

1. 1. Unter welchen Voraussetzungen ist der Militärbefehlshaber befugt, Höchstpreise festzusetzen?
2. Zum Begriffe der „vollziehenden Gewalt“.
3. Welche Formerfordernisse gelten für die Bekanntmachung einer Höchstpreisfestsetzung des Militärbefehlshabers?

Reichsverfassung Art. 68.

Preuß. Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851
(Pr. G. S. S. 451) — B. G. — §§ 1, 4.

Gesetz, betr. Höchstpreise, vom 4. August 1914 (RGBl. S. 339) —
H. P. G. — §§ 1, 3, 4.

III. Straffenat. Ur. v. 14. Januar 1915 g. D. III 1047/14.

I. Landgericht Bremen.

Der Angeklagte, ein Schlächtermeister zu Bremen, hat Schweinefleisch unter Überschreitung des Höchstpreises, den das örtlich zuständige stellvertretende Generalkommando am 5. August 1914 festgesetzt hatte, in Kenntnis dieser Festsetzung verkauft und ist deswegen aus § 4 H. P. G. zu Strafe verurteilt worden.

Seine Revision hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

„... Mit Unrecht beanstandet der Beschwerdeführer die Rechtswirksamkeit der militärischen Höchstpreisfestsetzung vom 5. August 1914.

Die Vorschrift des § 1 H. P. G. gewährt in bewußtem Gegensatz zu § 72 Gew. D. für die Dauer des gegenwärtigen Krieges die rechtliche Möglichkeit, für Gegenstände des täglichen Bedarfs, insbesondere für Nahrungsmittel, Höchstpreise festzusetzen. . . . Der Angeklagte

sucht die Rechtsunwirksamkeit der Anordnung vom 5. August 1914... aus zwei Gesichtspunkten nachzuweisen, weil

- a) eine derartige Maßnahme nach § 3 HPG. nur von der Landeszentralbehörde, d. h. von dem bremischen Senate, habe erlassen werden dürfen, nicht aber von der Militärbehörde;
- b) jedenfalls die Anordnung . . . „nicht in der gesetzlichen Form veröffentlicht worden“ sei.

Beide Angriffe gehen fehl. . . .

Der stellvertretende kommandierende General war befugt, auf Grund des § 1 HPG. die Anordnung zu treffen.

1. Allerdings weist § 3 HPG. die Erlassung „der erforderlichen Anordnungen und Ausführungsbestimmungen“ den „Landeszentralbehörden oder den von ihnen bestimmten Behörden“ zu. Daraus ergibt sich aber nur, daß damals¹ in erster Linie für Bremen dem dortigen Senate die einschlagende gesetzliche Ermächtigung zustand. Uneingeschränkt gilt dies jedoch nicht, vielmehr läßt § 3 a. a. O. die etwa sonst begründete Zuständigkeit der Militärbehörde unberührt. In Betracht kommt dabei Art. 68 der Reichsverf., dessen Satz 2 lautet:

„Bis zum Erlasse eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung (d. h. des Kriegszustandes durch den Kaiser) regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des BZG.“

Über die hier in Betracht kommenden „Wirkungen“ der Erklärung des Kriegs- oder Belagerungszustandes bestimmt u. a. § 4 BZG.:

„Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über. Die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten.“

Für ihre Anordnungen sind die betreffenden Militärbefehlshaber persönlich verantwortlich.“

Die Vorschrift des § 4 BZG. bietet keinen Anhalt dafür, daß sie nur auf die zur Zeit der Erklärung des Kriegszustandes bereits

¹ Anders nach § 5 HPG. in der Fassung vom 17. Dezember 1914 (RGBl. S. 516). D. E.

bestehenden gesetzlichen Befugnisse der Zivilbehörden Anwendung finden und sich nicht auch auf die nach diesem Zeitpunkt erst durch neue Gesetze geschaffenen weiteren Ermächtigungen der Zivilbehörden erstrecken solle. Andererseits muß es nach dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des § 3 HPG. als ausgeschlossen gelten, daß dessen Zuständigkeitsvorschriften sich etwa nicht in den Rahmen des § 4 BZG. einfügen, diesem gegenüber vielmehr eine die Zuständigkeit der Militärbefehlshaber ausschaltende, alleinige Zuständigkeit gewisser Zivilbehörden feststellen sollten. Es ist deshalb, was die äußere Zuständigkeit der Militärbehörden anlangt, ohne Bedeutung, daß das HPG. erst ergangen ist, nachdem bereits durch Kaiserl. Verordn. vom 31. Juli 1914 (RGBl. S. 263) . . . der Kriegszustand erklärt worden war. Das hatte lediglich zur Folge, daß die in § 3 HPG. den Landeszentralbehörden zugestandene Ermächtigung von vornherein unter die Beschränkung des § 4 BZG. trat. Die Zuständigkeit des bremischen Senats für die Festsetzung von Höchstpreisen wurde also unmittelbar und sofort ausgeschaltet, sofern — wie dies hier zutrifft — zuvor bereits der — im Sinne der Heeresverfassung — für Bremen zuständige kommandierende General . . . von der entsprechenden Befugnis Gebrauch gemacht hatte. . . .

2. Zu entscheiden bleibt . . . noch die . . . Frage, ob die Festsetzung von Höchstpreisen nach § 1 HPG. sachlich eine Maßnahme darstellt, die in den Rahmen der „vollziehenden Gewalt“ fällt. Denn nur unter dieser Voraussetzung greift die dem Militärbefehlshaber in § 4 BZG. eingeräumte Überordnung über die Gesamtheit der Zivilverwaltungsbehörden Platz.

Wenn § 1 HPG. die Möglichkeit der Aufstellung von Taxen im Sinne des Titels V GewD. geschaffen hat, so verfolgte er das Ziel, „übertrieben hohen Preissteigerungen entgegenzuwirken, die nicht in der Natur der Verhältnisse begründet sind, sondern auf spekulative oder unlautere Machenschaften einzelner zurückgehen“ (vgl. Begr. d. Entw. zum HPG. Reichstagsdruckf. Nr. 14 S. 2). Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang und für welche Gegenstände Höchstpreise festzusetzen sind, gehört daher unbedenklich in den Bereich der Wohlfahrtspolizei. Es handelt sich dabei also, da das HPG. davon Abstand genommen hat, eigene Festsetzungen vorzunehmen, um

Aufgaben der Verwaltung, der indes mit der entsprechenden Ermächtigung die gleichlaufende Verpflichtung erwächst, sofern die tatsächlichen Umstände es fordern, Höchstpreise im einzelnen zu bestimmen.

Dieser Gesichtspunkt muß hier den Ausschlag geben. Denn er nötigt zu der Auffassung, daß Anordnungen solcher Art, mag man sie im Sinne einiger Rechtslehrer . . . den Verwaltungs- oder den Rechtsverordnungen zuzählen, jedenfalls in das Gebiet der „vollziehenden Gewalt“ nach dem grundlegenden Art. 68 der Reichsverf. in Verb. mit § 4 BZG. und damit auch in den Machtbereich der beteiligten Militärbefehlshaber gehören.

Das Gesetz über den Belagerungszustand steht in engstem Zusammenhang mit der Verfassungsurkunde für den preussischen Staat vom 31. Januar 1850 (Pr. GS. S. 17) und bildet das Ausführungsgesetz zu deren Art. 111, wo für den Fall eines Krieges die Möglichkeit einer zeitweiligen Außerkraftsetzung gewisser in der Verfassung vorgesehener Rechtbürgschaften (betr. die persönliche Freiheit usw.) gewährt wird. Es ist deshalb davon auszugehen, daß der Ausdruck „vollziehende Gewalt“ nach § 4 BZG. im Sinne des damaligen preussischen Verfassungsrechts zu verstehen ist. Dabei bleibt zu berücksichtigen, daß die preussische Verfassungsurkunde von der „gesetzgebenden Gewalt“ in Titel V (Art. 62—85), von der „richterlichen Gewalt“ in Titel VI (Art. 86—97) handelt. So gewinnt es Bedeutung, daß in dem „Vom Könige“ überschriebenen Titel III (Art. 43—59) durch Art. 45 bestimmt wird:

„Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen“.

Also alles, was nicht dem Gebiete der „richterlichen“ oder der — regelmäßig von dem König und den beiden Kammern gemeinschaftlich ausgeübten — „gesetzgebenden“ Gewalt zufällt; gehört in den Bereich der hier in Betracht kommenden „vollziehenden Gewalt“. Den Umfang dieses Gebiets stellt der Wortlaut des Art. 45 a. a. O. klar. Danach kann es nicht zweifelhaft sein, daß hier die Befugnis zum Erlasse der zur Ausführung der Gesetze „nötigen“ Verordnungen als ein Bestandteil der „vollziehenden Gewalt“ hingestellt

und erläutert wird. Zu beachten bleibt hierbei, daß dieses Verordnungsrecht der vollziehenden Gewalt sich nur im Rahmen der verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze bewegen kann und nichts gemein hat mit dem aus Art. 63 (im Titel V) der Verfassungsurkunde sich ergebenden außerordentlichen Rechte des Königs, in gewissen Fällen ohne Mitwirkung der Kammern Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Das andere, einen Bestandteil der „vollziehenden Gewalt“ bildende Verordnungsrecht enthält aber nicht nur eine Befugnis, sondern auch die entsprechende Verpflichtung der Staatsgewalt, die Gesetze zu verwirklichen. . . . Denn nur bei solcher Annahme ist eine verfassungsmäßige Sicherheit dafür geboten, daß die „nötigen“ Verordnungen durch die „vollziehende Gewalt“ auch tatsächlich erlassen werden. Pflicht der „vollziehenden Gewalt“ ist es danach, gemäß Art. 45 a. a. O. zu ermessen, ob und inwieweit die Umstände es erfordern, von einem nicht zwingenden, sondern ermächtigenden Gesetze Gebrauch zu machen und gegebenenfalls die Maßnahmen zu treffen, die „nötig“ sind, es seinem Zwecke entsprechend in die Wirklichkeit umzusetzen, d. h. die dazu erforderlichen Verordnungen zu erlassen.

Von der gleichen Auslegung des Begriffs der „vollziehenden Gewalt“ sind ersichtlich auch die gesetzgebenden Körperschaften bei der Beratung des Gesetzes über den Belagerungszustand ausgegangen. Jedenfalls ist niemals und nirgends eine abweichende Auffassung zutage getreten. Man war darauf bedacht, die Machtbefugnis des Militärbefehlshabers auf Grund dieses Gesetzes möglichst ausgiebig und unabhängig zu gestalten und fand das Gegengewicht hierfür darin, daß ihm für seine Anordnungen die persönliche Verantwortlichkeit auferlegt wurde. . . . (Es werden Belegstellen aus den gedruckten Vorarbeiten des BZG. angegeben; sodann heißt es weiter:)

Von solchem Standpunkt aus ist der Schluß geboten, daß auch der militärische Befehlshaber gegebenenfalls berechtigt und verpflichtet ist, das Höchstpreisgesetz, sofern und soweit er dessen Anwendung nach den Umständen für angezeigt erachtet, in die Wirklichkeit umzusetzen. Er handelt, indem er eine Anordnung der hier fraglichen Art erläßt, im Rahmen der auf ihn übergegangenen vollziehenden Gewalt, die das Verordnungsrecht aller Behörden, einschließlich der Minister, umfaßt; denn er stellt fest, daß und unter

welchen Voraussetzungen „übertrieben hohe Preissteigerungen“ anzunehmen sind, deren Verhinderung das Höchstpreisgesetz sich zur Aufgabe gemacht hat.

Zu demselben Ergebnis führt weiter folgende Erwägung:

Das Gesetz über den Belagerungszustand läßt nach §§ 1, 4 gegebenenfalls die „vollziehende Gewalt“ nicht nur auf den kommandierenden General für den Bezirk des Armeekorps, sondern auch auf den „Festungskommandanten“ für die „ihm anvertraute Festung mit ihrem Rayonbezirk“ übergehen. Mit gutem Grunde. . . Gerade, wenn es sich um eine vom Feinde eingeschlossene Festung handelt und dort eine Betätigung der sonst zuständigen bürgerlichen Verwaltungsbehörde, sofern sie ihren Amtssitz außerhalb der Festung hat, unmöglich ist, zeigt es sich, daß dem beteiligten Festungskommandanten die hier fragliche Befugnis in dem oben gekennzeichneten Umfang zustehen muß. Wollte man sich nicht zu dieser Auffassung bekennen und dem Begriffe der „vollziehenden Gewalt“ engere Grenzen ziehen, so würde man Gefahr laufen, die Ausführung von Gesetzen nach Art des Höchstpreisgesetzes unter Umständen gerade dann lahm zu legen, wenn sie durch die tatsächlichen Verhältnisse der Kriegslage gebieterisch gefordert wird. . .

3. Auch in Ansehung der Form ist die Rechtswirksamkeit der militärischen Höchstpreisfestsetzung vom 5. August 1914 nicht zu beanstanden.

Die Revision geht anscheinend von der Annahme aus, daß für derartige Anordnungen, sofern solche durch den Militärbefehlshaber in Ausübung der „vollziehenden Gewalt“ an Stelle der bürgerlichen Verwaltungsbehörden erlassen werden, auch die Formvorschriften bindend sind, von deren Beobachtung die Rechtsgültigkeit der Anordnungen abhängt, falls die bürgerliche Behörde sie erläßt. Dem könnte nicht zugestimmt werden. Zunächst stützt die Militärbehörde im Falle des § 4 BZG. ihre Befugnis nicht auf die Gewalt der einzelnen bundesstaatlichen Behörde, sie übernimmt vielmehr kraft Reichsrechts (Art. 68 Reichsverf.) die gesamte vollziehende Gewalt des einzelnen Bundesstaats in dem durch § 4 BZG. bezeichneten Umfang unmittelbar. Daraus folgt jedenfalls, daß die im Einzelstaat für Anordnungen der bürgerlichen Behörden auf dem in Rede stehenden Gebiete geltenden Formvorschriften dem Militär-

befehlshaber gegenüber nicht in Betracht kommen. Vorliegend ist es deshalb ohne Belang, ob nach bremischem Rechte Anordnungen der fraglichen Art, wenn sie von der bremischen Landeszentralbehörde ausgehen, etwa nur dann wirksam sind, wenn sie im Bremischen Gesetzblatt oder im amtlichen Teile der „Bremer Nachrichten“ veröffentlicht werden.

Scheidet hiernach, was die Formfrage anlangt, das Bremische Recht als solches aus, so kommt weiter in Betracht, daß weder Art. 68 Reichsverf. oder eine sonstige reichsrechtliche Vorschrift, noch auch das Gesetz über den Belagerungszustand irgend eine mittelbar oder unmittelbar einschlagende Bestimmung enthalten. Schon hieraus muß geschlossen werden, daß nach dem Willen des Gesetzgebers die Wirksamkeit von militärischen Anordnungen, wie sie hier in Frage stehen, keinerlei Formvorschriften unterliegt, daß vielmehr jede Art der Bekanntgabe genügt, die sich nach Lage der Verhältnisse des Einzelfalles ermöglichen läßt und geeignet ist, die Anordnung zur Kenntnis der beteiligten Bevölkerungskreise zu bringen. Auch nach dieser Richtung muß im übrigen darauf verwiesen werden, daß — wollte man eine andere Auffassung gelten lassen — der Kommandant einer eingeschlossenen Festung unter Umständen trotz dringendster Notwendigkeit außerstande wäre, die nach der Sachlage gebotene Anordnung wirksam ins Leben zu rufen.

Demgemäß war es für die Anwendung der Strafvorschrift des § 4 HöchstPrG. dem Angeklagten gegenüber für genügend zu erachten, daß die fragliche Anordnung tatsächlich von dem für Bremen zuständigen kommandierenden General erlassen und daß sie, wenngleich ohne den Namen des Anordnenden zu nennen, doch unter Hervorhebung der anordnenden militärischen Dienststelle — nur durch Mitteilung mehrerer in Bremen erscheinender Tageszeitungen . . . veröffentlicht worden und auf diesem Wege zur Kenntnis der Bremer Bevölkerung, insbesondere auch des Angeklagten gelangt ist. . . .“