

91. 1. Wie weit reicht das richterliche Prüfungsrecht gegenüber landesrechtlichen Normen im Verhältnis zu reichsrechtlichen und gegenüber Rechtsverordnungen im Verhältnis zu Gesetzen?

2. Welche Bedeutung haben der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 und die Art. 123, 48 Verf. 1919 für das Versammlungsrecht und das Recht des Ausnahmezustandes?

3. Sind Art. 50a des Württ. Polizeistrafgesetzes und die Verfügung des Württ. Ministeriums des Innern vom 6. November 1919, betr. öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, Umzüge und ähnliche Kundgebungen, gültig?

I. Straffenat. Art. v. 15. Dezember 1921 g. D. u. Gen. I 211/21.

I. Landgericht Ulm.

Aus den Gründen:

... Der württembergische Landtag hat am 6. August 1919 das nachstehend mitgeteilte Gesetz, betr. Änderung des Polizeistrafrechts, beschlossen:

Art. 1. Hinter Art. 50 des Gesetzes vom 27. Dezember 1871, betr. Änderungen des Polizeistrafgesetzes bei Einführung des StGB. f. d. Deutsche Reich (RegBl. S. 391) in der Fassung des Gesetzes vom 4. Juli 1898, betr. Abänderung des Polizeistrafrechts (RegBl. S. 149), wird folgende Bestimmung eingefügt:

Art. 50a. Dem Staatsministerium und mit seiner Ermächtigung dem Ministerium des Innern bleibt in außerordentlichen Fällen die Erlässung vorübergehender Anordnungen zur Verhütung schwerer Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung, sowie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorbehalten. Allgemeine Anordnungen sind dem Landtag vorzulegen.

Wer diesen Anordnungen zuwiderhandelt, wird mit Geldstrafe bis zu 150 M oder mit Haft bestraft.

Art. 2. Dies Gesetz ist dringlich und tritt mit dem Tag seiner Verkündung in Kraft."

Das Gesetz ist am 12. August 1919 ausgefertigt und in dem am 22. August 1919 ausgegebenen „Regierungsblatt für Württemberg“ verkündet worden (RegBl. S. 222).

Am 6. November 1919 wurde folgende Verfügung des Ministeriums des Innern, betr. öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, Umzüge und ähnliche Kundgebungen, erlassen (RegBl. S. 345):

„Auf Grund des Art. 50a des Polizeistrafgesetzes vom 6. August 1919 werden mit besonderer Ermächtigung des Staatsministeriums die folgenden vorübergehenden Anordnungen getroffen:

§ 1. Innerhalb bewohnter Ortschaften werden Versammlungen unter freiem Himmel, Umzüge und ähnliche Kundgebungen bis auf weiteres verboten.

§ 2. Alle politischen Versammlungen, auch diejenigen in geschlossenen Räumen, sind in der Zeit bis zum 20. November 1919 spätestens 12 Stunden vor Beginn bei der zuständigen Behörde anzumelden.

§ 3. Die gegenwärtige Verfügung tritt sofort in Kraft. Das Ministerium des Innern bestimmt den Zeitpunkt des Außerkräfttretens des in § 1 enthaltenen Verbotes."

Diese Verfügung ist durch die Verfügung des Ministeriums des Innern vom 19. Juni 1920 aufgehoben worden (Staatsanz Nr. 142).

Am 6. Juni 1920 marschierten zahlreiche Arbeiter verschiedener Fabriken des Oberamtsbezirks G. in geschlossenen Trupps, geführt von ihren Vertrauensleuten, nach dem freien Platz in der Nähe des Postgebäudes in G., vereinigten sich dort zu einem großen Zuge, marschierten vor das Oberamt G., um gegen die Lebensmittelsteuerung und das schlechte Brot zu demonstrieren, und blieben dort versammelt, während eine von ihnen zum Oberamtmann gesandte Abordnung mit diesem verhandelte. Unter den Demonstranten befanden sich auch die vier Beschwerdeführer. Sie wurden deshalb neben sechs weiteren Angeklagten wegen einer Übertretung nach Art. 50 a PolStG. in Verbindung mit § 1 der MinVerf. vom 6. November 1919 je zu 30 M Geldstrafe verurteilt.

Die Revision rügt Verletzung des sachlichen Rechtes. (Die Begründung wird mitgeteilt.)

Die zur Rechtfertigung der Rüge gemachten Ausführungen sind nicht stichhaltig. (Wird ausgeführt.)

Da aber Verletzung des sachlichen Rechtes gerügt ist, muß geprüft werden, ob die Verurteilung nicht aus anderen Gründen ungerechtfertigt erscheint. In dieser Richtung kommt in Betracht, daß der Oberstaatsanwalt beim Oberlandesgericht in Stuttgart bei der Vorlegung der Akten Bedenken gegen die Rechtsgültigkeit der Verfügung vom 6. November 1919 und des ihr zugrunde liegenden Art. 50 a PolStG. erhob und das Oberlandesgericht Stuttgart in dem Strafverfahren gegen D. u. Gen. wegen Übertretung nach Art. 50 a PolStG. durch Urteil vom 17. November 1920 jene Bestimmungen für rechtsungültig erklärt hat, daß ferner auch im württembergischen Landtag in den Sitzungen vom 17. Dezember 1919 und vom 4. Mai 1920 (Prot. Vb III S. 1578 fig. und 1988 fig.), sowie andeutungsweise in einer Entscheidung des württembergischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. April 1920 (Zeitschrift für freiwillige Gerichtsbarkeit und die Gemeindeverwaltung in Württemberg 1920 S. 136 [142 fig.]) die Rechtsgültig-

keit des Art. 50a PolStG. in Zweifel gezogen worden ist. Die Behauptung der Ungültigkeit wird im wesentlichen dahin begründet: Der Art. 50a enthalte eine wesentliche Änderung des im § 67 Württ. VerfUrk. vom 20. Mai 1919 (§ 46 Württ. VerfUrk. vom 25. September 1919) geregelten Notverordnungsrechts, sonach eine Verfassungsänderung im Sinn des § 37 Abs. 2 Württ. VerfUrk. vom 20. Mai 1919 (§ 19 Abs. 2 Württ. VerfUrk. vom 25. September 1919); der Landtag sei sich aber dessen bei der Abstimmung nicht bewußt gewesen, weshalb auch eine Feststellung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Stimmenmehrheit nicht erfolgt sei. Der Art. 50a sei auch unvereinbar mit den Bestimmungen des Art. 48 Abs. 2—5 RVerf. 1919. Die Verfügung vom 6. November 1919 halte sich weder im Rahmen der Ermächtigung des Art. 50a PolStG., da ein „außerordentlicher Fall“ nicht gegeben gewesen und die Zeitdauer der Verfügung nicht begrenzt worden sei, noch im Rahmen des Art. 48 Abs. 4 RVerf. 1919, da bei der Erlassung „Gefahr im Verzuge“ sowie eine „unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ nicht vorgelegen habe; sie verstoße ferner gegen Art. 123 RVerf. 1919 in Verb. mit den Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151) in der nunmehr gültigen Fassung.

1. Es erhebt sich vor allem die Frage, inwieweit der Richter berechtigt und verpflichtet ist, Normen, die sich äußerlich als Gesetze oder Rechtsverordnungen darstellen, auf ihre Rechtsgültigkeit zu prüfen.

Maßgebend für die Entscheidung sind in erster Reihe etwaige Bestimmungen (einchl. des etwaigen Gewohnheitsrechts) des Reiches oder der Länder, die unmittelbar oder mittelbar zu der Frage Stellung nehmen; soweit solche fehlen, ist auf allgemeine Grundsätze zurückzugehen, die aus dem Wesen der gesetzgebenden oder richterlichen Gewalt und der von diesen Gewalten ausgehenden Betätigungen sowie aus ihrem gegenseitigen Verhältnis abzuleiten sind.

Gemäß § 1 GG. und Art. 102 RVerf. 1919 sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Das bedeutet einerseits die Bindung der richterlichen Gewalt an die Betätigung der gesetzgebenden Gewalt, andererseits die Nichtbindung des Richters an die Betätigungen der Organe der Staatsverwaltung, die mit solchen der gesetzgebenden Gewalt im Widerspruch stehen oder in die richterliche Gewalt eingreifen.

Nach Art. 2 Abs. 1 RVerf. 1871 und Art. 13 Abs. 1 RVerf. 1919 gilt ferner der Satz „Reichsrecht bricht Landesrecht“. Er zieht aus der Natur des Reiches als Staatenverbindung die Folgerung, daß die gesetzgebende Gewalt des Reiches der der Länder, und daher auch die

Rechtsnormen, die von den rechtsschaffenden Faktoren des Reiches ausgehen (die Reichsgesetze, die Rechtsverordnungen des Reiches und das Reichsgewohnheitsrecht) den Rechtsnormen, die von den rechtsschaffenden Faktoren der Länder ausgehen (den Landesgesetzen, den Rechtsverordnungen der Länder und dem Landsgewohnheitsrecht) übergeordnet sind, und bringt zum Ausdruck, daß Rechtsnormen der Länder, denen eine reichsrechtliche Norm entgegensteht, der verbindlichen Kraft gegenüber den Untertanen, also auch gegenüber dem Richter, entbehren, daß sie schlechthin nichtig sind.

Aus den genannten beiden Rechtsätzen ergibt sich für die hier zu erörternde Frage, daß der Richter berechtigt und verpflichtet ist, die landesrechtlichen Normen jeder Art — einschließlich solcher der Landesverfassungen und verfassungändernder Gesetze — daraufhin zu prüfen, ob sie nicht in der Form oder sachlich gegen ein Reichsgesetz, gegen eine Rechtsverordnung des Reiches oder gegen Reichsgewohnheitsrecht verstoßen, und daß er ihnen, wenn dies zutrifft, die Anwendung versagen muß.¹

Bei dieser Prüfung ist zu unterscheiden zwischen Gegenständen, die ausschließlich (Art. 6 RVerf. 1919) und solchen, die zugleich (Art. 7—11) zur Gesetzgebungsbefugnis des Reiches gehören. Während bei Gegenständen der ersteren Art eine rechtsschaffende Tätigkeit der Länder — von einer reichsgesetzlichen Übertragung abgesehen — schlechthin ausgeschlossen ist, behalten die Länder in bezug auf Gegenstände der letzteren Art das Recht der Gesetzgebung, solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 12 Abs. 1). Sobald aber das Reich einen dieser Gegenstände in erkennbarer Weise erschöpfend regeln wollte und geregelt hat, ist für Rechtsnormen, die von Organen der Länder ausgehen, nur insoweit Raum, als das Reichsrecht in bezug auf einzelne Punkte eine Ermächtigung oder einen Vorbehalt zugunsten der rechtsschaffenden Faktoren der Länder enthält; beim Fehlen einer Ermächtigung oder eines Vorbehalts sind dann auch solche landesrechtliche Normen unzulässig, die das Reichsrecht lediglich erläutern, ausführen oder ergänzen.² Die richterliche Prüfung hat daher bei Gegenständen, bez. deren die Gesetzgebungsbefugnis dem Reiche neben den Ländern zusteht, mit der Untersuchung zu beginnen, ob sich die Reichs-

¹ Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., S. 743 unter a und Anm. 2; Schack, Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetz und Verordnung S. 284 ffg.; RÖZ Bd. 48 S. 205, Bd. 64 S. 197 (201, 204), RÖSt. Bd. 34 S. 121 (130), Bd. 35 S. 277, Bd. 36 S. 417 (421).

² Meyer-Anschütz S. 715; Laband, StR., 5. Aufl., Bd. 2 S. 115 ffg.; zu vergl. auch Wiefe Anm. 3 zu Art. 14 RVerf. 1919.

gesetzgebung des Gegenstandes bereits bemächtigt hat und gegebenenfalls, ob der Gegenstand erschöpfend geregelt worden ist.¹ Ist der Gegenstand reichsgesetzlich überhaupt noch nicht oder nicht erschöpfend geregelt, oder enthält die an sich erschöpfende Regelung in bezug auf einen einzelnen Punkt einen Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung, dann sind die in Geltung gebliebenen oder neu erlassenen Vorschriften der Länder nicht nur förmlich, sondern auch sachlich selbständiges Landesrecht und hinsichtlich ihrer sachlichen und förmlichen Rechtmäßigkeit, insbesondere ihrer Verfassungsmäßigkeit, nach Landesrecht zu beurteilen. Soweit aber eine reichsgesetzliche Ermächtigung in Frage kommt, wurzelt die Kraft der auf Grund der Ermächtigung erlassenen landesrechtlichen Normen im Reichsgesetz; sie sind sachlich Bestandteile des Reichsrechts und hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit in erster Reihe nach Reichsrecht zu beurteilen.

Aus der Unterordnung der richterlichen und verwaltenden Gewalt (Funktion) unter die gesetzgebende und aus der Unabhängigkeit der richterlichen von der verwaltenden Gewalt (Funktion) folgt weiter, daß der Richter berechtigt und verpflichtet ist, die von Organen der Verwaltung erlassenen Rechtsverordnungen vor ihrer Anwendung auf ihre förmliche und sachliche Rechtmäßigkeit zu prüfen. Die Prüfung erstreckt sich auf die Frage, ob für die Rechtsnorm der Verordnungsweg zulässig ist, ob insbesondere die nach dem Reichs- oder Landesstaatsrecht erforderliche gesetzliche Ermächtigung vorliegt, ob sie von der sachlich und örtlich zuständigen Behörde in der vorgeschriebenen Form erlassen und ordnungsmäßig bekannt gemacht worden ist und ob sie nicht ihrem Inhalte nach mit einer auf den gleichen Gegenstand bezüglichen übergeordneten Norm im Widerspruch steht.² In Württemberg sind die hier ausgesprochenen Grundsätze für das Gebiet der Rechtsverordnungen polizeilicher Natur im Art. 54 in Verbindung mit den Art. 51—53, 55 und 56 PolStG. niedergelegt. Bei dieser Prüfung ist jedoch im Hinblick auf die vorhergehenden Erörterungen zu beachten, daß einfache und Verfassungsgesetze der Länder gegenüber den rechtmäßigen Rechtsverordnungen des Reiches, sowie gegenüber den auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen der Länder nicht als übergeordnete, sondern als untergeordnete Normen erscheinen. Weiter ist zu beachten, daß auch abgesehen von diesem Verhältnis das ermächtigende Gesetz eine ausdrückliche oder stillschweigende Ermächtigung zur Änderung einfacher Gesetze und, wenn es ein Ver-

¹ RGZ. Bd. 64 S. 201 und die dort in der Anmerkung angeführten Vertreter des Schrifttums.

² Meyer-Anschütz S. 745 unter B. und Num. r; Schaf S. 253 flg., 288 flg.; RGZ. Bd. 24 S. 3.

fassungsgesetz ist, sogar zur Änderung von Verfassungsgesetzen erteilen kann. Gegenüber den auf Grund einer solchen Ermächtigung erlassenen „gesetzvertretenden Verordnungen“ beschränkt sich die sachliche Prüfung naturgemäß auf Einhaltung der durch die Ermächtigung gezogenen Grenzen. In Betracht kommt hier insbesondere die Ermächtigung zur Erlassung sog. Notverordnungen (zu vgl. § 89 der alten Württ. Verflrk., § 67 Württ. Verflrk. vom 20. Mai 1919, § 46 Württ. Verflrk. vom 25. September 1919), ferner die mit der Ermächtigung zur Erklärung des Ausnahmezustandes verbundene Befugnis zur Erlassung von Rechtsverordnungen (zu vgl. Art. 68 NVerf. 1871 in Verb. mit den §§ 5 und 9 BZG., Art. 48 Abs. 2—5 NVerf. 1919).

Während über die bisher erörterten Grundsätze in Schrifttum und Rechtspredung nahezu Einstimmigkeit herrscht, besteht Streit über die Frage, inwieweit der Richter berechtigt und verpflichtet ist, zu prüfen, ob ein Reichsgesetz mit der Reichsverfassung, ein Landesgesetz mit der Landesverfassung förmlich und sachlich im Einklang steht. Diese Frage braucht indessen hier nicht entschieden zu werden, da schon die Prüfung auf Grund der bisher erörterten Grundsätze die Unanwendbarkeit der Strafdrohung des Art. 50 a Württ. PolStG. auf die festgestellte Übertretung der Verfügung vom 6. November 1919 ergibt.

2. Die Verfügung vom 6. November 1919 betrifft das Versammlungswesen; der Art. 50 a PolStG., auf den sie sich stützt, ist ein Blankettstrafgesetz, berührt also das Strafrecht. Beide Gebiete unterlagen schon nach der NVerf. 1871 (Art. 4 Nr. 13 und 16 und Erklärung des Staatssekretärs des Innern in der Reichstagsitzung vom 6. April 1908, Sten. Ber. S. 4733) und unterliegen nach der NVerf. 1919 (Art. 7 Nr. 2 und 6) zwar nicht ausschließlich, aber zugleich der Gesetzgebungsbefugnis des Reiches. Das Vereins- und Versammlungsrecht ist bereits unter der Herrschaft der NVerf. 1871 durch das VerG. der reichsrechtlichen Regelung unterworfen worden. Das Vereinsgesetz enthält in den §§ 18 und 19 auch Strafbestimmungen. Diese Regelung betrifft nur das öffentliche Recht, ist aber insoweit erschöpfend. Gemäß § 1 VerG. unterliegt das Versammlungsrecht polizeilich nur den im Vereinsgesetz selbst und in anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen. Damit sind alle landesrechtlichen Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit ausgeschlossen, soweit nicht das Reichsrecht selbst Vorbehalte macht (RA. XII. LP. Sess. 1907 Druckf. Nr. 819, Komm.-Ver. S. 12 flg.).

a) Das Vereinsgesetz selbst in seiner ursprünglichen Gestalt sah im § 5 für öffentliche Versammlungen, in denen politische Angelegenheiten erörtert werden sollen, eine Anzeigepflicht des Veranstalters vor und bestimmte im § 7 für öffentliche Versammlungen

unter freiem Himmel und für Aufzüge auf öffentlichen Straßen oder Plätzen, daß der Veranstalter die Genehmigung der Polizeibehörde nachzusuchen habe, daß hierüber ein schriftlicher Bescheid ergehen müsse und daß die Genehmigung nur versagt werden dürfe, wenn aus der Abhaltung der Versammlung oder der Veranstaltung des Aufzuges Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten sei. Abgesehen von der Versagung der Genehmigung im Einzelfall war auf Grund des Vereinsgesetzes selbst ein vorbeugendes Verbot gegenüber öffentlichen Versammlungen und Aufzügen nicht möglich (R. XII. B. 1907 Sten. Ber. S. 4562 D). Erschöpfend ist auch die Aufzählung der strafrechtlichen Tatbestände in den §§ 18 und 19 VerG., die mit den im VerG. selbst geregelten Beschränkungen in Verbindung stehen. Die bloße Teilnahme an Versammlungen und Aufzügen, die unter Verletzung der §§ 5 und 7 veranstaltet wurden, war nicht unter Strafe gestellt und konnte auch landesrechtlich nicht mit Strafe bedroht werden; wohl aber konnten die Veranstalter und Leiter bestraft werden.

In diesen Rechtszustand griff zunächst der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (R. V. S. 1303) ein, der unter Nr. 2 bestimmte: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter“. Im Schrifttum und in der Rechtsprechung findet sich zum Teil die Meinung, daß dieser Satz nur als Programmatz oder als eine nur den Gesetzgeber bindende Norm aufzufassen sei.¹ Dem kann nicht beigeprägt werden. Der Wille der Volksbeauftragten ist unzweifelhaft dahin gegangen, die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts, die in umstürzlerischen Kreisen den stärksten Angriffen ausgesetzt waren, sofort außer Wirksamkeit zu setzen. Da sie die tatsächliche Macht in Händen hatten, waren sie zur Durchsetzung ihres Willens in der Lage; sie haben ihm auch hinreichenden Ausdruck verliehen. Durch die Aufnahme des Aufrufs der Volksbeauftragten in das auf Grund des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 vorgelegte Verzeichnis ist jenem Satze die Gesetzeskraft gesichert worden (RGSt. Bd. 53 S. 52 f.). Auf die vom Vertreter der Reichsanwaltschaft berührte Frage, ob eine endgültige Aufhebung der beschränkenden Bestimmungen oder etwa nur eine „Suspension“ bis zur Neuregelung des Vereins- und Versammlungsrechts gemollt war, braucht hier nicht eingegangen zu werden, da die Bestimmungen des alten Rechtes, die zur Rechtfertigung der Bestrafung der Angeklagten oder eines Teiles von ihnen hätten herangezogen werden können, jeden-

¹ Müller-Meinungen, Hdb. Pol., 3. Aufl., Bd. 3 A S. 188; RG. I StS., Urteil vom 10. Juni 1921, und Bemerkungen hierzu von Giese, JW. 1921 S. 1092.

falls mit den Bestimmungen der RVerf. 1919 über das Versammlungswesen nicht vereinbar sind.

Der Art. 123 RVerf. 1919 bestimmt: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldspflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.“ Auch dieser Artikel enthält nicht bloß eine Richtlinie für die künftige Gesetzgebung, sondern schafft unmittelbar Recht. Das ergibt sich aus seinem Wortlaut und ist bei den Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung 1919 ausdrücklich anerkannt worden (Sten. Ber. Bd. 328 S. 1598, 1630). Er bildet aber nicht etwa die einzige reichsrechtliche Vorschrift über das Versammlungswesen; vielmehr blieb gemäß Art. 178 Abs. 2 das VerG. mit seinen späteren Abänderungen in Kraft, soweit ihm die Verfassung nicht entgegensteht. Das Versammlungswesen ist also nunmehr durch Art. 123 RVerf. 1919 in Verbindung mit den noch geltenden Bestimmungen des VerG. geregelt.

Die Änderung gegenüber dem früheren Rechtszustande hinsichtlich der Veranstaltung von öffentlichen Versammlungen besteht darin, daß keine Genehmigungspflicht und, solange das im Art. 123 Abs. 2 vorgesehene Reichsgesetz noch nicht erlassen ist, auch keine Anmeldepflicht mehr besteht, daß aber Versammlungen unter freiem Himmel bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden können. Die im Schrifttum vertretene Ansicht, daß für Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen die Genehmigungspflicht auf Grund des § 1 VerG. und für Versammlungen überhaupt die Anmeldepflicht auf Grund des § 7 VerG. in Verbindung mit Art. 123 Abs. 2 RVerf. 1919 fortbestehe¹, kann nicht gebilligt werden. Ebenso wie der Begriff „versammeln“ in § 1 VerG. sind die Begriffe „Versammlungsrecht“ im Aufruf des Rates der Volksbeauftragten und die Begriffe „versammeln“ und „Versammlung“ in Art. 123 RVerf. 1919 möglichst weit zu fassen, sodaß auch der Begriff des „Aufzugs“ darunterfällt. Die Anzeige-(Anmelde-) und Genehmigungs-(Erlaubnis-)Pflicht sind hiernach für Versammlungen jeder Art einschließlich der Aufzüge beseitigt. Die Wiedereinführung der Anmeldepflicht behält Art. 123 Abs. 2 seinem Wortlaut und seiner Entstehungsgeschichte nach einem künftigen Reichsgesetze vor.² Das Verbot von Versammlungen unter freiem Himmel

¹ Zu vergl. Giese, Anm. 7 zu Art. 123 Abs. 2 RVerf. 1919 und JW. 1921 S. 1092, Campe, DRZ. 1920 S. 386 ff.

² So auch Anschütz Anm. 1 und 2 zu Art. 123 RVerf. 1919, Sellinet, Jahrb. Off. H. Bd. IX S. 9, RÖ. a. a. O.

bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann von den Polizeibehörden unmittelbar auf Grund des Art. 123 erlassen werden. Gegen die Annahme des Oberlandesgerichts Stuttgart in dem erwähnten Urteile, daß „durch Reichsgesetz die Möglichkeit des Verbots . . . eingeführt werden könne“, spricht der Wortlaut der Bestimmung. Gegen die mit dem Wortlaute vereinbare Annahme, daß das Verbot nur durch Reichsgesetz erlassen werden könne, spricht Sinn und Zweck der Vorschrift; denn wenn bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erst der Weg der Reichsgesetzgebung beschritten werden müßte, käme das Verbot ohne Zweifel immer zu spät. Art. 123 Abs. 2 hat somit die Grundlage für ein polizeiliches vorbeugendes Verbot geschaffen.¹ Die bloße Teilnahme an einer auf Grund des Art. 123 Abs. 2 verbotenen Versammlung ist — ebenso wie früher die bloße Teilnahme an einer nicht genehmigten Versammlung — straflos gelassen; mit der Beseitigung der Anzeige- und Genehmigungspflicht ist auch die Strafbarkeit der Veranstalter und Leiter auf Grund der §§ 18 Nr. 2 und 19 Nr. 1 VerG. beseitigt. Die Polizeibehörde kann ein auf Grund des Art. 123 Abs. 2 erlassenes Verbot nur durch unmittelbaren Zwang durchsetzen. An der erschöpfenden Natur der Regelung des Versammlungsrechts hat auch der Art. 123 nichts geändert. Wohl bedarf es — abgesehen von dem ausdrücklich vorgesehenen Reichsgesetze zur Einführung der Anmeldepflicht — auch noch näherer Ausführungsbestimmungen allgemeiner Natur darüber, in welcher Form das vorgesehene vorbeugende Verbot zu erlassen ist, welche Rechtsmittel dagegen ergriffen werden können und welche Folgen sich an die Verletzung des Verbots knüpfen; solche Ausführungsbestimmungen können aber nach den oben erörterten Grundsätzen nur vom Reich, nicht von den Ländern erlassen werden.

b) Vorbehalte zugunsten des Landesrechts enthält das Vereinsgesetz im § 1 Abs. 2 und im § 24. Durch sie wurde für das bezeichnete Gebiet nicht nur bestehendes Landesrecht aufrechterhalten, sondern auch die Erlassung neuer Bestimmungen zugelassen.

α) § 1 Abs. 2 VerG. bestimmt: „Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt“. Über die Tragweite, die dieser Bestimmung zukommen soll, hat sich der Staatssekretär in der Kommissionsitzung unter Berufung auf die preussische Rechtsprechung dahin geäußert, daß einerseits Polizeimaßregeln gegenüber

¹ So auch *Campe* in *DZ.* 1920 S. 386, *Mitschke* Anm. 3 zu Art. 123 *HVerf.* 1919, *Meißner*, *Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder* S. 233, *RW. a. a. D.*

einer Gefahr, die nur in dem Zusammentritt einer Mehrheit von Personen zu Vereinen und Versammlungen gefunden werden könne, nur auf Grund des Vereinsgesetzes getroffen werden können, daß andererseits das auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften zulässige und gebotene Einschreiten gegen eine Mehrheit von Personen nicht lediglich um deswillen rechtswidrig werde, weil diese ihr Vereins- oder Versammlungsrecht ausüben (Rom.-Ver. S. 13). Der Vorbehalt bezieht sich hiernach nicht auf Beschränkungen des Vereins- oder Versammlungsrechts als solchen und ist daher durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten nicht berührt worden. Er steht auch mit Art. 123 RVerf. 1919 nicht im Widerspruch. Treffen die Voraussetzungen des Vorbehalts zu, so sind auch vorbeugende Verbote, — z. B. ein Verbot des Betretens eines Platzes wegen Feuer-, Einsturz- oder Seuchengefahr — nicht schlechthin ausgeschlossen. Dagegen ergibt sich aus der Zweckbestimmung des Vereinsgesetzes, durch das ein Damm gegen polizeiliche Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit aus politischen Gründen errichtet werden sollte, daß vorbeugende Verbote, die nur in der Befürchtung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Versammlungsteilnehmer ihren Grund haben, nicht auf landesrechtliche Vorschriften der im § 1 Abs. 2 erwähnten Art gestützt werden können. Das galt schon für das frühere — in dieser Hinsicht mit dem Reichsrecht übereinstimmende — preußische Recht (zu vgl. die schon angeführte Erklärung des Staatssekretärs, Sten. Ber. S. 4562 D) und kann jetzt vollends keinem Zweifel mehr unterliegen, nachdem Art. 123 RVerf. 1919 vorbeugende Verbote „bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ ausdrücklich von Reichs wegen geregelt hat.

β) Gemäß § 24 VerG. blieben — von hier nicht in Betracht kommenden Vorschriften abgesehen — unberührt die Vorschriften des Landesrechts in bezug auf Vereine und Versammlungen für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- (Belagerungs-)Zustandes oder innerer Unruhen (Aufstands). Nach der Begründung zum VerG. (Entw. Begr. S. 20) beruht die Ausnahme des § 24 VerG. (§ 16 Entw.) auf der Erwägung, daß den Bundesstaaten auch fernerhin die Möglichkeit der „Erklärung des Belagerungszustandes mit Wirkung für das Vereins- und Versammlungsrecht“ gewahrt bleiben müsse. Hierbei ist nicht nur an die Erklärung des Belagerungszustandes im engeren Sinn, das ist an die Übertragung der vollziehenden Gewalt auf die Militärbehörden mit oder ohne Aufhebung der verfassungsmäßigen „Garantien“ im Sinn des Art. 68 RVerf. 1871 und der §§ 1, 2 und 5 BZG. gedacht, sondern auch an den sog. Kleinen Belagerungszustand, der beispielsweise für Preußen im § 16 BZG. geregelt war und darin bestand, daß im Fall des Krieges oder Auf-

ruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit ohne Erklärung des Belagerungszustandes im engeren Sinn bestimmte verfassungsmäßige Grundrechte oder einzelne von ihnen, darunter die Vereins- und Versammlungsfreiheit, zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt werden konnten. Das ergibt sich schon daraus, daß im § 24 der Fall der inneren Unruhen neben dem Falle des erklärten Belagerungszustandes genannt ist.¹ Der Vorbehalt des § 24 sicherte also den Vorschriften der Länder, die für Zeiten der inneren Unruhen ein Ausnahmerecht schufen, insbesondere bestimmte Behörden zur Erlassung von Rechtsverordnungen ohne Bindung an die bestehenden Gesetze ermächtigten, die Wirkung auf das reichsrechtlich geregelte Vereins- und Versammlungswesen. Die Rechtsgültigkeit solcher landesrechtlicher Vorschriften bestimmte sich, da nicht eine Ermächtigung, sondern nur ein Vorbehalt in Frage stand, nach Landesrecht. Auch dieser Vorbehalt ist durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 nicht berührt worden. Durch die Nr. 1 wurde nur der Belagerungszustand, nicht aber das Recht des Belagerungszustandes aufgehoben²; dementsprechend betrifft auch die Nr. 2 nur die für normale Zeiten geltenden Beschränkungen des Vereins- und Versammlungswesens.

Was den Art. 50a Württ. PolStG. anlangt, so lassen die Begründung zum Entwurf dieses Gesetzes und namentlich die Verhandlungen hierüber im württembergischen Landtag 1919/20 (Weil. Bd. 1 S. 505, Prot. Bd. 2 S. 1178 flg.) keinen Zweifel darüber aufkommen, daß die württembergische Regierung — mit der Behauptung, es handele sich um die „Modifizierung“ eines bereits gewohnheitsrechtlich geltenden Staatsnotrechts — vom Landtag die Ermächtigung begehrte, in außerordentlichen Fällen, insbesondere auch im Fall innerer Unruhen, nicht nur vorbeugende Einzelverfügungen sicherheitspolizeilicher Natur, sondern auch allgemein verbindliche Anordnungen im Sinn des § 62 der damals geltenden württembergischen Verfassung ohne Bindung an die bestehenden Gesetze zu erlassen, und daß die Mehrheit des Landtags gegen den Widerspruch der äußersten Rechten und Linken der Regierung diese Ermächtigung erteilen wollte, wobei hier dahingestellt bleiben mag, ob ein Gewohnheitsrecht zur Erlassung gesetzändernder Polizeiverordnungen neben dem königlichen Notverordnungsrechte des § 89 der älteren Württembergischen Verfassung und trotz der Bestimmung im Art. 54 PolStG. sich wirklich entwickelt hatte. Der Wille der Regierung und der Mehrheit des Landtags ging also dahin, neben dem damals noch geltenden Belagerungszustandsrechte des Reiches ein enger begrenztes landesrechtliches Aus-

¹ Zu vergl. auch Lindenbergl. in Stenglein, Nebengesetze, 4. Aufl., Anm. 8 zu § 24 VerG.

² Zellinef., Jahrb. Öff. R. Bd. IX S. 8.

nahmerecht — ein „Bivilbelagerungszustandsrecht“ — von der Art zu schaffen, wie es durch § 24 VerG. für das Vereins- und Versammlungswesen den Ländern vorbehalten war.

Es wäre daher bei fortdauernder Geltung dieses Vorbehalts auf die Entscheidung der vom Oberlandesgericht Stuttgart im Fall D. erörterten Frage angekommen, ob — bei Berücksichtigung des Wortlauts des Art. 50a, seiner Stellung im PolStG. und der hierdurch geschaffenen Beziehung zu Art. 54 PolStG. — der Wille der Mehrheit des Landtags im Gesetz hinlänglich Ausdruck gefunden habe, ob ferner im Fall der Bejahung dieser Frage Art. 50a, soweit er ein Ausnahmezustandsrecht schafft, nicht als Änderung des verfassungsmäßigen Notverordnungsrechts zu erachten und wegen der Nichtbeachtung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form nach württembergischem Recht für rechtsungültig zu erklären sei.

Diese Frage braucht jedoch nicht entschieden zu werden; denn der hier erörterte Vorbehalt ist durch die noch vor der Verkündung des Art. 50a in Kraft getretene RVerf. 1919 beseitigt worden.

Der Art. 123 RVerf. 1919 hat zwar hieran nichts geändert. Wohl aber kommt Art. 48 Abs. 2—5 in Betracht. Hiernach kann der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Von den getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstage Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Bei Gefahr im Verzug kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Das nähere bestimmt ein Reichsgesetz. Durch diese Bestimmungen hat das Reich — in teilweiser Erfassung des im Art. 9 Nr. 2 erwähnten Gebiets — das Recht des Ausnahmezustandes für das Reich und die Länder geregelt und zwar durch Verleihung einer Art Notverordnungsrecht an den Reichspräsidenten und die Landesregierungen. Während der Art. 68 RVerf. 1871 das als Ausfluß der Polizeihohheit erscheinende Recht der Landesregierungen zur Erklärung des Ausnahmezustandes bei inneren Unruhen unberührt gelassen hat¹ und spätere Reichsgesetze den Landes-

¹ Zu vgl. Weichl. d. RVerf. vom 19. April 1919 Nr. 2441 DZB. 1919 S. 487.

rechtlichen Vorschriften über den Belagerungszustand die Wirkung auf die wichtigsten von der Reichsgesetzgebung erfaßten Gebiete gesichert haben (§ 16 UVG., § 30 PresfG., § 24 VerG.), läßt sich aus Art. 48 NVersf. 1919 entnehmen, daß nunmehr die Verhängung des Ausnahmezustandes in jeder Form für das ganze Reich und dessen Teile grundsätzlich dem Reichspräsidenten zusteht, daß die Landesregierungen hierzu nur bei Gefahr im Verzuge befugt sind und dabei nur auf Grund der reichsgesetzlichen Ermächtigung und unter der Kontrolle des Reichs handeln können. Der Art. 48 verleiht dem Reichspräsidenten und den Landesregierungen unmittelbar ein nur durch den Inhalt der Ermächtigung beschränktes und durch das vorbehaltene Reichsgesetz beschränkbares, im übrigen aber völlig unbeschränktes und unbeschränkbares Recht zur Erlassung aller ihnen notwendig erscheinenden Maßnahmen (Übertragung der vollziehenden Gewalt an die Militärbehörden oder besondere Beauftragte, Einsetzung von außerordentlichen Gerichten, vorübergehende Aufhebung der im Art. 48 NVersf. 1919 genannten Grundrechte, insbesondere auch der Vereins- und Versammlungsfreiheit, Erlassung von Rechtsverordnungen mit Strafandrohung außerhalb des Rahmens der sonst erforderlichen besonderen gesetzlichen Ermächtigung, Verschärfung bestehender Strafandrohungen und dergl. [Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Sten. Ber. Bd. 327 S. 1304 A, 1335 D, 1338 B]).¹ Die Regelung ist ihrem Inhalt nach erschöpfend und läßt für eine auf dieselbe Materie bezügliche landesgesetzliche Regelung keinen Raum mehr. Diese Auslegung entspricht auch der bei den Verhandlungen der Nationalversammlung zutage getretenen Auffassung (Sten. Ber. Bd. 327 S. 1328 B, 1335 D).² Bei den Verhandlungen im württembergischen Landtag vom 17. Dezember 1919 über die Rechtsqualität zweier auf Grund des Art. 50a erlassener, in das Reichsrecht eingreifender, Verordnungen wurde allerdings die Meinung vertreten, daß die Länder, solange das im Art. 48 Abs. 5 vorbehaltene Reichsgesetz noch nicht erlassen sei, ihrerseits zur Erlassung gesetzlicher Bestimmungen über den Ausnahmezustand befugt seien und daß sich Art. 50a als ein solches Gesetz darstelle (Prot. Bd. 3 S. 1579). Ähnliche Meinungen sind in Bayern zutage getreten.³ Diese Meinung

¹ Anschüß Num. 4 zu Art. 48 NVersf. 1919, Meißner S. 148, NVSt. Bd. 55 S. 115

² Anschüß Num. 2 zu Art. 48 a. a. D., Meißner S. 149 mit 147, Sellinet a. a. D. S. 118, Koellreuter, Arch. Dff. R. Bd. 39 S. 450, K. Meyer, LZ. 1920 S. 14

³ Müller-Meinungen, Hdb. Pol. Bd. 3 A S. 189; § 64 Bay. VerjUrk. und Hilory Anm 1 hierzu. Zu vergl. dagegen die Verordnung v. 4. November 1919 über die Aufhebung des Kriegszustandes und über außerordentliche Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 4 NVersf. 1919 (GWBf. S. 791) und hierzu K. Meyer a. a. D.

beruht aber auf einer Verkennung der Bedeutung des Art. 48 und des darin enthaltenen Vorbehalts eines Reichsgesetzes. Da nach vorstehenden Darlegungen die Bestimmungen des Art. 48 Abs. 2—5 nicht etwa nur einen Programmsatz enthalten, sondern unmittelbar Recht schaffen und selbst dem Reichspräsidenten sowie den Landesregierungen die umfassendsten Befugnisse verleihen, so besteht die Aufgabe des vorbehaltenen Reichsgesetzes nicht darin, die im Art. 48 erwähnten Befugnisse erst zu begründen oder neben ihnen neue zu schaffen, sondern die verliehene, bis zum Erlaß des Reichsgesetzes nahezu unbeschränkte, „diktatorische“ Gewalt zu beschränken und zu umgrenzen. An der erschöpfenden Natur der Regelung des Ausnahmezustandsrechtes durch Art. 48 wird hierdurch nichts geändert.¹ Durch die erschöpfende Regelung wird aber — nach den hier wiedergegebenen Grundätzen — beim Fehlen einer reichsgesetzlichen Ermächtigung oder eines reichsgesetzlichen Vorbehalts zugunsten der Länder jede Regelung im Wege der Landesgesetzgebung ausgeschlossen. Das gilt auch von einem Landesgesetze, das die im Art. 48 enthaltene Ermächtigung der Landesregierung mit oder ohne Abänderung wiederholt und die Landesregierung durch Festsetzung einer bestimmten Strafbrohung für die Übertretung der zu erlassenden Maßnahmen in ihrem Ordnungsrechte beschränkt.

Dem Ziele des Art. 48 RVerf. 1919 läuft auch die erwähnte Bestimmung des § 24 VerG. zuwider. Der den Ausnahmezustand betreffende Vorbehalt des § 24 VerG. ist daher durch Art. 48 RVerf. 1919 gemäß Art. 178 Abs. 2 ebenda aufgehoben.

Ein über die Grenzen des Art. 128 Abs. 2 hinausgehendes vorbeugendes Verbot von Versammlungen, insbesondere die Bedrohung der Teilnehmer an solchen Versammlungen mit Strafe, kann also nicht mehr auf den Vorbehalt des § 24 VerG. gestützt werden.

3. Das Ergebnis der bisherigen Erörterungen ist folgendes:

Die württembergische Landesregierung hätte, wenn sie eine erhebliche Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Gefahr im Verzuge für gegeben erachtete, unter Berufung auf die reichsgesetzliche Ermächtigung des Art. 48 Abs. 4 RVerf. 1919 ein Verbot von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und von Umzügen erlassen und die Übertretung des Verbots mit Strafe bedrohen können. Von diesem Rechte hat sie aber keinen Gebrauch gemacht. Die Verfügung vom 6 November 1919 kann nicht in diesem Sinn gedeutet werden; denn sie beruft sich nicht auf Art. 48 RVerf. 1919, läßt nicht erkennen, daß das Vorhandensein der in ihm be-

¹ Zu vergl. Anschütz Anm. 4 zu Art. 48 a. a. O.

stimmten Voraussetzungen bejaht worden ist, und enthält keine selbständige Strafandrohung.

Die zur Handhabung der Versammlungspolizei zuständige württembergische Polizeibehörde hätte ferner, wenn sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit als gegeben erachtete, auf Grund des Art 123 Abs. 2 RVerf. 1919 Versammlungen unter freiem Himmel verbieten und dieses Verbot durch unmittelbaren Zwang durchsetzen können.

Unzulässig war aber das auf das Blankettstrafgesetz des Art. 50 a PolStG. gestützte und daher eine Strafandrohung enthaltende Verbot des Ministeriums des Innern vom 6. November 1919, weil das die Materie des Versammlungswesens erschöpfend regelnde Reichsvereins- und Versammlungsrecht eine Bestrafung der bloßen Teilnahme an einer verbotenen Versammlung sowie der verbotswidrigen Veranstaltung und Leitung nicht kennt, von den beiden Vorbehalten zugunsten der Länder der des § 1 Abs. 2 VerG. nicht zutrifft und der des § 24 VerG. aufgehoben ist und eine Anwendung des Ausnahmerechts des Art. 48 RVerf. 1919, wie erörtert, in der Verfügung vom 6. November 1919 nicht gefunden werden kann.

Auch ein sonstiges Strafgesetz, insbesondere § 366 Nr. 10 StGB., auf den das Verbot nicht gestützt worden ist und in solchem Umfang auch nicht hätte gestützt werden können, trifft auf die Teilnahme der Angeklagten an der Versammlung und dem Umzuge nicht zu. Das Urteil unterliegt daher, soweit die Beschwerdeführer wegen einer Übertretung nach Art. 50 a PolStG. verurteilt worden sind, der Aufhebung. Diese erstreckt sich gemäß § 397 StPD. auf die mitverurteilten Teilnehmer, die kein Rechtsmittel eingelegt haben. Da eine weitere tatsächliche Erörterung nicht mehr geboten ist, sind die Angeklagten gemäß § 394 StPD. von der Anklage wegen jener Übertretung freizusprechen. . . .