglosen Attentaten auf Kaiser *Wilhelm I.*⁴⁵ kam es am 21. Oktober 1878 zum Erlass des Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie, welches allgemein als „Sozialistengesetz“ bezeichnet wurde. Die Sozialdemokratie wurde gesellschaftlich als staatsgefährdende politische Strömung angesehen, welche durch das als Einzelfallgesetz erlassene Sozialistengesetz eingedämmt werden sollte. Es

43 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 9.

44 So auch *Shirvani*, MIP 2006, 77 (87).

45 Das Erste war das sog. *Hödelsche* Attentat am 11. Mai 1878, das Zweite das *Nobilingsche* Attentat am 2. Juni 1878. Das erste Attentat überlebte der Kaiser unverletzt, beim Zweiten wurde er so schwer verletzt, dass er für mehrere Monate seiner Arbeit als Staatsoberhaupt nicht nachgehen konnte.

handelte sich hierbei schlechthin um eine Maßnahme des Verfassungsschutzes durch den Gesetzgeber.⁴⁶

Der formelle Gesetzgeber entschied über die Pönalisierung politischer Strömungen und war in seiner Entscheidungsgewalt nicht begrenzt, sodass die parlamentarische Mehrheit über die Kategorisierung von „unerwünschten“ Parteien und politischen Strömungen willkürlich entscheiden konnte. Die entscheidende Instanz war somit stark politisch geprägt und ließ insoweit Neutralität missen. Doch nicht nur die Entscheidung über die staatliche Bekämpfung einer bestimmten politischen Richtung, sondern auch die Art und Weise des Vorgehens sind mit dem neuzeitigen Demokratieverständnis unvereinbar. Das Sozialistengesetz sah eine Reihe von Befugnissen für die Behörden vor, um gegen die – aus Sicht des Gesetzgebers existenten – Bedrohung durch sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische gesellschaftliche Strömungen vorzugehen.

Dabei setzte das Sozialistengesetz zwei Tatbestandsmerkmale voraus, die für eine Maßnahmenenergreifung notwendig waren. Zum einen mussten die Vereinigungen, Versammlungen oder Druckschriften im Dienste der sozialdemokratischen, sozialistischen oder kommunistischen Bestrebung stehen und zum anderen den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung bezwecken.⁴⁷ Das Gesetz stellte somit auf die Gesinnung und die Gefährlichkeit für die Staats- und Gesellschaftsordnung ab und war damit auch im weiten Sinne dem materiellen „Verfassungsschutz“ zuzuordnen.

Nach dem Sozialistengesetz wurde der zuständigen Behörde bei der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahmen (bis auf die Anordnung des „kleinen Belagerungszustandes“ nach § 28 SozG) kein Ermessen eingeräumt. Die Behörden waren mithin verpflichtet, bei Erfüllung des Tatbestandes die konkreten Maßnahmen auszuführen, womit die Rechtsfolgen gebundene Entscheidungen der Verwaltung darstellten⁴⁸ und der gesetzgeberische Wille zur entschlossenen Bekämpfung der Sozialdemokratie besonders zum Ausdruck kam. Allerdings stand ihnen bei der Auslegung der normativen Voraussetzungen ein gewisser Einschätzungsspiel-

46 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 1158.

47 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 1160.

48 Siehe §§ 1, 9, 11, 16 SozG. Die Formulierung „sind“ schließt ein behördliches Ermessen aus.

raum zu.⁴⁹ Das Sozialistengesetz sah präventive und repressive Befugnisse zur Bekämpfung „verfassungsfeindlicher“ Bestrebungen vor. Zu den präventiven Maßnahmen gehörten unter anderem nach § 1 SozG ein Vereinsverbot, nach § 9 SozG ein Versammlungsverbot, nach § 11 SozG das Verbot von Druckschriften, nach § 16 SozG das Verbot von Beitragssammlungen und nach § 28 SozG die Verhängung eines „kleinen Belagerungszustands“⁵⁰. Obwohl eine staatliche Parteienfinanzierung zu diesem Zeitpunkt nicht existent⁵¹ und aufgrund des staatlichen Misstrauens gegenüber Parteien wohl auch politisch undenkbar war, verstand der Gesetzgeber durch das Verbot der Beitragssammlung den politischen Wettbewerb zum Nachteil sozialdemokratischer Strömungen zu verändern. Angesichts der Existenz weiterer Maßnahmen mit weitaus höherer Intensität wird allerdings deutlich, dass die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Aktivität nur einen kleinen Bestandteil des gegen die Sozialdemokratie gerichteten Gesamtkonzeptes darstellt und zu dieser Zeit als eine der „mildereren“ Maßnahmen eine eher untergeordnete Bedeutung einnahm.

Als repressive Maßnahmen sah das Sozialistengesetz Geld- und Freiheitsstrafen nach §§ 17 – 20 SozG, Aufenthaltsbeschränkungen nach § 22 SozG und die Untersagung eines Gewerbebetriebs nach §§ 23, 24 SozG vor. Während der Adressat der präventiven Maßnahmen die sozialdemokratische Vereinigung als juristische Person war, richtete sich der repressive Befugnis-katalog gegen deren Anhänger. Die politische Aktivität des Einzelnen wurde sanktioniert und somit zusätzlich durch staatliches Handeln unattraktiv gestaltet.

Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen des Sozialistengesetzes waren zwar vorgesehen, vermochten einen effektiven Rechtsschutz allerdings nur unzureichend zu gewährleisten. Das Sozialistengesetz schloss in seinem gesamten Regelungswerk den Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit aus

49 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 1161.

50 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, ²1994, S. 1163, Fn. 29: Umgangssprachlich wurde die Maßnahme nach § 28 SozG „kleiner Belagerungszustand“ genannt. Diese Maßnahme ermöglichte die Verhängung eines Ausnahmezustandes über einen bestimmten Bezirk. In diesem konnten dann Versammlungen unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt, das öffentliche Verbreiten von Druckschriften und der Aufenthalt von Personen im Bezirk untersagt und der Besitz und die Einführung von Waffen verboten oder beschränkt werden. § 28 SozG war die einzige Maßnahme, bei der der zuständigen Behörde ein Ermessen eingeräumt wurde.

51 Siehe zu den Anfängen der staatlichen Parteienfinanzierung § 3 A. I.

und setzte speziell für das Vereinsverbot (§ 8 SozG) und dem Verbot der Druckschriften (§ 13 SozG) nach § 26 SozG als erste und ausschließliche Rechtsbehelfsinstanz eine besondere Kommission ein, die aus insgesamt neun Mitgliedern, wovon vier aus der Mitte des Bundesrats gewählt wurden und die fünf weiteren Mitglieder Richter der obersten Reichsgerichte waren, bestand. Auch lagen nach § 8 Abs. 2 SozG und nach § 13 Abs. 3 SozG die Beschwerdefristen zur Kommission bei lediglich einer Woche. Die Beschwerde hatte auch keine aufschiebende Wirkung und die Kommission konnte gem. § 27 Abs. 1 S. 5 SozG nach freiem Ermessen endgültig über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme entscheiden. Nach Ablauf der Frist oder endgültigen Entscheidung der Kommission war die Maßnahme insgesamt bestandskräftig und unanfechtbar. An die Bestandskraft der Maßnahme konnten dann weitere belastende Maßnahmen, die mangels geeigneten Rechtsbehelfs ab dem Zeitpunkt ihrer Anordnung unanfechtbar waren, geknüpft werden, wie beispielsweise die „Unbrauchbarmachung“ von Druckschriften nach § 14 Abs. 1 S. 3 SozG. Gegen die außer den in §§ 8 und 13 SozG vorgesehenen Maßnahmen präventiven Charakters war nur die Beschwerde zur Aufsichtsbehörde statthaft, welche insofern auch ausschließlich über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu entscheiden hatte.⁵² Repressive Maßnahmen gegen Anhänger der Sozialdemokratie konnten mit den Rechtsbehelfen der damals geltenden Strafprozessordnung angefochten werden.⁵³

Vor Maßnahmen auf Grund des Sozialistengesetzes waren die Abgeordneten des Reichstages geschützt. Diese wurden in ihrem aktiven und passiven Wahlrecht sowie ihrer parlamentarischen Tätigkeit nicht eingeschränkt. Die Immunität der Abgeordneten nach Art. 31 RV blieb von den Maßnahmen des Sozialistengesetzes unangetastet. Eine Entziehung der Mandate von sozialdemokratischen Abgeordneten konnte über das Sozialistengesetz nicht erreicht werden.⁵⁴ Durch die Unterdrückung sozialdemokratischer Organisationen unter Wahrung der parlamentarischen Rechte der sozialdemokratischen Abgeordneten ging, entgegen dem Zweck des Sozialistengesetzes, die Sozialdemokratie gestärkt aus dieser Zeit der Unterdrückung hervor. So gewannen die Sozialdemokraten in der Phase der gezielten staatlichen Repression fortlaufend Anhänger und Wählerstim-

52 Siehe z.B. § 7 Abs. 6 SozG.

53 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, 21994, S. 1163.

54 *Ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, 21994, S. 1160.

men. Als 1890 das Sozialistengesetz zeitlich auslief und nicht verlängert wurde, konnten die Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen fast 1,5 Millionen Stimmen für sich gewinnen.⁵⁵

Das Sozialistengesetz deklarierte eine gesamte politische Strömung als staatsfeindlich und verlieh der Exekutive aus diesem Grund weitreichende Befugnisse zur „Abwehr“ dieser Gefahr, gegen die es einen nur überschaubaren Rahmen an Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnete. Vergleichbar mit der heutigen Rechtslage⁵⁶ setzte das Sozialistengesetz zwar auch ein konkretes Streben nach einem Umsturz der bestehenden Gesellschafts- und Verfassungsordnung voraus, weshalb es materiell auch eine Maßnahme des Staatsschutzes darstellte. Dennoch setzte eine solche Maßnahme tatbestandlich zusätzlich voraus, dass die Umsturzbestrebungen von einer *sozialdemokratischen* Organisation ausgingen. Das Sozialistengesetz stellte nicht nur auf ein staatsgefährdendes Handeln, sondern darüber hinaus auch auf die politische Gesinnung des „Gefährders“ ab. Die Maßnahmen nach dem Sozialistengesetz waren zwar für die betroffenen Parteien einschneidend und auch Rechtsschutzmöglichkeiten waren kaum vorhanden, im Ergebnis verfehlte das Sozialistengesetz jedoch seinen Zweck. Obwohl eine ganze politische Strömung von Staatswegen als „staatsfeindlich“ und dadurch zum Adressaten einer repressiven Politik erklärt wurde, gingen die Sozialdemokraten gestärkt und als Sieger des politischen Machtkampfes hervor.

III. Kaiserliches Beamtenrecht und Parteien

Das Kaiserreich ergriff nicht nur Maßnahmen nach dem Sozialistengesetz, um die unliebsame sozialdemokratische Strömung im Reich zu bekämpfen, sondern sah darüber hinaus auch dienstrechtliche Konsequenzen vor, sofern ein Staatsbediensteter sich in einer unliebsamen Partei betätigte. Diese dienstrechtlichen Folgen wurden maßgeblich durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte geformt. Bereits in den 1880er und 1890er mussten sich die Verwaltungsgerichte mit der Vereinbarkeit der beamten-

55 Lösche, Kleine Geschichte der deutschen Parteien, 1993, S. 57.

56 Vgl. maßgeblich die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut des Parteiverbots in Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ⁸2018, Art. 21 Rn. 160 ff.; Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ⁷2018, Art. 21, Rn. 224 ff.; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 519.

rechtlichen Dienstpflichten und einer parteipolitischen Betätigung befassen.⁵⁷

Die Betätigung in einer als „staatsfeindlich“ geltenden Partei, insbesondere der SPD, war mit der Beamten-tätigkeit unvereinbar und stellte insofern ein Dienstvergehen dar, welches disziplinarrechtliche Maßnahmen zur Folge haben konnte. Ob eine politische Betätigung in einer Partei als Dienstvergehen gewertet wurde, hing maßgeblich davon ab, ob die Partei, in der sich der Beamte außerdienstlich betätigte, auf dem „Boden der bestehenden Rechts- und Staatsordnung stand“ oder gegen die „Grundlagen der Rechts- und Staatsordnung ankämpfte“⁵⁸. Insofern fand bereits im Kaiserreich eine staatliche Kategorisierung von Parteien statt, die jeweils Vor- wie auch Nachteile für einzelne Parteimitglieder und damit mittelbar auch für die Partei selbst begründen konnten. Der Disziplinarsenat des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes urteilte, dass ein Beamter in seiner außerdienstlichen politischen Tätigkeit grundsätzlich befugt sei, die Auffassung der Regierung zu bekämpfen, solange die Grenzen des achtungswürdigen Verhaltens gewahrt blieben, deren Befolgung zu den beamtenrechtlichen Dienstpflichten gehörte.⁵⁹ Eine Betätigung in der SPD sei allerdings grundsätzlich als beamtenrechtliche Pflichtverletzung zu werten, da die SPD eine Partei sei, „die notorisch die Grundlagen der bestehenden Rechts- und Staatsordnung bekämpft und, sofern sie die Macht zur Verwirklichung ihrer Ziele hätte, bis zu deren Erreichung auf gesetzmäßigem Wege schwerlich warten würde“⁶⁰. Der SPD wurde somit die Zielsetzung eines gewaltsamen Umsturzes unterstellt, weshalb eine geringere staatliche Toleranzschwelle als bei anderen Parteien zur Anwendung kam. Obwohl nicht ausdrücklich durch die Rechtsprechung festgestellt, lässt sich aus der Gänze der Gerichtsentscheidungen schließen, dass bei einer Betätigung in der SPD der Beamte zwingend aus dem Amt zu entlassen war und dem Dienstherrn insoweit kein Ermessen zustand.⁶¹ Das Sozialistengesetz delegitierte die Teilnahme der Sozialdemokraten am politischen Meinungskampf, indem

57 Siehe dazu *Ule*, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 113, 125 f.

58 *Ders.*, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 113, 125.

59 Preußisches OVG, Urt. v. 25.06.1887, Reger Bd. 8, S. 312 f.; siehe auch *Ule*, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 113, 125.

60 Preußisches OVG, Urt. v. 29.01.1897, Reger Bd. 17, S. 348.

61 *Ule*, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 113, 125 f.; PrOVGE, 56, 229 ff.; PrOVGE 58, 447 f.; PrOVGE 63, 468 ff.; PrOVGE 66, 437 (439 ff.).

es sich insbesondere gegen die politische Kommunikation und den Bestand sozialdemokratischer Organisationen richtete. Darüber hinaus erstreckte sich der „Staatsschutz“ des Kaiserreiches auch auf das Beamtenrecht und gewährte den Staatsbediensteten zwar die Freiheit der kontroversen Gedanken und deren Äußerung, allerdings keine Betätigung in einer als „staatsfeindlich“ wahrgenommenen Partei – namentlich der SPD.

B. Verfassungsfeindliche Parteien in der Weimarer Republik

Nachdem das Deutsche Kaiserreich im Ersten Weltkrieg im Jahr 1918 am Rande der Kapitulation stand, entwickelte sich aus der Kriegsmüdigkeit der deutschen Bevölkerung ein Drängen nach einer Demokratisierung des Deutschen Reiches.⁶² Nach revolutionären Bewegungen im ganzen Staatsgebiet wurde schließlich am 14. August 1919 die Weimarer Reichsverfassung⁶³ verkündet. Die Weimarer Republik ging zeitlich der durch den Nationalsozialismus bedingten Katastrophe des Zweiten Weltkriegs vor. Zu ihrer Zeit musste sich die junge Republik gegen Umsturzbestrebungen aus verschiedensten politischen Richtungen erwehren und hatte sich insoweit auf eine Umgangsart mit staatsfeindlichen Parteien und deren Anhängern festzulegen. Im Folgenden wird die Rechtsstellung der Parteien in der Weimarer Republik dargestellt und die Maßnahmen des Staates zur Abwehr der von den Parteien ausgehenden Gefahren für die bestehende Staatsordnung untersucht werden. Der Staatsschutz während der Weimarer Republik – insbesondere in der Form des Gesetzes zum Schutze der Republik⁶⁴ – konnte letzten Endes die seit 1919 geltende Staatsform nicht schützen.

I. Rechtliche Stellung der Parteien

Durch das Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung wurde die „normative Enthaltksamkeit“⁶⁵ der Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches zu Parteien aufgehoben. In Art. 130 Abs. 1 WRV wurden die Parteien erst-

62 So *Kimminich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, ²1987, S. 478.

63 RGBl. 1919, S. 1383 ff.

64 RGBl. I, 1922, S. 585-590.

65 Siehe zum Begriff im Bezug zur Parteienfinanzierung *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 406.

malig im Wortlaut einer Verfassungsnorm berücksichtigt.⁶⁶ Durch die Vorschrift sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die durch das Parlament (und damit mittelbar durch die Parteien) eingesetzten Beamten nicht deren politischen Einfluss unterliegen sollten.⁶⁷ Adressaten waren gleichwohl alle Beamte, unabhängig von der Art ihrer Berufung.⁶⁸ Rechte und Pflichten oder eine sonstige subjektive Rechtsposition der Parteien konnten aus Art. 130 WRV indessen nicht abgeleitet werden. Aus Art. 130 WRV erfolgt lediglich eine formelle Erwähnung in der Verfassungsurkunde, was den Schluss zulässt, dass der Gesetzgeber die Parteien als Institutionen erkannte und sich ihrer Existenz bewusst war.

Ähnlich wie zur Zeit des Deutschen Kaiserreichs wurde aus dem in Art. 1, 20, 22 WRV verankerten Repräsentativsystem eine objektive Bestandsgarantie für Parteien hergeleitet.⁶⁹ Die Existenz von Parteien – wie schon im Kaiserreich⁷⁰ – wurde durch die Staatsformwahl vorausgesetzt, damit die Erstellung von Wahllisten als indisponibler Beitrag zur Durchführung der Reichstagswahl sichergestellt werden konnte. Durch die „Demokratisierung“ der Staatsordnung und die damit zusammenhängende Stärkung der parlamentarischen Rechte im Wege der Novemberrevolution haben die Parteien zumindest mittelbar eine gewisse Kontrolle über und Einflussmöglichkeit auf die Reichsregierung erhalten und somit gegenüber ihren „Vorgängern“ aus der Kaiserzeit ihre Macht ausbauen können. So war die Regierung auf den Rückhalt des Parlamentes angewiesen und musste nach Art. 54 WRV zurücktreten, wenn der Reichstag ihr durch einen Beschluss das Vertrauen entzog.⁷¹

Eine weitere Besonderheit der Weimarer Reichsverfassung gegenüber der *Bismarck'schen* war die Gewährleistung von Grundrechten. Subjektive Abwehrrechte, die der Einzelne dem Staat entgegenhalten konnte, fanden somit erstmals Einzug in die Verfassungsordnung des Deutschen Reiches.

66 So heißt es in Art. 130 I WRV: Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

67 Vgl. *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, ¹⁴1933, Art. 130 Nr. 1; *Radbruch*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, Bd. 1, S. 285, 289.

68 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, ¹⁴1933, Art. 130 Nr. 1.

69 *Radbruch*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, Bd. 1, S. 285, 290 f.; ähnlich bezüglich des Kaiserreichs *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik*, Bd. III, ³1988, S. 867 ff.

70 Siehe § 1 A.

71 Ähnlich wie das Misstrauensvotum nach Art. 67 GG.

Der Gewährleistungsbereich der Grundrechte erstreckte sich auch auf das politische Vereinswesen, und räumte dem Einzelnen auch in diesem Rahmen notwendige Rechtspositionen ein. So waren insbesondere die Bildung von, der Beitritt zu und das Verbleiben in Vereinen – nicht jedoch die Teilnahme an der vereinspezifischen Betätigung⁷² – durch Art. 124 WRV⁷³ verfassungsrechtlich geschützt. Die damals herrschende Staatsrechtslehre hielt Art. 124 WRV für ein Individualrecht⁷⁴ und verstand Parteien auch als „Vereine oder Gesellschaften“ im Sinne des Grundrechts, weshalb erstmalig parteibezogene Rechte etabliert wurden⁷⁵. Nur die Personen, die hinter den Vereinen standen, konnten sich auf das Grundrecht berufen, mangels einer Regelung wie Art. 19 Abs. 3 GG jedoch nicht die Vereine selbst. Art. 124 WRV gewährte allen Mitgliedern einer Partei – und somit faktisch der Partei an sich – einen umfassenden Schutz vor Maßnahmen der Exekutive; speziell vor polizeilichen Maßnahmen⁷⁶, im weiteren Sinne auch vor sämtlichen Akte der öffentlichen Gewalt.⁷⁷

Trotz des Freiheitsbereiches des Art. 124 WRV waren die Parteien nicht umfassend vor Maßnahmen der Legislative geschützt. So war es dem Gesetzgeber nach Art. 76 WRV durch den Erlass sogenannter „verfassungs-

72 *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 7 Nr. 4 I.

73 Art. 124 WRV:

- (1) Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Für religiöse Vereine und Gesellschaften gelten dieselben Bestimmungen.
- (2) Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechts frei. Er darf einem Verein nicht aus dem Grunde versagt werden, daß er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt.

74 *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 36; *Waldecker*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 637, 643, mit der Ablehnung der Existenz von „Doppelgrundrechten“.

75 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, ¹⁴1933, Art. 124 Nr. 3.

76 So *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 37; *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, ¹⁴1933, Art. 124 Nr. 2, 3.

77 *Waldecker*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 637, 644.

transzendierender⁷⁸ Gesetze möglich, ohne Änderung des Verfassungswortlautes mit der Reichsverfassung im Widerspruch stehende, allerdings dennoch wirksame Gesetze zu erlassen.⁷⁹ Der Gesetzgeber unterlag bei Verfassungsänderungen keiner rechtlichen Einschränkung, solange die nach Art. 76 Abs. 1 WRV erforderliche Zweidrittel-Mehrheit gewahrt wurde.⁸⁰ Auch wäre im Vergleich zur Bundesrepublik eine stillschweigende Änderung des Grundgesetzes aufgrund von Art. 79 Abs. 1 GG nicht möglich.⁸¹ Dies ging sogar so weit, dass der Reichstag unbewusst, d.h. ohne den konkreten Willen die Verfassung zu ändern, ein verfassungstranszendierendes Gesetz erlassen konnte, solange bei der Abstimmung die nötige Zweidrittel-Mehrheit erreicht wurde.⁸² Das Reich verfügte in diesem Sinne über eine *plenitudo potestatis*, die nur in formeller Hinsicht durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit eingeschränkt wurde.⁸³ Materielle Grenzen von Verfassungsänderungen, wie heutzutage Art. 79 Abs. 3 GG vorsieht, existierten nicht.⁸⁴

Durch die gesetzgeberische Befugnis, nach Art. 76 WRV sogenannte „verfassungstranszendierende Gesetze“ zu erlassen, gewährte Art. 124 WRV den Parteien einen nur eingeschränkten Schutzbereich, der sein größtes „Schutzpotential“ vor Maßnahmen der Exekutive entfaltete. Darüber hinaus war der Reichspräsident nach Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV befugt, das Grundrecht aus Art. 124 WRV vorübergehend außer Kraft zu setzen und damit einhergehend auch die Exekutivgewalt gegenüber Parteien auszuweiten. Wie sich zeigte, nutzte der Reichspräsident seine durch Art. 48 Abs. 2 WRV konstituierten Befugnisse, um von radikalen Parteien ausgehenden Gefahren entgegenzutreten zu können. In den 1920ern wurden eine Reihe von Rechtsverordnungen und Gesetzen erlassen, die den Behör-

78 Zum Begriff siehe *Thoma*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 137, 153.

79 *Jellinek*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 182, 187.

80 *Thoma*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 1, S. 186, 193–194; a.A. *Schmitt*, Verfassungslehre, ¹⁰2010, S. 103.

81 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, ¹⁴1933, Art. 76 Nr. 3; *Stern*, Staatsrecht I, ²1984, S. 159; *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 79 Abs. 1 Rn. 19 m.w.N.

82 *Jellinek*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 182, 188.

83 *Thoma*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 137, 154.

84 A.A. *Schmitt*, Verfassungslehre, ¹⁰2010, S. 103, der Grundentscheidungen der Verfassung von der Dispositionsgewalt des Gesetzgebers als entzogen ansieht.

den Befugnisse zur Bekämpfung extremistischer Parteien einräumten und den „Staatschutz“ zum gesetzlichen Schutzgut erhoben.

II. Der Staatsschutz der Weimarer Republik

Die junge Republik versuchte sich gegen die radikalen politischen Kräfte im Land zu verteidigen, gewährte ihnen gleichzeitig allerdings auch weitgehende Freiheiten. So erließ der Reichspräsident *Friedrich Ebert* nach einer Reihe von tödlichen Anschlägen auf namhafte Politiker der Weimarer Republik Verordnungen, die dem Zwecke des Staats- und Verfassungsschutzes dienten, wobei sich insbesondere das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 WRV als ein durchaus geläufiges Mittel des Staatsschutzes erwies.⁸⁵ Nach der Ermordung von *Karl Gareis*⁸⁶ und *Matthias Erzberger*⁸⁷ wurde die „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 WRV vom 29. August 1921“ („Erzberger-Verordnung“)⁸⁸ und nach der Ermordung von *Walther Rathenau*⁸⁹ am 24.06.1922 die „Verordnung zum Schutz der Republik“ („Rathenau-Verordnung“)⁹⁰ erlassen. Am 23.07.1922 trat sodann das „Gesetz zum Schutz der Republik“⁹¹ in Kraft, welches den Regelungsgehalt der zuvor erlassenen Verordnungen nun gesetzlich einkleiden sollte, um den von ihnen ausgehenden Anschein einer diktatorischen Gewaltmaßnahme des Reichspräsidenten durch eine demokratische Legitimierung zu mindern.⁹²

In Bezug zur eigenen Staatsverwaltung, insbesondere dem Berufsbeamtentum, gewährte die WRV allerdings auch extremistischen Beamten weitgehende Gesinnungs- und Vereinigungsfreiheiten, womit die Mitglied-

85 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. VI, 1993, S. 688.

86 *Karl Gareis* war USPD-Führer und ein bayrischer Landtagsabgeordneter. Er wurde am 09. Juni 1921 ermordet.

87 *Matthias Erzberger* war Reichsfinanzminister und wurde am 26. August 1921 ermordet.

88 RGBl. 1921, I, S. 1239.

89 Zum Zeitpunkt seiner Ermordung am 24. Juni 1922 war er Reichsaußenminister.

90 RGBl. 1922, I, S. 521.

91 RGBl. 1922, I, S. 585.

92 Hierzu *Graf zu Dohna*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 1, S. 200, 204; *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, Einleitung S. XV; es sollte der Öffentlichkeit vermittelt werden, dass die Notstandsmaßnahmen des Reichspräsidenten nun durch ein parlamentarisches Verfahren demokratisch bestätigt worden seien.

schaft in einer radikalen Partei mit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst vereinbar sein konnte. Wie weit diese Freiheiten reichten, wird nachfolgend dargestellt werden, bevor auf die Notstandsverordnungen und das „Gesetz zum Schutz der Republik“ im Einzelnen eingegangen wird.

1. Staatsfeindliche Beamte

Eine Problemstellung, die auch noch heute zu Diskussionen anregt, stellte der staatliche Umgang mit politisch radikal eingestellten Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes dar. Die Weimarer Reichsverfassung garantierte in Art. 130 Abs. 2 WRV den Beamten eine Gesinnungs- und Vereinigungsfreiheit. Dies führte dazu, dass die damalige Rechtsprechung das Bekenntnis eines Beamten zu einer „staatsfeindlichen“ Partei für zulässig erachtete, eine Betätigung für dieselbe allerdings als Verstoß gegen die beamtenrechtlichen Pflichten qualifizierte, der zu einer disziplinarrechtlichen Entfernung aus dem öffentlichen Dienst führen konnte.⁹³ Staatsfeindliche Ideologien konnten Beamte somit vertreten, solange sich diese nicht durch ein aktives Tätigwerden niederschlugen. Ob die bloße Mitgliedschaft in einer „revolutionären“ Partei als Pflichtverletzung anzusehen war, blieb in der Rechtsprechung ungeklärt. Die wohl herrschende Auffassung in der Literatur negierte die Annahme einer Pflichtverletzung aufgrund der einfachen Zugehörigkeit zu einer radikalen Partei.⁹⁴

Da in der Weimarer Reichsverfassung keine Regelung wie Art. 21 Abs. 4 GG vorgesehen war, waren staatliche Stellen nicht gehindert, eine inhaltliche Bewertung der Parteiziele vorzunehmen und bestimmte Parteien als staatsfeindlich oder „revolutionär“ zu charakterisieren. Dies führte zu unterschiedlichen Entscheidungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Parteiziele mit der bestehenden Staatsordnung der Weimarer Republik. Aufgrund des Fehlens einer einheitlichen Instanz, die über die Frage der „Staatsfeindlichkeit“ entschied, konnten die Entscheidungen der Verwaltung und der Gerichte materiell auseinanderfallen. Durch die Freiheit der politischen Gesinnung war auch nicht gefordert, dass die Beamten eine

93 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, ¹⁴1933, Art. 130, S. 64 f. Nr. 2; *Maurer*, NJW 1972, 601 (601).

94 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, ¹⁴1933, Art. 124 S. 576 Nr. 3, Art. 130, S. 605 f. Nr. 3; *Maurer*, NJW 1972, 601 (601 f.).

Gewähr für ein jederzeitiges Eintreten für die bestehende Staatsordnung bieten mussten.⁹⁵ Die Weimarer Reichsverfassung enthielt – im Gegensatz zum Grundgesetz – keine Bestimmungen über einen materiellen Verfassungsschutz oder einen staatlichen Auftrag, die Grundwerte der Weimarer Reichsverfassung zu schützen.⁹⁶ Die Unterscheidung zwischen einem zulässigen Bekenntnis zu den Zielen einer staatsfeindlichen Partei und der unzulässigen Betätigung für eine staatsfeindliche Partei führte zu einer Duldungspflicht des Staates für politisch radikal eingestellte Beamte. Insofern wurden auch im eigenen Staats- und Verwaltungsapparat Personen geduldet, die aus eigener Überzeugung die Grundordnung der Republik ablehnten. Nur wenn die Schwelle zur aktiven Betätigung überschritten war, konnten disziplinarrechtliche Maßnahmen eingeleitet werden.

2. Verordnungen zum „Schutz der Republik“

Art. 48 Abs. 2 WRV ermächtigte den Reichspräsidenten, die „nötigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zu treffen. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung wurden als „Grundlage des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens, wie es sich im Rahmen der sozialen Gegebenheiten und der Naturgewalten abspielt“⁹⁷ verstanden. Schutzgut des Art. 48 Abs. 2 WRV war damit unter anderem auch die Sicherheit und der Bestand des Reiches sowie seine Verfassungsordnung.⁹⁸ Zu den in Art. 48 Abs. 2 WRV vorgesehenen „Maßnahmen“ gehörte auch der Erlass von Verordnungen mit Gesetzeskraft, die formelle Gesetze durchbrechen, abändern oder aufheben konnten.⁹⁹ Durch diese sogenann-

95 Anders in der Bundesrepublik, wo eine solche Verpflichtung in §§ 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG, 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG festgeschrieben wurde und über Art. 33 Abs. 5 GG als „hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums“ verfassungsrechtlich anerkannt ist, siehe dazu *Battis*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ⁸2018, Art. 33, Rn. 71.

96 Vgl. *Maurer*, NJW 1972, 601 (602).

97 So *Grau*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 2, S. 274, 278; siehe auch *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. VI, 1993, S. 699.

98 *Poetzsch-Heffter*, in: ders. (Hrsg.), Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, ³1928, Art. 48 WRV, Nr. 9 b).

99 Vgl. *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, ¹⁴1933, Art. 48, Nr. 13 b).

te „Diktaturgewalt“¹⁰⁰ nach Art. 48 Abs. 2 WRV war der Reichspräsident weiter ermächtigt, die in der Norm abschließend aufgezählten Grundrechte vorübergehend ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen.¹⁰¹ Durch die Befugnis, die Art. 118, 123 und 124 WRV außer Kraft zu setzen, verfügte der Reichspräsident über ein Mittel, die in einer Demokratie notwendigen Kommunikationsgrundrechte¹⁰² wirkungslos zu gestalten. Die Diktaturgewalt konnte auf diese Weise zur unmittelbaren staatlichen Einwirkung auf den politischen Wettbewerb verwendet werden. In dem Amt des Reichspräsidenten konzentrierten sich somit die Exekutivgewalt und die Befugnis der materiellen Rechtssetzung, was eine Besonderheit in der sonst rechtsstaatlich organisierten Staatsordnung darstellte.¹⁰³ Die Weimarer Republik konnte sich den Einflüssen der Kaiserzeit nicht vollständig entziehen.

Die Erzberger-Verordnung wurde zwar überparteilich formuliert, diente taktisch jedoch überwiegend dem Kampf gegen die rechte politische Strömung.¹⁰⁴ Sie erhob in ihrem § 4 u.A. die „Verfassung und die verfassungsmäßigen Einrichtungen des Reiches und seiner Länder“ zum Schutzgut. Allerdings nur insoweit, als die Gefährdung der Schutzgüter auf gewaltsame Art und Weise erfolgen sollte. Eine Beeinträchtigung oder Abschaffung der Verfassung und der verfassungsmäßigen Einrichtungen des Reiches waren auf friedlichem Wege nach wie vor geduldet und nicht Ziel staatlicher Präventionsmaßnahmen. Somit richtete sich der „Staatschutz“ der Verordnung nur gegen gewaltsame Umsturzbestrebungen und diente nicht der Präservierung der Staatsordnung an sich. Aufgrund der nur durch qualifizierte Mehrheitserfordernisse eingeschränkten Verfügungsgewalt des verfassungsändernden Gesetzgebers war aufgrund der Weimarer Reichsverfassung selbst die Beseitigung der bestehenden Staatsordnung auf „legalem Wege“ möglich.

100 Als „Diktaturgewalt“ wurde nach der allgemeinen Staatslehre die Befugnis des Reichspräsidenten nach Art. 48 WRV bezeichnet; vgl. *Pohl*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, Bd. I, S. 482, 498; *Grau*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, Bd. II, S. 274.

101 *Anschütz*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14.1933*, Art. 48, S. 288 f. Nr. 15.

102 Vgl. BVerfGE 27, 71 (81); BVerfGE 69, 315 (345 ff.); *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2018, Art. 20, Rn. 17.

103 *Grau*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, Bd. 2, S. 274, 275.

104 *Jasper*, *Der Schutz der Republik*, 1963, S. 36; *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung*, Bd. VI, 1993, S. 660.

Die Verordnung sah als Präventivmaßnahme vor allem die Einschränkung von Kommunikationsgrundrechten, wie der Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit aus Art. 118, 123 und 124 WRV¹⁰⁵ vor. Hierdurch sollte keine subtile Beeinflussung des politischen Wettbewerbs vollzogen, sondern die Legitimität der Teilnahme an dem politischen Meinungskampf unmittelbar abgesprochen werden. So konnten nach § 1 Erz-VO Druckschriften durch die zuständige Behörde verboten werden. § 2 Erz-VO ermächtigte zur Beschlagnahme von Druckschriften, § 3 Erz-VO stellte das Herausgeben, Verlegen, Drucken und Verbreiten der nach § 1 Erz-VO verbotenen Druckschriften unter Strafe. § 4 Erz-VO regelte das Verbot von Versammlungen und Vereinigungen während § 5 Erz-VO auf repressiver Ebene das Veranlassen einer nach § 4 Erz-VO verbotenen Veranstaltung und das Auftreten in dieser als Redner unter Strafe stellte. Hierdurch konnte das Verbreiten einer staatsfeindlichen Meinung nicht nur durch die Polizeibehörden verhindert, sondern darüber hinaus auch zur Abschreckung bestraft werden. Der Staat wollte eine ihm feindlich gesinnte politische Strömung insgesamt aus dem politischen Wettbewerb verbannen.

Der Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Erz-VO wurde in § 6 Erz-VO geregelt und enthielt deutliche Parallelen zum Sozialistengesetz. Demnach wurde als Rechtsbehelfsinstanz ein Ausschuss eingerichtet, dessen sieben Mitglieder vom Reichsrat aus dessen Mitte gewählt wurden. Betroffene konnten im Wege der Beschwerde gegen eine nach der Erzberger-Verordnung erlassene Maßnahme rechtlich vorgehen, wobei der Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hatte.

Nach § 1 Abs. 4 Erz-VO iVm. ihrer Ausführungsverordnung¹⁰⁶ waren neben dem Reichsinnenminister auch die örtlichen Polizeibehörden für die Anordnung der Maßnahmen zuständig. Die Ansiedelung der Zuständigkeit bei einem Reichsminister löste einen föderalen Konflikt aus, der im weiteren Verlauf erhebliche Auswirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung hatte und dazu führte, dass das Reich Kompetenzen an die Länder abtreten musste. Die bayerische Landesregierung sah die Verordnung als einen Eingriff in ihre Eigenstaatlichkeit an, kam aus diesem Grund Anordnungen des Reichsinnenministers nicht nach und ignorierte diese gezielt.¹⁰⁷ Nach Verhandlungen des Reiches mit dem Freistaat erging als

105 Diese Grundrechte konnte der Reichspräsident nach Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV zeitweise ganz oder teilweise außer Kraft setzen.

106 RGBl. 1921, I, S. 1250.

107 Ausführlich hierzu *Jasper*, Der Schutz der Republik, 1963, S. 43 ff. m.w.N.

Kompromiss eine neue Verordnung¹⁰⁸, nach deren § 4 die Zuständigkeit für den Erlass von Maßnahmen nach der Erzberger-Verordnung bei den Landeszentralbehörden angesiedelt wurde. Diese Verordnung trat nach deren § 10 an die Stelle der Verordnung vom 29. August 1921. Der Einfluss des Reiches auf die Landeszentralbehörden wurde insoweit begrenzt, dass der Reichsinnenminister lediglich ein Ersuchen stellen konnte, eine bestimmte Maßnahme zu erlassen. Bei einem Dissens zwischen dem Reichsinnenministerium und der Landeszentralbehörde sah § 7 Erz-VO einen eigens einzurichtenden Ausschuss vor, welcher um eine Entscheidung anzufragen war. Dadurch sollten die föderale Struktur des Reiches und die traditionelle Länderkompetenz des Polizeirechts gewahrt bleiben. Die Erzberger-Verordnung in ihrer zuletzt geänderten Fassung¹⁰⁹ wurde durch die Verordnung vom 23. Dezember 1921¹¹⁰ aufgehoben. Bis zur Ermordung von *Walther Rathenau* wurde vom Erlass einer ähnlich lautenden Verordnung abgesehen.

Nach der Ermordung *Walther Rathenaus* trat am 24. Juni 1922 die Verordnung zum Schutz der Republik¹¹¹ in Kraft, die sich ebenfalls gegen die rechte politische Strömung im Reich richtete. Der damalige Reichskanzler *Joseph Wirth* äußerte anlässlich der Ermordung *Rathenaus* die bis heute bekannten Worte: „*Da steht der Feind, der sein Gift in die Wunden eines Volkes träufelt. – Da steht der Feind – und darüber ist kein Zweifel: dieser Feind steht rechts!*“.¹¹²

Die sogenannte Rathenau-Verordnung wies einen ähnlichen Regelungsgehalt wie die vorangegangenen Verordnungen auf und sah erneut weitgehende Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte vor. Die Verordnung richtete sich nun gegen die „gesetzeswidrige Beseitigung der republikanischen Staatsform“ und „Gewalttaten gegen Mitglieder der früheren oder jetzigen Regierung des Reiches oder seiner Länder“. Die Änderung der Formulierung des Schutzzweckes von der „gewaltsamen Beseitigung der Verfassung und der verfassungsmäßigen Einrichtungen des Reiches und seiner Länder“ zu der „gesetzeswidrigen Beseitigung der republikanischen Staatsform“ hatte zur Folge, dass ein gewaltsames Vorgehen somit nicht mehr zwingend notwendig war.

108 RGL. 1921, I, S. 1271.

109 RGL. 1921, I, S. 1271.

110 RGL. 1921, I, S. 1664.

111 RGL. 1922, I, S. 521.

112 *Wirth*, RT-Protokoll, 25.06.1922, S. 8058.

Auf der Grundlage der „Rathenau-Verordnung“ konnten in konsequenter Fortführung der Regelungen der „Erzberger-Verordnung“ Versammlungen und Vereinigungen verboten, Druckschriften beschlagnahmt und damit zusammenhängende repressive Maßnahmen getroffen werden. Neu war nach § 6 Rath-VO allerdings die Errichtung eines Sondergerichtes. Als Rechtsbehelfsinstanz für Maßnahmen nach der Rathenau-Verordnung war nun der „Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik“ allein zuständig. Dieser wies eine Ähnlichkeit zu dem durch die Erzberger-Verordnung eingesetzten Ausschuss auf und sollte sowohl als Strafgericht für Straftaten nach § 5 Rath-VO als auch für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der nach der Verordnung erlassenen Maßnahmen zuständig sein. Der bayerische Widerstand gegen die Erzberger-Verordnung wirkte beim Erlass der Rathenau-Verordnung nach. Demnach wurde für die Maßnahmen der Verordnung die Zuständigkeit bei den Landeszentralbehörden angesiedelt. Der Reichsinnenminister konnte – so wie vorher auch – die Landeszentralbehörden lediglich um ein Tätigwerden ersuchen. Bei Uneinigkeiten zwischen dem Reichsinnenminister und der Landeszentralbehörde war in konsequenter Fortführung der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik für eine Entscheidung anzurufen, der insoweit den durch die Erzberger-Verordnung eingesetzten Ausschuss ersetzte und dessen Funktion übernahm. Anders als zuvor wurde das entscheidende Gremium nicht mehr vom Reichsrat, sondern durch den Reichspräsidenten besetzt, wodurch sich die Entscheidungsgewalt wieder etwas mehr zum Reich verlagerte.¹¹³ Am 29. Juni 1922 folgte eine weitere Verordnung¹¹⁴, die die Teilnahme an einer Vereinigung, deren Ziel die Ermordung von amtierenden und ehemaligen Regierungsmitgliedern war, unter Strafe stellte und die Strafbestimmungen der Rathenau-Verordnung in weiteren Teilen ergänzte.

Die Verordnungen vom 26. Juni 1922 und vom 29. Juni 1922 wurden durch Verordnung vom 23. Juli 1922¹¹⁵ aufgehoben. Grund war das Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz der Republik.¹¹⁶

113 Jasper, *Der Schutz der Republik*, 1963, S. 59.

114 RGBl. 1922, I, S. 532.

115 RGBl. 1922, I, S. 630.

116 RGBl. 1922, I, S. 585.

3. Das Gesetz zum Schutze der Republik

Die Reichsregierung wollte, um den Eindruck einer Diktatur durch den Reichspräsidenten zu vermeiden, den Regelungsinhalt der Verordnungen in ein formelles Gesetz einkleiden.¹¹⁷ Aus diesem Grund wurde am 23. Juli 1922 das „Gesetz zum Schutze der Republik“ (RSG) erlassen. Das RSG enthielt ähnliche Regelungen wie die vorangegangenen Verordnungen. Auch der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik blieb erhalten und war für die Verurteilung von Straftaten nach dem RSG und der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen nach dem RSG zuständig.¹¹⁸ Unverkennbaren Einfluss auf das RSG hatten die zahlreichen und teilweise erfolgreichen Attentate auf namenhafte Politiker der Weimarer Republik. So wurde nach § 1 Abs. 2 RSG allein *die Beteiligung* an einer Vereinigung mit lebenslanger Haft oder dem Tode bestraft, sofern die Bestrebungen der Vereinigung in der Tötung eines Mitglieds der Reichsregierung lagen, der Täter von diesen Bestrebungen Kenntnis hatte und eine Tötung begangen oder versucht worden war; dies stellte eine – auch für die damalige Zeit – besonders schwere Strafe dar.¹¹⁹ Eine Mittäterschaft oder Teilnahme an dem Tötungsvorhaben wurde nicht vorausgesetzt.

Die §§ 14 Abs. 2, 7 Nr. 4 RSG sahen Vereins- und Vereinigungsverbote vor, wenn deren Zielsetzung sich auf die Untergrabung der „verfassungsmäßig festgestellten republikanischen Staatsform“ richtete. Der Vereinsbegriff war öffentlich-rechtlicher Natur und bezeichnete „einen freiwilligen, auf Dauer berechneten Zusammenschluss mehrerer Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks mittels Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht“.¹²⁰ Politische Parteien unterfielen nach der allgemei-

117 *Graf zu Dobna*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. I, S. 200, 204; *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, Einleitung S. XV.

118 Am 31. März 1926 wurde durch Gesetz (Reichsgesetzblatt 1926, I, S. 190) die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in Strafsachen auf die ordentlichen Gerichte übertragen. Am 2. Juni 1927 wurden die verbliebenen Zuständigkeiten auf das Reichsgericht übertragen und der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik ganz aufgelöst.

119 *Graf zu Dobna*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. I, S. 200, 204.

120 *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 14 - VI; vgl. auch die Rechtsprechung zum preußischen Vereinsgesetz RGSt 18, 169 (172); RGSt 21, 71 (73); RGSt 28, 66 (67 f.).

nen Staatslehre dem öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriff.¹²¹ Das RSG unterschied nicht zwischen Parteien und Vereinen, obwohl die staatsmitwirkungsbezogene Funktion der Parteien eine gesonderte Stellung zu den sonstigen Vereinen gebieten würde. Das Verbot einer Partei hatte, ähnlich wie bei der Geltung des Sozialistengesetzes, keine Auswirkung auf das Mandat der gewählten Abgeordneten und der Zusammensetzung der Fraktionen im Reichstag.¹²² Von der Verbotsmöglichkeit waren nach § 15 RSG Wahlversammlungen ausgenommen. Wie zur Zeit der Geltung des Sozialistengesetzes sollte auch hier der Wahlvorgang vor staatlichen Eingriffen geschützt werden.¹²³

Schutzgut der §§ 4 Abs. 2, 7 Nr. 4 RSG war die „verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform“. Der Begriff ist das Ergebnis einer langen parlamentarischen Diskussion. So war im ersten Gesetzesentwurf der Reichsregierung¹²⁴ in Anlehnung an die Formulierung der Rathenau-Verordnung noch in § 15 von der „republikanischen Staatsform“ die Rede. Aus Sorge, dass das Gesetz keinen Schutz vor der Schaffung einer Räterepublik bieten würde, wurde der Wortlaut von „republikanische Staatsform“ zu „verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform“ geändert.¹²⁵ Die „verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform“ wurde von *Johannes Bell* während der zweiten Beratung über das „Gesetz zum Schutze der Republik“ in der 247. Sitzung des Reichstags vom 10. Juli 1922 wie folgt definiert:

„Unter verfassungsmäßiger republikanischer Staatsform ist der Inbegriff derjenigen Einrichtungen der Reichsverfassung zu verstehen, in denen der republikanische Gedanke seinen Ausdruck findet. Es gehören also zur verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform nicht nur die Programmsätze in Art. 1 Abs. 1 und in Art. 17 Abs. 1 der Reichsverfassung, sondern auch alle Verfassungsvorschriften, in denen diese Programmsätze im Einzelnen durchgeführt werden. Die republikanische Staatsform der Länder ist nach Art. 17

121 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. VI, 1993, S. 677; *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 14 - VI; *Häntzschel/Schönnher*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1930, § 129 Nr. 4.

122 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. VI, 1993, S. 677 m.w.N.

123 *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 40.

124 Drucksache des Reichsrats Nr. 172.

125 *Jasper*, Der Schutz der Republik, 1963, S. 71; *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 7 Nr. 4 - IV Nr. 2.

*Abs. 1 der Reichsverfassung ein untrennbarer Teil der republikanischen Staatsform des Reichs.*¹²⁶

Der Begriff der „verfassungsmäßig festgestellten republikanischen Staatsform“ war somit weit gefasst und sollte die republikanische Staatsform als einheitliches verfassungsrechtliches Konzept, mit allen dazugehörigen Grundsätzen, schützen. Die „verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform“ beschrieb den Ideen- und Gedankenkreis, der sich in der Verfassungsurkunde rechtlich niedergeschlagen hatte.¹²⁷ So ist in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 1 Abs. 2 WRV erwähnenswert. Gerade im Bezug zur „verfassungsmäßig festgestellten Republik“ ist das in Art. 1 Abs. 2 WRV verankerte Demokratieprinzip von besonderer Bedeutung. Denn geschützt werden sollte nicht eine allgemein republikanische, sondern gerade die demokratisch-republikanische Staatsform.¹²⁸

Die §§ 14 Abs. 2, 7 Nr. 4 RSG setzen ferner ein „Untergraben“ der „verfassungsmäßig festgestellten republikanischen Staatsform“ voraus. Mit „Untergraben“ war jede auf die Beseitigung, Änderung oder Erschütterung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform gerichtete Tätigkeit gemeint.¹²⁹ Diese musste nicht unbedingt einen gewaltsamen oder rechtswidrigen Charakter aufweisen.¹³⁰ Damit konnte ein „Untergraben“ auch schon in einer legalen Handlung liegen, solange sie sich gegen die Abschaffung der republikanischen Staatsform richtete. Die Verwerflichkeit des Handelns und die daraus resultierende Sanktionierung ergab sich bereits aus der geheimen oder staatsfeindlichen Natur der Vereinigung.¹³¹ Seit Erlass der Erzberger-Verordnung sollte der Schutzzweck der gesetzlichen Maßnahmen mehr zu einem allgemeinen Republikenschutz ausgedehnt werden und war damit nicht mehr nur auf gewaltsame Umsturzversuche beschränkt.

Für den Ausspruch eines Verbots der Vereinigungen waren nach § 17 RSG – wie bei den vorangegangenen Verordnungen – die Landeszentralbehörden zuständig. Auch hier konnte der Reichsinnenminister diese

126 *Bell*, RT-Protokoll, 10.07.1922, S. 8398.

127 RG, Urt. v. 23.03.1923, Rs. - IV 885/22 -, RGSt 57, 209 (211).

128 *Kiesow/Zweigert*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 7 Nr. 4 - IV Nr. 2.

129 *Dies.*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 7 Nr. 4 - IV Nr. 3.

130 *Dies.*, in: dies. (Hrsg.), Gesetz zum Schutze der Republik, 1923, § 7 Nr. 4 - IV Nr. 3.

131 Vgl. die Gesetzgebungsmaterialien *Bell*, RT-Protokoll, 10.07.1922, S. 8398.

um ein Tätigwerden ersuchen. Den Landeszentralbehörden wurde bei der Entscheidung über das Verbot und die Auflösung einer Partei ein Ermessen eingeräumt; es galt das Opportunitätsprinzip.¹³² Durch die Zuständigkeit der Landeszentralbehörden konnten Parteiverbote nur auf Landesebene ausgesprochen werden, was in Verbindung mit dem Opportunitätsprinzip zu einer uneinheitlichen Anwendung des RSG führte.¹³³

Das auf fünf Jahre befristete RSG wurde 1927 noch einmal um zwei weitere Jahre verlängert. Als es 1929 zeitlich auslief, gelang es der Regierung nicht, eine nach Art. 76 WRV notwendige Zweidrittel-Mehrheit des Parlaments für eine Verlängerung des Gesetzes zu gewinnen. So kam es zum sogenannten „Zweiten Republikenschutzgesetz“¹³⁴, welches bis auf für diese Arbeit unerhebliche Veränderungen dem vorangegangenen entsprach.

Zu den wohl namhaftesten Parteien, die von Verbotsmaßnahmen nach dem „Gesetz zum Schutze der Republik“ betroffen waren, gehörte die NSDAP.¹³⁵ Obwohl der Staat die Partei bekämpfte, konnte die Machtübernahme der Nationalsozialisten nicht verhindert werden. Die Partei konnte trotz der aufgeführten Staatsschutz-Maßnahmen die republikanische Staatsform abschaffen und eine Diktatur unter Adolf Hitler etablieren. Die Weimarer Reichsverfassung und der in ihr wohnende Gedanke von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fanden mit der Machtübergabe an Adolf Hitler ihr Ende.¹³⁶ Die errungene Staatsgewalt nutzte die NSDAP, um die mit ihr konkurrierenden Parteien zu bekämpfen und den demokratischen Wettbewerb vollständig zu beseitigen. Am 28. Februar 1933 erging die „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat“¹³⁷, welche zunächst die KPD traf. In der Folgezeit wurden alle anderen Parteien aufgelöst oder verboten, sodass die gesamte Staatsgewalt einzig der Kontrolle der NSDAP unterlag. Durch das „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ (sog. Ermächtigungsgesetz)¹³⁸ vom 24. März 1933

132 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. VI, 1993, S. 681.

133 Eine Übersicht über ergangene Verbote in: *Jasper*, Der Schutz der Republik, 1963, S. 316 ff.

134 RGBl. 1930, I, S. 91.

135 Diese war auf Grundlage des RSG in Preußen, Sachsen, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg, Braunschweig, Oldenburg, Bremen, Lippe-Detmold und Lippe-Schaumburg verboten. Die Verbote wurden 1924 wieder aufgehoben, vgl. *Jasper*, Der Schutz der Republik, 1963, S. 316 ff.

136 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Bd. VII, 1984, S. 1266.

137 RGBl 1933, I, S. 83.

138 RGBl. 1933, I, S. 141.

wurde die Reichsregierung zum Erlass von Gesetzen ermächtigt. Nach dem Tod von Reichspräsidenten *Paul von Hindenburg* trat am 02. August 1934 das „Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches“ in Kraft, wonach das Amt des Reichskanzlers mit dem des Reichspräsidenten vereinigt wurde. In der Folgezeit wurde die Machtstellung Adolf Hitlers weiter gefestigt, sodass zwar die Weimarer Reichsverfassung formell noch in Kraft war, rein faktisch jedoch keinerlei Bedeutung mehr hatte.¹³⁹ Dies führte zu einer der größten humanitären Katastrophen der Weltgeschichte.

139 Vgl. *Schneider*, in: Isensee/Badura/Achterberg u.a. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I, ³2003, § 5, Rn. 85; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 - Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Bd. VII, 1984, S. 1266.