

Marcin KWIECIEN, Krakau

Ausnahmezustände im Rechtssystem der II. Polnischen Republik*

The Polish Law of the State of Emergency in the II Republic of Poland (1918-1939)

The following article presents laws and regulations concerning states of emergency, martial law and states of siege included in the Constitution as well as in other legal acts of the period of 1918–1939. The article also describes institutions and entities authorized to declare a state of emergency, and explains the historical and political contexts and their legal foundations. The author's intention was to prove a continuity of law in independent Poland, derived from the constitutional systems of others states (France, Prussia, the Austro-Hungarian monarchy, Russia). Solutions in Polish law concerning states of exceptional threat to the state, both in the period of the provisional constitution and the subsequent years (1918–1939) did not refer directly to the classic formula rooted in French and German concepts of the state of siege. The regulations were a result of Polish legislative activity, but were similar to the legislation in the Austro-Hungarian constitutional monarchy.

Keywords: *IInd Republic of Poland (1918–1939) – civil crisis – civil rights – constitutional history – constitutional law – martial law – modification of citizens' freedoms – state of emergency – state of siege – wartime.*

Nach der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität Polens im Jahre 1918 gab es keine polnischen Rechtsnormen bezüglich der Bewältigung innerer oder äußerer Bedrohungen des Staates. In mehreren europäischen Staaten wurden solche Vorschriften ab der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, u.a. im Zusammenhang mit einer steigenden Radikalität des politischen Lebens, geschaffen. Zu dieser Zeit gab es jedoch keinen polnischen Staat. 1918 vertraute man aus verständlichen Gründen den von den drei Teilmächten „geerbten“ (besonders russischen und preußischen) rechtlichen Lösungen¹ nicht.

* Der Beitrag wurde von Dr. habil. Magdalena Bainczyk übersetzt.

¹ Gesetz über den Belagerungszustand von 4. 6. 1851, Preußische Gesetzsammlung 1851, S. 451; Ukaz o sredstviach ochranienia gosudarstvennogo poriadka i obščestvnooi bezopastnosti, Polnoje Sobranie Zakonow Rossiiskoi Imperii 1881, Nr. 350, S. 261–266.

In der Übergangsperiode, bis zur Verabschiedung der Märzverfassung 1921, gab es keine verfassungsrechtlichen Regelungen eines Ausnahmezustandes.² Auch das Novemberdekret des vorläufigen Staatsoberhauptes Józef Piłsudski über die höchste Vertretungsgewalt der Republik Polen vom 22. November 1918 enthielt zu dieser Zeit des Verfassungsprovisoriums keine Notstands-

² MARSZAŁEK, Polskie prawo stanów szczególnych 1918–1939; DERS., Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej; DERS., Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich; MAŻEWSKI, Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989; GRABARCZYK, Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918–1921; CIESZYŃSKI, Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym II RP.

Notstandsklauseln.³ Jedoch erzwangen äußere Konflikte, mehrere Grenzkriege, die Radikalisierung in der politisch gespaltenen Gesellschaft und die Verschärfung der innenpolitischen Lage die Erlassung vorläufiger Regelungen. Am 2. Januar 1919 stimmte das provisorische Staatsoberhaupt, kraft der ihm anvertrauten gesetzgeberischen Gewalt, einem vom Ministerrat vorbereiteten Dekret über die Einführung des Ausnahmezustands zu.⁴ Laut dieses Dekrets konnte der Ministerrat aufgrund eines Antrages des Innenministers zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in jeder Ortschaft, wo „die Anwendung dieses Mittels sich unabdingbar“ zeigte, den Ausnahmezustand für nicht länger als drei Monate einführen.⁵ Dieses Dekret ließ es auch zu, vorläufig Militärgerichte einzurichten, wenn die Einführung des Ausnahmezustands nicht notwendig erschien. Für jenes Gebiet, in dem der Ausnahmezustand eingeführt worden war, konnte der Innenminister, oder der von ihm berufene außerordentliche Kommissar, öffentliche Kundgebungen, Versammlungen und Aufmärsche untersagen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen gefährlicher Veröffentlichungen anordnen, Druckereien schließen, die vorläufige Internierung von Personen anordnen, außerordentliche Verordnungen zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erlassen sowie Geld- und Freiheitsstrafen bis zu drei Monaten verhängen. Am selben Tag, dem 2. Januar 1919, erging auch das Dekret über den Einsatz der Streitkräfte, wenn „die öffentliche Ordnung durch dem Ministerium des Inneren untergeordnete Organe nicht ausreichend

³ Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z dnia 22 listopada 1918 r., Dziennik Praw Państwa Polskiego [Dz. P. PP] Nr. 17, poz. 41.

⁴ Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Dz. P. PP, Nr. 1, poz. 79.

⁵ Art. 1.

sichergestellt werden konnte“.⁶ Eine solche militärische Assistenz konnte durch Organe der öffentlichen Gewalt beim Kommandanten des Generalbezirks im Fall einer Naturkatastrophe, militärischer Gewalttaten gegen den Staat oder bei Gefährdung von Leben und Gesundheit der Bürger beantragt werden. Das Dekret sah ausdrücklich vor, dass militärische Hilfe nur zum Schutz der öffentlichen Gewalt eingesetzt werden durfte. Die Streitkräfte durften jedoch nicht Aufgaben der Polizei oder der Verwaltung übernehmen. Auch sollte das Militär alles unternehmen, um Waffengebrauch und unnötiges Blutvergießen zu vermeiden. Erstmals wurden die oben genannten Vorschriften am 6. Januar 1919 angewendet, als Oberst Marian Januszajtis und Herzog Eustachy Sapieha einen Staatsstreich versuchten. Der Ausnahmezustand wurde über die Stadt und den Bezirk Warschau für drei Monate verhängt.⁷ Infolgedessen wurde das Dekret am 7. Februar 1919 novelliert.⁸ Nach der neuen Fassung wurde die Einstellung von periodischen Druckschriften, die der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gefährlich werden könnten, möglich, und es wurde ein Katalog von Straftaten, die unter die Zuständigkeit der Standgerichte fielen, erweitert aber gleichzeitig enumerativ festgelegt.

Der Beschluss des gesetzgebenden Sejm vom 20. Februar 1919 über die Übergabe des Amtes des Staatsoberhauptes enthielt keine weiteren Regelungen über Ausnahmezustände.⁹ Die Verschärfung des militärischen Konflikts mit

⁶ Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych, Dz. P. PP Nr. 1, poz. 80.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów, Dz. P. PP Nr. 2, poz. 82.

⁸ Dekret o częściowej zmianie dekretu z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Dz. P. PP Nr. 14, poz. 159.

⁹ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. P. PP Nr. 19, poz. 226.

dem bolschewistischen Russland und die Kritik am Dekret über den Ausnahmezustand führten dazu, dass dieses aufgehoben und durch ein Gesetz des gesetzgebenden Sejms vom 25. Juli 1919 „über die Sicherung des Staates und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu Kriegszeiten“ ersetzt wurde.¹⁰ Der Begriff des Ausnahmezustandes wurde im Gesetz nicht mehr verwendet. Gleichzeitig wurde ausdrücklich bestimmt, dass die vom Gesetz vorgesehenen Mittel nur in Kriegszeiten angewandt werden durften. Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ tauchte auch nicht mehr auf und wurde durch die Phrase „Sicherheit des Staates“ ersetzt. Die Entscheidung über die Einführung des Notstands wurde vom Ministerrat getroffen. Ein Antrag des Innenministers war daher jetzt nicht mehr notwendig. Dieser Notstand konnte bis zu drei Monaten dauern, mit der Möglichkeit einer Verlängerung um weitere drei Monate. Die Befugnis des Innenministers zum Erlass von Verordnungen wurde außerdem erweitert. Er konnte die Internierung von Personen, deren Tätigkeiten gefährlich für die Sicherheit seien, oder von Personen, die solche Tätigkeiten nur vorbereiteten, anordnen. Der Minister konnte auch die Ausweisung von AusländerInnen anordnen, deren Aufenthalt auf dem Gebiet der Republik Polen eine Gefahr für die Sicherheit des Staates oder für die öffentliche Sicherheit darstellte. Neu war auch, dass Strafen für Ordnungswidrigkeiten verhängt werden konnten, auch wenn Verordnungen, die das vorsahen, in einem außerordentlichen Verfahren erlassen wurden.

Kurz danach zeigte sich jedoch, dass die im Gesetz vorgesehenen Mittel angesichts der Verschlechterung der Lage Polens im Krieg mit den Bolschewiken unzureichend waren. Je näher die

¹⁰ Ustawa z dnia 25 lipca w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, Dz. P. PP Nr. 61, poz. 364.

Rote Armee rückte, desto radikalere Mittel mussten eingesetzt werden. Am 1. Juli 1920 wurde der Rat für Staatsverteidigung [Rada Obrony Państwa] aufgrund eines Gesetzes des gesetzgebenden Sejms einberufen.¹¹ Der Rat konnte über alle Angelegenheiten entscheiden, die mit der Führung und der Beendigung des Krieges verbunden waren, und auch Verordnungen und Anordnungen erlassen. Die Verordnung vom 20. Juli 1920 ermächtigte den Innenminister zur partiellen Übertragung der vollziehenden Gewalt an die Streitkräfte¹². Laut der Verordnung konnte der Innenminister auf Antrag des Verteidigungsministers die vollziehende Gewalt für die Aufrechterhaltung und Sicherung der Ordnung und die öffentliche Ruhe auch an die Heeresleitung das Recht übertragen, Befehle zum oben genannten Zweck zu erteilen. Die zeitliche Einschränkung wurde aufgehoben, die Verordnung galt für „die Kriegszeit“.

Die Verordnung des Innenministers und des Verteidigungsministers über den Belagerungsstand, welche die Befugnisse der militärischen Gewalt festlegte, „von der Zivilgesellschaft personale und materielle Leistungen zu verlangen“, wurde elf Tage später erlassen. Die Verordnung sah auch die Möglichkeit vor, dass Militärgouverneure in kriegsgefährdete Gebiete berufen wurden, die den Behörden der örtlichen Gewalt Anweisungen bezüglich der Sicherheit, der Ruhe und der öffentlichen Ordnung erteilen konnten. Vom Innenminister berufene zivile Kommissare sollten zwischen den Militärgouverneuren und den Behörden der Zivilverwaltung vermitteln.

¹¹ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr. 53, poz. 327 (weiter als Dz. U. RP).

¹² Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r., w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym, Dz. U. RP Nr. 64, poz. 427.

Als die Hauptstadt Polens unmittelbar von der Tuchatschewski-Armee bedroht wurde, erließ der Rat für die Staatsverteidigung am 6. August 1920 die Verordnung über den Belagerungszustand,¹³ womit die ganze Gewalt bei den Militärgouverneuren gebündelt wurde. Er verfügte über umfangreiche außerordentliche Befugnisse, u.a. zur Umsiedlung der Bevölkerung und zur Beseitigung aller Behinderungen von militärischen Operationen, und kontrollierte alle zivilen Zusammenkünfte und Versammlungen, die auch eingestellt oder aufgelöst werden konnten. Der Militärgouverneur konnte überdies jeden für die Verteidigung relevanten Betrieb schließen bzw. beschlagnahmen und bestimmte Gruppen von Straftätern an Standgerichte überweisen. Die Verordnung galt bis auf Widerruf seitens des Rates für Staatsverteidigung.

Die Bestimmungen über den Belagerungszustand wurden durch die Verordnung des Rates für Staatsverteidigung vom 11. August 1920 über den Gerichtshof zur Verteidigung des Staates ergänzt.¹⁴ Dieser war dazu befugt, in speziellen von den Strafgesetzen vorgesehenen Rechtsachen Urteile zu fällen, die sich auf Schäden oder Gefahren für die Staatsverteidigung bezogen und sowohl von solchen ZivilistInnen als auch Militäranghörigen begangen werden konnten, die höchste Staatsämter ausübten. Es ist bis heute umstritten, ob dieser rechtliche Rahmen von französischen oder deutschen Vorbildern übernommen wurden.¹⁵

In der Frühperiode des polnischen Staates wurde das Rechtsinstrument des Ausnahmezustandes auch nach Abschluss des Friedensvertrages

mit der bolschewistischen Russland im März 1921 noch ziemlich oft angewendet.

Die meisten derartigen rechtlichen Regelungen waren also ad hoc unter sich ändernden politischen und militärischen Umständen entstanden und schufen daher auch kein komplexes und einheitliches Rechtssystem. Die fundamentalen Grundsätze des Rechtsstaats blieben jedoch aufrecht. Erst infolge der Arbeiten an der neuen Verfassung – die sogenannte Märzverfassung von 1921 – wurde der Ausnahmezustand verfassungsrechtlich geregelt.¹⁶ Zwei „außerordentliche“ Zustände wurden nun verfassungsrechtlich festgelegt: der Ausnahme- und der Kriegszustand, wobei der Ausnahmezustand umfassender geregelt wurde. Ausführlichere Regelungen sollten in einem Gesetz über den Kriegs- und Ausnahmezustand festgelegt werden.

Während eines Ausnahmezustands durften Bürgerrechte – die persönliche Freiheit, die Unversehrtheit des Eigentums, das Briefgeheimnis, die Pressefreiheit, die Versammlungsfreiheit – vorübergehend auf dem gesamten Staatsgebiet oder nur auf einem Teil davon durch die Regierung, aber erst nach der Zustimmung des Präsidenten, eingeschränkt werden. Angesichts dessen, dass jeder Hoheitsakt des Präsidenten eine Gegenzeichnung vom Ministerpräsidenten oder vom zuständigen Minister erforderte, war es fraglich, ob ein Widerspruch seitens des Präsidenten überhaupt möglich gewesen wäre. Der Ausnahmezustand konnte in vier Fällen verhängt werden: bei Krieg, Kriegsdrohung, innerstaatlichen Unruhen bzw. Putschgefahr sowie bei Gefährdung der Verfassung und Sicherheit für die BürgerInnen. Es war nicht vorgesehen, dass ein außerordentliches Organ für die Verwaltung des Staates im Fall von dessen besonde-

¹³ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia, Dz. U. RP Nr. 69, poz. 460.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. o utworzeniu Trybunału Obrony Państwa, Dz. U. RP Nr. 81, poz. 538.

¹⁵ Loi sur l'état de siège du 9 août 1849, Loi relative à l'état de siège du 4 avril 1878; Gesetz über Belagerungszustand von 4. 6. 1851.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. RP] Nr. 44, poz. 267. Deutsche Übersetzung auf:

www.verfassungen.eu/pl/verf21-i.htm.

rer Gefährdung berufen wurde. Wenn der Sejm tagte, sollte ihm die Anordnung über die Einführung des Ausnahmezustandes unverzüglich zur Zustimmung vorgelegt werden. Wenn gerade keine Sitzung stattfand, musste sich der Sejm innerhalb von acht Tagen ab Verhängung des Ausnahmezustandes versammeln. Die Anordnung über die Verhängung des Ausnahmezustandes trat außer Kraft, wenn der Sejm ihr nicht zustimmte.

Der Kriegszustand wurde verfassungsrechtlich nicht so umfassend geregelt. Er konnte „in Kriegszeit, auf jenem Gebiet, wo Kriegshandlungen geführt werden“, angeordnet werden. Wie im Fall des Ausnahmezustandes konnten einige Bürgerrechte eingeschränkt werden, ohne dass außerordentliche Organe der Gewalt für die Kriegszeit berufen wurden.

Wenngleich die Märzverfassung hinsichtlich des Staatssystems stark von der dritten französischen Republik geprägt war, so wurden die Verfassungsvorschriften über den Ausnahmezustand jedoch nach den österreichischen Regelungen – dem Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 und dem Gesetz vom 5. Mai 1869 – konzipiert. Aber nach Art. 3 der Märzverfassung gab es keine Möglichkeit, diese Verfassungsvorschriften unmittelbar anzuwenden, und einfachgesetzliche Regelungen wurden noch nicht beschlossen. Man kritisierte diese Lösung auch deshalb, weil eine Klage gegen die Entscheidung über die Einschränkung der Bürgerrechte, nicht in der polnischen Gesetzgebung vorgesehen war.¹⁷ Eine solche Klage hätte in der kritischen Phase des Krieges erhoben werden können, als die Rote Armee sich in den Vorstädten Warschaus befand.

Leider verliefen die Arbeiten an den gesetzlichen Regelungen sehr langsam, weshalb die verfassungsrechtlichen Vorschriften erstmals „in

¹⁷ Eine solche Klage erstmals wurde in Dekret von 2. 1. 1919 vorgesehen (Art. 4).

einem gesetzlichen Vacuum“ angewandt wurden. Nach der Ermordung des ersten Präsidenten der II. Republik, Gabriel Narutowicz, am 12. Dezember 1922 verhängte der Ministerrat am 16. Dezember 1922 den Ausnahmezustand über Warschau ohne eine gesetzliche Grundlage.¹⁸ Noch größere Probleme entstanden kaum ein Jahr später, als in einigen Städten gegen die Regierung von Wincenty Witos gestreikt wurde. Angesichts der Straßenkämpfe u.a. in Krakau, beschloss der Ministerrat in geheimer Sitzung die Verhängung des Ausnahmezustandes. Der Beschluss wurde weder veröffentlicht, noch dem Sejm, obwohl er damals tagte, zur Zustimmung vorgelegt.

Gesetzesentwürfe über den Kriegs- und Ausnahmezustand von 1923 und von 1925 wurden vom Sejm nicht gebilligt. Im Jahre 1926 kam es zum sogenannten Maiputsch, der vom Lager des Marschalls Józef Piłsudski organisiert wurde. Der damals regierende Ministerrat erließ die Verordnung vom 12. Mai 1926, die sich zwar nicht auf die verfassungsrechtlichen Regelungen bezog, aber einige Bürgerrechte auf dem Gebiet der Woiwodschaften Warschau und Wilna und in den Landkreisen Siedlce und Łuków unbefristet einschränkte.¹⁹ Sowohl diese Verordnung als auch die dem Innenminister erteilten Befug-

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stołecznego miasta Warszawy, Dz. U. RP Nr. 110, poz. 1010; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 1922 r. w przedmiocie wykonania zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. RP Nr. 111, poz. 1013; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1922 r. w przedmiocie poddania sądownictwu doraźnemu na obszarze miasta stołecznego Warszawy dalszych przestępstw wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie sądów doraźnych, Dz. U. RP Nr. 112, Poz. 1017.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz. U. RP Nr. 46, poz. 281.

nisse für die Kriegszeit waren verfassungswidrig. Die neue Regierung handelte auch nicht verfassungsmäßig, als sie mit Verordnungen vom 2. und 3. Juni 1926 die Bürgerrechte in den nördlichen Teilen Polens aussetzte.²⁰

Das Piłsudski-Lager, das die Macht u.a. wegen einer (notwendigen) Verfassungsänderung übernommen hatte, novellierte die Märzverfassung im August 1926.²¹ Kraft der Augustnovellierung wurde der Präsident dazu ermächtigt, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, falls der Sejm nicht tagte. Auf diesem Weg konnten endlich sowohl der Ausnahme- als auch der Kriegszustand normiert werden. Die erste Verordnung des Präsidenten vom 16. Jänner 1928 über Kriegszustand²² sah vor, dass der Kriegszustand nur zu Kriegszeiten und nur in Gebieten, wo die Kriegshandlungen geführt wurden, angeordnet werden konnte. Die Anordnung des Kriegszustandes erfolgte durch den Oberbefehlshaber in Form einer Verordnung, die in einem Verordnungsblatt des Oberbefehlshabers in den betroffenen Orten veröffentlicht werden musste. Die Verordnung vom 16. Jänner 1928 legte – entsprechend den Verfassungsvorschriften – einen Katalog jener Bürgerrechte fest, die eingeschränkt werden konnten, regulierte Fragen der Internierung, der Zwangsaussiedlung und der Abschiebung aus Gebieten, in denen Kriegsoperationen stattfanden. Die Regelung über die Erteilung besonderer Befugnisse der zivilen Verwaltungs- und der Recht-

sprechungsgewalt des Oberbefehlshabers war jedoch der wichtigste Teil dieser Verordnung. Dieser hatte das Recht zum Erlass von Verordnungen und Anordnungen zum Zwecke der Staatsverteidigung, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit der Streitkräfte. Die Bevölkerung konnte evakuiert, Zugtiere, Kutschen, Wagen und Räder konnten beschlagnahmt werden. Der Oberbefehlshaber durfte auch Anordnungen der zentralen Behörden außer Kraft setzen, soweit ihre Ausführung Kriegsoperationen erschwerten. Für die Behörden der Zivilverwaltung auf Woiwodschaftebene galt die Verpflichtung, Anordnungen des Oberbefehlshabers oder einer von ihm bestimmten Person umzusetzen. Wenn Behörden der Zivilverwaltung wegen der Kriegshandlungen nicht tätig waren, standen ihre Befugnisse Militärorganen zu. Um eine Zusammenarbeit zwischen der Zivilverwaltung und den Streitkräften zu erleichtern, berief der Oberbefehlshaber mit Einverständnis des Innenministers einen General-Zivilkommissar ein. Der Oberbefehlshaber hatte auch die Befugnis, Standgerichte für die Kriegszeit einzusetzen. Es gab Straftaten, die in die Zuständigkeit der Standgerichte fielen, wenn sie im betreffenden Gebiet begangen worden waren, wobei das Strafmaß für diese Straftaten verschärft wurde. In vielen Fällen konnte die Todesstrafe, eine unbefristete oder zehn Jahre Freiheitsstrafe mit verschärftem Arrest verhängt werden. Um die Situation von 1920 zu vermeiden, wurde bestimmt, dass die Verhängung des Kriegszustandes auf einem bestimmten Gebiet gleichzeitig die Anwendung der Vorschriften über den Ausnahmezustand ausschließt.

Die zweite Verordnung vom 16. März 1928 betraf den Ausnahmezustand,²³ der für das gesamte Staatsgebiet oder für Ortschaften, in denen er zum Zweck der Staatssicherheit notwendig er-

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz. U. RP Nr. 54, poz. 320; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz. U. RP Nr. 54, poz. 321.

²¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. RP Nr. 44, poz. 267.

²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz. U. RP Nr. 8, poz. 54.

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. RP Nr. 32, poz. 307.

schien, angeordnet werden konnte. Die Verordnung enthielt eine Liste jener Bürgerrechte, die eingeschränkt werden konnten, und erlaubte eine Internierung für nicht länger als drei Monate, eine Zwangsumsiedlung und eine Aussiedlung aus Gebieten, in denen der Ausnahmezustand verhängt worden war. Der Ausnahmezustand konnte vom Ministerrat auf Antrag des Innenministers und nach Zustimmung des Präsidenten in Form einer Verordnung eingeführt werden. Diese Verordnung musste in einem Gesetzesblatt veröffentlicht und auch so kundgemacht werden, dass alle Adressaten davon Kenntnis erhielten. Der Ministerrat konnte den Innenminister auch zum Erlass außerordentlicher Verordnungen und Anordnungen ermächtigen. Die Verordnung vom 16. März 1928 enthielt eine Bestimmung, deren Verfassungsmäßigkeit umstritten war: Eine Gemeinde oder ein Dorf war nämlich für Schäden, die aus Vernachlässigung von Pflichten im Dienst der Sicherheit des Staates durch die Selbstverwaltungsbehörde oder die BewohnerInnen entstanden, kollektiv verantwortlich. Die kollektive Verantwortung entstand auch, wenn ein Verbrechen zwar nicht auf Gemeinde- oder Dorfgebiet begangen worden war, der Täter jedoch das Verbrechen hier vorbereitet und/oder sich danach dort versteckt und die Bevölkerung darüber die Polizei nicht rechtzeitig benachrichtigt hatte.

Am Ende befanden sich sowohl in der Verordnung über den Kriegszustand als auch in jener über den Ausnahmezustand eine Derogationsklausel, nach der alle Vorschriften, die mit den beiden Verordnungen nicht übereinstimmten, aufgehoben wurden. In beiden Verordnungen fehlte es aber an Klagemöglichkeiten gegen eine Verordnung oder eine Anordnung, welche den Kriegs- oder Ausnahmezustand einführte. Zur Zeit des Verfassungsprovisoriums war dieses Rechtsinstrument zwar bekannt gewesen, es wurde jedoch nicht beibehalten.

Die mit dem Maistaatsstreich 1926 begonnenen verfassungsrechtlichen Änderungen wurden 1935 mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung, der sogenannten Aprilverfassung, beendet²⁴. Die Vorschriften über die Notstandsklauseln befanden sich diesmal nicht im Verfassungskapitel über Bürgerrechte, sondern in einem separaten Kapitel über Bedrohungszustände für den Staat, was eine Besonderheit darstellte. Auch die Rolle und die Bedeutung des Präsidenten war nun entscheidend gewachsen: Der Ausnahmezustand wurde vom Ministerrat, aber mit Zustimmung des Präsidenten verhängt, dem die Aufgabe zukam, die Tätigkeit des Ministerrates zu kontrollieren. Nach Art. 78 der Aprilverfassung konnte der Ausnahmezustand angeordnet werden, wenn der Staat von außen bedroht wurde, wenn es innerstaatliche Unruhen gab bzw. Putschgefahr bestand sowie bei Staatsgefährdung und Gefährdung der Sicherheit der BürgerInnen. Der zeitliche Rahmen eines Ausnahmezustandes wurden nicht präzisiert. Der Begriff einer „befristeten“ Einschränkung der Bürgerrechte wurde gestrichen und die parlamentarische Kontrolle über die Verhängung des Ausnahmezustandes geschwächt, die Vorschrift über die „automatische“ Einberufung einer Sitzung des Sejm, wenn der Ausnahmezustand in einem größeren Gebiet als in einer Woiwodschaft eingeführt werden sollte, ebenfalls aufgehoben. Nach der Aprilverfassung konnte, soweit ein Ausnahmezustand nicht während einer außerordentlichen Sitzung des Sejms angeordnet wurde, der Präsident eine solche Sitzung, während der über die Zweckmäßigkeit der Verhängung des Ausnahmezustandes diskutiert werden konnte, einberufen; jedoch nur, wenn er diese Angelegenheit als „dringend“ einstufte. Das Kontrollverfahren des Sejms betreffend die den Ausnahmezustand einführende Verord-

²⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP Nr. 30, poz. 227, www.verfassungen.eu/pl/verf35-i.htm.

nung erfuhr ebenfalls eine Abänderung. Nach der früheren Rechtslage wurde der Ausnahmezustand außer Kraft gesetzt, wenn der Sejm diesem nicht zugestimmt hatte, nach den neuen Verfassungsvorschriften konnte der Sejm die Aufhebung der Verordnung beantragen, aber er konnte nicht in derselben Sitzung über diesen Antrag auch abstimmen. Der Beschluss des Sejm war aber nicht endgültig, denn erst nach der Bestätigung durch den Senat war die Regierung verpflichtet, die Verordnung über die Einführung des Ausnahmezustandes aufzuheben. Im Unterschied zu früheren Vorschriften wurden jene Bürgerrechte, die während des Ausnahmezustandes eingeschränkt werden konnten, nicht aufgezählt. Es gab nur eine allgemeine Vorschrift, nach der Bürgerfreiheiten generell eingeschränkt und spezielle Befugnisse erteilt werden konnten.

Die Stellung des Präsidenten wurde in Bezug auf die Einführung des Kriegszustandes nach Art. 79 der Aprilverfassung noch zusätzlich verstärkt. Nur er konnte diesen Zustand über das ganze Staatsgebiet oder nur einen Teil davon verhängen, wenn der Einsatz der Streitkräfte zur Staatsverteidigung notwendig war. Die früheren Voraussetzungen – die Aufnahme der Kriegshandlungen und die Begrenzung des Ausnahmezustandes auf die davon betroffenen Teile des Staatsgebiets – wurden aufgehoben. Die Reihe präsidialer Gesetzgebungsbefugnisse während des Kriegszustandes stellte eine richtiggehend revolutionäre Änderung dar. Der Präsident hatte nämlich das Recht, Dekrete im Bereich der ganzen staatlichen Gesetzgebung zu erlassen, ohne dass eine Ermächtigung der beiden Kammern des Parlaments erteilt werden musste. Er durfte weiters die Verfassung ändern, die Legislaturperiode bis zu einem Friedensvertragsabschluss verlängern, Sitzungen des Sejm und des Senats eröffnen und schließen sowie Sejm und Senat in einer verminderten Zusammensetzung für Entscheidungen in Angelegenheiten, die in deren Zuständigkeit lagen,

einberufen. Daher bestand de facto eine Präsidialdiktatur.

Die Vorschriften der Aprilverfassung wurden durch weitere Gesetze ergänzt: die Gesetze vom 22. Februar 1937 über den Ausnahmezustand²⁵ und vom 23. Juni 1939 über den Kriegszustand,²⁶ das bereits angesichts des kommenden Krieges vorbereitet wurde. Das Gesetz über den Ausnahmezustand wiederholte die Verfassungsvorschriften über die Verhängungsmodalitäten, behielt aber die Veröffentlichung der Regierungsanordnung in einem Gesetzesblatt bei. Die Veröffentlichung sollte eine Liste jener Bürgerrechte enthalten, die eingeschränkt wurden. Das Gesetz sah weiters Internierungen und Zwangsumsiedlungen vor, daneben konnte eine präventive Zensur und ein Verbot „der Führung des Druckgewerbes und der Ausübung des Druckerberufs“ von Personen, die eine Gefahr für die Sicherheit, die Ruhe und für die öffentliche Ordnung darstellten, eingeführt werden. Das Rechtsinstrument außerordentlicher Verordnungen und Anordnungen, die der Innenminister während des Ausnahmezustandes erlassen konnte, wurden ebenfalls reguliert. Daneben durften Organe der Zivilverwaltung die Hilfe der Streitkräfte beantragen.

Das Gesetz über den Kriegszustand bezog sich in vielen Fragen auf Bestimmungen des Gesetzes über den Ausnahmezustand. Die Anordnung des Präsidenten über die Einführung des Kriegszustandes sollte nicht nur in einem Gesetzesblatt, sondern auch im betroffenen Gebiet veröffentlicht werden. Eine Internierung oder eine Zwangsumsiedlung konnte bis zur Aufhebung des Kriegszustandes andauern. Die Streitkräfte sollten die Zivilgewalt auch bei der Lösung innerstaatlicher Konflikte unterstützen. Bei ordentlichen Gerichten konnte ein Schnellver-

²⁵ Ustawa z dnia 27 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. RP Nr. 17, poz. 108.

²⁶ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz. U. Nr. 57, poz. 366.

fahren eingeführt werden. Interessanterweise schränkte das Gesetz im Vergleich zu früheren Regelungen die Stellung des Oberbefehlshabers sehr ein, der als Generalinspekteur der Streitkräfte in den 1930er Jahren tatsächlich eine große politische Rolle spielte. Die beiden Gesetze wurden am 1. September 1939 nach dem Kriegsausbruch angewendet, denn zuerst ordnete der Ministerrat die Verhängung des Ausnahmezustandes an, ein wenig später am selben Tag erließ der Präsident eine Anordnung über die Verhängung des Kriegszustandes.

Nach der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität Polens wurden Regelungen eines Ausnahmezustandes ad hoc, je nach politischen Bedürfnissen geschaffen. Deshalb waren die Regelungen, auch nicht stabil und kohärent. Fragen verbunden mit einem Ausnahmezustand und einem Kriegszustand waren politisch so kontrovers, dass parlamentarische Arbeiten nicht erfolgreich beendet werden konnten. Entsprechende Regelungen wurden erst nach dem Maiputsch und nach der Machübernahme von dem Lager des Marschalls Józef Piłsudski in Form einer Verordnung des Präsidenten eingeführt. Da im Jahre 1935 eine neue Verfassung beschlossen wurde, mussten gesetzliche Grundlagen eines Ausnahmezustandes an neue verfassungsrechtliche Vorgaben angepasst werden. Dies geschah einige Monate vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges.

Korrespondenz:

Dr. hab. Marcin Z. KWIECIEŃ
Katedra Powszechnej Historii Państwa i Prawa
Wydział Prawa i Administracji UJ
Ul. Gołębia 9
31-007 Kraków, Polen
marcin.z.kwiecien@uj.edu.pl
ORCID-Nr. 0000-0002-3146-6917

Abkürzungen:

Dz. P. PP Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.RP Dziennik Ustaw
 Rzeczypospolitej Polskiej

Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
[<http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf>]

Literatur:

- Piotr K. MARSZAŁEK, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918–1939. Wybór źródeł* (Wrocław 2004).
- Piotr K. MARSZAŁEK, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, in: *Czasopismo Prawno-Historyczne* 62/2, (2010) 191–214.
- Piotr K. MARSZAŁEK, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, in: *Studia Lubuskie* 7 (2011) 49–73.
- Lech MAŻEWSKI, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowo polityczny* (Toruń 2006).
- Cezary GRABARCZYK, *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918–1921*, in: *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica* 51 (1992) 111–128.
- Adam CIESZYŃSKI, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym II RP*, in: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych* (Toruń 1997) 115–136.