

OCT 25 1912
EXCHANGE



Der Belagerungszustand im Deutschen Reiche und dessen Gliedstaaten, insbes. die Zuständigkeit zu seiner Verhängung.

Inaugural-Dissertation

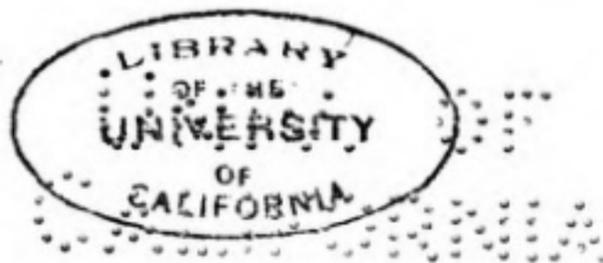
zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Friedrich Bücher

Referendar in Frankenberg (Sa.).



Borna - Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1909.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Allgemeines.	
§ 1. Der gesetzmäßige Normalzustand und der gesetzwidrige Ausnahmezustand des konstitutionellen Staates	1
§ 2. Der Belagerungszustand als gesetzmäßiger Ausnahmezustand	4
§ 3. Dessen Arten und Inhalt	6
§ 4. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung	9
II. Die gesetzliche Regelung des Belagerungszustands im Deutschen Reiche und in dessen Gliedstaaten.	
§ 5. Der Reichsbelagerungszustand	11
§ 6. Der Belagerungszustand der Gliedstaaten.	
A. Staaten der Militärdiktatur.	
1. Preußen	23
2. Königreich Sachsen	24
3. Baden	25
4. Anhalt	27
B. Staaten der Zivildiktatur.	
1. Oldenburg	28
2. Waldeck	29
3. Hamburg	29
4. Bremen	29
Anhang.	
1. Bayern	30
2. Elsaß-Lothringen	30
III. Die Zuständigkeitsverteilung.	
§ 7. Literaturübersicht	32
§ 8. Allgemeine Grundlagen der zu behandelnden Frage	38
§ 9. Die Rechtsnatur der kaiserlichen Befugnis aus Art. 68 RV.	40

	Seite
§ 10. Die selbständige Kommandogewalt der Landesherren aus Art. 66 Abs. 2 RV.	44
§ 11. Der landesrechtliche polizeiliche Ausnahmezustand	50
§ 12. Art. 66 Abs. 2 RV. und die Militärkonventionen	56
§ 13. Folgerungen.	
A. Staaten der Militärdiktatur	58
B. Staaten der Zivildiktatur	62

IV. Der Einfluß des übrigen Reichsrechts auf die den Landesherren verbliebene Zuständigkeit.

§ 14. Gerichtsstand	64
§ 15. Verhaftung, Haussuchung und Beschlagnahme	66
§ 16. Presse, Vereins- und Versammlungsrecht	69
§ 17. Strafrecht	70
§ 18. Die übrigen der kaiserlichen Prerogative vorbehaltenen Maßnahmen	73
§ 19. V. Die Kollision kaiserlicher und landesherrlicher Maßnahmen	77
§ 20. Ergebnisse	80

Seite
aus
. . . 44
. . . 50
. . . 56

. . . 58
. . . 62

en

. . . 64
. . . 66
. . . 69
. . . 70
aß-
. . . 73

. . . 77
. . . 80

Literaturverzeichnis.

I. Gesetzsammlungen.

- Binding**, Deutsche Staatsgrundgesetze. Preußen 1902; Sachsen 1893; Württemberg 1894; Hessen 1906.
- Frieker**, Sächsische Verfassungsgesetze. 1895.
- Fürstlich Waldeckische Regierungsblätter. 1849.
- Gesetzblatt für das Herzogtum Oldenburg. 1852/53.
- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern. 1879.
- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen. . 1851, 1872.
- Gesetzsammlung für das Herzogtum Anhalt-Bernburg. 1849/50.
- Großherzoglich badisches Regierungsblatt. 1851.
- Großherzoglich badisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 1871/72.
- Militärgesetze des Deutschen Reiches, herausgegeben vom Kgl. Preuß. Kriegsministerium. 2. Aufl. 1890.
- Sammlung der in Elsaß-Lothringen geltenden Gesetze. 1881.
- Triepel**, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1901.

II. Materialien.

- Drucksachen des Reichstags. Nr. 482. 1908.
- Materialien zum Gerichtsverfassungsgesetz. 1879.
- Stenographische Berichte des deutschen Reichstags. Bd. 1 1869, Bd. 1 1878.
- Stenographische Berichte über Verhandlungen der I. preußischen Kammer. Bd. 1. 1850/51.
- Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden. 1871/72. Beilagen zu den Protokollen der II. Kammer. Bd. 4

III. Kommentare.

- Reichsmilitärstrafgesetzbuch. Kommentar von Koppmann. 1885.
- Reichspreßgesetz. Kommentar von v. Schwarze-Appelius. 4. Aufl. 1903.

- Reichsstrafgesetzbuch.** Kommentare von Rubo 1879; v. Schwarze 5. Aufl. 1884; Rüdorff-Stenglein 4. Aufl. 1892; Frank 5.—7. Aufl. 1908; Olshausen 8. Aufl. 1908.
- Reichsstrafprozeßordnung.** Kommentar von Löwe. 11. Aufl. 1904.
- Reichsvereinsgesetz.** Kommentar von Adolph. 1908.
- Reichsverfassung.** Kommentare von Riedel 1871; Zorn 1895; Seydel 1897; L. v. Rönne 1904; v. Proebst 1905; Reincke 1906; Arndt 1907.
- Stenglein,** Die strafrechtlichen Nebengesetze des Deutschen Reiches. 1. Aufl. 1893, 3. Aufl. 1903.

IV. Sammelwerke.

- Bluntsehli-Brater,** Deutsches Staatswörterbuch. 1857.
- v. d. Mosel,** Handwörterbuch des sächsischen Verwaltungsrechts. 10. Aufl. 1903.
- Rotteck-Weleker,** Staatslexikon. 1858.

V. Lehr- und Handbücher, Abhandlungen.

- Arndt,** Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.
- Bingner-Eisenlohr,** Badisches Strafrecht. 1872.
- Becker,** Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg. In Marquardsens Handbuch Bd. 3, 2. 1888.
- Bornhak,** Preußisches Staatsrecht. 1890.
- Bornhak,** Staats- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Baden. 1908.
- Broekhaus,** Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten. 1888.
- Gau,** Die Kontingentsherrlichkeit nach deutschem Reichsrecht. Rostocker Stud. 1904.
- Gmelin,** Über den Umfang des kgl. Verordnungsrechtes und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien. 1907.
- Goez,** Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 3. Aufl. 1904.
- Gordan,** Zur Lehre von der Kontingentsherrlichkeit, dann von sukzessivem Erwerb der Reichs- und einer deutschen Staatsangehörigkeit. In Hirths Annalen. 1908.

- Gümbel**, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht. In Hirths Annalen. 1899.
- Halbroek**, Einheitlichkeit des Reichsheeres und Kontingentsverfassung. Leipziger Dissert. Borna-Leipzig 1904.
- Haldy**, Der Belagerungszustand in Preußen. 1906.
- Klöppel**, Reichspreßrecht. 1894.
- Laband**, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901.
- Laband**, Einheitlichkeit des deutschen Heeres und die Kontingentsherrlichkeit. Kritik von Brockhaus. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3. 1888.
- Leoni**, Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen. In Marquardsens Handbuch Bd. 2. 1883.
- Leuthold**, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. In Marquardsens Handbuch Bd. 2, 2. 1883.
- Loening**, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.
- Mayer, O.**, Deutsches Verwaltungsrecht. 1898.
- Mayer, O.**, Theorie des französischen Verwaltungsrechts. 1886.
- Meyer, G.**, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. von Anschütz. 1905.
- Meyer, G.**, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1893.
- Meyer, G.**, in Hirths Annalen. 1880. Kritik von Laband.
- v. Mohl, R.**, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.
- Müller**, Die Teilung der Militärgewalt im deutschen Bundesstaat. Leipziger Dissert. 1905.
- Opitz**, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 1884.
- Pletscher**, Das Staatsrecht des Herzogtums Anhalt. In Marquardsens Handbuch Bd. 3, 2. 1888.
- Reinach**, De l'état de siège. Paris 1885.
- Riechthofen**, Ist das deutsche Heer ein Reichs- oder ein Kontingentsheer? Leipziger Dissert. Borna-Leipzig 1904.
- v. Rönne**, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1876/77.
- Rosin**, Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen. 1895.
- Sehenkel**, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. In Marquardsens Handbuch Bd. 3, 1. 1884.
- Schulze**, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1886.

v. Stein, L., Die Verwaltungslehre. Bd. 4. 1867.

Thudichum, Das Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. 1870.

Wielandt, Staatsrecht des Großherzogtums Baden. In Marquardsens Handbuch. 1895.

Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt. Borna-Leipzig 1905.

I. Allgemeines.

§ 1.

Der gesetzmäßige Normalzustand und der gesetzwidrige Ausnahmezustand des kon- stitutionellen Staates.

Die Zeit des Absolutismus gestattete dem Fürsten als dem Staate im Prinzip schrankenlose Eingriffe in das gesamte Lebensgebiet der Untertanen. Der Rechts- und Verfassungsstaat unterwirft das Verhältnis zwischen sich und dem Staatsbürger einer bindenden Rechtsordnung. Die öffentliche Gewalt darf nur in bestimmten Formen und Grenzen auf die ihr unterstehenden Individuen einwirken; dem einzelnen ist eine bestimmte Freiheitssphäre garantiert. Die Verfassungsurkunde bildet die Grundlage dieser Rechtsordnung; auf ihr erhebt sich das Gefüge der Einzelgesetze, die besagen, in welchem Umfange allein in das Gebiet freier Betätigung des einzelnen eingegriffen werden darf. Jede rechtmäßige Veränderung dieser Ordnung, insbesondere jede Schmälerung von Individualrechten bedarf der Mitwirkung der Untertanengesamtheit, die durch ihre verfassungsmäßige Vertretung und in gesetzlicher Form tätig wird.

Es wird gestattet sein, diesen Zustand, in dem die Regierung in vollem Umfange ihrer verfassungsmäßigen Gebundenheit Rechnung trägt, als den gesetzmäßigen Normalzustand des konstitutionellen Staates zu bezeichnen.

Eine solche Gebundenheit muß aber unter zweierlei Umständen zweckwidrig, vielleicht sogar staatsgefährdend wirken.

Einmal steht sie unter der Voraussetzung, daß die im Staate zusammengefaßten Menschengruppen zum weitaus überwiegenden Teile ihrer Individuen von der Zweckmäßigkeit der auch sie ihrerseits beschränkenden staatlichen Ordnung überzeugt sind. Die Staatsbürgerschaft muß von einer gewissen *opinio necessitatis* beseelt sein, die es ihr selbstverständlich erscheinen läßt, den Normen des Staates gemäß zu leben und an der Unterdrückung der wenigen staatsgefährdenden Elemente mitzuwirken.

Möglich ist es aber, daß im Innern des Staates ein Drang zur Beseitigung der bestehenden Ordnung weite Volkskreise ergreift und sich schon da und dort in vereinzelter Gewalttat äußert.

Zweitens kann ein Krieg, namentlich ein unglücklich geführter, der eine feindliche Invasion zur Folge gehabt hat, die Möglichkeit bieten, daß nicht allein die guten Kräfte im Volke, sondern mehr noch die schlechten geweckt werden. Hier sind staatsgefährdende Handlungen der einzelnen oder ganzer Gruppen zu besorgen, von der Störung militärischer Maßnahmen aus Unverstand bis zum kriegsverräterischen Zusammengehen mit dem Feinde.¹⁾

In solchen Zeiten des Aufruhrs und des Krieges muß der Staat, will er sich selbst behaupten, durch größtmögliche Stärkung seiner Machtmittel die Staatsbürgerschaft so fest zusammenfassen, daß die feindlichen Kräfte in ihr erstickt werden. Hierbei können ihn aber die Schranken der Verfassung lähmen. Die Voraussetzungen, an die ein Eingriff

¹⁾ Brauer in Bluntschli-Brater, Deutsches Staatswörterbuch S. 783.

in die Freiheitssphäre des einzelnen gebunden ist, hindern ein rasches nachdrückliches Vorgehen, und doch kann von einem solchen die Erhaltung des Staates abhängig sein. Die Organe, die im Normalzustande zur Aufrechterhaltung der Ordnung berufen sind, erweisen sich zu schwach, um der störenden Elemente Herr werden zu können.

In solchen Zeiten des öffentlichen Notstands wird also ein Loslösen der Staatsgewalt von den Schranken des Gesetzes, namentlich der Verfassung, erforderlich. So erlangt sie allein die größtmögliche Konzentration ihrer Kräfte.¹⁾

Wir sind sehr wohl in der Lage, uns einen Zustand vorzustellen, in dem der Staat zwar seinem äußeren Bestande nach intakt ist, in dem aber durch Krieg oder Umstürzbewegungen die Gefahr seiner Vernichtung eine so nahe und große ist, daß die Regierung allmählich dazu gelangt, ihre Maßnahmen in keiner Richtung mehr nach gesetzlichen Bestimmungen einzurichten, sondern daß sie im Kampfe um die Existenz des gegenwärtigen Staates lediglich bestrebt ist, die ihr verbliebenen Machtmittel in weitestem Umfange anzuwenden, Gewalt vor Recht gehen zu lassen, bis sie die Oberhand gewonnen hat.

Es wird wiederum gestattet sein, diesen Zustand mit dem Namen eines gesetzwidrigen Ausnahmezustands eines konstitutionellen Staates zu belegen.

Durch Heranziehung historischer Tatsachen von diesem Zustande ein konkretes Bild zu geben, wäre leicht, erscheint

¹⁾ vgl. R e i n a c h , De l'état de siège p.272: La lutte serait par trop inégale si les gouvernants s'astreignaient à des entraves légales, que dédaignent leurs adversaires; une prompte répression est leur seul devoir et pour cela ils doivent exiger la concentration énergique des pouvoirs entre leurs mains.

aber unnötig. Es kommt lediglich darauf an, seine wenn auch entfernte theoretische Möglichkeit darzutun, um ihn dem Rechtsinstitut eines gesetzmäßigen Ausnahmezustandes, des Belagerungszustandes, gegenüberzustellen.

§ 2.

Der Belagerungszustand als gesetzmäßiger Ausnahmezustand.

Es ist klar, daß ein Staat, der bis in den gesetzwidrigen Ausnahmezustand gelangt wäre, eines wichtigen Elements sozialer Ordnung und eines Mittels innerer Festigung verlustig gehen würde, des Glaubens an seine Zweckmäßigkeit und an die Rechtmäßigkeit seiner Maßnahmen auf seiten der Staatsbürger. Vor allem würden diese, sobald sie einen offenbaren Rechtsbruch bei der Staatsleitung wahrnehmen, sich selbst jeder Bedenken bei ihren eigenen Rechtsverletzungen entschlagen können. Jedes Staatswesen hat daher das größte Interesse an der Beibehaltung eines gesetzmäßigen Zustandes, selbst wenn Gefahren seinen Bestand bedrohen. Gerade in solchen Zeiten kann ein gesetzmäßiges Verhalten das Vertrauen der dem gegenwärtigen Staate sympathisch gegenüberstehenden Bürger wahren und festigen. Andererseits stellt sich aber wieder das Bedürfnis nach einer größeren Bewegungsfreiheit und Machtstärkung der bisher verfassungsmäßig gebundenen Staatsgewalt ein. Diesem Dilemma hilft das Institut eines gesetzmäßigen Ausnahmezustands ab, d. h. eines Zustands, in dem zwar vorübergehend gewisse gesetzliche Schranken der Staatsgewalt gegenüber der Freiheitssphäre des einzelnen beseitigt sind, zu dieser Beseitigung aber wieder seinerseits ein Gesetz die Ermächtigung gibt, so-

fern nur gewisse Voraussetzungen vorliegen. Dieses Postulat der Gesetzmäßigkeit entspricht auch dem Grundsatz des Rechtsstaats, wonach alle Eingriffe in die Rechtssphäre der Staatsbürgerschaft einer rechtlichen Grundlage bedürfen.¹⁾ Mit dieser Ermächtigung zieht aber das Gesetz zugleich auch die Rechtsgrenzen, innerhalb deren sich die anzuordnenden Ausnahmemassregeln nur bewegen dürfen.

Dieses Rechtsinstitut, das im französischen Rechte wurzelt, trägt in der deutschen Gesetzgebung und Literatur die Bezeichnung Belagerungs- oder Kriegszustand, auch *Standrecht*, sofern sein Hauptmerkmal in einer Veränderung der Strafgerichtsbarkeit besteht.

Seine Gesetzmäßigkeit beruht nicht darin, daß ein Gesetz in formellem Sinne, nämlich eine unter Mitwirkung der Volksvertretung verfassungsmäßig zustande gekommene Rechtsnorm im einzelnen diejenigen Maßnahmen vorschreibt, die in Zeiten der Gefahr ergriffen werden dürfen, und dabei zugleich auch ihre Grenzen festsetzt. Wohl wird in den meisten Fällen das Vorhandensein eines solchen Gesetzes zu konstatieren sein oder die Verfassung selbst die Ausnahmebefugnisse der Regierung bestimmen. Auf diese Fälle wird sich auch die spätere Darstellung des Rechts der deutschen Gliedstaaten beschränken.

Die Gesetzmäßigkeit ist aber auch schon dann vorhanden, wenn ein Verfassungssatz allgemeine Ermächtigungen der Regierung für Notfälle erteilt und auf Grund dieser Ermächtigungen außerordentliche Massregeln verhängt werden.²⁾

¹⁾ Haldy, Belagerungszustand S. 4.

²⁾ Württemberg, VU. v. 26. 9. 1819 § 89 (streitig; vgl. Goez, StR. des Königr. Württemberg S. 30); Hessen, VU. v. 17. 12. 1820 Art. 73.

§ 3.

Arten und Inhalt des Belagerungszustands.

I. Arten.

Naturgemäß scheidet sich der gesetzmäßige Ausnahmezustand in zwei Arten, je nachdem die Invasion eines äußeren Feindes oder ein innerer Aufruhr seinen Anlaß bildet.

Die häufigste Bezeichnung Belagerungszustand und die Benennung Kriegszustand der Reichsverfassung zeigen, daß der Ursprung des Instituts im Kriege, namentlich in der Belagerung eines festen Platzes wurzelt, wo sich dann im Interesse der Verteidigung außergewöhnliche Maßnahmen, namentlich Beschränkungen der freien Bewegung der bürgerlichen Bevölkerung nötig machten. Demgegenüber erscheint die Verhängung für den Fall des Aufruhrs als analoge Anwendung des Instituts auf eine anders geartete Staatsgefährdung, für die sich aber die gleichen Abwehrmaßregeln heilsam erweisen. Es wird daher ein tatsächlicher und ein fingierter Belagerungszustand unterschieden.¹⁾

Mit Recht bemerkt Gmelin hierzu, daß auch im Kriege nicht immer ein tatsächlicher Belagerungszustand, nämlich die Belagerung einer Festung, Voraussetzung der Verhängung bilde. Man kann dem leicht abhelfen, indem man die von der Reichsverfassung angenommene Bezeichnung Kriegszustand wählt. Dann würde der im Kriege verhängte Ausnahmezustand immer ein tatsächlicher Kriegszustand sein, während bei Aufruhr das Bestehen eines Krieges fingiert würde.

¹⁾ Reinach a. a. O. S. 97 (état de siège réel et fictif); Gmelin a. a. O. S. 142.

Demgegenüber kann die Bezeichnung militärischer und politischer Belagerungszustand¹⁾ nicht als glücklich gelten. Richtig bemerkt Gmelin,²⁾ daß auch der im Frieden verhängte Belagerungszustand in dem Sinne ein militärischer sein kann, als möglicherweise die Zivilbehörden den Militärbehörden untergeordnet werden oder ganz außer Tätigkeit treten. Auch liegt der allgemeine Gesichtspunkt der Erhaltung des Staates, den Gmelin für den Belagerungszustand bei inneren Unruhen allein in Anspruch nimmt, doch in gewissem Umfange, wenn auch nur mittelbar, ebenso der Verhängung des tatsächlichen Kriegszustandes zugrunde. Es erscheint darum unzulässig, die Bezeichnung politischer Belagerungszustand lediglich auf den Ausnahmezustand im Fall des Aufruhrs zu beschränken.

Vielleicht wird die spätere Darstellung es gestatten, einen polizeilichen Ausnahmezustand im Kriege und einen solchen bei inneren Unruhen zu unterscheiden. Es würden dann die über das Wesen des Instituts nichts verratenden Ausdrücke tatsächlicher und fingierter Kriegszustand durch den Zweck wiedergebende Bezeichnungen ersetzt sein.

II. Inhalt.

Eine klare Begriffsumgrenzung des Belagerungszustandes stößt auf Schwierigkeiten. Ist doch seine gesetzliche Regelung bei den Staaten, die das Rechtsinstitut kennen, eine grundverschiedene. Die Maßnahmen, aus denen er besteht, lassen sich auch ihrer heterogenen Natur nach nicht einheitlich kennzeichnen. Sie werden lediglich durch den gemeinsamen Zweck, die größtmögliche Stärkung der Staatsgewalt,

¹⁾ Reinach a. a. O. S. 97 (état de siège militaire et politique).

²⁾ a. a. O. S. 143.

zusammengehalten. Jedoch sind zwei unter diesen Maßnahmen als wesentlich zu bezeichnen, die allerdings wieder, entweder beide vereint oder die eine oder die andere, in den verschiedenen Staaten zulässig sind: die Übertragung der gesamten vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber und die Suspension gewisser Verfassungsbestimmungen. Unter diesen sind solche zu verstehen, die die Freiheit der Staatsbürger vor staatlichen Eingriffen sichern, nämlich Bestimmungen über die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, die Unverletzlichkeit des Hausrechts, die Gewährleistung des ordentlichen Richters, der freien Meinungsäußerung, des Versammlungsrechts, des freien Vereinsrechts und andere.¹⁾ Je nachdem die Übertragung der vollziehenden Gewalt an die Militärbehörde und die Suspension von verfassungsmäßigen Garantien gemeinsam eintreten kann oder nur letztere für sich allein zulässig ist, spricht man von einer Militär- oder von einer Zivildiktatur.²⁾

Als dritter Hauptbestandteil des Begriffsinhalts unseres Rechtsinstituts, der möglicherweise sich anschließen kann, wird die Einrichtung von Kriegsgerichten aufgefaßt, deren Zuständigkeit sich hinsichtlich gewisser Verbrechen auch auf Zivilpersonen erstreckt.³⁾ Diese ist jedoch nur eine Folgeerscheinung des Übergangs der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber in Verbindung mit der Suspension des Verfassungsgrundsatzes, daß niemand seinem ordentlichen

¹⁾ Über die Terminologie vgl. Stenglein, Strafr. Nebenges. 3. Aufl. S. 456.

²⁾ Reinach a. a. O. S. 238 (dictature militaire, dictature civile); Gmelin a. a. O. S. 143.

³⁾ Gmelin ebenda, 3. Änderung der Zuständigkeit und des Verfahrens in Strafsachen.

Richter entzogen werden darf — ein Gedanke, der auch dem preuß. Gesetz v. 4. 6. 1851 zugrunde liegt.

Mit diesen zunächst allgemein gehaltenen Andeutungen ist die Abgrenzung des gesetzmäßigen Ausnahmezustands zum gesetzmäßigen Normalzustand klar gegeben, doch könnte es scheinen, als ob die Grenze zum gesetzwidrigen Ausnahmezustand eine flüssige wäre. Es muß darum hervorgehoben werden, daß jede Abweichung vom gesetzmäßigen Normalzustand nur in dem Umfange zulässig ist, als sie durch Gesetz vorgesehen ist. Die Schranken sind erweitert, nicht hinweggeräumt. So hat beispielsweise kein Ausnahmegesetz die Beseitigung der Immunität der Abgeordneten zugelassen,¹⁾ oder die Möglichkeit eröffnet, das Wahlrecht der Staatsbürger zur Volksvertretung oder diese selbst zu suspendieren.

§ 4.

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung.

Der gesetzmäßige Ausnahmezustand hat in die Verfassungen mehrerer Gliedstaaten des Deutschen Reiches Eingang gefunden. Vereinzelt sind ihm auch im Anschluß an die Revolutionszeit der vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts Sondergesetze gewidmet worden. Auch die Verfassung des Norddeutschen Bundes und ihr nachfolgend die Reichsverfassung haben ihn in sich aufgenommen.

Wie auf manchen andern Rechtsgebieten, so hat auch hier das Nebeneinander von Reichsrecht und Landesrecht staatsrechtliche Zweifelsfragen ausgelöst.

¹⁾ G m e l i n a. a. O. S. 202.
Bücher.

Aufgabe unserer Untersuchung wird es sein, darzulegen, welche Einwirkungen die auf diesem Gebiete vorhandene Landesgesetzgebung durch das neue Reich erfahren hat, insbesondere ob die frühere Zuständigkeit der Landesregierungen zur Verhängung des Belagerungszustandes bestehen geblieben ist.

II. Die gesetzliche Regelung des Belagerungszustandes im Deutschen Reiche und in dessen Gliedstaaten.

§ 5.

Der Reichsbelagerungszustand.

Art. 68 RV. lautet:

„Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkung einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes v. 4. 6. 1851“.

Diese Bestimmung räumt also dem Kaiser im Reiche allein das Recht zur Verhängung des Ausnahmezustands ein. Jede Mitwirkung irgend eines anderen Reichsorgans, etwa des Bundesrats oder des Reichstags, ist ausgeschlossen.¹⁾ Auch beschränkt sich diese Befugnis nicht auf Fälle, in denen das ganze Reich oder wenigstens ein größerer, mehrere Gliedstaaten umfassender Teil gefährdet ist; jeden Teil des Bundesgebiets kann der Kaiser in Kriegszustand erklären, also auch bei rein lokalen Störungen eingreifen.

Die verfassungsmäßige Regelung des Art. 68 Satz 1 RV. ist eine endgültige. Dagegen trägt die Bestimmung in

¹⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 41.

Art. 68 Satz 2 RV. einen rein provisorischen Charakter. Es wird der Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Verhängung regelnden Reichsgesetzes in Aussicht gestellt. Dieses ist noch nicht ergangen. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes sollen aber lediglich für die genannten drei Punkte die Vorschriften des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 gelten. In dem Umfange also, als dieses Landesgesetz auf dem Gebiete des Reichsrechts zur Anwendung gelangen kann, hat es die Geltung eines Reichsgesetzes.¹⁾

Art. 68 RV. findet auf Bayern keine Anwendung (Schlußbestimmungen zum Abschn. 11 RV.; Bündnisvertrag v. 23. 11. 1870 III § 5).²⁾

Im einzelnen ist folgendes über den Reichsbelagerungszustand klarzustellen:

A. Voraussetzungen.

Die Literatur hat sich mit Vorliebe mit der Frage beschäftigt, ob der in Art. 68 RV. enthaltene Bedingungssatz: „wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist“ ausschließlich die Voraussetzungen zur Verhängung des Belagerungszustands normieren will, oder ob nicht vielmehr, wie an und für sich Art. 68 Satz 2 RV. unzweideutig auszusprechen scheint, diese nach dem preuß. Gesetze v. 4. 6. 1851 zu beurteilen wären.³⁾ In der Tat ist der Unterschied ein fundamentaler. Denn während Art. 68

¹⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 41 Anm. 3.

²⁾ Aus dieser Tatsache ist gemäß Art. 7 Abs. 4 RV. zu folgern, daß Bayern bei der Beschlußfassung im Bundesrate über das in Art. 68 RV. vorgesehene Reichsgesetz nicht mitzuwirken haben würde.

³⁾ So Laband, StR. Bd. 4 S. 41 Anm. 4; Haldy a. a. O. S. 41 ff.

Satz 1 RV. dem zur Verhängung berufenen Organ einen weiten Spielraum einräumt, innerhalb dessen es seiner freien Entscheidung überlassen bliebe, einen Verhängungsgrund als gegeben zu erachten, lassen die §§ 1 u. 2 des preuß. Gesetzes die Verhängung nur zu:

1. für den Fall eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Provinzen,

2. für den Fall eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Kriegs- wie in Friedenszeiten.

Eine sinngemäße Auslegung des Art. 68 RV. wird un- schwierig zu dem Ergebnis gelangen, daß die im preußischen Gesetze normierten Voraussetzungen als allein maßgebend zu gelten haben.¹⁾ Einmal ist die Bedingung in Art. 68 Satz 1 RV. eine zu vage, als daß der Gesetzgeber allein mit ihrer Formulierung eine zureichende Umgrenzung der Anwendungsmöglichkeiten des Belagerungszustandes hätte geben wollen. Die öffentliche Sicherheit könnte im Bundesgebiet bei weiter Interpretation schon dann als bedroht angesehen werden, wenn in einem Bezirke innerhalb eines kurzen Zeitraums häufige Straßenräubereien vorgekommen sind. Es würde aber wohl in einem solchen Falle die Zweckmäßigkeit des Belagerungszustandes zu verneinen sein.

Des weiteren aber würde es unerklärlich bleiben müssen, warum der Gesetzgeber noch die Voraussetzungen des preuß. Gesetzes als maßgebend bezeichnet hat, wenn er sich mit der in Art. 68 Abs. 1 RV. ausgesprochenen Bedingung begnügen wollte.

Diese Bedingung ist darum lediglich als eine vorläufige allgemeine Begrenzung des Bereichs anzusehen, innerhalb

¹⁾ Anders Meyer, VR. S. 192ff.; Klöppel, RPrR. S. 292ff.

dessen die Voraussetzungen für den Eintritt des Belagerungszustands liegen. Die Regelung einer so wichtigen Materie soll nicht ohne weiteres durch Verweisung auf ein bereits vorhandenes einzelstaatliches Gesetz erfolgen. Derjenige, dem allein die Einsichtnahme in die Reichsverfassung möglich ist, würde sonst im unklaren bleiben müssen, daß dieses weitgreifende Recht auf Notfälle beschränkt ist.

Innerhalb dieser allgemeinen Bedingung sollte aber die Normierung der Voraussetzungen des Belagerungszustands im einzelnen dem Art. 68 Abs. 2 RV. vorbehalten bleiben. So löst sich der scheinbare Widerspruch der beiden Teile genannter Verfassungsbestimmung.

B. Formen der Verhängung.

Die Verhängung des Belagerungszustands erfolgt durch kaiserliche Verordnung, die zunächst zu ihrer staatsrechtlichen Wirksamkeit der Publikation im Reichsgesetzblatt bedarf; denn auch eine Reichsverordnung ist im Sinne von Art. 2 RV. ein Reichsgesetz.¹⁾ Weiterhin ist sie vom Reichskanzler gemäß Art. 17 RV. gegenzuzeichnen. Irrig ist die Auffassung,²⁾ daß sie ein Armeebefehl sei und darum der Gegenzeichnung des Reichskanzlers nicht bedürfe.³⁾ Akt der Kommandogewalt ist die Verhängung des Belagerungszustands nur insoweit, als sie sich an den Militärbefehlshaber richtet. Dies ist aber nur eine formale Begleiterscheinung, die gewiß für das tatsächliche Wirksamwerden der Maßregel Bedeutung hat; materiell dagegen, und das ist die Hauptsache, führt sie

¹⁾ vgl. Laband, StR. Bd. 4 S. 42, Bd. 2 S. 100.

²⁾ Haldy a. a. O. S. 36.

³⁾ Preuß. Erlaß v. 18. 1. 1861.

eine Änderung der Rechtslage der Staatsbürgerschaft im allgemeinen herbei und ist damit Akt der Regierungsgewalt.¹⁾

Das preuß. Gesetz v. 4. 6. 1851 begnügt sich darum nicht mit einer fiktiven Benachrichtigung der Beteiligten durch Veröffentlichung in dem dazu bestimmten Gesetzblatt, wie sonst bei Verordnungen rechtens ist, sondern schreibt dafür besondere, außerordentlich eindrucksvolle Formen vor, wie sie ähnlich etwa noch bei einem Monarchenwechsel wiederkehren — Formen, in denen der außerordentliche Charakter der Maßnahme zu scharfem Ausdruck gelangt.

§ 3 des genannten Gesetzes lautet:

„Die Erklärung des Belagerungszustandes ist bei Trommelschlag und Trompetenschall zu verkünden und außerdem durch Mitteilung an die Gemeindebehörde durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen“.

Über die Natur dieser Bestimmung besteht Streit. Will sie für die Rechtsverbindlichkeit der Verhängung des Belagerungszustandes wesentliche Voraussetzungen schaffen oder nur instruktionell sein? Für die erstere Annahme spricht, daß § 4 des genannten Gesetzes den Übergang der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber erst mit der Bekanntmachung der Verhängung eintreten läßt. Man wird im Anschluß an Stenglein²⁾ und Olshausen³⁾ die Verkündigung bei Trommelschlag und Trompetenschall als allein erforderlich ansehen. Diese wird immer am Sitze des

¹⁾ vgl. unten § 9 S. 40.

²⁾ Strafr. Nebenges. 3. Aufl. S. 455.

³⁾ StGB. 8. Aufl. S. 21.

Militärbefehlshabers möglich¹⁾ und ausreichend²⁾ sein. Andererseits erscheint es mit Rücksicht auf den unten zitierten Kommissionsbericht als nicht erforderlich, daß außerdem auch nur eine der übrigen Bekanntmachungsformen angewandt wird,³⁾ um die Wirksamkeit des Belagerungszustandes herbeizuführen. Durch diese Bekanntmachungsarten soll es nur ermöglicht werden, die rechtswirksam schon erfolgte Verkündigung ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen. Sie sind, soweit ausführbar, nach dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörde anzuwenden.

C. Wirkungen.

1. Mit der Bekanntmachung geht die vollziehende Gewalt, also die gesamte innere Verwaltung, ipso iure an die Militärbefehlshaber über (§ 4 des preuß. Gesetzes); die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden haben ihren Anordnungen und Aufträgen Folge zu leisten.

Damit wird die Tätigkeit der genannten bürgerlichen Organe nicht ohne weiteres ausgeschaltet; sie haben nach wie vor ihre regelmäßigen Funktionen zu erfüllen. Doch müssen sie jederzeit gewärtig sein, daß der Militärbefehlshaber diese an sich zieht und durch seine Organe ausüben

¹⁾ In der Sitzung der preuß. I. Kammer v. 29. 1. 1851 präziserte der Berichterstatter die Ansicht der Kommission dahin, daß die Verkündigung bei Trommelschlag und Trompetenschall nicht unterlassen werden dürfe, wo sie bewirkt werden könne; aber auch jede andere im § 3 vorgeschriebene Verkündigungsweise müsse genügen; es käme nur auf die Bekanntmachung selbst, nicht auf die Art und Weise an; vgl. Stenogr. Ber. über Verhandl. der I. Kammer 1850 Bd. 1 S. 173.

²⁾ Stenglein a. a. O. S. 455.

³⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 42.

läßt, soweit es ihm erforderlich erscheint,¹⁾ oder daß sie lediglich auf die Ausführung militärischer Anordnungen beschränkt werden. Soweit ihnen diese untergeordnete Rolle zugemutet wird, werden sie auch von der Verantwortung für die Gesetzmäßigkeit ihrer Maßnahmen frei.²⁾ Diese trägt der Militärbefehlshaber persönlich.

2. Die Militärpersonen stehen während des Belagerungszustandes unter den Gesetzen, welche für den Kriegszustand erlassen sind (§ 6 des preuß. Gesetzes, übergegangen in § 9 MStGB.). In den Orten oder Distrikten, auf die sich die Verhängung des Belagerungszustandes erstreckt, hat der Befehlshaber der Besatzung die höhere Militärgerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörige Militärpersonen (§ 7 des preuß. Gesetzes, übergegangen in §§ 20, 27 MStGO.). Es würde dies praktisch zur Folge haben, daß Militärbefehlshaber, die bisher nur Gerichtsherren der niederen Militärgerichtsbarkeit waren (§ 19 MStGO.), eine Erweiterung ihrer gerichtsherrlichen Befugnisse erhalten, sofern ihnen das Kommando über einen in Kriegszustand erklärten Ort oder Distrikt anvertraut ist.

3. Das Strafrecht erfährt insofern eine Verschärfung, als gewisse deliktische Tatbestände, in der Hauptsache gemeingefährliche Verbrechen des heutigen Rechts, mit dem Tode, bei mildernden Umständen mit 10—20 jähriger Zuchthausstrafe bedroht sind, wenn sie in einem in Belagerungszustand erklärten Ort oder Distrikt begangen werden (§ 8 des preuß. Gesetzes). Diese Bestimmung ist in der Hauptsache durch § 4 EStGB. ersetzt worden. Wo bei den in den §§ 81, 88,

¹⁾ Haenel, StR. S. 436.

²⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 42.

90, 307, 312, 315, 322, 323 u. 324 StGB. gekennzeichneten Straftaten auf lebenslängliche Zuchthausstrafe im Normalfalle zu erkennen wäre, hat Todesstrafe einzutreten, wenn sie in einem Teile des Bundesgebiets, den der Kaiser in Kriegszustand erklärt hat, begangen werden.

Durch § 4 in Verb. mit § 2 EStGB. ist der ganze § 8 des preuß. Gesetzes für aufgehoben zu erachten;¹⁾ denn es handelt sich durchgängig um Materien, die Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuches geworden sind. Die Todesstrafe kommt also für ein in Aufruhrzeiten besonders häufiges Delikt: den Angriff oder Widerstand gegen die bewaffnete Macht oder Abgeordnete der Zivil- oder Militärbehörde in offener Gewalt und mit Waffen oder gefährlichen Werkzeugen versehen, in Wegfall. Es kommen für dieses Delikt auch im Ausnahmezustand nur noch die §§ 113—119, 122 StGB., die lediglich Gefängnis und nur in besonders gearteten Fällen Zuchthaus androhen, zur Anwendung.

In der Hauptsache in Kraft geblieben ist aber § 9 des preuß. Gesetzes.

Dieser lautet:

„Wer in einem in Belagerungszustand erklärten Orte oder Distrikte

- a) in Beziehung auf die Zahl, die Marschrichtung oder angeblichen Siege der Feinde oder Aufrührer wesentlich falsche Gerüchte ausstreut oder verbreitet, welche geeignet sind, die Zivil- oder Militärbehörden hinsichtlich ihrer Maßregeln irrezuführen, oder
- b) ein bei Erklärung des Belagerungszustandes oder während desselben vom Militärbefehlshaber im Inter-

¹⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 43.

esse der öffentlichen Sicherheit erlassenes Verbot übertritt oder zu solcher Übertretung auffordert oder anreizt oder

- c) zu dem Verbrechen des Aufruhrs, der tätlichen Widersetzlichkeit, der Befreiung eines Gefangenen oder zu anderen in § 8 vorgesehenen Verbrechen, wenn auch ohne Erfolg, auffordert oder anreizt oder
- d) Personen des Soldatenstandes zu Verbrechen gegen die Subordination oder Vergehungen gegen die militärische Zucht und Ordnung zu verleiten sucht,

soll, wenn die bestehenden Gesetze keine höhere Freiheitsstrafe bestimmen, mit Gefängnis bis zu einem Jahre bestraft werden“.

Ziff. a u. b dieser Gesetzesbestimmung sind durch § 2 EStGB. nicht berührt, Ziff. c kollidiert teilweise mit dem § 49 a StGB. Dieser will sich aber ausdrücklich nur auf solche Tatbestände erstrecken, die nicht schon durch andere Strafgesetze gedeckt sind.¹⁾ Mit Rücksicht auf diese Subsidiarität steht der Fortgeltung des § 9 Ziff. c des preuß. Gesetzes nichts im Wege, doch muß seine Anwendung immer entfallen, wenn zugleich der Tatbestand des § 49 a StGB., nämlich das Auffordern zur Begehung eines Verbrechens im Sinne des Reichsstrafgesetzbuchs, erfüllt ist.²⁾ Denn dieser bestimmt eine höhere Freiheitsstrafe als § 9 des preuß. Gesetzes.

Dagegen enthält § 9 Ziff. d dieses Gesetzes Rechtsmaterien, die sowohl Gegenstand des bürgerlichen Strafgesetzbuchs wie des Militärstrafgesetzbuchs geworden sind

¹⁾ RG. I v. 3. 12. 1883, E. Bd. 10 S. 261.

²⁾ Kleinfeller bei Stenglein, Strafr. Nebenges. 1. Aufl. S. 439.

(§ 112 StGB., §§ 99, 100 MStGB.). Gemäß § 2 EStGB. und § 2 EMStGB. ist darum diese Bestimmung außer Kraft getreten. Im übrigen erstreckt sich auch § 49 a StGB. auf dieses Rechtsgebiet.

4. Die bisher dargestellten Wirkungen sind essentiell für den nach Art. 68 RV. in Gemäßheit des preuß. Gesetzes vom 4. 6. 1851 verhängten Belagerungszustand. Das Gesetz erteilt aber weiter die Ermächtigung, die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 u. 36 preuß. VU. oder einzelne derselben zeit- oder distriktsweise außer Kraft zu setzen (§ 5). Diese Verfassungsbestimmungen enthalten a) die Gewährleistung der persönlichen Freiheit und deren Beschränkung nur durch Gesetz (Art. 5), b) die Unverletzlichkeit des Hausrechts, abgesehen von den gesetzlichen Beschränkungen (Art. 6), c) die Gewährleistung des ordentlichen Richters, Ausschluß aller Ausnahmegerichte (Art. 7), d) die Gewähr freier Meinungsäußerung, Ausschluß der Zensur (Art. 27), e) die Bestrafung von Vergehen, welche durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung begangen sind, nur nach den allgemeinen Strafgesetzen (Art. 28), f) die Gewährleistung des Versammlungsrechts, abgesehen von Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 29), g) die Gewährleistung freien Vereinsrechts nach gesetzlicher Regelung und bei zulässiger gesetzlicher Beschränkung politischer Vereine (Art. 30), h) den Ausschluß der Verwendung der bewaffneten Macht zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung von Gesetzen, abgesehen von gesetzlich vorgesehenen Fällen und Formen und auf Requisition der Zivilbehörde¹⁾ (Art. 36).

¹⁾ Die obige Zusammenfassung des Inhalts der zitierten Verfassungsbestimmungen ist aufgestellt von Stenglein a. a. O. 3. Aufl. S. 456.

Die Wirkung der Suspension ist im Gegensatz zu der Gesetzgebung anderer Staaten eine fakultative.¹⁾ Weiterhin ist der Umfang der Maßnahme, nämlich die Suspension sämtlicher oder nur einzelner der genannten Artikel, wie ihre örtliche Ausdehnung in das Belieben des zur Verhängung befugten Subjekts gestellt.

Doch ist darauf hinzuweisen, daß Art. 36 preuß. VU. logischerweise schon mit der Verkündung des Belagerungszustandes als suspendiert betrachtet werden muß, da sonst der Übergang der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber verfassungswidrig wäre.

Ein Teil der preußischen Verfassungsbestimmungen hat durch die Reichsgesetzgebung ihre Erledigung gefunden. In welchem Umfange dies geschehen ist, wird an anderer Stelle zu erörtern sein.²⁾

Soweit die Reichsgesetzgebung nicht eingetreten ist, wird bei einer Verhängung des Belagerungszustandes in außerpreußischen Gebieten nur eine analoge Anwendung des § 5 des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 möglich und auch unbedenklich zulässig sein.³⁾

5. Im Anschluß an die Suspension des Verfassungsgrundsatzes, daß Ausnahmegerichte unstatthaft sind, gibt das Gesetz die Ermächtigung zur Anordnung von Kriegsgerichten. In Anwendung dieser Befugnis geht also nicht allein die vollziehende Gewalt, sondern in gewissem Sinne auch die richterliche auf den Militärbefehlshaber über. Sachlich beschränkt sich der Übergang allerdings auf die Strafjustiz mit einer in § 10 des Gesetzes genau umgrenzten Zuständigkeit,

¹⁾ Reinach a. a. O. S. 242, 254ff.

²⁾ vgl. §§ 14—16 S. 64ff.

³⁾ Stenglein a. a. O. S. 456.

die in der Hauptsache Staatsverbrechen und gemeingefährliche Verbrechen umfaßt. Eine wesentliche Beschränkung liegt weiter persönlich darin, daß das Kriegsgericht sich aus 3 Offizieren und 2 Zivilbeamten, die von dem Vorstand des Zivilgerichts des Orts zu bezeichnen sind, zusammensetzt (§ 11). Nur beim Fehlen der erforderlichen Zahl richterlicher Zivilbeamter in einer vom Feinde eingeschlossenen Festung ist Ergänzung durch Mitglieder der Gemeindevertretung zulässig. Beim gänzlichen Fehlen richterlicher Zivilbeamter in der Festung ist überdies ein Auditeur stets Zivilmitglied des Kriegsgerichts. Den Vorsitz in den Sitzungen der Kriegsgerichte führt ein richterlicher Beamter, der die als Mitglieder bestimmten Offiziere und die nicht richterlichen Zivilmitglieder vereidigt.

Das Verfahren vor den Kriegsgerichten ist durch die §§ 12—15 des Gesetzes eingehend geregelt; doch ist die Regelung keine erschöpfende. Die Frage, ob die Vorschriften der Strafprozeßordnung oder der Militärstrafgerichtsordnung subsidiär auch von dem Kriegsgericht des Ausnahmezustandes zu beobachten sind, ist zu verneinen. Das Gesetz schweigt darüber. Gerade aber in der Ungebundenheit an hemmende prozessuale Vorschriften liegt die Eigenart dieses summarischen Verfahrens. Auch findet die Strafprozeßordnung nach § 3 EG. z. StPO. lediglich auf Strafsachen Anwendung, die vor die ordentlichen Gerichte gehören.¹⁾ Andererseits gehört das Kriegsgericht des Ausnahmezustandes nicht zu den erkennenden Gerichten der Militärstrafgerichtsbarkeit nach § 18 MStGO. Seine persönliche und sachliche Zuständigkeit ist auch eine

¹⁾ Kleinfeller bei Stenglein, Strafr. Nebengesetze 1. Aufl. S. 451; dagegen Stenglein ebenda 3. Aufl. S. 462.

andere als die der §§ 1 ff., 14 ff. MStGO., so daß die Anwendbarkeit der Militärstrafgerichtsordnung entfällt.

Schutz gegen Willkür bieten die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs über Verbrechen und Vergehen im Amte wie der nicht suspendierte Grundsatz: *nulla poena sine lege* (StGB. § 2; preuß. VU. Art. 8), der durch § 9 Ziff. b des preuß. Gesetzes implizite anerkannt worden ist.

§ 6.

Der Belagerungszustand der Gliedstaaten.

A. Staaten der Militärdiktatur.

1. Preußen.

Voraussetzungen, Formen und Wirkungen sind hier dieselben wie im Deutschen Reiche. Der Unterschied liegt lediglich in dem zur Verhängung befugten Subjekt.

Dieses ist für den Fall eines Krieges der Festungskommandant für die ihm anvertraute Festung mit ihrem Rayonbezirke und der kommandierende General für den Armeekorpsbezirk, für den Fall eines Aufruhrs das Staatsministerium (§§ 1, 2 des preuß. Gesetzes). Provisorisch und vorbehaltlich der sofortigen Bestätigung oder Beseitigung durch dieses kann auch der oberste Militärbefehlshaber rücksichtlich einzelner Orte und Distrikte auf Antrag des Verwaltungschefs des Regierungsbezirks und bei Gefahr im Verzuge auch ohne diesen Antrag den Belagerungszustand verhängen.

Auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, aber dessen Voraussetzungen vorliegen, kann das Staatsministerium die oben bezeichneten Bestimmungen der Verfassung oder einzelne von ihnen zeit- und distriktweise außer Kraft setzen (§ 16), sich also mit einer Zivildiktatur begnügen.

Über jede Verhängung eines Ausnahmezustandes ist den Kammern Rechenschaft zu geben (§ 17).

2. Königreich Sachsen.

Gesetz v. 10. 5. 1851 das Verfahren bei Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung betr. §§ 13 ff. (GVBl. 1851 S. 118).

Subjekt der Verhängung des Belagerungszustandes ist das Gesamtministerium.

Voraussetzungen sind:

1. Aufruhr und hochverräterische Unternehmungen, überhaupt aber

2. besondere Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit (§ 13).

Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied zum preußischen Recht und damit auch zum Reichsrecht. Auch ohne daß Aufruhr droht, genügt die zweite, weitgefaßte Voraussetzung als Verhängungsgrund.

Die Form der Verkündung ist mangels besonderer Vorschriften lediglich die Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt.

Die Wirkungen sind dem preußischen Rechte ähnlich. Anordnung und Ausführung aller die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit bezweckenden und darauf Bezug habenden Maßregeln wird ausschließlich in das Ermessen des Oberbefehlshabers der Truppen gestellt.

Er hat das Recht, Verordnungen mit Strafandrohungen zu erlassen, die nach Befinden bis zur Todesstrafe ansteigen können.¹⁾

¹⁾ Über Fortdauer dieser Befugnis vgl. unten § 17 S. 72.

Gegen die Anordnungen des Oberbefehlshabers ist der Beschwerdeweg an das Gesamtministerium offen.

Im übrigen können die Bestimmungen der Gesetze bzw. der Verfassungsurkunde über Gerichtsstand, Verhaftung, Haussuchung, Briefgeheimnis, Presse, Vereins- und Versammlungsrecht zeitweise außer Kraft gesetzt werden.

Im Fall der Suspension der Bestimmung über den Gerichtsstand kann der Oberbefehlshaber das Standrecht proklamieren und dessen sachliche Zuständigkeit durch öffentliche Bekanntmachung bestimmen (§ 14). Das Standgericht besteht aus einem Auditeur und einer gleichen Anzahl von Offizieren und richterlichen Zivilbeamten, mindestens 5 Personen.

In beschränktem Umfange sind auch hier Vorschriften über das Verfahren gegeben.

3. Baden.

Gesetze v. 29. 1. 1851 über Kriegszustand und Standrecht (RegBl. 1851 S. 39).

Zur Verhängung des Belagerungszustandes befugt ist die Landesregierung auf zwei Monate und der Kommandant einer zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bestimmten Truppenabteilung im Einverständnis mit dem ihm beigegebenen Zivilkommissär oder Bezirksbeamten auf acht Tage.

Voraussetzung ist:

Die Sicherheit des Staates muß dergestalt gefährdet sein, daß zu ihrer Aufrechterhaltung die ordentlichen Gesetze nicht mehr ausreichen (§ 1 des Kriegszustandsgesetzes).

Durch die Verhängung werden alle Bezirks- und Ortsbehörden, die sich mit der Sicherheitspolizei und überhaupt mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu be-

Bücher.

3



fassen haben, sowie die Bürgerwehr dem Militärkommandanten untergeordnet.

Die Militärbehörde mit dem Zivilkommissär ist zuständig zu Anordnungen und Verboten, soweit solche in das Gebiet der Polizeigewalt gehören. Hierbei kann Festnahme und Strafe bis zu acht Wochen Gefängnis angedroht werden. Die Bestimmungen über Presse, Haussuchungen und Beschlagnahmen können beschränkt werden (§ 3).

Bei einer Reihe verschiedenartiger deliktischer Tatbestände, hauptsächlich Staatsverbrechen und solchen, die eine Störung obrigkeitlicher Maßnahmen zum Gegenstande haben, können die Schuldigen zunächst sofort verhaftet und für die Dauer des Belagerungszustandes als Gefangene behandelt werden (§ 4). Es findet sich also hierbei die Eigentümlichkeit, daß der Haftgrund allein durch die strafbare Handlung, nicht durch außerhalb dieser liegende Umstände, wie Flucht- oder Kollusionsverdacht, gegeben ist. Trotz der repressiven Natur der Maßregel und ihrer Bedeutung für strafprozessuale Zwecke ist sie darum wohl mehr als Präventivhaft zur Verhütung weiterer Straftaten anzusehen.

Außerdem werden bestimmte Strafen und Strafschärfungen für die im § 4 bezeichneten Handlungen angedroht (§ 7).

Das Gesetz (§ 9) eröffnet schließlich die Möglichkeit sofortiger Anwendung der Waffengewalt bei Widersetzlichkeit oder Gewalttätigkeit gegen Zivil- oder Militärdiener. Die Anwendung der Waffengewalt ist weiterhin sogleich zulässig, wenn Bewaffnete in bedrohlicher Stellung beisammen sind, sonst aber, wenn sie auf Anrufen nicht alsbald die Waffen niederlegen und sich ergeben.

Das Standrecht, dem ein besonderes Gesetz gewidmet ist, kann verkündet werden, wenn gegen einen bewaffneten Auf-

ruhr die militärische Gewalt aufgebotten wird. Zuständig dazu ist der Oberbefehlshaber oder ein von der Regierung besonders bevollmächtigter Befehlshaber.

Das Standrecht hat zur Folge, daß in Ansehung der ihm unterliegenden Verbrechen die ordentliche Strafgerichtsbarkeit außer Wirksamkeit tritt. Das Urteil ist innerhalb 24 Stunden zu fällen. Das Standrecht erstreckt sich auf die Täter und Teilnehmer am Aufruhr und an damit zusammenhängenden Straftaten.

Die Zusammensetzung des außerordentlichen Kriegsgerichts ist eine eigenartige; es besteht aus einem Stabsoffizier als Vorsitzenden, einem Hauptmann oder Rittmeister, einem Oberleutnant oder Leutnant, einem Feldwebel oder Oberfeldwebel (Wachtmeister oder Oberwachtmeister), einem Korporal, einem Soldaten und auch einem richterlichen Beamten (Art. 4).

Die Untersuchung und Beweisführung ist an die Förmlichkeiten des gewöhnlichen Strafverfahrens nicht gebunden.

Gegen jeden Schuldigbefundenen ist auf Todesstrafe oder, wenn er weniger schwer belastet ist, auf zehnjährige Zuchthausstrafe zu erkennen.

4. Anhalt.

Gesetz v. 24. 3. 1850 (GesS. für Anhalt-Bernburg 1849/50 S. 377) §§ 19 ff.¹⁾

Das Staatsministerium kann für den Fall eines Krieges, bei Aufruhr und hochverräterischen Angriffen oder wegen besonderer Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und

¹⁾ Dieses Gesetz ist nach der Vereinigung Anhalt-Bernburgs mit Anhalt-Dessau nicht aufgehoben worden, so daß sein Fortbestehen für die bernburgischen Landesteile angenommen werden muß.

Sicherheit in den bedrohten Orten und Bezirken die verfassungsmäßigen Bestimmungen über Gerichtsstand, Verhaftung, Haussuchung, Versammlungsrecht und Preßfreiheit einstweilen außer Kraft setzen, das Standrecht anordnen und die Ausführung dieser Maßregeln in ihrem ganzen Umfange auf den Befehlshaber der bewaffneten Macht und diesem die nämlichen Befugnisse wie in Ansehung der auf dem Kriegsstande stehenden Truppen übertragen.

Zu summarischer Aburteilung von Zuwiderhandlungen gegen die getroffenen Anordnungen kann eine Untersuchungskommission eingesetzt werden, die aus einer gleichen Anzahl von Offizieren und richterlichen Beamten, mindestens 6, besteht.

B. Staaten der Zivildiktatur.

1. Oldenburg.

Revidiertes Staatsgrundgesetz v. 22. 11. 1852 (GesBl. 1852 S. 145) Art. 54.

Im Falle eines Aufstandes kann die Staatsregierung, wenn die übrigen gesetzlichen Mittel zu dessen Unterdrückung nicht ausreichen, die gesetzliche Ordnung und die gefährdete Freiheit der Person und des Eigentums durch außerordentliche Mittel herstellen und schützen. Sie darf zu dem Ende in den bedrohten Orten oder Bezirken die Ausübung der in den Art. 39, 40, 41, 42, 46, 50 u. 53¹⁾ der Verfassung gesicherten Rechte einstweilen hemmen und selbst das Standrecht anordnen, muß aber zuvor daselbst verkünden, in welchem Umfange dies geschehen solle.

In dringenden Fällen ist die oberste Behörde der Provinz zu diesen Maßnahmen zuständig.

¹⁾ Bestimmungen über Verhaftung, Haussuchung, Beschlagnahme, Briefgeheimnis, Presse, Versammlungsrecht und Einschreiten des Militärs.

2. Waldeck.

Staatsgrundgesetz v. 29. 5. 1849 (RegBl. 1849 S. 49) § 138.

Im Falle des Krieges oder Aufruhrs können die Bestimmungen der Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht von der Staatsregierung zeitweise, soweit notwendig, außer Kraft gesetzt werden.

3. Hamburg.

Verfassung v. 13. 10. 1879 Art. 102, 103.¹⁾

Im Fall eines Krieges oder Aufruhrs können die verfassungsmäßigen oder gesetzlichen Bestimmungen über Gerichtsstand, Verhaftung, Haussuchung, Presse und Versammlungsrecht von dem Senate zeitweilig außer Kraft gesetzt werden.

4. Bremen.

Verfassung v. 1. 1. 1894 § 20.²⁾

Im Falle eines Krieges, Aufruhrs, Tumults oder sonstiger Umstände, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden, kann der Senat die Bestimmungen im Abschn. 2 der Verfassung über Verhaftung, Haussuchung, Preßfreiheit, Versammlungs- und Vereinsrecht und die in bezug darauf erlassenen Gesetze zeitweilig außer Kraft setzen.

Inwieweit bei diesen Maßnahmen vorbezeichneter Staaten die Landtage und Bürgerschaften mitzuwirken haben, liegt außerhalb des Rahmens vorliegender Arbeit.

Anhang.

Die Bestimmungen über das Standrecht in Bayern und den Belagerungszustand in Elsaß-Lothringen sind nur

¹⁾ Binding, VU. 10. Heft Bd. 2 S. 8.

²⁾ Binding ebenda Bd. 3 S. 34.

der Vollständigkeit halber zu erwähnen, da ihre Fortdauer oder ihr Bestand unbestritten ist.

1. Bayern.

In Bayern gelten die Art. 441 ff. StGB. von 1813 über das Standrecht (Art. 3 Ziff. 12 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung der StPO. v. 18. 8. 1879).¹⁾

Das Standrecht kann verhängt werden wegen Aufruhrs im zweiten Grade (Teil 1 Art. 319 ff. bayerisches StGB. von 1813), wenn dieser an Umfang und Hartnäckigkeit so weit gediehen ist, daß die Ruhe nur durch außerordentliche Gewalt wiederhergestellt werden kann, oder bei Überhandnahme von Mord, Raub, Brandlegung, vorzüglich, wenn sich ganze Banden dazu vereinigt haben und die ordentlichen Mittel zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit fruchtlos geblieben sind. Nach dem genannten bayerischen Gesetz von 1879 sind an Stelle der Voraussetzung des Aufruhrs zweiten Grades eine Reihe Verbrechen nach Maßgabe des Reichsstrafgesetzbuchs getreten.

Mit der Verkündung des Standrechts, die bei Trommelschlag und Trompetenschall zu erfolgen hat, tritt die ordentliche Strafgerichtsbarkeit außer Wirksamkeit. Das Gericht setzt sich zusammen aus drei im Kriminalrichteramte bewährten Männern und zwei Militärpersonen. Das Urteil lautet im Fall der Verurteilung auf Todesstrafe.

2. Elsaß-Lothringen.

Nach § 10 des Reichsgesetzes v. 30. 12. 1871 ist der Oberpräsident (jetzt Statthalter) befugt, die durch das französische

¹⁾ GVBl. 1879 S. 785.

Gesetz v. 9. 8. 1849¹⁾ der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zugewiesenen Gewalten bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit auszuüben.

Die Befugnisse sind ähnliche wie nach dem preuß. Gesetze v. 4. 6. 1851, abgesehen von der Suspension von Verfassungsbestimmungen, die hier durch eine Erweiterung der Befugnisse der Militärbehörde in bezug auf Haussuchungen, Beschlagnahmen, Ausweisungen und auf das Verbot von Veröffentlichungen und Versammlungen ersetzt wird.

Eine Besonderheit fügt das Reichsgesetz v. 30. 5. 1892 hinzu, wonach für den Fall eines Krieges oder eines unmittelbar drohenden feindlichen Angriffs jeder mindestens in der Dienststellung eines Stabsoffiziers befindliche oberste Militärbefehlshaber zum Zwecke der Verteidigung in dem ihm unterstellten Landesteile vorläufig bis zur unverzüglich einzuholenden Entscheidung des Kaisers über die Verhängung des Kriegszustandes die Ausübung der vollziehenden Gewalt übernehmen kann.

¹⁾ Bulletin des lois X Nr. 1511, Elsaß-Lothringische GesS. Bd. 2 S. 647.

III. Die Zuständigkeitsverteilung.

§ 7.

Literaturübersicht.

Die deutsche Staatsrechtswissenschaft befaßt sich vorwiegend mit dem Belagerungszustande in Form der Militärdiktatur. Die Zivildiktatur bedarf auch insofern keiner abgesonderten Behandlung, als sie nur einen Ausschnitt aus dem Rechtsinstitut der Militärdiktatur darstellt und darum in diesem Umfange den gleichen Einwirkungen durch das Reichsrecht ausgesetzt gewesen ist.

Es sind vornehmlich Darstellungen aus dem ersten Jahrzehnt des neuen Reiches, welche die Fortdauer der einzelstaatlichen Befugnisse zur Verhängung eines Ausnahmezustands in dem Umfange bejahen, als das Recht dieser Staaten dazu die Ermächtigung erteilt. Unter deren Verfassern sind zunächst Thudichum¹⁾ und v. Rönne²⁾ zu nennen. Beide unterlassen eine eingehende rechtliche Begründung ihrer Ansicht, beschränken sich vielmehr auf die negative Feststellung, daß von Reichs wegen keine ausdrückliche Aufhebung der einzelstaatlichen Rechte erfolgt ist. Im übrigen stehe auf diesen Gebieten einer konkurrierenden Tätigkeit von Reichsgewalt und Einzelstaatsgewalt nichts entgegen.

¹⁾ Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 294.

²⁾ StR. Bd. 1 S. 87.

Robert v. Mohl¹⁾ ist der gleichen Anschauung. Er verlegt aber den Schwerpunkt der Entscheidung in die Frage, ob der Ausnahmezustand in Kriegs- oder Friedenszeiten verhängt wird. Im ersteren Falle hält er eine einzelstaatliche Verhängung für unzulässig, weil nur der Kaiser als Oberfeldherr des Reichs Krieg zu führen und die hierzu dienlichen Maßnahmen anzuordnen habe.

Thudichum gibt den Regierungen der Einzelstaaten das Recht, wegen Aufruhrs den Belagerungszustand zu erklären. Er scheint also wie v. Mohl den Belagerungszustand aus Anlaß eines Krieges für den Kaiser allein in Anspruch zu nehmen. v. Rönne schwächt diese Anschauung dahin ab, daß er lediglich dem vom Kaiser in Kriegszeiten schon verhängten Belagerungszustand einen Vorrang vor den Anordnungen der einzelstaatlichen Regierungen gibt, ohne die Zulässigkeit dieser Anordnungen in Frage zu stellen.

Die gegnerische Ansicht ist zuerst von Laband²⁾ in ausführlicher rechtlicher Begründung vertreten worden. Dieser verneint die Fortdauer landesherrlicher Befugnisse zur Verhängung auch soweit es sich um Friedenszeiten handelt, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Erklärung des Kriegszustandes sei Ausfluß des kaiserlichen Militäroberbefehls, in den die Einzelstaaten nicht eingreifen könnten. Darum sei auch die Möglichkeit ausgeschlossen, daß diese den Militärbefehlshabern die gesamte Oberleitung der Zivilverwaltung und die Verantwortlichkeit für diese übertragen und daß sie die Militärgerichtsverfassung eigenmächtig umändern könnten.

2. Die Regierungen der Einzelstaaten seien nicht befugt,

¹⁾ StR. S. 90.

²⁾ StR. Bd. 4 S. 45.

Reichsgesetze eigenmächtig aufzuheben oder umzuändern. Die Erklärung des Belagerungszustandes habe aber eine zeitweise Veränderung des Strafgesetzbuchs und sofern Kriegsgerichte eingesetzt werden auch des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozeßordnung zur Folge.

3. Der Art. 68 RV. ermächtige den Kaiser allein zur zeitweiligen Suspension des bestehenden Rechts, insbesondere auch der Reichsgesetze.

4. Eine Berufung auf Art. 66 RV. für die gegenteilige Ansicht sei unzulässig, da die Requisition von Truppen zu polizeilichen Zwecken in allen Beziehungen das Gegenteil des Kriegszustandes sei.

Diese Ausführungen Labands sind von G. Meyer einer Kritik unterzogen worden.¹⁾ Er weist darauf hin, daß schon nach den früheren landesgesetzlichen Bestimmungen die Proklamierung des Belagerungszustandes durch Staatsorgane erfolgen konnte, denen keinerlei Oberbefehl über das Heer zustand, in P r e u ß e n das Staatsministerium, in S a c h s e n das Gesamtministerium. So gut wie sich diese Bestimmungen mit dem früheren Oberbefehl der Könige von Preußen und von Sachsen über ihre Truppen vertragen hätten, so gut wären sie auch mit dem Oberbefehl des Kaisers vereinbar. Es handele sich doch hier mehr um eine Abtretung der eigenen Befugnisse der Zivilbehörde als um einen Befehl. Die Befugnis zur Übernahme dieser Funktionen sei den Militärbefehlshabern durch reichsgesetzlich nicht aufgehobene Landesgesetze beigelegt. Sie bedürften darum gar keines besonderen Auftrags durch den obersten Kriegsherrn.

Im übrigen betont G. Meyer, daß für die Einzelstaaten

¹⁾ Hirths Annalen 1880 S. 347; VR. Bd. 1 S. 197.

die Befugnis zur Suspension von Verfassungsbestimmungen insoweit entfalle, als Reichsgesetze dadurch berührt werden würden, daß aber dies die Verhängung eines der Wirkung nach beschränkten Belagerungszustandes nicht hindere.

In ähnlichem Sinne tritt *Leoni*¹⁾ für einen einzelstaatlichen Belagerungszustand ein. Er faßt die Übertragung der Zivilverwaltung an den Militärbefehlshaber lediglich als Mandat auf, dessen Zulässigkeit nicht in Frage gezogen werden könne; fraglich könne nur die Verpflichtung zur Annahme des Mandats sein.

Die *Labandsche* Ansicht und ihre Beweisführung hat eine Reihe namhafter Staatsrechtslehrer der neueren Zeit, so *Löning*,²⁾ *Zorn*,³⁾ *Schulze*⁴⁾ und *Bornhak*,⁵⁾ zu Anhängern gefunden, die jedoch eine eingehende Nachprüfung in ihren Werken nicht vorgenommen haben. Ausführlicher hat sich *Brockhaus*⁶⁾ mit der Frage befaßt, der auch aus ähnlichen Gründen wie *Laband* den Landesherren das Recht abspricht, ihren Kontingenten die Beschirmung der öffentlichen Sicherheit zu befehlen, da Art. 66 RV. mit seiner Ermächtigung zur Requisition auf einer ganz anderen Grundlage beruhe, jedenfalls den Kontingentsherren kein Befehlsrecht verleihe. Im übrigen wendet er sich gegen die Anschauungen *G. Meyers*, wonach den Militärbefehlshabern die Befugnis zur Übernahme der vollziehenden Gewalt durch Gesetz beigelegt sei. Diese Gesetze seien einzelstaatliches

¹⁾ StR. v. Els.-Lothr. S. 231.

²⁾ VR. S. 290 ff.

³⁾ StR. Bd. 1 S. 198.

⁴⁾ StR. Bd. 2 S. 257.

⁵⁾ Preuß. StR. Bd. 3 S. 29.

⁶⁾ Das deutsche Heer S. 73.

Recht und durch die Bestimmungen der Reichsverfassung längst aufgehoben.

In besonders eingehender Darstellung verneint Haenel¹⁾ die Möglichkeit, daß eine landesherrliche Instanz auf Grund eines Partikulargesetzes auf einen Militärbefehlshaber außerordentliche Gewalten übertragen könnte oder daß ein Militärbefehlshaber auf Grund eines solchen Gesetzes außerordentliche Amtsbefugnisse ergreifen könne. Er führt aus, die Bestimmungen über die Verwendungszwecke des Militärs, den Wirkungskreis, die Amtsbefugnisse der Militärbefehlshaber seien Bestandteile des militärischen Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts. Art. 61 RV., der die Einführung der gesamten preußischen Militärgesetzgebung im Bundesgebiete vorschreibe, habe jede entgegenstehende partikularrechtliche Norm beseitigt. Art. 66 RV. habe zwar durch die in ihm enthaltene Ermächtigung zur Verwendung und Requisition des Militärs zu polizeilichen Zwecken die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen der Requisition aufrechterhalten, doch seien die militärischen Funktionen, der Umfang und die Form des militärischen Einschreitens an die auf Grund von Art. 61 RV. eingeführten preußischen Bestimmungen gebunden.

Die Reichsverfassung hätte entweder die landesgesetzlichen Bestimmungen über den Kriegszustand ausdrücklich aufrechterhalten müssen, oder die Einführung des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 hätte für die außerordentliche Regelung der Militärbefehlshabung nach Maßgabe des Art. 61 RV. erfolgen müssen.

Mit dem einheitlichen militärischen Befehl des Kaisers und der unbedingten Gehorsamspflicht der Militärbefehlshaber

¹⁾ StR. S. 441.

sei es unvereinbar, daß die letzteren dienstliche Funktionen ausübten, in bezug auf welche sie dem kaiserlichen Befehl entzogen seien. Ohne ausdrückliche Ermächtigung von Reichswegen könnten sie in kein anderweitiges Verhältnis der Verantwortlichkeit und damit der Abhängigkeit treten. Die Militärbefehlshaber würden mangels Reichsgesetzes ohne oder gegen den Befehl des Kaisers zur Ausübung oder Übernahme der außerordentlichen Vollmachten nicht schreiten können. Sie würden bei deren Ausübung in jeder Beziehung dem Befehle des Kaisers unterworfen bleiben. Der Kaiser würde also der Wirkung nach den von der Einzelregierung verkündeten Belagerungszustand sofort beseitigen können.

Auch Arndt¹⁾ hat sich in negativem Sinne entschieden. Er meint, daß den Landesherren das Recht des Art. 66 Abs. 2 nicht hätte eingeräumt zu werden brauchen, wenn sie den Belagerungszustand verhängen könnten. Außerdem legt er Gewicht darauf, daß die Erklärung des Belagerungszustandes meistens die Mobilmachung der beteiligten Truppen zur Voraussetzung oder zur Folge haben würde, die nur der Kaiser anordnen könne. Nach der Mobilmachung sei der Kaiser in alle Rechte der Kontingentsherren in bezug auf die Gerichtsherrlichkeit eingetreten. Der Kaiser könnte einen landesherrlichen Belagerungszustand beliebig vereiteln, kraft seines Oberbefehls die Truppen entziehen. Die Erklärung des Kriegszustandes stelle einen militärischen Befehl dar.

Haldy,²⁾ der den Belagerungszustand für Preußen monographisch behandelt, baut seine Ablehnung eines landesgesetzlichen Belagerungszustandes im wesentlichen auf die Aus-

¹⁾ StR. S. 475.

²⁾ Der Belagerungszustand in Preußen S. 16 ff.

führungen Labands und Haenels auf, führt aber seinerseits eine Reihe neuartiger Gesichtspunkte in die Behandlung der Streitfrage ein. So sieht er eine sicherheitspolizeiliche Tätigkeit des Staates nur dann als gegeben an, wenn sie im Rahmen der inneren Staatsverwaltung erfolgt, und verneint damit die Auffassung des Art. 66 Abs. 2 RV. im Sinne einer Ermächtigung der Landesherren zur Verhängung des Belagerungszustandes.

Unter den Kommentatoren der Reichsverfassung haben sich Reincke,¹⁾ Pröbst,²⁾ Seydel³⁾ und naturgemäß auch Zorn⁴⁾ und Arndt⁵⁾ der Ansicht Labands angeschlossen.

§ 8.

Allgemeine Grundlagen der zu behandelnden Frage.

Bei der Behandlung der Frage, ob den Regierungen der Einzelstaaten noch das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes nach Landesrecht zusteht, ist davon auszugehen, daß eine ausdrückliche Aufhebung der landesrechtlichen Bestimmungen durch die Reichsgesetzgebung nicht erfolgt ist. Auch gibt Art. 68 RV. dem Kaiser nicht *expressis verbis* ausschließlich das Recht zur Verhängung des Kriegszustands, auch soweit nur die inneren Verhältnisse eines Einzelstaats in Frage stehen.⁶⁾ Vielmehr begnügt sich diese Verfassungs-

¹⁾ S. 297.

²⁾ S. 101.

³⁾ S. 379.

⁴⁾ S. 125.

⁵⁾ S. 350.

⁶⁾ Anders Haldy a. a. O. S. 32: „Indem die Reichsverfassung die zur Verhängung des Belagerungszustandes erforderliche militärische Kommandogewalt auf den Kaiser übertrug, hat sie die Verhängungs-

bestimmung damit, für das Reich das Subjekt der Verhängung aufzustellen.

Dem angekündigten Reichsgesetze über den Kriegszustand wird lediglich in Art. 68 Satz 2 RV. die Zweckbestimmung beigelegt, die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer Erklärung des Kriegszustands zu regeln. Nicht soll es dagegen das Subjekt zur Verhängung näher feststellen. Insoweit entfällt also die Kompetenz des Reiches zur Abänderung des Art. 68 RV. durch einfaches Reichsgesetz.¹⁾

Die Gesetzgebung über den Belagerungszustand gehört nicht unter den allgemeinen Begriff des Militärwesens im Sinne von Art. 4 Ziff. 14 RV. Dagegen spricht auch nicht der äußere Umstand, daß Art. 68 RV. den Bestimmungen über das Reichskriegswesen angegliedert ist; hierfür können historische Reminiszenzen wie der Ursprung des Instituts aus dem tatsächlichen Belagerungszustande maßgebend gewesen sein. Auch beobachtet die Reichsverfassung nicht durchweg eine genaue stoffliche Einteilung.²⁾ Wesentlich ist aber, daß ein Gesetz über den Belagerungszustand nur zum geringen Teile das Heer berührt, indem es eine besondere Art von dessen Verwendbarkeit aufstellt, überwiegend aber für den Fall gewisser Voraussetzungen die Rechtslage der gesamten Staatsbürgerschaft regelt. Die Kompetenz des Reiches gemäß Art. 4

befugnis stillschweigend zwar, aber doch ausdrücklich den Einzelstaaten und ihren Organen entzogen.

¹⁾ Nach Laband, StR. Bd. 2 S. 66, ist dem Art. 68 RV. die formelle Kraft eines einfachen Gesetzes beigelegt worden durch die Anordnung, daß er im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden kann; doch wohl mit obiger Einschränkung?

²⁾ So Art. 3 (Indigenat) unter Reichsgesetzgebung.

Ziff. 14 RV. erstreckt sich also nicht auf die Gesetzgebung über den Belagerungszustand.

Eine Erweiterung der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung auch auf das zur Verhängung befugte Subjekt — etwa um die Ausschließlichkeit der kaiserlichen Befugnis herzustellen — könnte sich darum nur unter den Erschwerungen des Art. 78 RV. vollziehen.

Dagegen würde sich der erheblich einfachere Weg bieten, die genannten landesrechtlichen Bestimmungen durch ein förmliches Landesgesetz aufzuheben, sofern sich herausstellen sollte, daß sie dem Reichsrecht gegenüber in einzelnen Beziehungen unwirksam bleiben müßten und daß ihr teilweises Fortbestehen zu Unzuträglichkeiten angesichts der im Reiche getroffenen Regelung der Materie führen würde. Es ist festzustellen, daß, soweit übersehbar, eine formelle Aufhebung der dargestellten Landesrechte nicht erfolgt ist.

§ 9.

Die Rechtsnatur der kaiserlichen Befugnis aus Art. 68 RV.

Das Recht des Kaisers aus Art. 68 RV. fällt unter den allgemeinen Begriff der Regierungsrechte.¹⁾ Seinem Inhalte nach gewährt es die Möglichkeit, die gesamte im Normalzustande den Einzelstaaten verbliebene innere Verwaltung unter besonderen Voraussetzungen auf Zeit der Reichsgewalt zu unterstellen; denn an Stelle der bürgerlichen Organe des einzelnen Gliedstaats oder auch über diese treten Militär-

¹⁾ Brockhaus a. a. O. S. 70ff.; Gordan, Zur Lehre von der Kontingentsherrlichkeit usw. S. 494.

befehlshaber, die ihrerseits dem kaiserlichen Oberbefehle unterstellt sind.

Nach der Labandschen Ansicht¹⁾ ist das Recht des Kaisers zur Verhängung des Reichskriegszustandes Ausfluß oder Bestandteil seines militärischen Oberbefehls. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Rubrizierung dieses Rechts in der Reichsverfassung unter Militärwesen keinen Schluß auf seine Rechtsnatur zuläßt, wie schon oben gezeigt worden ist. Gerade deswegen erscheint aber auch die Tatsache belanglos, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes dieses Recht dem Bundesfeldherrn und nicht dem Bundespräsidium zuweist. Für diese Bezeichnung kann ebenso wie für die Rubrizierung maßgebend gewesen sein, daß zur Verhängung der Militärdiktatur der Besitz eines militärischen Befehlsrechtes nicht entbehrt werden kann.

Daraus kann aber nicht auf den juristischen Gehalt dieses Rechtes geschlossen werden.

Dem kaiserlichen Oberbefehl unterworfen ist an sich nicht die Staatsbürgerschaft in ihrer Gesamtheit, sondern nur derjenige Teil von ihr, der auf Grund gesetzlicher oder freiwillig übernommener Dienstpflicht dem Heere angehört.²⁾ Die daraus hervorgehende besondere Gehorsamspflicht ist Rechtsgrund für die Verbindlichkeit des Befehls.³⁾

Wäre also das Recht zur Verhängung des Reichskriegszustandes Bestandteil des kaiserlichen Militäroberbefehls, so wäre es auf Heeresangehörige beschränkt. Allerdings tritt die Durchführung eines Belagerungszustandes vorwiegend als Ausübung von Militärgewalt in Erscheinung: Truppen werden

¹⁾ StR. Bd. 4 S. 40.

²⁾ Brockhaus a. a. O. S. 70.

³⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 33.

zur Abwehr von Staatsgefährdungen in Tätigkeit gesetzt und erzwingen die Wiederherstellung der Ordnung mit Waffengewalt gegen die störenden Elemente der Bevölkerung, möglicherweise auch Unbeteiligte hierbei in Mitleidenschaft ziehend. Von dieser Art Handhabung des militärischen Befehls wird also die Staatsbürgerschaft mittelbar mit einschneidender Schärfe betroffen. Diese Wirkung entspringt aber nur tatsächlich der Ausübung von Militärgewalt, ihre rechtliche Grundlage findet sie in der allgemeinen Befugnis der Regierung, Staatsgefährdungen mit Gewalt gegen den einzelnen zu unterdrücken. Doch auch abgesehen hiervon reicht die dem Kaiser in Art. 68 RV. eingeräumte Machtvollkommenheit, wie Laband selbst anerkennt, weit über die Grenzen hinaus, die dem Militäroberbefehl an sich gezogen sind. Die Erklärung des Kriegszustandes verändert die Rechtslage der gesamten Staatsbürgerschaft des betroffenen Gebietes, unterstellt sie auf Zeit einem militärischen Imperium, das durch bindende Anordnungen ihrer äußeren Lebensführung Schranken zu setzen vermag, und entzieht ihr unter Umständen Freiheitsrechte, vor allem das Recht auf den ordentlichen Richter. Alles dies kann nicht allein aus dem kaiserlichen Oberbefehl hergeleitet werden, denn sonst würde der Bestandteil oder der Ausfluß dieses Rechtes mehr Befugnisse umfassen als das Recht selbst in seiner Totalität.

Haldy¹⁾ nimmt an, daß eine solche Machtstellung des Kaisers deswegen nur aus dem Oberbefehl hergeleitet werden könne, weil der Kaiser nicht das regierende Zentralorgan sei. Regierungsorgan sei der Bundesrat, der grundsätzlich im Reiche allein die vollziehende Gewalt ausübe. Darum könne

¹⁾ a. a. O. S. 29.

die Befugnis des Art. 68 RV. nicht als Regierungsrecht bezeichnet werden. Es ist aber nicht einzusehen, warum nicht ein besonderes Trennstück dieser grundsätzlich dem Bundesrate allein zukommenden Regierungsgewalt dem Kaiser materiell als dem Bundespräsidium zugesprochen worden sein kann, mag es auch formell dem Bundesfeldherrn erteilt worden sein. Gerade in der Natur des Verhängungsrechtes liegt die Notwendigkeit begründet, es einem einzigen physischen Träger zuzuweisen. Eine kollegiale Behörde, wie sie der Bundesrat darstellt, bot für eine rasche, im gegebenen Augenblicke einsetzende Handhabung eines solchen Notrechts nicht die nötige Sicherheit¹⁾: ehe die Gesamtheit der Instruktionen von den einzelnen Bevollmächtigten eingeholt war, Beratung und Abstimmung sich daran angeschlossen hatten, konnte die Gelegenheit rechtzeitiger Prävention gegen die drohenden Staatsgefährdungen schon versäumt sein.

Das Recht zur Verhängung des Reichskriegszustands ist in gewissem Sinne verwandt mit dem Rechte der Kriegserklärung. Dieses ist zwar kein Regierungsrecht im engeren Sinne, sondern entspringt der Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches. Es steht aber dem Kaiser — hier auch im Einklang mit der Rubrizierung der Reichsverfassung²⁾ — unzweifelhaft als Bundespräsidium zu. Die Ausübung dieses Rechtes hat Maßnahmen zur Folge, wie die Mobilmachung, die Anordnung der Kriegsgliederung — Maßnahmen, die ihrerseits Bestandteil des kaiserlichen Oberbefehls sind, ohne daß damit das Recht zur Kriegserklärung selbst in

¹⁾ Analogien finden sich auf anderen Gebieten des Rechtslebens, so in § 944 ZPO.: In dringenden Fällen kann der Vorsitzende anstatt des Gerichts einstweilige Verfügungen erlassen.

²⁾ Art. 11 RV.

diesem Oberbefehle enthalten ist. Ebenso die Befugnis aus Art. 68 RV.: Die Erklärung des Kriegszustandes bringt den Übergang der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber mit sich. Obgleich dieser sich ipso iure ohne besondere Anordnung vollzieht, setzt er doch, wie schon oben angedeutet, voraus, daß der Träger des Regierungsrechtes zur Kriegszustandsverhängung zugleich eine gewisse militärische Befehlsgewalt besitzt, da er sonst dem Militärbefehlshaber nicht seine erhöhten Befugnisse und zugleich seine erhöhte Verantwortlichkeit zuweisen, insbesondere zur Durchführung des Ausnahmezustands zwingen könnte. Insoweit ist der kaiserliche Oberbefehl über das Heer auch mit dem Regierungsrechte aus Art. 68 RV. verknüpft, als er zur Herbeiführung von dessen militärischen Wirkungen unentbehrlich ist.

§ 10.

**Die selbständige Kommandogewalt der Landesherren
aus Art. 66 Abs. 2 RV.**

Die Verhängung einer Militärdiktatur muß, soll sie nach ihrer bedeutungsvollsten Seite wirken, mit einem bindenden militärischen Befehl gepaart sein, der den Militärbefehlshaber zwingt, die Zivilverwaltung zu übernehmen.¹⁾ Ein Auftrag, wie *Leoni*²⁾ annimmt, kann nicht genügen, da er mangels Verpflichtung zur Annahme wirkungslos bleiben müßte.³⁾

Es fragt sich, ob die Landesherren bei der durch das Reich geschaffenen Regelung des Militärwesens noch in der Lage sind, diesen Befehl zu erteilen. Es wird also zunächst

¹⁾ *Arndt*, StR. S. 476.

²⁾ vgl. oben § 7 S. 35.

³⁾ Ausnahme unten § 12 S. 57.

zu untersuchen sein, ob ihnen, soweit sie ihre Kontingentsherrlichkeit nicht durch Militärkonvention an Preußen übertragen haben, überhaupt noch eine militärische Befehlsgewalt zukommt.

Auszugehen ist mit Laband¹⁾ von dem auch hinsichtlich des Heerwesens geltenden Satze, daß die Einzelstaaten alle Hoheitsrechte behalten haben, die ihnen nicht durch die Reichsverfassung oder durch Reichsgesetze entzogen sind.

Allerdings steht nach Art. 63 RV. die gesamte Landmacht des Reiches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers; Art. 64 RV. fügt ergänzend hinzu, daß alle deutschen Truppen verpflichtet sind, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Damit ist aber in keiner Weise die landesherrliche Befehlsgewalt beseitigt. Daß die Reichsverfassung eine solche positiv anerkennt, folgt aus dem Offiziersernennungsrecht des Art. 66 Abs. 1 RV.,²⁾ das der Landesherr in eigenem Namen ausübt. Damit überträgt er aber dem einzelnen Offizier die seiner Stellung entsprechende Kommandogewalt. Es würde allgemeinen Rechtsgrundsätzen widersprechen, wenn durch dieses Offiziersernennungsrecht dem Landesherrn die Fähigkeit zugesprochen werden sollte, eine Gewalt, die er selbst gar nicht besitzt, einem anderen zu erteilen.

Auch sind die Landesherren nach Art. 66 Abs. 1 RV. Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren. Dieser Zusatz der Reichsverfassung wird vielfach in dem Sinne gedeutet, daß damit die Chefstellung überhaupt nur als militärische Ehren-

¹⁾ StR. Bd. 4 S. 54.

²⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 57.

stellung gekennzeichnet werde.¹⁾ In diesem Falle würde sich die Reichsverfassung aber wohl begnügt haben, zu sagen: sie genießen die Ehren eines militärischen Chefs. Wenn sie aber zunächst ausdrücklich den Landesherren eine Chefstellung zuweist, so darf daraus gefolgert werden, daß die Eigenschaft eines Chefs hier nicht bloß einen Inbegriff von Ehrenrechten, sondern auch eine wirkliche Befehlsgewalt in sich schließen soll. Der militärische Sprachgebrauch des Wortes Chef schließt diese Auffassung nicht aus.²⁾

Die Kontingentsherren haben also ein eigenes Befehlsrecht über ihre Truppen. Dem gegenüber ist der kaiserliche Befehl des Art. 63 RV. der obere, der übergeordnete Befehl.³⁾ Das landesherrliche Befehlsrecht ist ein unselbständiges. Die Reichsverfassung würde den Kaiser ermächtigen, die Ausübung dieses landesherrlichen Befehlsrechtes durch eigenen Gegenbefehl zu durchkreuzen.

Bei Übertragung dieser Grundsätze auf das Recht des Ausnahmezustands ergibt sich, daß die landesherrliche Befehlsgewalt an sich genügen würde, eine Militärdiktatur nach dem Rechte des Einzelstaats durchzuführen. Die Durchführung wäre aber eine prekaristische: sie würde davon abhängen, daß nicht der stärkere kaiserliche Gegenbefehl eingreift.

Soll also die Befugnis der Einzelstaaten, nach Landesrecht die Militärdiktatur zu verhängen, als ihrer militärischen Seite nach ungeschmälert fortbestehend anerkannt werden, so

¹⁾ R i c h t h o f e n, Ist das deutsche Heer ein Reichs- oder ein Kontingentsheer? S. 54; H a l b r o c k, Einheitlichkeit des Reichsheeres und Kontingentsverfassung S. 8.

²⁾ Man denke an „K o m p a g n i e c h e f“.

³⁾ Daß die RV. die Worte B e f e h l und O b e r b e f e h l gleichbedeutend gebraucht, darüber vgl. L a b a n d, StR. Bd. 4 S. 57.

muß eine reichsrechtliche Bestimmung ihnen die Ermächtigung erteilen, in diesem Umfange eine selbständige, durch den Oberbefehl des Kaisers nicht zu durchkreuzende Kommandogewalt auszuüben. Diese Ermächtigung ist in Art. 66 Abs. 2 RV. enthalten.

Dieser lautet:

„Auch steht ihnen (den Bundesfürsten und Senaten) das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten disloziert sind, zu requirieren“.

Hieraus ergibt sich für die einzelnen Staaten die Befugnis, Teile des Reichsheeres ohne Vermittlung des Kaisers in bestimmter Richtung in Tätigkeit zu setzen. Dieses Recht braucht naturgemäß nicht von den Trägern der Staatsgewalt persönlich ausgeübt zu werden, sondern kann nach Maßgabe des Landesrechts einzelnen Staatsorganen delegiert sein.

Es ist die Auslegung vertreten worden,¹⁾ Art. 66 Abs. 2 RV. erteile lediglich die Befugnis zur technisch sogen. Requisition, nämlich dem von der Zivilbehörde an den Militärbefehlshaber gerichteten Ersuchen, ihr mit Truppengewalt zur Niederkämpfung innerer Unruhen oder auch sonstiger allgemeiner Gefahren Hilfe zu leisten.

Die Gegenüberstellung der im Art. 66 Abs. 2 gebrauchten Bezeichnungen verwenden und requirieren legt die durch den Werdegang der Verfassung unterstützte Folgerung nahe,²⁾ daß damit auch eine Verschiedenheit der landesherrlichen Beziehungen zum Heere hat ausgedrückt werden sollen, je nachdem es sich um eigene Truppen oder um andere Teile des

¹⁾ Laband, StR. Bd. 4 S. 45; Brockhaus a. a. O. S. 107.

²⁾ Laband, Arch. f. öffentl. R. Bd. 3 S. 516.

Reichsheeres, die in dem Gebiete des Einzelstaats disloziert sind, handelt.

Zunächst steht es zweifellos fest, daß den Landesherren gegenüber den letzteren nur das Recht der Requisition zusteht. Die einzelstaatliche Regierung erhält so die Befugnis, den Militärbefehlshaber zu ersuchen, in einer bestimmten Richtung zur Unterstützung der Polizei einzugreifen. Dieser, wiewohl er nicht ablehnen kann, faßt doch nur auf Grund seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Hilfeleistung, nicht auf Grund einer Gehorsamspflicht gegenüber dem ersuchenden Staate den Entschluß, in der erbetenen Weise tätig zu werden. Er steht also zur Landesregierung in einem Koordinationsverhältnis, wie das um Rechtshilfe ersuchte Gericht zum ersuchenden.

Wie steht es aber mit dem Recht zur Verwendung eigener Truppen? In der Tat läßt der von der Reichsverfassung gewählte Ausdruck an Allgemeinheit nichts zu wünschen übrig. Der Sprachgebrauch des Lebens spricht von Verwenden hauptsächlich bei Rechtsobjekten, seltener bei Rechtssubjekten. Dort bedeutet das Wort sowohl das Gebrauchen wie das Verbrauchen einer Sache. Davon ist dann die analoge Anwendung auf Personen erfolgt. Man spricht von der Verwendung eines Beamten durch die vorgesetzte Behörde, eines Arbeiters durch den Fabrikherrn.

Die Möglichkeit, Personen oder Sachen zu verwenden, besteht aber nach der Erfahrung des Lebens und dem Sprachgebrauche nur dann, wenn ein Gewaltverhältnis zugrunde liegt.

Es darf daraus geschlossen werden, daß der Gesetzgeber auch hier ein Gewaltverhältnis des Landesherrn zu seinen eigenen Truppen hat ausdrücken wollen.

Die Form, in der der Militärgewalthaber seine Truppen

in Tätigkeit setzt, ist aber der Befehl. Das ist das Entscheidende. Der Landesherr kann seinen Truppen den Befehl erteilen, zu polizeilichen Zwecken einzugreifen.¹⁾ Es ist eine Art durch den Zweck beschränkter Kommandogewalt der Landesherren, während die absolute dem Kaiser zusteht.

Es ist ein unvereinbarer Widerspruch, wenn Laband gerade diese gewollte Unterscheidung zwischen verwenden und requirieren gegenüber der Anschauung von Brockhaus hervorhebt,²⁾ dagegen bei seiner Ablehnung des landesrechtlichen Belagerungszustandes nur die Requisitionsbefugnis als allein vorhanden erörtert.³⁾

Bei der Auslegung des Art. 66 RV. muß eine andere Eigentümlichkeit des Sprachgebrauchs auffallen. Den Landesherren steht das Recht zu, nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch fremde, in ihren Gebieten dislozierte Truppenteile zu requirieren. Warum nicht: sowohl, als auch? Sollte hier bei der Formulierung die Vorstellung mit im Spiel gewesen sein, daß hinsichtlich der Verwendung eigener Truppen lediglich es galt, ein den Landesherren von ihrer früheren absoluten Kommandogewalt belassenes Trennstück festzustellen, während das Recht zur Requisition der genannten fremden Truppen neu zu schaffen war?⁴⁾ Darum nicht bloß als Ausdruck des von vornherein Gegebenen, sondern auch als Anschließung des neu Hinzuzufügenden.

¹⁾ Zustimmend Bornhak, PrStR. S. 42; Gau, Kontingentsherrlichkeit S. 23; Müller, Teilung der Militärgewalt S. 63; Gumbel, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit S. 178.

²⁾ Arch. f. öffentl. R. Bd. 3 S. 516.

³⁾ StR. Bd. 4 S. 45.

⁴⁾ Seydel, RV. S. 377.

Die Reichsverfassung würde aber die Befehlsgewalt zu polizeilichen Zwecken nicht besonders aus dem Bereiche der an sich schon bestehenden unselbständigen Kommandogewalt der Landesherren hervorgehoben haben, wenn sie damit nicht den Zweck verbunden hätte, den Landesherren ein dem kaiserlichen Oberbefehle gegenüber unabhängiges Befehlsrecht vorzubehalten. Die Bedeutung der Vorschrift des Art. 66 Abs. 2 RV. besteht darin, daß, soweit dieses landesherrliche Recht ausgeübt wird, ein Eingriff des kaiserlichen Oberbefehls zur Abänderung oder Beseitigung landesherrlicher Maßnahmen staatsrechtlich ausgeschlossen ist.

Nach dem Vorstehenden haben wir im Reiche zwei selbständige Kommandogewalten zu unterscheiden, eine absolute des Kaisers und eine beschränkte der Landesherren, die sich nur auf eigene Truppen und polizeiliche Zwecke erstreckt. Es fragt sich, ob diese polizeilichen Zwecke auch die Durchführung eines Belagerungszustands in sich schließen.

§ 11.

Der landesrechtliche polizeiliche Ausnahmezustand.

Was sind die polizeilichen Zwecke des Art. 66 Abs. 2 RV.?

Der Polizeibegriff ist in seinen Grenzen lebhaft umstritten. Rosin¹⁾ faßt darunter nach preußischem Recht die gesamte innere Verwaltung, d. h. unter Ausscheidung der Justiz-, Finanz- und Militärverwaltung die ganze nach innen gerichtete, dem Gemeinwohl gewidmete staatliche Tätigkeit. Andere schränken nach dem Mittel ein; für sie umfaßt Polizei nur den Teil der inneren Verwaltung, der mit Zwang gegen

¹⁾ Begriff S. 114.

den einzelnen sich vollzieht.¹⁾ Die herrschende Anschauung verweist jede positive Tätigkeit des Staates, die Förderung des Wohles der Staatsbürger, in das Gebiet der Wohlfahrtspflege und beschränkt den Begriff auf die sogen. Sicherheitspolizei: Polizei ist für sie die negative Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen der guten Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt.²⁾

Eine Erörterung des von Rosin aufgestellten Polizeibegriffs steht hier nicht in Frage. Es genügt die Untersuchung, ob, wenn seine Richtigkeit anzuerkennen wäre, auch die polizeilichen Zwecke des Art. 66 Abs. 2 RV. eine das Gemeinwohl fördernde Tätigkeit des Staates im Sinne Rosins in sich schließen könnten, oder ob damit lediglich das Gebiet der Sicherheitspolizei umfaßt wird. Eine derartige Truppenverwendung liegt durchaus im Bereich der Möglichkeit. Das Militär stellt eine Summe von intellektuellen und physischen Kräften dar, die, nach einer gewissen Richtung in Bewegung gesetzt, sehr wohl auch positive Staatsaufgaben erfüllen könnten. So könnte ein Staat zugunsten seiner Staatsfinanzen sich bewogen sehen, in Anwendung des Art. 66 Abs. 2 RV. die ihm verfügbaren Truppen zum Bau von Land- und Wasserwegen, Dämmen, Brücken usw. außerhalb der rein militärischen Zwecken dienenden Anlagen zu verwenden. In alledem würde aber eine das Gemeinwohl fördernde Verwaltungstätigkeit anerkannt werden müssen.

Bei genauer Auslegung des Art. 66 Abs. 2 RV. wird man jedoch dazu gelangen, in ihm eine Befugnis der Landesherren zu erblicken, die auch, soweit es sich um Verwendung eigener

¹⁾ G. Meyer, VR. S. 59; Loening, VR. S. 8.

²⁾ O. Mayer, VR. Bd. 1 S. 249.

Truppen handelt, ihrer Natur nach auf Ausnahmefälle beschränkt ist. Das Militär bedarf, soll es seinen Aufgaben für den Kriegsfall gewachsen bleiben, einer ständigen Übung in der Waffentätigkeit, die höchstens eine vorübergehende, nie aber eine dauernde Entziehung zu anderen, im Bereiche der Friedenstätigkeit des Staates liegenden Leistungen gestattet.

Hieraus ist zu folgern, daß die polizeilichen Zwecke des Art. 66 Abs. 2 RV. auf das Gebiet der Sicherheitspolizei zu beschränken sind. Voraussetzung auch der Verwendung eigener Truppen an sich ist, daß gewisse Gefahren der guten Ordnung des Gemeinwesens drohen, die abgewehrt werden müssen, durch die gewöhnlichen Organe der Sicherheitspolizei aber nicht abgewehrt werden können.

Da das Reichsrecht keine ergänzenden Bestimmungen zu Art. 66 Abs. 2 RV. enthält, die dieser allgemeinen Ermächtigung einen konkreten Inhalt geben, so steht es der Landesgesetzgebung auf diesem sicherheitspolizeilichen Gebiete frei, die Voraussetzungen und den Inhalt des militärischen Einschreitens näher zu bestimmen.¹⁾ Art. 61 RV., worin den Einzelstaaten die verfassungsmäßige Pflicht auferlegt wird, die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt bei sich einzuführen, schlägt hier nicht ein,²⁾ da die Bestimmungen über die polizeiliche Verwendung der Truppen gar nicht dem Militärrecht, sondern dem Polizeirecht, das grundsätzlich den Einzelstaaten überlassen ist, angehören. Denn sie haben gar nicht die Aufgabe, die inneren militärischen Verhältnisse zu regeln, sondern der Staatsgewalt die gesetzliche Grundlage

¹⁾ Reincke, RV. S. 297; Arndt, RV. S. 348; Pröbst, RV. S. 100.

²⁾ Anders Haenel, StR. S. 440.

zu geben, bei Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben in Fällen außerordentlicher Gefahr außerordentliche Mittel der Abwehr zur Verfügung zu haben. Daß dies auch der Standpunkt der Militärkonventionen ist, ergibt sich schon daraus, daß diese vereinzelt die vertragsmäßige Verpflichtung für den Mitkontrahenten Preußens aufgenommen haben, die preußischen Bestimmungen über die Requisition von Truppen zu polizeilichen Zwecken, die hierin auf gleicher Stufe mit der Verwendung eigener Truppen durch den Landesherrn steht, bei sich einzuführen oder die preußischen Reglements beim Erlaß einer eigenen Verordnung zu berücksichtigen,¹⁾ eine Verpflichtung, deren Aufnahme in eine Militärkonvention überflüssig wäre, wenn sie schon in Art. 61 RV. ausgesprochen wäre.²⁾

Die polizeilichen Aufgaben des Staates finden ihre Grenze an dem freien Spielraum, der dem einzelnen von seinen Gemeinschaftsbeziehungen losgelösten Staatsbürger verbleiben muß. Bereitet dieser sich selbst Schädigungen, ohne dadurch auf andere gefährdend einzuwirken, so gilt dies nicht als gesellschaftliche Schädigung und demgemäß nicht als Objekt polizeilichen Einschreitens.³⁾

Sobald er aber auf die Gesellschaft als solche störend übergreift, ist eine Beschränkung der polizeilichen Tätigkeit nicht in dem Sinne vorhanden, daß alles, was nicht lediglich die gute Ordnung im Staate, sondern den Staat selbst bedroht, außerhalb des Rahmens der Polizei fällt. Insbesondere ist es unrichtig, daß die Polizeitätigkeit auf das Gebiet der

¹⁾ vgl. unten § 12 S. 56.

²⁾ Merkwürdigerweise führt Haenel gerade die Militärkonventionen zur Unterstützung seiner Ansicht an.

³⁾ vgl. O. Mayer, VR. Bd. 1 S. 259.

inneren Verwaltung beschränkt sei.¹⁾ Diese Auffassung vermag sich von den Organen nicht loszulösen, die im Normalfall die Polizei auszuüben pflegen. Polizei bedeutet im letzten Grunde den Staat selbst, also auch den in die Tat umgesetzten Willen des Staates, sich selbst zu behaupten. Welcher Machtmittel der Staat sich hierbei bedient, ob er im Ausnahmefall diejenigen zur Durchführung wählt, die in erster Linie zum Schutze des Staates nach außen bestimmt sind, ist gleichgültig.

Es erscheint darum zulässig, den Belagerungszustand als Polizeirechtsinstitut, als das äußerste Mittel der Staatsgewalt in ihrer polizeilichen Funktion zu bezeichnen.²⁾

In namhaften Darstellungen des Verwaltungsrechts ist dies auch geschehen.³⁾ Daß das Reichsrecht selbst den Belagerungszustand in das Gebiet der Polizeitätigkeit einreicht, beweist das Gesetz v. 30. 12. 1871 ⁴⁾ betr. die Einrichtung der Verwaltung in Elsaß-Lothringen. § 10 dieses Gesetzes gibt dem Oberpräsidenten (jetzt Statthalter) die Befugnis, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit diejenigen Gewalten auszuüben, welche nach § 9 des Gesetzes v. 9. 8. 1849 der Militärbehörde für den Fall eines Belagerungszustandes zustehen. Dann heißt es weiter: „Zu polizeilichen Zwecken, insbesondere zur Ausführung der vorbezeichneten Maßnahmen ist

¹⁾ So Haldy a. a. O. S. 22; vgl. andererseits O. Mayer, VR. Bd. 1 S. 249 Anm. 12.

²⁾ Insoweit auch zustimmend Brockhaus a. a. O. S. 71: Das Heer fungiert bei der Erklärung des Kriegszustandes zu polizeilichen Zwecken.

³⁾ vgl. Loening, VR. S. 290; O. Mayer, Franz. VR. S. 202; G. Meyer, VR. S. 182; Schulze, StR. Bd. 2 S. 257; L. v. Stein, VL. Bd. 4 S. 124 (1867).

⁴⁾ GesBl. f. Els.-Loth. 1872 S. 49.

der Oberpräsident berechtigt, die in Elsaß-Lothringen stehenden Truppen zu requirieren“.

Der Belagerungszustand ist polizeilicher Natur, mag er für den Fall des Aufruhrs oder für den des Krieges verhängt sein. Soll er bei inneren Unruhen im allgemeinen Gefahren, die der guten Ordnung des Gemeinwesens durch den aufreuerischen Teil der Staatsbürgerschaft drohen, beseitigen, so ist er im Kriegsfall insbesondere darauf gerichtet, die militärischen Operationen, namentlich die Verteidigung vor böswilliger oder fahrlässiger Störung durch die außerhalb des Heeres stehende Bevölkerung zu sichern. In beiden Fällen prägt sich der von uns zugrunde gelegte Polizeibegriff klar in dem Zwecke aus, der mit der Verhängung des Ausnahmezustands verfolgt werden soll.

In Zusammenfassung dieser Ausführungen ist zu sagen: Art. 66 Abs. 2 RV. gewährt den Landesherren und damit auch den Einzelstaatsregierungen die Befugnis, bei der Verhängung eines polizeilichen Ausnahmezustandes nach Landesrecht dessen militärische Wirkungen herbeizuführen, und zwar durch selbständigen militärischen Befehl, soweit eigene Truppen vorhanden sind. Deren Befehlshaber kann dann im Wege des Befehls zur Übernahme der vollziehenden Gewalt veranlaßt werden. Weil er in einem militärischen Gewaltverhältnis zu seinem Landesherrn steht, soweit dieser seine Kontingentsherrlichkeit behalten hat und polizeiliche Zwecke in Frage sind, ist er auch verpflichtet, die nach Landesrecht ihm anlässlich eines Belagerungszustands zukommenden Funktionen auszuüben.

Ist aber die Möglichkeit zur Herbeiführung der militärischen Wirkungen eines landesrechtlichen polizeilichen Ausnahmezustands gegeben, so wird dem anderen L a b a n d s c h e n

Hauptargument,¹⁾ die Landesregierungen könnten Reichsgesetze nicht außer Kraft setzen, im Sinne G. Meyers²⁾ mit der Feststellung begegnet werden können, daß dieser Umstand die Durchführung eines in seiner Wirkung beschränkten landesrechtlichen Belagerungszustands nicht hindert. Welcher Art diese Beschränkungen sind, wird unten sowohl für die Militär- wie für die Zivildiktatur gezeigt werden.³⁾

§ 12.

Art. 66 Abs. 2 RV. und die Militärkonventionen.

Die Militärkonventionen haben auf das durch Art. 66 Abs. 2 RV. den Landesherren erteilte Recht zum großen Teil nicht Bezug genommen. Nur die von Hessen, Baden, Oldenburg, Braunschweig, Waldeck, Lübeck, Hamburg, Bremen⁴⁾ mit Preußen abgeschlossenen Konventionen enthalten Bestimmungen über die Requisition des Militärs zu polizeilichen Zwecken. In diesen Bestimmungen wird regelmäßig die Verpflichtung des Militärbefehlshabers festgestellt, der Requisition der Polizei bei Störungen der öffentlichen Ruhe Folge zu geben. Die Leitung der zur Herstellung der Ordnung zu ergreifenden Maßregeln geht damit auf ihn über. Ein selbständiges militärisches Einschreiten ohne vorherige Requisition der Zivilbehörde wird als nicht statthaft bezeichnet.

Nach einzelnen Konventionen sollen die bestehenden preußischen Vorschriften für die Fälle und Formen, in denen

¹⁾ vgl. oben § 7 S. 33.

²⁾ vgl. oben § 7 S. 34.

³⁾ vgl. §§ 14—18 S. 64—76.

⁴⁾ vgl. Militärgesetze Bd. 1 S. 79, 111, 122, 193, 187, 152, 160, 168.

das Militär gegen Zivilpersonen einschreiten und von seinen Waffen Gebrauch machen darf, maßgebend sein (Waldeck Art. 4 Abs. 2) oder mit deren Berücksichtigung Landesverordnungen hierüber erlassen werden (Lübeck § 6; Hamburg § 7; Bremen § 12).

Mit Beziehung auf Art. 66 Abs. 2 RV. ist zu sagen: Der Vorbehalt des Art. 66 Abs. 1 RV. „Wo nicht besondere Konventionen ein anderes bestimmen“ erstreckt sich auch auf Art. 66 Abs. 2 RV.

Wo also ein Landesherr in der von ihm mit dem Könige von Preußen oder dem deutschen Kaiser abgeschlossenen Militärkonvention sein Recht auf die Inanspruchnahme von Truppen zu polizeilichen Zwecken auf die Requisition, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch durch die Art der getroffenen Vereinbarung beschränkt, leistet er damit Verzicht auf die ihm verbliebene beschränkte Kommandogewalt gegenüber eigenen Truppen. Auch diese kann er fortan nur noch requirieren, und zwar nach Maßgabe der preußischen Bestimmungen, soweit er diese bei sich eingeführt hat, andernfalls seiner eigenen. Soweit aber die landesgesetzliche Regelung dieser Materie nicht nur beschränkte militärische Hilfeleistungen zuläßt, steht nichts im Wege, daß in Anwendung des jeweiligen einzelstaatlichen Kriegszustandsgesetzes das Ersuchen an den Militärbefehlshaber darauf gerichtet wird, die gesamte vollziehende Gewalt in einer gefährdeten Örtlichkeit zu übernehmen. Der Truppenführer würde dann die gesetzlichen Voraussetzungen dieses Eingreifens zu prüfen haben, sich aber bei deren Vorhandensein seiner gesetzlichen Verpflichtung zum Einschreiten in dem verlangten Umfange nicht entziehen können.

Folgerungen.

A. Staaten der Militärdiktatur.

1. Nur theoretisch von Bedeutung ist die Feststellung, daß dem Könige von Preußen als Landesherrn auch das Recht, eigene Truppen zu polizeilichen Zwecken zu verwenden, zusteht. Dadurch eröffnet sich staatsrechtlich die Möglichkeit, in Preußen, ohne daß der Kaiser von der Befugnis des Art. 68 RV. Gebrauch macht, allein auf Grund des Gesetzes v. 4. 6. 1851 den Belagerungszustand zu verhängen. Diese Erklärung würde dann für den Fall des Krieges von dem Festungskommandanten oder dem kommandierenden General, für den Fall des Aufruhrs von dem Staatsministerium oder provisorisch von dem obersten Militärbefehlshaber ausgehen.¹⁾

2. Von den Staaten, die sonst in ihren Landesgesetzen eine Militärdiktatur kennen, hat allein das Königreich Sachsen das ihm durch Art. 66 Abs. 2 RV. gewährleistete Recht durch die von ihm abgeschlossene Militärkonvention v. 7. 2. 1867 in keiner Weise modifiziert. Sachsen stellt ein eigenes Kontingent, verfügt also über eigene Truppen. Es steht darum nichts im Wege, daß es seine Kommandogewalt über eigene Truppen zu polizeilichen Zwecken in Form einer Übertragung der gesamten vollziehenden Gewalt an den

¹⁾ Nach Arndt, RV. S. 351 sind diese Organe auch auf Grund des Art. 68 RV. zur Verhängung befugt. Beim Vorhandensein einer ausdrücklichen Delegation für den Bedürfnisfall ist dem zuzustimmen; ohne eine solche erscheint ihre Initiative durch die klare Subjektbestimmung in Art. 68 RV. ausgeschlossen.

Truppenbefehlshaber nach Maßgabe des Gesetzes v. 10. 5. 1851 ausübt. Dies ist auch der Standpunkt der sächsischen Regierung, der in einer Verordnung der Ministerien des Krieges, des Innern und der Justiz v. 18. 5. 1872¹⁾ zum Ausdruck kommt. Hier heißt es unter Ziff. 2 folgendermaßen: „Außerhalb des Falles einer nach Maßgabe des Art. 68 der Verfassung des Deutschen Reichs erfolgten Kriegszustandserklärung bewendet es für die Kriegszustandserklärung im Königreiche Sachsen im allgemeinen bei den Vorschriften der §§ 13 ff. des Gesetzes, das Verfahren bei Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung betr., v. 10. 5. 1851.“

3. Dagegen hat Baden in Art. 1 seiner mit Preußen abgeschlossenen Militärkonvention v. 25. 11. 1870 alle Rechte und Pflichten des Kontingentsherrn dem Könige von Preußen überlassen. Damit entfällt auch die dem Großherzoge von Baden nach Art. 66 Abs. 2 RV. verbliebene beschränkte Kommandogewalt, um so mehr, als Art. 13 der genannten Konvention lediglich von der Möglichkeit einer Requisition handelt. Diese erhält ihre eingehende Regelung durch die badische Verordnung v. 3. 2. 1872.²⁾ Nach den Eingangsworten regelt diese Verordnung den Waffengebrauch des Militärs und dessen Mitwirkung zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, ohne daß des Gesetzes über den Kriegszustand v. 29. 1. 1851 Erwähnung getan wird. Damit erhält sie den Charakter einer gewissen Ausschließlichkeit, und es ergibt sich daraus, daß nach der Anschauung der badischen Regierung das Gesetz v. 29. 1. 1851 wenigstens im Umfange

¹⁾ Sächs. GVBl. 1872 S. 249.

²⁾ Bad. GVBl. 1872 S. 81.

seiner militärischen Wirkungen durch die Militärkonvention als aufgehoben betrachtet wird.

Die badische Regierung hat außerdem in der Begründung¹⁾ zum Entwurfe des Gesetzes v. 23. 12 1871, den Vollzug der Einführung des deutschen Reichsstrafgesetzbuchs in dem Großherzogtum Baden betr., den Standpunkt eingenommen, die badischen Gesetze v. 29. 1. 1851 über Kriegszustand und Standrecht seien durch Art. 68 RV. und § 4 EStGB. ersetzt und würden darum nicht mehr zur Anwendung kommen. Die genannten Bestimmungen sind jedoch nicht durch Gesetz ausdrücklich aufgehoben worden. Auch die darin enthaltenen Strafrechtssätze sind in dem Gesetze v. 23. 12. 1871 nirgends zur Aufhebung gelangt, im Gegensatz zu der in der Begründung dieses Gesetzes geäußerten Anschauung,²⁾ daß es sich zur Herbeiführung eines klaren und für alle Beteiligten leicht übersehbaren Rechtszustandes dringend empfehle, mit Eingehen auf alle Einzelheiten unzweideutig festzustellen, welche Vorschriften des bisherigen Landesstrafrechts außer Wirksamkeit treten sollen.

Es ist jedoch eine teilweise Fortdauer der badischen Gesetze v. 29. 1. 1851 als ausgeschlossen zu erachten. Die militärischen Wirkungen des Kriegszustandsgesetzes können auch nicht mehr durch Requisition an den Truppenbefehlshaber herbeigeführt werden, weil der Inhalt eines solchen Ersuchens sich in den Grenzen der genannten badischen Verordnung v. 3. 2. 1872 zu bewegen hat. Damit entfällt die Möglichkeit, den Militärbefehlshaber zur Übernahme der viel weiter gehenden Befugnisse des Kriegszustandsgesetzes

¹⁾ Verhandlung der badischen Ständeversammlung 1871/72, Beilagen zu den Prot. der 2. Kammer Bd. 4 S. 43.

²⁾ Ebenda S. 21.

zu ermächtigen. Mit diesem Gesetz ist aber das Standrechtsgesetz eng verknüpft, insofern es lediglich dazu bestimmt ist, eine den Kriegszustand ergänzende und verschärfende Maßregel zu schaffen. Es erscheint darum sein selbständiges Fortbestehen um so weniger angängig, als es auch durch das übrige Reichsrecht erheblich abgeschwächt worden ist. So würde die im Wege des standrechtlichen Verfahrens zu erkennende Todesstrafe und 10 jährige Zuchthausstrafe unvereinbar sein mit § 5 EStGB., und es könnten die für die Delikte des § 4 des Kriegszustandsgesetzes angedrohten Strafen oder Strafschärfungen, abgesehen von § 5 EStGB., schon deshalb nicht zur Anwendung gelangen, weil sie Arbeitshaus, eine dem Reichsstrafgesetzbuch unbekannte Strafart, androhen.¹⁾

Es ist somit die Verhängung eines Kriegszustandes und Standrechts nach Landesrecht in Baden nicht mehr möglich.²⁾

4. Mit Beziehung auf seine militärischen Wirkungen teilweise nur aufgehoben ist das anhaltische Gesetz vom 24. 3. 1850, obgleich dieser Staat in der von ihm abgeschlossenen Militärkonvention sich nicht ausdrücklich wie Baden auf die Requisition von Truppen zu polizeilichen Zwecken beschränkt. Es fehlt aber hier die Möglichkeit, eigene Truppen im Sinne des Art. 66 Abs. 2 RV. durch Befehl in Tätigkeit zu setzen, da auch Anhalt kein selbständiges Kontingent stellt, sondern seine Wehrpflichtigen in den preußischen Armeeverband eingereiht werden.

Obwohl das Infanterie-Regiment Nr. 92 als anhaltisches bezeichnet wird und die in ihm eingestellten Mannschaften,

¹⁾ § 6 EStGB.; vgl. Olshausen, Komm. 8. Aufl. S. 25.

²⁾ Ebenso Wielandt, Bad. StR. S. 229.

soweit sie anhaltische Staatsangehörige sind, dem Herzog von Anhalt den Fahneneid leisten, sind doch die Beziehungen des anhaltischen Staates zu diesem Truppenverbände rein äußerliche, insbesondere entfällt die Militärgerichtsbarkeit, das Recht zur Besetzung der Offiziersstellen wie überhaupt die gesamte Militärverwaltung. Im Verhältnisse eines kommandierenden Generals steht der Herzog von Anhalt nicht allein zum Infanterie-Regiment Nr. 92, sondern zu sämtlichen innerhalb seines Ländergebiets dislozierten Truppenteilen. Es ist dies ein Ehrenrecht, das der Herzog nicht auf Grund einer ihm etwa zustehenden Militärhoheit, sondern seiner Gebietshoheit ausübt. Art. 8 der Militärkonvention, der dieses Ehrenrecht festsetzt, spricht nur von diesen dislozierten Truppenteilen, ohne den Unterschied des Art. 66 Abs. 2 RV. zum Ausdruck zu bringen. Aus diesen Tatsachen ist die Übertragung der kontingentsherrlichen Rechte auf Preußen, die in der Militärkonvention nicht ausdrücklich vereinbart worden ist, zu folgern und das Vorhandensein eigener Truppen des Herzogs von Anhalt im Sinne des Art. 66 Abs. 2 RV. in Abrede zu stellen.

Die landesherrlichen Befugnisse beschränken sich also auch in Anhalt auf die Requisition zu polizeilichen Zwecken, doch kann durch diese im Gegensatz zu Baden dieselbe Wirkung auf Grund des Gesetzes v. 24. 3. 1850 herbeigeführt werden wie anderwärts durch Befehl an den Truppenbefehlshaber, diesem also die vollziehende Gewalt übertragen werden.

B. Staaten der Zivildiktatur.

Oldenburg, Waldeck und die Hansestädte Hamburg und Bremen haben den Übergang der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber nicht in ihre Ausnahme-

gesetze aufgenommen. Als Träger der Polizeihochheit üben die Regierungen dieser Staaten die ihnen durch das Landesrecht gewährleisteten Befugnisse zur Suspension von Individualrechten aus, ohne durch die reichsrechtliche Regelung des Militärwesens Einwirkungen zu erfahren.¹⁾ Soweit bei der Verhängung des Ausnahmezustands militärische Hilfeleistung nötig wird, muß diese im Wege der Requisition herbeigezogen werden, wobei die innere Verwaltung immer in der Hand der bisherigen Organe verbleibt.

Inwieweit die einzelnen Staaten nach dem Vorstehenden noch verbliebene Militär- oder Zivildiktatur durch das übrige Reichsrecht Beeinträchtigungen erfahren hat, ist noch im folgenden festzustellen.

• 1) Inwieweit bei **Wald e c k** durch den Akzessionsvertrag v. 18. 7. 1867 dieses Recht auf Preußen übergegangen ist, steht hier nicht in Frage.

IV. Der Einfluß des übrigen Reichsrechts auf die den Landesherren verbliebene Zuständigkeit.

§ 14.

Gerichtsstand.

Das Recht der Staaten Preußen, Sachsen, Anhalt und Hamburg über polizeiliche Ausnahmestände kennt die Suspension der gesetzlichen Bestimmungen über den Gerichtsstand; in Oldenburg ist die Staatsregierung zur Anordnung des Standrechts befugt. Der in den Verfassungen enthaltene Grundsatz, daß niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden dürfe und Ausnahmegerichte unstatthaft seien, ist in § 16 GVG. übergegangen. Doch fügt dieses Gesetz unmittelbar den Vorbehalt hinzu:

„Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegengerichte und Standrechte werden hiervon nicht berührt“.

Diese Bestimmung verfolgt offensichtlich den Zweck, den Einzelstaaten ihre Befugnisse zur Einsetzung von Ausnahmegerichten nach Maßgabe des Landesrechts zu wahren.¹⁾

Sie ist so zu verstehen, daß der Grundsatz des § 16 GVG. dann keine Geltung beansprucht, wenn der Belagerungszustand verhängt ist; da die entsprechenden Verfassungsbestimmungen

¹⁾ Ausgesprochen auch in den Mot. d. Reg.-Entw. z. GVG. Mat. S. 64.

der Einzelstaaten über den Gerichtsstand nicht mehr in Kraft sind, bedarf es auch keiner ausdrücklichen Suspension mehr vor Anordnung des Standrechts.

Es steht also nichts im Wege, daß in genannten Staaten anläßlich eines lediglich nach Landesrecht verhängten Belagerungszustandes Kriegsgerichte angeordnet werden. Eine Schwierigkeit besteht aber dabei.

Enthält das Recht dieser Staaten zur Verwendung oder Requisition von Truppen zu polizeilichen Zwecken auch gerichtsherrliche Befugnisse, wie die Anordnung eines Standgerichts oder die Ernennung von dessen militärischen Mitgliedern? Diese Frage ist unbedenklich zu bejahen. Die polizeilichen Zwecke des Art. 66 Abs. 2 RV. sind in weitestem Sinne zu fassen: jede Maßnahme, die eine Abwehr von Staatsgefährdungen bezweckt, fällt darunter. Und gerade die möglichst schleunige und gründliche Unschädlichmachung von staatsfeindlichen Elementen soll durch die Einsetzung eines summarisch verfahrenen Ausnahmegerichts erreicht werden.

Im Anschluß an das Vorstehende ist die Bestimmung des § 20 MStGO. zu erwähnen, wonach der Gouverneur, Kommandant oder sonstige Befehlshaber in einem in Kriegszustand (Belagerungszustand) erklärten Orte oder Distrikte Gerichtsherr der höheren Gerichtsbarkeit ist. Diese Wirkung muß mangels einer ausdrücklichen Beschränkung auf einen gemäß Art. 68 RV. verhängten Kriegszustand auch dann eintreten, wenn nach Landesrecht die Militärdiktatur verhängt wird. Naturgemäß versteht aber das Gesetz hier unter Kriegszustand nicht den Fall einer reinen Zivildiktatur, weil diese sonst keine militärischen Wirkungen äußert.

IV. Der Einfluß des übrigen Reichsrechts auf die den Landesherren verbliebene Zuständigkeit.

§ 14.

Gerichtsstand.

Das Recht der Staaten Preußen, Sachsen, Anhalt und Hamburg über polizeiliche Ausnahmezustände kennt die Suspension der gesetzlichen Bestimmungen über den Gerichtsstand; in Oldenburg ist die Staatsregierung zur Anordnung des Standrechts befugt. Der in den Verfassungen enthaltene Grundsatz, daß niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden dürfe und Ausnahmegerichte unstatthaft seien, ist in § 16 GVG. übergegangen. Doch fügt dieses Gesetz unmittelbar den Vorbehalt hinzu:

„Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte werden hiervon nicht berührt“.

Diese Bestimmung verfolgt offensichtlich den Zweck, den Einzelstaaten ihre Befugnisse zur Einsetzung von Ausnahmegerichten nach Maßgabe des Landesrechts zu wahren.¹⁾

Sie ist so zu verstehen, daß der Grundsatz des § 16 GVG. dann keine Geltung beansprucht, wenn der Belagerungszustand verhängt ist; da die entsprechenden Verfassungsbestimmungen

¹⁾ Ausgesprochen auch in den Mot. d. Reg.-Entw.

§ 15.

Verhaftung, Haussuchung und Beschlagnahme.

Die Ausnahme Gesetze kennen samt und sonders eine Suspension der gesetzlichen Bestimmungen über die Freiheit der Person und die Unverletzlichkeit der Wohnung, zuweilen auch über Beschlagnahmen. Diese Materie hat in der Reichsstrafprozeßordnung eine ausführliche Regelung gefunden (§§ 112 ff., 94 ff.). Sie ist aber damit nicht, wie es den Anschein haben könnte, ihrem Gesamtumfange nach in das Reichsrecht übergegangen.

Die Strafprozeßordnung normiert nur insoweit die Zulässigkeit und Art der Durchführung von Verhaftungen, Haussuchungen und Beschlagnahmen, als diese Maßnahmen bei einem Strafverfahren, d. h. bei der Geltendmachung eines staatlichen Strafanspruchs gegen einen Verbrecher, sich erforderlich machen. Neben dieser gerichtlichen Polizei besteht aber noch ein weites Gebiet polizeilicher Tätigkeit, das vollständig außerhalb dieses Rahmens gelegen ist, das der sogenannten administrativen Polizei. Auch außerhalb eines Strafverfahrens kann eine Freiheitsentziehung erfolgen, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe oder der Schutz des Festzunehmenden selbst es erfordern. Es tritt dann Verwahrungshaft ein. Gleiche Voraussetzungen können auch Anlaß zum Eindringen in Wohnungen und zu Beschlagnahmen geben. Bei dieser Art polizeilicher Tätigkeit ist also nicht die Vollendung einer strafbaren Handlung vorausgesetzt, sondern ein Zustand, bei dem erhebliche Störungen der öffentlichen Ordnung und damit auch Strafrechtswidrigkeiten zu erwarten stehen, deren Verhinderung beabsichtigt wird.

Die Einzelstaaten haben zum Teil diese polizeilichen Maßregeln einer gesetzlichen Normierung unterworfen,¹⁾ zum Teil ohne solche belassen.

Naturgemäß unterliegt das darauf bezügliche Landesrecht, soweit es die polizeilichen Befugnisse einschränkt, auch der einzelstaatlichen Suspension sowohl im Falle der Militär- wie in dem der Zivildiktatur.

Die fragliche Materie hat jedoch zum weitaus bedeutenderen Teile ihre Regelung in der Strafprozeßordnung gefunden. Dieses Gebiet ist aber trotz seiner Zugehörigkeit zum Reichsrecht der einzelstaatlichen Suspensionsbefugnis nicht vollständig entzogen.

Die Strafprozeßordnung steht in engem Zusammenhange mit dem Gerichtsverfassungsgesetze, soweit dieses die Strafgerichte organisiert. Sie ist nicht allein äußerlich mit ihm zusammen am 1. 10. 1879 ins Leben getreten. Auch innerlich ergänzen einander beide Gesetze dergestalt, daß das Gerichtsverfassungsgesetz die ordentliche Strafgerichtsbarkeit einrichtet, die Strafprozeßordnung die Grundsätze des Verfahrens, das diese ordentlichen Strafgerichte handhaben sollen, aufstellt. Diese Gesetze sind so fest miteinander verwoben, daß zusammengehörige Vorschriften über das Verfahren, z. B. die Prüfung sachlicher Zuständigkeit, teils der Strafprozeßordnung, teils dem Gerichtsverfassungsgesetze einverleibt worden sind (vgl. § 28 GVG., § 6 StPO.).

¹⁾ vgl. G. Meyer, StR. S. 802 und die dort verzeichneten Gesetze. Hier kommen in Betracht das preuß. Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit v. 12. 2. 1850, das Staatsgrundgesetz von Oldenburg v. 21. 11. 1852 Art. 39 § 4, das Hamburger Gesetz v. 23. 4. 1879 betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege § 22.

§ 3 EStPO. sagt: „Die Strafprozeßordnung findet auf alle Strafsachen Anwendung, welche vor die ordentlichen Gerichte gehören“. Es ist einschränkend zu interpretieren: soweit sie vor die ordentlichen Gerichte gehören. Logischerweise muß darum auch die Anwendbarkeit der Strafprozeßordnung entfallen, wenn die ordentlichen Gerichte zeitweise außer Tätigkeit gesetzt und Ausnahmegerichte angeordnet werden. Hierzu gibt aber § 16 Satz 2 GVG. ausdrücklich die Ermächtigung, indem er die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte unberührt läßt. Die Anordnung des Standrechts ist aber nur möglich, wenn damit auch die Strafprozeßordnung zeitweise außer Kraft tritt und den Vorschriften der Landesgesetze über das standrechtliche Verfahren Platz macht. Diese sind gemäß § 6 EStPO. nicht außer Kraft getreten.

Nach alledem ist der Vorbehalt des § 16 Satz 2 GVG. auf die Strafprozeßordnung zu erstrecken. Auch diese soll, sobald das Standrecht angeordnet ist, nicht zur Anwendung gelangen.

Nunmehr wiederholt sich derselbe Vorgang wie bei der Veränderung der Gerichtsverfassung: das durch die Reichsstrafprozeßordnung beseitigte einzelstaatliche Recht bedarf keiner Suspension mehr.

Die zeitweise Unterbindung der strafprozessualen Bestimmungen tritt aber nur ein insoweit, als das Standrecht angeordnet werden kann und angeordnet wird.

Für die übrigen Staaten ist jedoch die Strafprozeßordnung unantastbar.

§ 16.

Presse, Vereins- und Versammlungsrecht.

Regelmäßig gestatten die Ausnahmegesetze eine Suspension der Preßfreiheit sowie des Vereins- und Versammlungsrechts. Nur das Recht von Waldeck kennt keine Bestimmung über die Presse.

Nach § 30 RPrG. bleiben die für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- (Belagerungs-) zustandes oder innerer Unruhen in bezug auf die Presse bestehenden besonderen gesetzlichen Bestimmungen auch diesem Gesetze gegenüber in Kraft. Unter den besonderen gesetzlichen Bestimmungen muß auch Landesrecht verstanden werden, da das Reichsrecht nur eine einzige hierher gehörige Vorschrift, nämlich den Art. 68 RV., kennt und dieser sich nicht auf Bayern erstreckt, so daß dort lediglich das Landesrecht Anwendung finden kann.¹⁾

Denselben Vorbehalt enthält § 24 des Reichsvereinsgesetzes v. 19. 4. 1908 gegenüber den landesrechtlichen Vorschriften in bezug auf Vereine und Versammlungen. In der Begründung des Entwurfs zu diesem Gesetze²⁾ heißt es ausdrücklich, daß den Bundesstaaten auch fernerhin die Möglichkeit zur Erklärung des Belagerungszustandes mit Wirkung auf das Vereins- und Versammlungsrecht gewahrt bleiben müsse.

Durch diese Vorbehalte sind die Suspensionsbefugnisse der Landesregierungen in bezug auf das Preßrecht und das Vereins- und Versammlungsrecht aufrechterhalten worden in der Weise, daß, wo früher das einschlägige Landesrecht

¹⁾ Kl ö p p e l, RPrR. S. 291.

²⁾ Drucks. d. Reichstags 1908 Nr. 482 S. 20.

suspendiert werden konnte, jetzt die an dessen Stelle getretenen reichsgesetzlichen Vorschriften zeitweilig außer Kraft gesetzt werden müssen. In dieser Materie sind also die Befugnisse sämtlicher Staaten, die Ausnahmebestimmungen kennen, durch das Reichsrecht aufrechterhalten worden.

§ 17.

Strafrecht.

§ 4 EStGB. droht für eine Reihe Verbrechen, soweit sie im Normalfalle lebenslängliche Zuchthausstrafe nach sich ziehen, die Todesstrafe an, wenn sie in einem Teile des Bundesgebiets, den der Bundesfeldherr in Kriegszustand erklärt hat, begangen werden. Diese Bestimmung läßt bei der Unzweideutigkeit ihres Ausdrucks keinen Zweifel darüber zu, daß sie lediglich dann in Wirksamkeit tritt, wenn der Kaiser gemäß Art. 68 RV. — denn nur er kann mit dem Bundesfeldherrn gemeint sein — den Kriegszustand verhängt hat.

Dagegen unterliegt es keinem Bedenken, das Inkrafttreten des § 9 des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 auch bei einem nur nach diesem Gesetze verhängten Belagerungszustande anzunehmen, soweit er durch die Reichsgesetzgebung unberührt ist.¹⁾ Die in dieser Bestimmung angedrohte Freiheitsstrafe von Gefängnis bis zu einem Jahre überschreitet nicht den Strafraum, innerhalb dessen sich die Landesgesetzgebung gemäß § 5 EStGB. zu bewegen hat.

Die oben bezeichnete sächsische Ministerialverordnung v. 18. 5. 1872²⁾ bestimmt unter 2, daß nach einer Kriegszustandserklärung gemäß dem sächs. Gesetze v. 10. 5. 1851 vor-

¹⁾ vgl. oben § 5 S. 18 ff.

²⁾ vgl. § 13 S. 59.

behältlich der dem Oberbefehlshaber nach § 13 Abs. 2 dieses Gesetzes eingeräumten weitergehenden Berechtigung zum Erlaß von Strafandrohungen jedenfalls die in den §§ 8—10 des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 bezeichneten Handlungen im Wege des standrechtlichen Verfahrens abzuurteilen und mit den daselbst angegebenen Strafen zu ahnden sind.

Die genannte Verordnung führt auf Grund des Art. 61 RV. verschiedene militärische Instruktionen Preußens in Sachsen ein und bringt dabei auch das preuß. Gesetz v. 4. 6. 1851 zum Abdruck. Sie ist nicht Rechtsverordnung, sondern Verwaltungsverordnung, eine Instruktion an den Truppenbefehlshaber, der mit der Ausführung eines Belagerungszustandes betraut ist.

Zunächst ist festzustellen, daß die strafrechtlichen Vorschriften des preußischen Gesetzes auch in Sachsen nur noch insoweit zur Geltung gebracht werden können, als sie nicht durch das Reichsrecht aufgehoben sind. Nach den früheren Ausführungen sind noch die Bestimmungen des § 9 a bis c in Kraft.

Da diese weder durch ergänzendes Gesetz noch durch Ausführungsverordnung dem sächsischen Ausnahmegesetz angeschlossen worden sind, treten sie auch bei einer Erklärung des Belagerungszustandes in Sachsen nicht ohne weiteres in Kraft, sondern müssen erst durch Verordnung des Militärbefehlshabers, dem § 13 Abs. 2 des sächs. Gesetzes v. 10. 5. 1851 dazu die Ermächtigung gibt, in Kraft gesetzt werden.

Ebenso wird durch die bezeichnete Instruktion der Militärbefehlshaber angewiesen, die sachliche Zuständigkeit des Standrechts, die er nach § 14 des sächs. Gesetzes durch öffentliche Bekanntmachung zu bestimmen hat, nach Maßgabe des § 10 des preuß. Gesetzes abzugrenzen.

Das Recht des Oberbefehlshabers, mit seinen Befehlen Strafandrohungen zu verbinden, die nach Befinden bis zur Todesstrafe ansteigen können, ist durch die Reichsgesetzgebung erheblich eingeschränkt worden: in Materien, die Gegenstand des Reichsrechts geworden sind, kann er überhaupt keine Strafandrohungen erlassen, im übrigen ist er auf den Strafraum des § 5 EStGB., nämlich auf Gefängnis bis zu zwei Jahren, Haft, Geldstrafe, Einziehung einzelner Gegenstände und Entziehung öffentlicher Ämter, beschränkt. Beachtenswert ist, daß die anzudrohende Geldstrafe keiner Beschränkung unterliegt, auch reichsgesetzlich kein absoluter Höchstbetrag aufgestellt worden ist.

Endlich wird eine militärstrafrechtliche Wirkung von einschneidender Schärfe auch dann hervorgerufen, wenn nach Maßgabe des Landesrechts der Belagerungszustand verhängt worden ist.

§ 9 MStGB. lautet:

„Die in diesem Gesetze für strafbare Handlungen im Felde gegebenen Vorschriften (Kriegsgesetze) gelten

2. für die Dauer des nach Vorschrift der Gesetze erklärten Kriegszustands in den davon betroffenen Gebieten“.

Hier rechtfertigt direkt die Fassung der Gesetze den Schluß, daß der Gesetzgeber auch Landesgesetze über den Belagerungszustand im Auge gehabt hat, sonst mußte Art. 68 RV. ausdrücklich bezeichnet werden.

Das Qualifikationsmerkmal im Felde bei einer nach dem Militärstrafgesetzbuch strafbaren Handlung¹⁾ führt zu erheblichen Strafschärfungen. Damit ist die Pflichterfüllung auch der zur Vollziehung einer Militärdiktatur nach Landesrecht kommandierten Truppen in höherem Maße gewährleistet.

¹⁾ §§ 57, 62, 71, 72, 78, 93, 102, 127—136, 141, 146, 153 MStGB.

§ 18.

**Die im übrigen der kaiserlichen Prerogative
vorbehaltenen Maßnahmen.**

I. Nach § 8 des Kriegsdienstgesetzes v. 6. 11. 1867¹⁾ erfolgt die Einberufung der Reserve, Landwehr und Seewehr zu den Fahnen bezw. zur Flotte auf Befehl des Bundesfeldherrn. In § 8 Abs. 2 des genannten Gesetzes heißt es: „Durch die kommandierenden Generale erfolgt die Einberufung nur

b) wenn Teile des Bundesgebiets in Kriegszustand erklärt werden“.

Die Fassung Teile des Bundesgebiets schließt eine Beziehung auf den partikularrechtlichen Kriegszustand aus und rechtfertigt die Auslegung, daß diese Befugnis der kommandierenden Generale nur dann gegeben ist, wenn der Kaiser von dem ihm durch Art. 68 RV. gewährleisteten Rechte Gebrauch gemacht hat.²⁾

Der Kaiser hat also das alleinige Recht der Mobilmachung, das ihm schon durch Art. 63 Abs. 4 RV. im all-

¹⁾ Triepel, Quellensammlung S. 56.

²⁾ vgl. Haenel, StR. S. 442. Die Motive des Gesetzes, die Haenel zur Unterstützung seiner Auffassung anführt, sprechen sich allerdings nicht mit zureichender Klarheit darüber aus; vgl. Stenogr. Ber. des Reichstags I. Leg.-Per. 1867 Anl. S. 56, dort heißt es merkwürdigerweise: „Nur für den Fall, daß Teile des Bundesgebiets in Kriegszustand erklärt werden, sind nach Art. 68 der Verfassung bezw. nach Vorschrift des preuß. Gesetzes v. 4. 6. 1851 die kommandierenden Generale zu der in Rede stehenden Einberufung befugt“. Weder Art. 68 RV. noch das genannte preuß. Gesetz kennen aber eine derartige Befugnis der kommandierenden Generale. Man wird wohl einen Redaktionsfehler vermuten dürfen. Vielleicht sollte es heißen: Wenn Teile des Bundesgebiets nach Art. 68 RV. bezw. dem preuß. Gesetze v. 4. 6. 1851 in Kriegszustand erklärt werden usw.

gemeinen zugesprochen wird und, soweit die Einberufung zu den Fahnen in Frage kommt, in § 8 des Kriegsdienstgesetzes im besonderen anerkannt wird. Die gleiche Befugnis der kommandierenden Generale ist an die Voraussetzung des verhängten Reichskriegszustandes gebunden.

Haenel¹⁾ hat aus dieser Gesetzesbestimmung geschlossen, daß das Reichsrecht die Fortdauer eines partikularrechtlichen Kriegszustandes verneint, da gerade dieses Gesetz Gelegenheit gehabt hätte, eine nicht bloß auf den Reichskriegszustand beschränkte Ermächtigung zum Ausdruck zu bringen. Wie jedoch § 30 des RPrG. und § 24 des Reichsvereinsgesetzes zur Genüge erwiesen haben, steht das Reichsrecht auf dem entgegengesetzten Standpunkte.

Die Ausdehnung der Einberufungsbefugnis der kommandierenden Generale auf einen landesrechtlichen Belagerungszustand erscheint um deswillen unwesentlich, weil dieser an sich schon auf Gefährdungsfälle beschränkter Natur angewiesen ist, zu deren Beseitigung die vorhandene aktive Truppenmacht ausreicht. Sobald die Gefährdung eine derartige geworden ist, daß gegen den inneren Feind ein kriegsstarkes Heer aufgeboden werden muß, wird an sich schon der Zeitpunkt für das Eingreifen des Reiches gegeben sein.

Noch ist darauf hinzuweisen, daß gerade bei einem polizeilichen Ausnahmezustand die Mobilmachung nicht allein den Zweck haben wird, ein kriegsstarkes Feldheer aufstellen zu können, sondern daß zum überwiegenden Teile ihre Bedeutung darin liegen wird, weite Kreise der Bevölkerung, deren Beteiligung am Aufruhr zu befürchten steht, durch die

¹⁾ vgl. auch Haldy a. a. O. S. 33.

Einberufung zu zwingen, für die Erhaltung der Staatsordnung tätig zu werden.

Namentlich würde sich auf diese Weise der ungestörte Fortgang des Betriebs öffentlicher Anstalten, insbesondere der Verkehrsanstalten ermöglichen lassen. So könnten Postbeamte, Eisenbahnbeamte, die ihren amtlichen Pflichten nicht mehr nachkommen, auf Grund ihrer militärischen Dienstpflicht gezwungen werden, ihre früheren Funktionen weiter auszuüben.

Die Mobilmachungsbefugnis des Kaisers hat also für den Reichskriegszustand eine besondere Bedeutung.

II. Eine andere Maßnahme, die dem Kaiser allein vorbehalten ist und sich darum nur an den Reichskriegszustand anschließen kann, enthält § 9 des Reichsgesetzes über das Paßwesen v. 12. 10. 1867.¹⁾

Dieser lautet:

„Wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates, oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk, oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes durch Anordnung des Bundespräsidiums vorübergehend eingeführt werden“.

Durch eine solche Anordnung kann also die nach § 1 des genannten Gesetzes jedem Bundesangehörigen zustehende Freiheit, ohne Reisepapiere zu reisen, suspendiert werden.²⁾

Zu beachten ist, daß diese Anordnung im Zusammenhang mit der Verhängung eines Reichskriegszustands, aber auch ohne eine solche erlassen werden kann.

¹⁾ Triepel, Quellensammlung S. 46.

²⁾ vgl. Haldy a. a. O. S. 40.

Das Recht zu dieser Ausnahmemmaßregel ist auch formell dem Bundespräsidium zugewiesen; inhaltlich bedeutet es ein Stück Reichspolizei, das durch die Bestimmung des Art. 4 Ziff. 1 RV. von der Polizeihöheit der Einzelstaaten abgetrennt worden ist.

V. Die Kollision kaiserlicher und landesherrlicher Maßnahmen.

§ 19.

Der Grundsatz der Reichsverfassung, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen (Art. 2 RV.), bezieht sich nicht allein auf Gesetze im formellen Sinne, sondern auch auf Gesetze im materiellen Sinne; jede Verordnung von Reichswegen bricht entgegenstehendes Landesrecht.¹⁾ Es besteht darum auch kein Zweifel darüber, daß der Kaiser jederzeit durch Verhängung eines Kriegszustandes gemäß Art. 68 RV. eine nach Landesrecht angeordnete Zivil- oder Militärdiktatur aufheben kann.²⁾ Die kaiserliche Maßnahme mit ihrer umfassenden Wirkung tritt dann an die Stelle der in ihrer Wirkung beschränkten einzelstaatlichen Maßnahmen. Umgekehrt wäre es unzulässig, wenn nach erfolgter Verhängung eines Reichskriegszustands ein Einzelstaat seinerseits in dem betroffenen Gebiete einen polizeilichen Ausnahmezustand anordnen wollte.

Ohne die Verhängung des Reichskriegszustands erscheint aber die Aufhebung eines landesrechtlichen Ausnahmezustands durch den Kaiser unangängig,³⁾ da hierin ein Eingriff in die dem Einzelstaate zustehende Polizeihöheit läge. Auch kann

¹⁾ Laband, StR. Bd. 2 S. 105.

²⁾ R. v. Mohl, StR. S. 91; v. Rönne, StR. Bd. 1 S. 87.

³⁾ Anders Thudichum, Verfr. S. 294.

v. Mohl¹⁾ und v. Rönne²⁾ nicht zugestanden werden, daß nach dem Zwecke des Reichs, der nach den Eingangsworten der Reichsverfassung in dem Schutz des innerhalb des Bundesgebiets gültigen Rechts und der Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes besteht, die Aufhebung eines einzelstaatlichen Ausnahmezustandes durch das Reich dann als rechtmäßig angesehen werden muß, wenn dieser Gliedstaat den Ausnahmezustand ohne das Vorhandensein der gesetzlichen Voraussetzungen verhängt hat oder nach Wegfall dieser Voraussetzungen fortauern läßt. Denn das Aufsichtsrecht des Reiches beschränkt sich gemäß Art. 4 RV. auf die der Reichsgesetzgebung unterliegenden Angelegenheiten.

Soweit eine landesrechtliche Militärdiktatur noch zulässig ist, ist allerdings durch den auch im Frieden unbeschränkten Oberbefehl des Kaisers über das Reichsheer (Art. 63 RV.) die Möglichkeit gegeben, eine solche durch Entziehung der Truppen indirekt zu vereiteln. Dem steht auch nicht das landesherrliche Recht zur Verwendung eigener Truppen zu polizeilichen Zwecken in dem Sinne als Reservat entgegen, daß auf dem Gebiete des landesherrlichen selbständigen Befehlsrechts oder wenigstens sobald dieses ausgeübt wird die kaiserliche Kommandogewalt überhaupt entfallen müßte. Nur direkte Eingriffe in die Ausübung der landesherrlichen Befehlsgewalt sind unzulässig. Im übrigen ist aber das landesherrliche Befehlsrecht seiner Natur nach auf den Fall beschränkt, daß die Truppen nicht anderweit durch die Heeresoberleitung in Anspruch genommen werden. Die gegenteilige Ansicht würde dazu führen, daß die in landesherrlicher Verwendung be-

¹⁾ StR. S. 91.

²⁾ StR. Bd. 1 S. 88.

fangenen Truppen im Falle eines Krieges oder eines das Bundesgebiet überziehenden Aufstandes gerade an der Stelle entbehrt werden müßten, wo sie am nötigsten sind.

Daß die Verhängung einer landesrechtlichen Militärdiktatur beim Vorhandensein der Voraussetzungen nicht durch Entziehung der Truppen vereitelt wird, dafür bietet zwar keine rechtliche, aber eine tatsächliche Gewähr das eigene Interesse des Reiches an der Aufrechterhaltung der Ordnung im Bundesgebiet. Dagegen ist es sehr wohl möglich, daß ein Teil der zum Vollzug des landesherrlichen Belagerungszustandes kommandierten Truppen abkommandiert wird, da nach dem Ermessen der Heeresoberleitung ein geringeres Truppenaufgebot ausreicht; dabei kann auch der Fall eintreten, daß an Stelle des ursprünglich mit der Durchführung des Ausnahmezustands betrauten Militärbefehlshabers ein anderer substituiert wird.

Sollen schließlich Opportunitätserwägungen die staatsrechtlichen Ausführungen ergänzen, so kann durchaus nicht der Anschauung beigetreten werden, daß die Fortdauer landesherrlicher Befugnisse zur Anordnung von Ausnahmezuständen praktisch ungünstige Begleiterscheinungen nach sich ziehen müsse. Gefährdungen der Staatssicherheit können lokaler Natur sein und doch ihrer Erheblichkeit nach einen Ausnahmezustand zu ihrer Beseitigung verlangen. Soll der betroffene Einzelstaat in einem solchen Falle gezwungen sein, die Reichsgewalt um Ergreifung einer solchen Maßregel zu ersuchen, anstatt selbst das Erforderliche anordnen zu können? Damit würde eine rein lokale Angelegenheit zur Reichssache werden und weit mehr Bedeutung erlangen als ihr zukommt, damit auch um so größere Beunruhigung hervorrufen. Auch würde der Einzelstaat den Ausnahmezustand von sich aus schneller als durch Vermittlung der Reichsregierung und mit

besserer Kenntnis der im Einzelfalle geeigneten Maßnahmen anordnen können.¹⁾

Schon der Umstand, daß das Recht aus Art. 68 RV. von dem Kaiser, abgesehen von besonderen Delegationen, in Person ausgeübt werden muß, läßt es geboten erscheinen, daß dieses Recht seiner Bedeutung entsprechend nur dann zur Anwendung gebracht werden muß, wenn auch wirklich die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht ist, also die Gefährdung über den engen Bereich eines Einzelstaats hinausgeht.

§ 20.

Ergebnisse.

1. Das kaiserliche Recht zur Verhängung des Kriegszustandes ist nicht Bestandteil seines Oberbefehls, sondern ein Regierungsrecht, für dessen Ausübung allerdings der Befehl über das Heer nicht entbehrt werden kann.

2. Unter dem absoluten kaiserlichen Oberbefehl über das Militär ist eine abhängige Befehlsgewalt den Kontingentsherren über ihre eigenen Truppen verblieben. Zur polizeilichen Verwendung dieser eigenen Truppen ist ihnen überdies noch durch Art. 66 Abs. 2 RV. ein dem kaiserlichen Oberbefehl gegenüber selbständiges Befehlsrecht belassen worden.

Soweit dagegen durch Militärkonvention die Kontingentsherrlichkeit aufgegeben worden ist, haben die Landesherren nur noch ein Recht zur Requisition von Truppen zu polizeilichen Zwecken behalten.

3. Auf Grund der selbständigen landesherrlichen Befehlsgewalt ist eine Militärdiktatur im Kriegsfalle wie bei

¹⁾ Ebenso v. Mohl a. a. O. S. 91.

inneren Unruhen in Preußen und Sachsen noch nach Maßgabe der Landesgesetzgebung staatsrechtlich zulässig, soweit nicht das übrige Reichsrecht Beschränkungen herbeigeführt hat. Die Militärdiktatur ist nicht mehr zulässig in Baden. In Anhalt kann eine solche zwar nicht mehr durch Befehl, wohl aber noch durch Requisition an den Truppenbefehlshaber herbeigeführt werden.

4. Die Zivildiktatur ist noch in Oldenburg, Waldeck, Hamburg und Bremen mit den durch das Reichsrecht hervorgerufenen Einschränkungen zulässig. Wo bei einer solchen Maßnahme militärische Hilfe sich erforderlich macht, kann diese nur im Wege der Requisition an den Truppenbefehlshaber herbeigezogen werden.

5. Die sonstigen reichsrechtlichen Einschränkungen sind für die Militär- und die Zivildiktatur gleich. Sie äußern sich vornehmlich auf dem Gebiete des Strafrechts und des Strafprozeßrechts. Unberührt ist die Suspensionsbefugnis nach Landesrecht nur auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung des Preßrechts und des Vereins- und Versammlungsrechts geblieben.

6. Die Verhängung des Reichskriegszustands hebt jede einzelstaatliche Ausnahmemäßregel auf.

TO THE
ADMINISTRATIVE