

In Zeiten des Ausnahmezustands in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war Schutzhaft das wichtigste Instrument politischer Repression und sozialer Kontrolle. Schon während des Ersten Weltkriegs entwickelte sich eine enge Kooperation zwischen Militär, Zivilbehörden und Polizei, die versuchten, mit Hilfe der Schutzhaft die moralisch-sittliche Ordnung und die politische Einheit der imaginierten „Kriegsvolksgemeinschaft“ aufrechtzuerhalten. Obwohl Bayern einen rechtlichen Sonderweg einschlug, unterschied sich die Praxis des Ausnahmezustands dort kaum von der im Reich. Die Gewalteskalation in der Frühphase der Weimarer Republik führte zu einer Radikalisierung und Brutalisierung der Schutzhaft. Erst nach 1923 setzte eine juristische und politische Normalisierung der innenpolitischen Situation ein. Am Schluss ihres Beitrags fragen André Keil und Matthew Stibbe, ob sich eine Verbindungsline von der Schutzhaft zum NS-Terror und KZ-System ziehen lässt.

André Keil und Matthew Stibbe

Ein Laboratorium des Ausnahmezustands

Schutzhaft während des Ersten Weltkriegs und in den Anfangsjahren der Weimarer Republik – Preußen und Bayern 1914 bis 1923

I. Kontinuitäten der Schutzhaft 1914 bis 1923

„[U]nter dem Belagerungszustand [werden] Personen, gegen die keinerlei Anklage wegen irgendeiner Tat erhoben werden kann, [...] einfach ihrer der Behörde missliebigen politischen Gesinnung wegen in Haft gesetzt und werden dauernd in Haft belassen [...]. Dabei sind manche der Inhaftierten das Opfer schäbiger und schmutziger Denunziationen [...]. Vielfach – wie in Berlin – sitzen die Leute in Polizeigewahrsam, der meist nicht für einen längeren Aufenthalt eingerichtet ist.“¹

Der Sozialdemokrat Wilhelm Dittmann beschrieb am 18. Januar 1916 im Reichstag Fälle von Schutzhaft, die in vielerlei Hinsicht typisch für die Praxis politischer Repression und sozialer Kontrolle während des Ersten Weltkriegs waren. Die etwas irreführend so bezeichnete „Schutzhaft“² oder „militärische Sicherheitshaft“ ge-

¹ Belagerungszustand, Zensur und Schutzhaft vor dem Reichstage. Drei Reichstagsreden von Wilhelm Dittmann, gehalten am 18. Januar, 24. Mai und 28. Oktober 1916 vor dem Reichstag (nach dem amt. Stenogramm), Leipzig 1917, S. 12 f. – Die beiden Autoren bedanken sich herzlich bei Elizabeth Harvey, Tim Kirk, Volker Prott und Daniel Siemens für ihre hilfreichen Kommentare und Anmerkungen zu früheren Fassungen dieses Aufsatzes.

² Der besseren Lesbarkeit wegen wird im Folgenden auf Anführungszeichen bei Schutzhaft verzichtet. Die treffendere englische Bezeichnung „detention without charge or trial“ würde den Lesefluss hier ebenfalls stören.

hörte zu den prägenden Merkmalen des Ausnahmezustands im Deutschen Reich. Wenngleich die Inhaftierung ohne Gerichtsbeschlüsse keineswegs auf das Deutsche Reich beschränkt war, stellt ihre Handhabung sowohl quantitativ als auch qualitativ einen Sonderfall im europäischen Vergleich dar. So schätzte die Reichsmilitäranwaltschaft im Januar 1919, dass während des Kriegs zwischen 4.500 und 5.500 Personen in Schutzhaft genommen worden waren. Dies machte jedoch nur einen Bruchteil der tatsächlichen Gesamtzahl aus.³ Nur das Habsburgerreich internierte eine größere Anzahl seiner eigenen Staatsbürger, die jedoch in den meisten Fällen nach einer allgemeinen kaiserlichen Amnestie für politische Delikte im Mai 1917 aus der Haft entlassen wurden.⁴ In Großbritannien internierte man zwischen Mai und Dezember 1916 über 1.800 irische Sinn Féin-Unterstützer im nordwalisischen Frongoch, die später jedoch wieder nach Irland zurückkehren konnten.⁵ Zwar kam es auch im Deutschen Reich nach dem Erlass des sogenannten Schutzhaftgesetzes vom 4. Dezember 1916 zu einigen Haftentlassungen, jedoch blieb die Zahl der Häftlinge auch in der zweiten Kriegshälfte konstant hoch. Darauf hinaus war die Anwendung der Schutzhaft keineswegs nur auf den Ersten Weltkrieg beschränkt. Alle Regierungen der jungen Weimarer Republik machten bis 1923 davon Gebrauch, und zwar in weitaus größerem Umfang, als es während des Kriegs der Fall gewesen war.

Wenn auch Dittmann die Schutzhaft zu einem Instrument politischer Unterdrückung erklärte, trifft diese Charakterisierung nur auf einige Schutzhaftgefangene zu. Vielmehr illustrieren die Fälle, in denen Schutzhaft verfügt wurde, die allgemeine Radikalisierung der staatlichen Repressionspraxis während des Kriegs, die nicht allein auf politische Gegner beschränkt war. So gerieten neben radikalen Sozialisten und Pazifisten auch sozial marginalisierte Gruppen wie Prostituierte, Homosexuelle, Obdachlose, Sinti und Roma oder Angehörige sogenannter unzuverlässiger Volksgruppen in den Fokus der Behörden. Trotz vereinzelter Versuche seitens des Reichstags, die exzessive Anwendung der Schutzhaft einzuschränken, entwickelte sie sich zu einem oft willkürlich angewandten staatlichen Herrschaftsinstrument. Entgegen der Wahrnehmung vieler Zeitgenossen war die Schutzhaft nicht nur Mittel politischer Unterdrückung, sondern vor allem ein Werkzeug zur sozialen Kontrolle der Kriegsgesellschaft und zum *Moral Policing* der Heimatfront. Dies erklärt auch die heterogene Zusammensetzung der Gruppe der Schutzhäftlinge und ihre öffentliche Wahrnehmung als „innere Feinde“. Hier tritt die von Giorgio Agamben hervorgehobene experimentelle Natur des seit 1914 in vielen euro-

³ Bundesarchiv Berlin (künftig: BArchB), R 3301/6664, Bl. 50-52, Reichsmilitäranwalt Knappmeyer an Unterstaatssekretär Lewald, 24.1.1919.

⁴ Vgl. Matthew Stibbe, Krieg und Brutalisierung. Die Internierung von Zivilisten bzw. „politisch Unzuverlässigen“ in Österreich-Ungarn während des Ersten Weltkriegs, in: Alfred Eisfeld / Guido Hausmann / Dietmar Neutatz (Hrsg.), Besetzt, interniert, deportiert. Der Erste Weltkrieg und die deutsche, jüdische, polnische und ukrainische Zivilbevölkerung im östlichen Europa, Essen 2013, S. 87–106.

⁵ Vgl. Jon Parry, „The Black Hand“. 1916 and Irish Republican Prisoners in North Wales, in: Paul O’Leary (Hrsg.), Irish Migrants in Modern Wales, Liverpool 2004, S. 139–155, hier S. 139.

päischen Ländern herrschenden „permanenten“ Ausnahmezustands zutage.⁶ Die Ausweitung und Intensivierung des Ausnahmezustands spiegelt zugleich sich verändernde Sicherheitskonzepte wider. Die Idee der staatlichen Sicherheit beschränkte sich nicht mehr nur auf den Schutz der politischen Institutionen oder auf die operative Durchschlagskraft des Militärs. Vielmehr wurden Personen in Schutzhaft genommen, die als Bedrohung für die politische, soziale und insbesondere die moralische Ordnung der Heimatfront angesehen wurden. In Bayern, wo zumindest formal-juristisch keine Schutzhaft existierte, wurden ähnliche Methoden der Präventivhaft entwickelt, um gegen vermeintliche Gefahren für die öffentliche Moral und Sicherheit vorzugehen.

Die Analyse des Belagerungszustands im Deutschen Reich eröffnet neue Fragestellungen, die über den Ersten Weltkrieg hinaus reichen. So weist der Gebrauch der Schutzhaft während des Kriegs, aber auch in der unmittelbaren Nachkriegszeit, erstaunliche Parallelen mit der Verfolgungspraxis der Nationalsozialisten zwischen 1933 und 1938 auf. Nach Julia Hörath folgte der Phase des „konzeptionellen Experimentierens“ zwischen 1880 und 1933, in der bestimmte Feindbilder diskursiv konstruiert wurden, ab 1933 eine Phase des „praktischen Experimentierens“ mit Repressionstechniken in den Lagern und Gefängnissen, der sich eine Phase der Zentralisierung und „Ausweitung sozialrassischer und kriminalpräventiver Verfolgung“ nach 1937/38 anschloss.⁷ Der Blick auf die Praxis der Schutzhaft während des Ersten Weltkriegs und in der frühen Weimarer Republik zeigt jedoch deutlich, dass sich die ersten beiden Phasen überlagerten und das „praktische Experimentieren“ bereits während des Ersten Weltkriegs einsetzte. Darüber hinaus verstärkten sich die diskursive Konstruktion der „inneren Feinde“ und die gegen sie gerichtete Repressionspraxis gegenseitig. So hatten viele wegen sozial abweichenden Verhaltens Internierte nur wenig mit den politischen Häftlingen gemein. Alle Gruppen verband jedoch, dass sie die Behörden als Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die Sicherheit des Reichs betrachteten. Hier wird deutlich, dass die Handhabung der Schutzhaft oft von der Sorge um die moralisch-sittliche Ordnung und die politische Einheit der imaginierten „Kriegsvolksgemeinschaft“ bestimmt war.⁸ Militär und Polizei sahen die Schutzhaft als zwar radikales, jedoch notwendiges Mittel an, um die moralische Qualität der „Kriegsvolksgemeinschaft“ und den „Willen zum Durchhalten“ zu erhalten. Die immer willkürlichere Anwendung der Schutzhaft führte folglich dazu, dass der Kreis der „inneren Feinde“ immer größer wurde. Als Feind galt schließlich per Definition jeder, der in Schutzhaft genommen wurde.

⁶ Giorgio Agamben, *Homo Sacer*, Bd. 2, Teil 1: Ausnahmezustand, Frankfurt a. M. 2004, S. 20.

⁷ Julia Hörath, „Asoziale“ und „Berufsverbrecher“ in den Konzentrationslagern 1933 bis 1938, Göttingen 2017, S. 330.

⁸ Zum Konzept der „Volksgemeinschaft“ während des Ersten Weltkriegs vgl. Steffen Bruendel, Volksgemeinschaft oder Volksstaat. Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg, Berlin 2003; Jeffrey Verhey, The Spirit of 1914. Militarism, Myth, and Mobilization in Germany, Cambridge 2000, und Hans-Ulrich Thamer, Volksgemeinschaft. Mensch und Masse, in: Richard van Dülmen (Hrsg.), Erfindung des Menschen. Schöpfungsträume und Körperbilder 1500–2000, Wien 1998, S. 367–388.

Die Schutzhalt muss in diesem Zusammenhang nicht nur als juristisches Konstrukt verstanden werden, sondern als diskursgeleiteter Handlungsrahmen, in dem sich die Repressionspraxis und die Konstruktion von Feindbildern miteinander verschränkten und sich gegenseitig beeinflussten. Darüber hinaus spielten aber auch praktische Überlegungen seitens der Polizei und des Militärs eine wichtige Rolle. So konnte mit dem Instrument der Schutzhalt ein breites Spektrum von vermeintlich subversiven Personen möglichst schnell und unauffällig aus der Öffentlichkeit entfernt werden.

Die Tatsache, dass die Praxis der Schutzhalt auch nach dem Ende des Ersten Weltkriegs fast nahtlos fortgesetzt wurde, ist darüber hinaus geeignet, neue Perspektiven auf die Frühphase der Weimarer Republik zu eröffnen. Abgesehen von der anfänglichen Zurückhaltung im November und Dezember 1918 machten alle Weimarer Regierungen bis 1923 umfangreichen Gebrauch von der Schutzhalt, um Aufständische und (vermeintliche) Gegner der Republik zu verfolgen. So wurde der Ausnahmezustand allein 1919 über fünfzigmal in verschiedenen Landesteilen verhängt und zwischen 1920 und 1923 über siebzigmal nach Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) erklärt.⁹ In den ersten Jahren der Weimarer Republik avancierte der Ausnahmezustand zum bevorzugten sicherheitspolitischen Instrument der Reichs- und Landesregierungen, wie das Beispiel Bayerns in besonderer Deutlichkeit zeigt.

Dieser Befund lässt sich jedoch nicht ausschließlich aus den politischen Notwendigkeiten heraus erklären. Stattdessen muss die diskursive Normalisierung des Ausnahmezustands im Zuge der Novemberrevolution als Hauptgrund für diese Entwicklung angesehen werden. Nach den innenpolitischen Krisen des Jahres 1923 setzte jedoch eine politische und juristische Normalisierung der innenpolitischen Situation ein, die in Bezug auf die Schutzhalt bis zum Februar 1933 andauerte. Ab diesem Zeitpunkt wurde der militärische Ausnahmezustand nicht mehr verhängt, und Schutzhalt in politischen Fällen blieb die Ausnahme.

Das Thema Schutzhalt während des Ersten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde in der einschlägigen Literatur bisher nur unzureichend behandelt.¹⁰ Eine mögliche Erklärung hierfür mag darin liegen, dass sich die Quellenlage äußerst schwierig gestaltet. Sowohl während des Kriegs als auch in der frühen Weimarer Republik wurde nur ein geringer Teil der Schutzhaltfälle aktenkundig.

⁹ Bezieht man die Ausnahmezustände, die durch die Länderregierungen selbstständig verfügt wurden, mit ein, so liegt die Gesamtzahl zwischen 1919 und 1923 weit über 100; vgl. Wilhelm Kronheimer, Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung, in: Archiv des Öffentlichen Rechts 46 (1924), S. 304–328, und Martin H. Geyer, Grenzüberschreitungen. Vom Belagerungszustand zum Ausnahmezustand, in: Niels Werber/Stefan Kaufmann/Lars Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch, Stuttgart 2014, S. 341–384, hier S. 360.

¹⁰ Vgl. Erhard Lucas, Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Weimarer Republik (I), in: Kritische Justiz 5 (1972), S. 163–174; ders., Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Weimarer Republik (Schluß), in: Kritische Justiz 5 (1972), S. 382–394; Günther Wieland, Die normativen Grundlagen der Schutzhalt in Hitlerdeutschland, in: Jahrbuch für Geschichte 26 (1982), S. 75–102, und Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg.

Verhaftungen und Internierungen fanden oft willkürlich statt. Sie wurden von Polizeibeamten und Militäroffizieren vor Ort verfügt, ohne dass man dabei entsprechende Gefangenregister führte. Zudem nahm das Militär während Kampfhandlungen wie im März 1919 in Berlin oder im Zuge der Zerschlagung der sogenannten Roten Ruhrarmee 1920 Verhaftungen vor, die häufig keine eindeutige Grundlage hatten. Dies führte dazu, dass Schutzhäftlinge in vielen Fällen ohne entsprechende Schutzhaltbefehle gefangen gehalten wurden. Darüber hinaus kam es in der Kommunikation zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen häufig zu Missverständnissen. So wurden Schutzhäftlinge zum Teil als Untersuchungshäftlinge registriert oder schlicht als „Kriegsgefangene“ zusammen mit „bereits standgerichtlich Abgeurteilten“ in Lagern wie dem Sennelager bei Paderborn interniert.¹¹

Für die Jahre zwischen August 1914 und November 1918 existieren in den Akten nur vereinzelte, ungenaue Angaben über die Zahl der Schutzhäftlinge. Seit Dezember 1916 lassen sich aufgrund des „Schutzhaltgesetzes“ weitere Fälle anhand von Gerichtsakten rekonstruieren, jedoch nur für diejenigen, in denen Häftlinge auf Entschädigung klagten.¹² Die Mehrzahl der Schutzhaltfälle ist auch deshalb nicht mehr genau zu erfassen, da ein Großteil der relevanten Akten wahrscheinlich bei der Zerstörung des Reichsarchivs in Potsdam im April 1945 vernichtet wurde.

Für die Zeit nach 1918 lässt sich insbesondere die exzessive Gewalt gegenüber Schutzhäftlingen anhand veröffentlichter Quellen wie Emil Julius Gumbels 1922 publizierter Schrift „Vier Jahre politischer Mord“ oder Wieland Herzfeldes Broschüre „Schutzhalt“ von 1919 rekonstruieren.¹³ Darüber hinaus erlauben es die erhaltenen Akten einiger der stellvertretenden Generalkommandos der Armeekorps in Bayern und der preußischen Provinz Westfalen, das Ausmaß der Schutzhalt zumindest teilweise zu erfassen. In weitaus größerem Umfang sind Quellen verfügbar, die Aufschluss über die Diskurse geben, denn das Thema Schutzhalt wurde ausführlich sowohl im Reichstag als auch in der Presse diskutiert. Darüber hinaus existieren sowohl auf Reichs- als auch auf Länderebene umfangreiche Korrespondenzen zwischen den jeweiligen Behörden und Fachministerien. Durch die Kombination verschiedener Quellenarten und den Vergleich zwischen der Praxis in den beiden größten Bundesstaaten des Reichs ist es trotz der schwierigen Quellenlage möglich, Licht ins Dunkel zu bringen.

Der vorliegende Aufsatz zielt auf eine umfassende Analyse der Schutzhalt in Preußen und Bayern zwischen 1914 und 1923. Er zeigt auf, dass sich die staatliche

¹¹ Zum Sennelager, das von April bis Mai 1920 als Sammelstelle für verdächtige Angehörige der „Roten Ruhrarmee“ fungierte: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (künftig: LAV NRW), Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5416, Listen derjenigen Gefangenen, gegen die genügendes Anklagematerial vorliegt bzw. die bereits standgerichtlich abgeurteilt sind, und Nr. 5417, Listen derjenigen Gefangenen, gegen die kein Belastungsmaterial vorliegt.

¹² LAV NRW, Abt. Rheinland, Regierung Düsseldorf, BR 0007, Nr. 16026.

¹³ Vgl. Emil Julius Gumbel, *Vier Jahre politischer Mord*, Berlin 1922, und Wieland Herzfelde, *Schutzhalt. Erlebnisse vom 7. bis 20. März 1919 bei den Berliner Ordnungstruppen*, Berlin 1919.

Repressionspraxis der Kriegszeit nach November 1918 nicht nur fast nahtlos fortsetzte, sondern sich qualitativ und quantitativ steigerte. Damit stellt die Schutzhhaft einen relevanten, jedoch oft übersehenen Bestandteil des „Kriegs im Frieden“ dar, der weit über das Jahr 1919 hinaus andauerte.¹⁴ Die Regelmäßigkeit der Schutzhhaft in den frühen Jahren der Weimarer Republik zeigt darüber hinaus, wie ein zunächst außerordentliches Notstandsinstrument der Kriegszeit nun zunehmend Teil des politischen Alltags wurde. Dies wird an den entsprechenden Verschiebungen im politischen Diskurs deutlich. So avancierten beispielsweise Politiker der Mehrheitssozialdemokratischen Partei Deutschlands (MSPD) – die während des Kriegs zu den schärfsten Kritikern des Belagerungszustands und der Schutzhhaft gehört hatten – nach dem Umsturz Ende 1918 zu deren lautstärksten Befürwortern. Diese diskursive Normalisierung des Ausnahmezustands ermöglichte eine Radikalisierung der Praxis und begünstigte so die Eskalation der Gewalt, die zu den prägenden Merkmalen der frühen Weimarer Republik gehörte.

II. Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Das juristische Konzept der Schutzhhaft wurde in Deutschland zum ersten Mal im preußischen „Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit“ von 1850 definiert. Paragraf 6 des Gesetzes erlaubte es der Polizei, Personen zeitlich begrenzt in Haft zu nehmen, wenn dies zu deren eigenem Schutz oder für die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe“ erforderlich war.¹⁵ Das Gesetz setzte allerdings enge Grenzen. So wurde die Inhaftierung auf einen Tag begrenzt und eine anschließende Vorführung vor ein ordentliches Gericht vorgeschrieben, um die Haft durch richterliche Anordnung verlängern zu können. In ihrer ursprünglichen Form war die Schutzhhaft vor allem ein Instrument des polizeilichen Ordnungsrechts und mit der regulären Polizei- und Untersuchungshaft vergleichbar.¹⁶ Mit dem in Preußen erlassenen „Gesetz über den Belagerungszustand“ von 1851 fand die Schutzhhaft schließlich auch Eingang in das neugeschaffene Notstandsrecht.¹⁷ Das Gesetz verfügte, dass im Falle der Verhängung des Belagerungszustands die zivile Exekutivgewalt auf die regionalen Militärbefehlshaber übergehen sollte. Dies waren in den meisten Fällen die Kommandierenden Generäle der Armeekorps, die nun ihrerseits befugt waren, grundlegende Bestimmungen der

¹⁴ Vgl. Robert Gerwarth/John Horne (Hrsg.), *War in Peace. Paramilitary Violence in Europe after the Great War*, Oxford 2012.

¹⁵ Vgl. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1850. Enthält die Gesetze, Verordnungen vom 4. Januar bis zum 5. Dezember 1850, nebst einigen aus dem Jahre 1849, Berlin 1850, S. 45–48, hier S. 46.

¹⁶ Vgl. Kai Cornelius, *Vom spurlosen Verschwindenlassen zur Benachrichtigungspflicht bei Festnahmen*, Berlin 2006, S. 58 f., und Jane Caplan, *Political Detention and the Origin of Concentration Camps in Germany, 1933–1935/6*, in: Neil Gregor (Hrsg.), *Nazism, War and Genocide. Essays in Honour of Jeremy Noakes*, Exeter 2005, S. 22–41, hier S. 27.

¹⁷ Vgl. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1851. Enthält die Gesetze, Verordnungen vom 2. Januar bis zum 14. Dezember 1851, nebst einigen Verordnungen aus den Jahren 1837, 1840, 1842 und 1850, Berlin 1851, S. 451–465.

Verfassung in ihrem Amtsbereich aufzuheben. Dies schloss die Möglichkeit ein, jede Person in Schutzhaft zu nehmen; die rechtlichen Einschränkungen und die richterliche Kontrolle fielen jedoch weg.¹⁸ Prinzipiell bedeutete dies, dass unter dem Belagerungszustand jede beliebige Person auf Anordnung des Militärs für unbestimmte Zeit inhaftiert werden konnte. Die Häftlinge genossen dabei weder rechtlichen Schutz, noch hatten sie die Möglichkeit, ein ordentliches Gericht anzurufen. Mit der Reichsgründung 1871 fand das in Preußen geltende „Gesetz über den Belagerungszustand“ im Rahmen des Artikels 68 der neuen Reichsverfassung im ganzen Reich mit Ausnahme des Königreichs Bayern Anwendung. Es bildete somit auch die rechtliche Grundlage für den Ausnahmezustand während des Ersten Weltkriegs und in der unmittelbaren Nachkriegszeit.¹⁹

Die gesetzliche Regelung des Belagerungszustands in Preußen und Artikel 68 der Reichsverfassung waren von Anfang an ein Instrument der politischen Repression in den Händen des Militärs und des obersten Kriegsherrn in der Person des Königs von Preußen beziehungsweise des deutschen Kaisers. Der Belagerungszustand konnte sowohl bei inneren Unruhen als auch im Kriegsfall verhängt werden. Mit der Nichtverlängerung des Sozialistengesetzes im Jahr 1890 lag damit das einzige juristische Mittel zur Bekämpfung der Sozialdemokratie im Bereich der kaiserlichen Kommandogewalt.²⁰ Bereits seit der Jahrhundertwende existierten bei den Generalkommandos der Armeekorps konkrete Pläne für die Verhängung des Belagerungszustands, um die Strukturen der stetig wachsenden SPD zerschlagen und führende Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre in Schutzhaft nehmen zu können. Der Kommandierende General des VII. Armeekorps in Münster, Moritz von Bissing, verlangte 1907 in einem entsprechenden Befehl, dass im Falle der Verhängung des Belagerungszustands sozialdemokratische Räderführer unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen seien. Dafür sollten die verantwortlichen Offiziere gemeinsam mit der örtlichen Polizeibehörde entsprechende Verhaftungslisten regelmäßig auf den neuesten Stand bringen.²¹ Von Bissing war zwar nur für seinen eigenen Korpsbereich verantwortlich, jedoch existierten ähnliche Befehle für andere Korpskommandos im Reich. Die Planungen für den Belagerungszustand blieben bis 1914 allerdings nur regionaler Natur, so dass keine reichsweiten Verhaftungslisten existierten.

Das „Bayerische Gesetz über den Kriegszustand“ vom 5. November 1912 war vor allem Ausdruck der ausgeprägten bayerischen Sonderstellung im Reich und als Ab-

¹⁸ Vgl. Das Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 (mit dem Abänderungsgesetze vom 11. Dezember 1915), nebst einem Anhange, hrsg. von Ernst Conrad, Berlin 1916, S. 11–133.

¹⁹ Vgl. Christian Schudnagies, Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkrieges. Eine Studie zur Entwicklung und Handhabung des deutschen Ausnahmezustandsrechts bis 1918, Frankfurt a. M. 1994, S. 234.

²⁰ Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 345.

²¹ Für den vollen Text des Befehls Moritz von Bissings vgl. Herrschaftsmethoden des deutschen Imperialismus 1897/98 bis 1917. Dokumente zur innen- und außenpolitischen Strategie und Taktik der herrschenden Klassen des Deutschen Reiches, hrsg. von Willibald Gutsche, Berlin (Ost) 1977, S. 115 f.

sage an die preußische Dominanz gedacht. Inhaltlich wies das bayerische Gesetz viele Ähnlichkeiten mit den preußischen Bestimmungen auf. Dies betraf vor allem die Einführung von Standgerichten für von Zivilisten oder Militärpersonen begangene staatsgefährdende Delikte wie Hoch- und Landesverrat oder Widerstand gegen die Staatsgewalt.²² Es existierten jedoch wichtige Unterschiede: Erstens trat das bayerische Gesetz nur „nach Ausbruch eines Krieges oder bei unmittelbar drohender Kriegsgefahr“ in Kraft, hingegen nicht bei Störungen der öffentlichen Ordnung. Zweitens wurden – außer in Bezug auf die Einführung des Standrechts für bestimmte Delikte – individuelle Grundrechte nicht angetastet, zumindest wenn es sich um bayerische und andere deutsche Staatsbürger handelte. Feindliche und neutrale Ausländer, einschließlich Staatenloser, konnten in Bayern wie im Rest des Reichs nach der Erklärung des Kriegszustands interniert, ausgewiesen oder zwangsweise umgesiedelt werden.²³ Für die Verhängung der Schutzhaft gegen Privatpersonen existierte jedoch keine rechtliche Grundlage.

Eine weitere rechtliche Regelung macht die Sonderstellung Bayerns deutlich: Die Verhängung des Kriegszustands blieb in Bayern bis 1918 das alleinige Vorrecht des bayerischen Königs.²⁴ Kaiser Wilhelm II. musste am 31. Juli 1914 persönlich eine dringende Bitte an Ludwig III. adressieren, den Kriegszustand auch in Bayern zu erklären sowie eine zusätzliche „Verordnung betreffend den Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbehörden in Bayern“ zu verfügen.²⁵ Außerhalb Bayerns war die Verhängung des Ausnahmezustands auf der Grundlage von Artikel 68 eines der wenigen Exklusivrechte des Kaisers. Die Militärbefehlshaber vor Ort waren daher während des Belagerungszustands ausschließlich dem Kaiser persönlich rechenschaftspflichtig, und das machte eine politische und juristische Kontrolle schwierig.²⁶ Im Königreich Bayern hingegen verstand das Militär „nicht [...] der Kommandogewalt des Kaisers, sondern derjenigen des bayerischen Kriegsministers“ – und Letzterer wiederum der Kommandogewalt von König Ludwig III.²⁷ Darüber hinaus bedurften exekutive Anordnungen, die für ganz Bayern bestimmt waren, der „Zustimmung der zuständigen Zivilministerien“.²⁸

²² Vgl. Bayerisches Gesetz über den Kriegszustand vom 5.11.1912, in: „Gesetz über den Belagerungszustand“, S. 134–138.

²³ Vgl. Christoph Jahr, Keine Feriengäste. „Feindstaatenausländer“ im südlichen Bayern während des Ersten Weltkrieges, in: Hermann J. W. Kuprian/Oswald Überegger (Hrsg.), Der Erste Weltkrieg im Alpenraum. Erfahrung, Deutung, Erinnerung, Innsbruck 2006, S. 231–245.

²⁴ Vgl. Bayerisches Gesetz über den Kriegszustand vom 5.11.1912, in: „Gesetz über den Belagerungszustand“.

²⁵ Schudnagies, Kriegs- oder Belagerungszustand, S. 49.

²⁶ Vgl. Bernd Sösemann, Der Verfall des Kaisergedankens im Ersten Weltkrieg, in: John C. G. Röhl (Hrsg.), Der Ort Kaiser Wilhelms II. in der deutschen Geschichte, München 1991, S. 145–170, hier S. 150 f.

²⁷ Dieter Albrecht, Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges (1871–1918), in: Handbuch der bayerischen Geschichte, hrsg. von Max Spindler, Bd. 4: Das Neue Bayern 1800–1970, 1. Teilbd., München 1974, S. 283–386, hier S. 375.

²⁸ Ebenda.

III. Die Schutzhaf t in Preußen und Bayern während des Ersten Weltkriegs

Obwohl sich die (uneinheitliche) Rechtsgrundlage für den Ausnahmezustand schon vor 1914 herausgebildet hatte, leitete der Ausbruch des Kriegs eine neue Phase ein, die durch das „praktische Experimentieren“ mit neuen Notstandsvollmachten durch das Militär und die ihm nun unterstellte Polizei geprägt war. Dabei wichen die Praxis in Bayern nur unmerklich vom Rest des Reichs ab – ein weiterer Beleg dafür, dass sich das Phänomen des Ausnahmezustands nicht allein durch die Rekonstruktion der juristischen Entwicklungen oder der politischen Herrschaftsformen erklären lässt. Zu Beginn des Kriegs lag das Hauptaugenmerk der Militärbefehlshaber auf der Kontrolle des öffentlichen Lebens und der Zensur.²⁹ Bis Mitte 1915 kam die Schutzhaf t zunächst nur vergleichsweise selten zum Einsatz, beispielsweise zur Verhaftung von Spionageverdächtigen, Anarchisten, Staatenlosen und verdächtigen Elsass-Lothringern, die zum Teil gemeinsam mit „Feindstaaten-Ausländern“ interniert wurden.³⁰ In Elberfeld in der preußischen Rheinprovinz wurde beispielsweise der Tischler Wilhelm Zimmermann zwischen August 1914 und März 1916 in Schutzhaf t gehalten, weil er „hier als Anarchist“ galt „und zu denjenigen Personen [gehörte], die durch Verfügung des Herrn Oberpräsidenten im Falle einer Mobilmachung in Haft genommen werden sollten“.³¹

Von weitaus größerer Bedeutung war die Schutzhaf t für das *Moral Policing* der Heimatfront. Bereits im Oktober 1914 häuften sich beim Berliner Polizeipräsidenten Beschwerden über das zügellose Nachtleben in der Stadt, die Verwahrlosung der Jugend sowie Berichte über das Überhandnehmen von Prostitution und offen ausgelebter Homosexualität unter Männern.³² Aus der Provinz Brandenburg kamen verstärkt alarmierende Meldungen über das sogenannte Landstreicherunwesen. Als Reaktion darauf erließ das Oberkommando in den Marken bereits 1915 eine Reihe von Befehlen, die darauf ausgerichtet waren, unliebsame Personen – darunter Prostituierte, Homosexuelle, Transvestiten, aber auch Obdachlose und

²⁹ Vgl. Wilhelm Deist, Militär, Staat und Gesellschaft. Studien zur preußisch-deutschen Militärgeschichte, München 1991, S. 153–163.

³⁰ Vgl. Christoph Jahr/Jens Thiel, Adding Colour to the Silhouettes. The Internment and Treatment of Foreign Civilians in Germany during the First World War, in: Stefan Manz/Panikos Panayi/Matthew Stibbe (Hrsg.), Internment during the First World War. A Mass Global Phenomenon, London 2019, S. 41–60; Alan Kramer, Wackes at War. Alsace-Lorraine and the Failure of German National Mobilization, 1914–1918, in: John Horne (Hrsg.), State, Society and Mobilization in Europe during the First World War, Cambridge 2002, S. 105–121, und Matthew Stibbe, British Civilian Internees in Germany. The Ruhleben Camp, 1914–1918, Manchester 2008.

³¹ LAV NRW, Abt. Rheinland, Regierung Düsseldorf, BR 0007, Nr. 16026, Bl. 124, Intendantur VII. Armeekorps, Münster, an die Polizeiverwaltung Elberfeld, 21.2.1919.

³² Beispielhaft hierfür ist eine Anordnung Kaiser Wilhelms II. an den Berliner Polizeipräsidenten vom 20.9.1914, in der befohlen wurde, sämtliche Bars und Cafés in den Marken nach 22 Uhr polizeilich zu schließen; Landesarchiv Berlin (künftig: LAB), A Pr. Br. Rep. 030 Nr. 11361, Bl. 2, Krieg 1914–1918, Juli 1914–April 1916.

feindliche Ausländer – in Schutzhaft zu nehmen.³³ Maßnahmen wie die Verhaftung von Landstreichern oder Bettlern und ihre Einweisung in Arbeitshäuser konnten auch schon unter dem ordentlichen Polizeirecht vorgenommen werden. Sie standen jedoch unter richterlichem Vorbehalt beziehungsweise waren abhängig von ordentlichen Gerichtsverfahren.³⁴ Unter den Bedingungen des Belagerungszustands und der Schutzhaft konnten diese rechtlichen Beschränkungen schnell und einfach umgangen werden. Hier zeigt sich, dass sich praktische Überlegungen und die Ideologie der „Kriegsvolksgemeinschaft“ bei der experimentellen Handhabung der Schutzhaft überschnitten.

In den Korrespondenzen zwischen dem stellvertretenden Oberkommando in den Marken und dem Berliner Polizeipräsidium wurde regelmäßig darauf hingewiesen, dass das abweichende Verhalten verschiedener Personengruppen einen negativen Einfluss auf Durchhaltewillen und Moral und Anstand der Bevölkerung habe. Darüber hinaus sahen sowohl die militärischen Behörden als auch die Polizei im Kontakt von Soldaten mit Prostituierten und unverheirateten Frauen ein Sicherheitsrisiko und potenzielles Einfallstor für feindliche Spionage. Sogenannte Landstreicher und Arbeitsscheue – häufig schlicht als Großstadtgesindel bezeichnet – bedrohten hingegen in den Augen der Polizei- und Militärbehörden die Produktivität und den Arbeitswillen der Arbeiterschaft. Dementsprechend häufig wurden diese Personengruppen mit Schutzhaft oder Aufenthaltsverboten belegt.³⁵

Gleichzeitig wurden seit dem Sommer 1916 zunehmend auch politische Gegner zum Ziel der Schutzhaft. So verlangte der stellvertretende Kommandierende General des XI. Armeekorps in Kassel, Generalmajor Eberhard Freiherr von Tettau, in einem Befehl vom 15. August 1916, dass „Personen, die der Herstellung oder Verbreitung“ von Flugblättern der internationalen revolutionären Sozialdemokratie „verdächtig sind, [...] in militärische Sicherheitshaft“ zu nehmen seien.³⁶ In Berlin wurden auf Anordnung des Oberkommandos in den Marken Mitglieder des seit Herbst 1915 streng überwachten und seit dem 7. Februar 1916 verbotenen pazifistischen Bunds Neues Vaterland mehrfach in Schutzhaft genommen. So wurde seine Geschäftsführerin Lilli Jannasch am 31. März 1916 festgenommen und für mehrere Monate inhaftiert.

³³ LAB, A Pr. Br. Rep. 030 Nr. 15803, Bl. 14, Befehl des Oberkommandos in den Marken, 14.5.1915.

³⁴ Vgl. Wolfgang Ayaß, Das Arbeitshaus Breitenau. Bettler, Landstreicher, Prostituierte, Zuhälter und Fürsorgeempfänger in der Korrektions- und Landarmenanstalt Breitenau (1874–1949), Kassel 1992, S. 34–38, und Hubert Kolling, Die kurhessischen „Straf- und Besserungsanstalten“. Institutionen des Strafvollzugs zwischen Fürsorge, Vergeltung und Abschreckung, Frankfurt a. M. 1994, S. 29 und S. 34–54.

³⁵ LAV NRW, Abt. Rheinland, Regierung Düsseldorf, BR 0007, Nr. 15020, Bl. 112, Polizeiverwaltung Elberfeld an den Regierungspräsidenten in Düsseldorf, 29.3.1916. Vgl. auch Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914–1918, 1. Teil, bearb. von Wilhelm Deist, Düsseldorf 1970, S. 40, Anm. 7.

³⁶ Stadtarchiv Coburg, Stellvertretendes Generalkommando des XI. Armeekorps, Nr. 655, Stellvertretendes Generalkommando XI. Armeekorps an verschiedene Stellen, 15.8.1916.

rere Wochen ohne Anklage inhaftiert.³⁷ Gleichzeitig fanden sich Teilnehmer an sogenannten Butterkrawallen sowie sozialistische Dissidenten in Haft wieder. Im Mai 1916 verfasste die Abteilung III (Kriminalpolizei) des Berliner Polizeipräsidiums einen internen Bericht über Personenkreise, die im bisherigen Kriegsverlauf in Schutzhaft genommen worden waren. Als Schutzhäftlinge aufgeführt finden sich unter anderem „Wahrsagerinnen, Päderasten, Friedensdemonstranten, Teilnehmer an Butterkrawallen, Heeresbeleidiger, Landstreicher, Heiler, Kuppeler, Prostituierte [...] sowie Personen, die ungenehmigten Umgang mit Kriegsgefangenen hatten“.³⁸ Diese Aufzählung zeigt einmal mehr, dass die Schutzhaft nach 1915 keineswegs nur als Instrument der politischen Repression genutzt wurde, sondern auch zur Durchsetzung sozialer Kontrolle an der Heimatfront diente. Polizeibeamte und Militär verstanden sich nicht zuletzt als „Hüter der Kriegsvolksgemeinschaft“ und versuchten, diese vor korrumplierenden politischen und moralischen Einflüssen zu schützen.³⁹ Die Schutzhaft war in diesem Zusammenhang eine für die Behörden bequeme Möglichkeit, unerwünschtes abweichendes Verhalten zu sanktionieren.

Neben ideologischen Faktoren für die Ausweitung der Schutzhaft spielten auch pragmatische und finanzielle Gründe eine wichtige Rolle. So machte die personelle Ausdünnung der preußischen Polizei während des Kriegs ordentliche Haft- und Strafverfahren fast unmöglich. Die Berliner Polizei verfügte im Mai 1916 nur noch über 1.200 Beamte, was einem Sechstel der Personalstärke in Friedenszeiten entsprach.⁴⁰ Die Anwendung der Schutzhaft ermöglichte es, trotz der schwindenden Ressourcen den Repressionsdruck auf die wachsenden Streik- und Protestbewegungen sowie das *Moral Policing* der Heimatfront aufrechtzuerhalten. Dass die Schutzhaft seit dem Sommer 1916 immer häufiger verhängt wurde, lässt sich daher auch als Versuch interpretieren, die Handlungsfähigkeit der Behörden aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig führte dies jedoch zu einer immer häufigeren und immer willkürlicheren Anwendung, die keineswegs nur politische Fälle betraf. Es liegt nahe, diese Entwicklung auf eine Kombination aus praktischen Erwägungen und ideologischen Einflüssen zurückzuführen.

Die Verhängung der Schutzhaft bedurfte in den meisten Fällen eines sogenannten Schutzhaftbefehls der jeweiligen Militärbefehlshaber. Die Initiative hierfür ging jedoch in den meisten Fällen von der Polizei aus. In den Marken waren es vor allem die Abteilungen III und VII (Politische Polizei) des Berliner Polizeipräsidiums, die die Verhaftungen vorbereiteten. In der Regel wurden entsprechende Anträge von der Polizei beim Oberkommando in den Marken vorgelegt und gewissermaßen als Formsache von den Militärs durchgewunken. Die eigentliche Ver-

³⁷ Vgl. Ludwig Quidde, Der deutsche Pazifismus während des Weltkrieges 1914–1918. Aus dem Nachlaß Ludwig Quidde, hrsg. von Karl Holl, Boppard am Rhein 1979, S. 101 f.

³⁸ LAB, A Pr. Br. Rep. 030 Nr. 15803, Bericht über die Anwendung der Schutzhaft, 1916.

³⁹ Vgl. Belinda J. Davis, Home Fires Burning. Food, Politics, and Everyday Life in World War I Berlin, Chapel Hill 2000, S. 166 und S. 245.

⁴⁰ LAB, A Pr. Br. Rep. 030 Nr. 11361, Bl. 361, Bericht über die Tätigkeit der Berliner Polizei während des Kriegs, 4.5.1916.

haftung erfolgte dann in der Regel durch Polizeibeamte, oft unterstützt von bewaffneten Soldaten. In einigen Fällen wurden Personen nach Freisprüchen in gerichtlichen Strafverfahren oder nach Verbüßung ihrer Haftstrafen in Schutzhaft genommen. Ein prominentes Beispiel für dieses Vorgehen ist Rosa Luxemburg, die im Juli 1916, kurz nachdem sie ihre Haftstrafe wegen Heeresbeleidigung von 1914 verbüßt hatte, in „militärische Sicherheitshaft“ genommen wurde.⁴¹ Ähnlich verfuhr das Militär gegen andere Mitglieder der Spartakusgruppe wie den Historiker Franz Mehring, der im August 1916 verhaftet wurde und vier Monate in Schutzhaft verbrachte. Gemeinsam mit einem weiteren führenden Mitglied der Spartakusgruppe, Ernst Meyer, saß der bereits hochbetagte und kranke Mehring in der Berliner Stadtvoigtei unter vergleichsweise schonenden Bedingungen ein.⁴² Dass Mehring mit Rücksicht auf seinen fragilen Gesundheitszustand freikam, lag insbesondere daran, dass man fürchtete, er könnte im Gefängnis sterben und so zu einem Märtyrer der radikalen Kriegsgegner werden.

Die Verhaftung selbst geschah in den meisten Fällen unvermittelt für die Betroffenen. Nach der Festnahme wurden die meisten Schutzhäftlinge in Berlin zunächst in Polizeigefängnisse wie die berüchtigte „Rote Burg“ – das Berliner Polizeipräsidium – verbracht und dann, je nach Bedarf, in Strafgefängnisse oder Zuchthäuser weitertransportiert. Häufig wurden politische Häftlinge in anderen Teilen des Reichs inhaftiert, um Kontakt mit politisch Gleichgesinnten zu unterbinden. Die Haftbedingungen variierten von Fall zu Fall, dürften sich aber in der Regel nicht von denen normaler Strafgefangener unterschieden haben. Besonders prominente Häftlinge waren gelegentlich privilegiert; sie durften regelmäßig Besucher empfangen, Bücher besitzen, ihre Verpflegung auf eigene Rechnung verbessern und konnten häufiger die Außenanlagen der Gefängnisse nutzen.⁴³

Damit unterschieden sich die Bedingungen der Schutzhaft während des Ersten Weltkriegs sehr deutlich von denen der unmittelbaren Nachkriegszeit, die oft von exzessiver Gewalt geprägt waren. Misshandlungen von Schutzhäftlingen kamen während des Kriegs ausgesprochen selten vor. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass besonders prominente Schutzhäftlinge häufig in Kontakt mit Reichstagsabgeordneten standen und ihre Behandlung nach 1916 wiederholt auf der Tagesordnung des Reichstags stand.⁴⁴ Der politische Druck seitens der SPD und das Bemühen der Reichsregierung, den innenpolitischen Burgfrieden zu bewahren, wirkten sich mildernd auf den Umgang mit politischen Schutzhäftlingen aus. Trotzdem waren auch sie von der allgemeinen Verschlechterung der Haftbedin-

⁴¹ BArchB, NY 4002/61, Mitteilung des Oberkommandos in den Marken, Berlin, an den Unterstaatssekretär der Reichskanzlei über die erfolgte Schutzhaft von Rosa Luxemburg, 17.7.1916.

⁴² BArchB, NY 4002/61, Akte des Oberreichsanwalts in der Strafsache gegen Clara Zetkin, Franz Mehring und Genossen. Vgl. auch Florian Wilde, Revolution als Realpolitik. Ernst Meyer (1887–1930): Biographie eines KPD-Vorsitzenden, Konstanz 2018, S. 69–74.

⁴³ Rosa Luxemburgs Gefängnisbriefe vermitteln einen recht guten Eindruck über die vergleichsweise privilegierte Behandlung prominenter Schutzhäftlinge; vgl. Rosa Luxemburg, Briefe aus dem Gefängnis. An Frau Sophie Liebknecht gerichtet, Berlin 1920.

⁴⁴ Vgl. Belagerungszustand, Zensur und Schutzhaft.

gungen nach 1916 betroffen, die mit der im ganzen Reich herrschenden Nahrungsmitteleinknappheit einherging. Die Dauer der Schutzhaft variierte ebenfalls und konnte von wenigen Tagen bis zu mehreren Jahren reichen. Das Reichsjustizamt schätzte nach dem Krieg, die durchschnittliche Dauer der Schutzhaft während des Kriegs habe zwischen zwei und dreieinhalb Jahren gelegen.⁴⁵ Die Entlassung aus der Schutzhaft erfolgte meist ebenso willkürlich und plötzlich wie die vorherige Verhaftung.

In Bayern, wo keine Schutzhaft oder „militärische Sicherheitshaft“ im engeren Sinn existierte, verfolgten die Behörden die Entwicklungen im restlichen Deutschland mit großem Interesse. Immer wieder beklagten sich das bayerische Kriegsministerium und die stellvertretenden Generalkommandos der bayerischen Armeekorps, dass sich die abweichende gesetzliche Lage in Bayern nachteilig auf die Spionageabwehr auswirke und die Bekämpfung von „Zigeunern“ und „Asozialen“ sowie der „Landstreicher, Bettler und sonstige[n] plan- und arbeitslos im Lande umherziehende[n] Personen“ erschwere.⁴⁶ So erklärte das bayerische Kriegsministerium am 15. Juli 1915 gegenüber den Staatsministerien des Innern und der Justiz:

„Weder das bayer. Kriegszustandsgesetz noch ein anderes bayer. Gesetz kennt eine Außerkraftsetzung von Verfassungsbestimmungen nach Art. 5 des preuß. Belagerungszustandsgesetzes. Der Satz der bayer. Verfassung, in Titel IV § 8, daß niemand verhaftet werden darf als in den durch die Gesetze bestimmten Fällen und in der gesetzlichen Form, gilt also auch für die Zeit der Verhängung des Kriegszustandes. Es sind deshalb in Bayern auch nach Verhängung des Kriegszustandes, falls nicht etwa auch zugleich das Standrecht erklärt worden ist, Festnahmen und Verhaftungen nur unter den Voraussetzungen und in den Formen zulässig, in denen sie auch im Frieden statthaft sind.“⁴⁷

Um diesem Dilemma zu entkommen, wollte das Kriegsministerium

„in Kriegszeiten den Polizeibehörden [durch lokale Kriegszustandsordnungen] die Befugnis [geben], in dem weit höheren Interesse der Landesverteidigung Personen, von denen eine Gefährdung der Sicherheit des ganzen Staates dringend zu befürchten ist, [...] unabhängig von der gerichtlichen Strafverfolgung und den Maßregeln der gerichtlichen Polizei [...] in Polizeigewahrsam zu nehmen“.⁴⁸

⁴⁵ BArchB, R 3301/6664, Bl. 50-52, Reichsmilitäranwalt Knappmeyer an Unterstaatssekretär Lewald, 24.1.1919.

⁴⁶ Bayerisches Hauptstaatsarchiv (künftig: BayHStA), Kriegsarchiv (künftig: KA), Stellvertretendes Generalkommando I. Armeekorps (Wehrkreiskommando – WK) 986, Bayerisches Kriegsministerium an die Stellvertretenden Generalkommandos des I., II. und III. bayerischen Armeekorps, 17.2.1917.

⁴⁷ BayHStA, MInn 66272, Bayerisches Kriegsministerium an das bayerische Staatsministerium des Innern und das bayerische Staatsministerium der Justiz, 15.7.1915.

⁴⁸ Ebenda.

Der von König Ludwig III. im August 1914 verordnete „Übergang der vollziehenden Gewalt auf die obersten Militärbefehlshaber“ in Bayern sollte nach Meinung des Militärs mögliche Bedenken juristischer beziehungsweise verfassungsrechtlicher Natur beseitigen. Darüber hinaus sei „eine solche Maßnahme [...] für Bayern umso dringender notwendig, als [...] die Gefahr besteht, daß die Spione zur Ausübung ihrer landesverräterischen Handlungen sich gerade Bayern als Aufenthaltsort wählen“, weil es hier keine Schutzhaft gäbe.⁴⁹ Die Staatsministerien des Innern und der Justiz entgegneten allerdings, dass die Grundsätze des Rechtsstaats nicht einfach beiseitegeschoben werden könnten. Das Staatsministerium des Innern betonte, dass Ausländer, die „strafrechtlich nicht verfolgt werden können oder ihre Strafe bereits verbüßt haben“, zwar festgehalten oder ausgewiesen werden dürften, deutsche Staatsbürger jedoch nicht.⁵⁰ Insbesondere das sogenannte Doppelbestrafungsverbot sollte aufrechterhalten werden, was jegliche Form einer polizeilichen „Nachhaft“ ausschloss. Außerdem glaubten die Beamten des Justizministeriums, dass es sich „bei den der Spionage verdächtigen Personen wohl überwiegend um Ausländer oder doch um Personen handelt, deren Behauptung, Deutsche zu sein, häufig zu Zweifeln Anlass gibt“. Solche Personen konnten unter den bestehenden Polizei- beziehungsweise Notstandsgesetzen festgehalten werden, „bis die Erhebungen der Militärbehörde unzweifelhaft ergeben [konnten], ob die Person Deutscher“ war. Es sei zu hoffen, „dass mit dem bestehenden Rechtszustande ein Auskommen möglich wäre“.⁵¹ Diese Zurückhaltung lässt sich dadurch erklären, dass sie eine Politisierung der Frage der Staatssicherheit und „Polizeihalt“ in Kriegszeiten fürchteten. Es bestand die Sorge, dass eine solche Politisierung auch die anderen seit 1871 existierenden „Reservatrechte“ Bayerns in Frage stellen würde. Das bayerische Justizministerium bemühte sich auch in Kriegszeiten, „die Exemption Bayerns von der Revisionszuständigkeit des Reichsgerichts in allen Zivilsachen [...] zugunsten der Zuständigkeit des Bay. Obersten Landesgerichts“ aufrechtzuerhalten.⁵²

Wie bereits erwähnt, wurde die willkürliche Handhabung des Belagerungszustands auf Reichsebene seit Mitte 1916 zunehmend zum Gegenstand intensiver öffentlicher Debatten. Besonders im Reichstag wurden vonseiten der SPD und verschiedener Abgeordneter des Zentrums und liberaler Parteien vermehrt Rufe nach einer Reform der Schutzhaft laut.⁵³ Die politische Krise spitzte sich im Sep-

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ BayHStA, MInn 66272, Bayerisches Staatsministerium des Innern an das bayerische Kriegsministerium und das bayerische Staatsministerium der Justiz, 21.7.1915.

⁵¹ BayHStA, MInn 66272, Bayerisches Justizministerium an das bayerische Kriegsministerium und das bayerische Staatsministerium des Innern, 29.7.1915.

⁵² Albrecht, Reichsgründung, in: Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. 4, 1. Teilbd., S. 286. Zur Frage der bayerischen „Reservatrechte“ vgl. Patrick Henßler, Reservatrechte, 4.9.2007, in: Historisches Lexikon Bayerns; www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Reservatrechte [14.10.2018].

⁵³ Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Stenographischer Bericht, 13. Legislaturperiode, 54. Sitzung, Bd. 307, 25.5.1916, S. 1278. Auch: BArchB, R 3001/6666, Zeitungsberichte über Zensur, Schutzhaft etc. während des Kriegs, April 1916–Mai 1920.

tember und Oktober zu, als die SPD damit drohte, die Bewilligung weiterer Kriegskredite zu blockieren, sollte es keinen Fortschritt in der Schutzafrage geben. Gleichzeitig drängte die Oberste Heeresleitung auf einen Kompromiss mit den Reichstagsparteien, um die Zustimmung für das geplante „Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst“ nicht zu gefährden. Das Hilfsdienstgesetz war ein zentraler Pfeiler des sogenannten Hindenburg-Programms für die ökonomische Mobilisierung der deutschen Heimatfront und führte eine Arbeits- und Dienstpflicht für alle Männer zwischen dem 17. und 60. Lebensjahr ein.⁵⁴ Um eventuellen Widerständen entgegenzuwirken, sah sich die Reichsregierung schließlich zu Zugeständnissen genötigt. Am 4. Dezember 1916 unterzeichnete Wilhelm II. eine „Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über den Kriegszustand“, die neben einiger Änderungen an der Preszensur auch eine Reform der Handhabung der Schutzafrage durch das Militär anordnete.⁵⁵ Das sogenannte Schutzaftgesetz gab den Inhaftierten das Recht, sich juristischen Beistand zu suchen und die eigene Inhaftierung vor Gericht anzufechten zu können. Darüber hinaus sah das Gesetz die Möglichkeit der finanziellen Entschädigung für unrechtmäßige Inhaftierungen vor.⁵⁶ Um die Kontrolle der jeweiligen stellvertretenden Generalkommandos (außerhalb Bayerns) zu verstärken, wurde zudem die Position eines Obermilitärbefehlshabers an der Heimatfront geschaffen, der zwar keine militärische Befehlsgewalt innehatte, aber als Beschwerdestelle für Schutzhäftlinge fungieren sollte. Dieses Amt wurde in Personalunion vom preußischen Kriegsminister Hermann von Stein ausgeübt.

Das Schutzaftgesetz wäre eine Chance gewesen, die Praxis in Bayern an die im übrigen Reichsgebiet anzupassen. Jedoch war es nach Ansicht der bayerischen Regierung weiterhin nicht wünschenswert, sich einer reichsweiten, von preußischen Staatsministerien kontrollierten Beschwerdestelle politisch und juristisch unterzuordnen. Zumal der neuernannte bayerische Kriegsminister Philipp von Hellingrath in einem Schreiben vom 25. Januar 1917 warnte, dass „das Ges[etz] vom 4.12.16 [...] formell auch in Bayern“ gelte.⁵⁷ Im restlichen Deutschland hatte das neue Gesetz jedoch nur begrenzte Wirkung auf die Handhabung der Schutzafrage,

⁵⁴ Zum „Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst“ vgl. Gerald D. Feldman, Army, Industry and Labor in Germany, 1914–1918, Princeton 1966, S. 149–249.

⁵⁵ Vgl. Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über den Kriegszustand, 4.12.1916, in: Militär und Innenpolitik, 1. Teil, Dok. 27, S. 51–53.

⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 52, Anm. 6, und Reichsgesetzblatt (künftig: RGBI.) 1916, Teil II, S. 1329–1331; Gesetz vom 4.12.1916.

⁵⁷ BayHStA, MInn 66272, von Hellingrath an die bayerischen Staatsministerien der Justiz, des Innern, der Finanzen und des königlichen Hauses und des Äußern, 25.1.1917. Als Teillösung versuchte von Hellingrath im März 1918 – vermutlich vergebens –, als einer der bayerischen Bevollmächtigten im Bundesrat einen zusätzlichen Artikel dem „Schutzaftgesetz“ hinzuzufügen, wonach „für die dem Reichsmilitärgericht in diesem Gesetze zugewiesenen Entscheidungen [...] der bayerische Senat beim Reichsmilitärgericht zuständig ist, wenn die Entscheidung eine von einem bayerischen Militärbefehlshaber getroffene Anordnung zum Gegenstande hat“; BayHStA, MInn 66272, Antrag Bayerns an die Bundesratsausschüsse X, VI, I und II, 6.3.1918.

die sich weder quantitativ noch qualitativ merklich änderte. Besonders seit Anfang 1917 verschärften viele Militärbefehlshaber angesichts der immer häufigeren Streiks und Proteste gegen die sich verschlechternde Nahrungsmittelversorgung den Belagerungszustand. Die Schutzhaft wurde zunehmend gegen angebliche Rädelnsführer von „Butterkrawallen“ (darunter viele Frauen) und politische Aktivisten verhängt.⁵⁸ Besonders nach den Aprilstreiks von 1917 und dem großangelegten Januarstreik von 1918 kam es zu regelrechten Verhaftungswellen; Wilhelm Dittmann, einer der führenden Vertreter der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (USPD), wurde beispielsweise am 31. Januar 1918 verhaftet und von einem Kriegsgericht wegen versuchten Landesverrats zu fünf Jahren Festungshaft verurteilt.⁵⁹ In den meisten Fällen zog es das Militär allerdings vor, gerichtliche Prozesse zu vermeiden. Die Behörden bevorzugten Schutzhaft und ihre absichtliche Vermischung mit der polizeilichen Untersuchungshaft, um Streiks und Jugendproteste zu unterdrücken.⁶⁰

Das *Moral Policing* der Heimatfront spielte auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Handhabung des Belagerungszustands. So berichtete Obermilitärbefehlshaber von Stein im April 1917 an die Reichsregierung: „Die erhebliche Gefahr, die das Überhandnehmen von Bettlern, Arbeitsscheuen und Landstreichern während der Dauer des Krieges für die öffentliche Sicherheit bietet, hat die Militärbefehlshaber veranlasst, die Schutzhaft über diese Personen zu verhängen.“⁶¹ Aufgrund der hohen Kosten der Inhaftierung für das Reich und der Möglichkeit eventueller Entschädigungen sei dies jedoch problematisch. Von Stein verfügte daher, „daß die Anwendung der Schutzhaft auf Bettler, Landstreicher, Arbeitsscheue und Dirnen aus politischen Gründen unerwünscht und die Unschädlichmachung dieser Personen durch Anwendung der allgemeinen Strafvorschriften anzustreben sei“.⁶²

Der Duktus dieses und ähnlicher Berichte macht deutlich, dass die Schutzhaft – trotz der Sorge um mögliche Entschädigungsansprüche – nun vor allem als Mittel gesehen wurde, unerwünschte Personengruppen aus der Bevölkerung zu entfernen. Dabei war nicht vorrangig von Bedeutung, was das Großstadtgesindel tatsächlich tat, sondern dass seine schlichte Anwesenheit an der Heimatfront angeblich negative Auswirkungen auf die dort herrschende Moral hatte. Die öffentliche Sicherheit wurde hier nicht durch konkrete Bedrohungspotenziale gefährdet, wie dies beispielsweise bei Rädelnsführern von Streiks der Fall war. Stattdessen deutete man die Anwesenheit bestimmter Personen als sichtbares Zeichen dafür, dass die propagierte Einheit der Heimatfront zunehmend nicht mehr der Realität entsprach. Das Entfernen dieser Personengruppen aus der Öffentlichkeit war daher auch ein Versuch, die Fiktion der „Kriegsvolksgemeinschaft“ aufrechtzuerhalten.

⁵⁸ Vgl. Belagerungszustand, Zensur und Schutzhaft, S. 66–68.

⁵⁹ Vgl. F. L. Carsten, War against War. British and German Radical Movements in the First World War, Berkley/Los Angeles 1982, S. 135.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 80.

⁶¹ BArchB, R 3001/6663, Bl. 108 f., Rundschreiben des Obermilitärbefehlshabers bezüglich der Verhängung der Schutzhaft über Landstreicher, 11.4.1917.

⁶² Dies und die folgenden Zitate ebenda.

Die Diskussion über die „Unschädlichmachung“ dieser Personengruppen zeigt ebenfalls, in welch umfangreichem Ausmaß die Schutzhaft auch nach dem Schutzhaftgesetz vom Dezember 1916 weiterhin genutzt wurde. Allerdings scheinen dessen Bestimmungen – insbesondere die Möglichkeit von Entschädigungen und der nun mögliche Rekurs auf die ordentlichen Gerichte – dazu geführt zu haben, dass die Militärbefehlshaber die Schutzhaft nun zu vermeiden suchten und stattdessen auf das Instrumentarium des Polizeirechts und besonders die Verhängung von Aufenthaltsbeschränkungen zurückgriffen.⁶³ Das änderte jedoch wenig an der Tatsache, dass die Militärbefehlshaber in erster Linie an der Entfernung unliebsamer Personen aus der Öffentlichkeit interessiert waren. Rechtliche Bestimmungen wurden entsprechend den jeweiligen Notwendigkeiten für den Schutz der öffentlichen Sicherheit ausgelegt. Hier zeigt sich, dass die Praxis des Ausnahmezustands, falls Militär und Polizei dies für nötig hielten, auch außerhalb des rechtlichen Rahmens des Belagerungszustands fast nahtlos fortgesetzt wurde. Damit glich sich die Situation im Reich in gewissem Maße derjenigen in Bayern an, wo die Behörden bereits seit Kriegsbeginn andere Wege für die außergerichtliche Inhaftierung von unliebsamen Personen finden mussten. Zweck, Handhabung und intendierte Wirkung der Inhaftierung unter dem Polizeirecht unterschieden sich in dieser Phase des Kriegs kaum noch von der eigentlichen Schutzhaft.

Der Vergleich mit der Praxis im Königreich Bayern belegt diese Feststellung. Da hier keine Schutzhaft existierte, mussten die Behörden auf andere juristische Konstrukte wie die Polizeihaft zurückgreifen. Im gesamten Reich konnte die Polizei, wenn es die „Züchtigung“ oder vorläufige Inhaftierung von bestimmten Personen erforderte, von den Artikeln 361 und 362 des Reichsstrafgesetzbuchs sowie von lokalen Verordnungen Gebrauch machen.⁶⁴ Nach Artikel 361 konnte unter anderem in Haft genommen werden, „wer als Landstreicher umherzieht“, „werbettelt“ oder „wer, nachdem er des Bundesgebietes oder des Gebietes eines Bundesstaats verwiesen ist, ohne Erlaubniß zurückkehrt“.⁶⁵ Nach Artikel 362 konnte „[b]ei der Verurtheilung zur Haft [...] zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen sei. [...] [D]ie Landespolizeibehörde [erhält] die Befugniß, die verurteilte Person bis zu zwei Jahren entweder in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden“.⁶⁶ Arbeitshäuser und Arbeitskolonien galten allerdings nicht als „Straf“, sondern als „Polizeianstalten“ zur Aufrechterhaltung von „Sicherheit und Ordnung“.⁶⁷ Die polizeiliche Haftordnung in Bayern erlaubte darüber hinaus die „Festnahme von taubstummen, blöden und irrsinnigen Personen von unbekann-

⁶³ Vgl. auch Militär und Innenpolitik, 1. Teil, S. 40, Anm. 7.

⁶⁴ Vgl. Joseph Schiller, Die Polizeihaft in Bayern, Kallmünz 1931.

⁶⁵ Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich nebst Einführungsgesetz, hrsg. und erläutert von Reinhard Frank, 18., neubearbeitete Aufl., Tübingen 1931, § 361, S. 805–813, hier S. 805.

⁶⁶ Ebenda, § 362, S. 813–816, hier S. 813. Zu §§ 361 und 362 vgl. Ayaß, Arbeitshaus Breitenau, S. 34 f., und Hörath, Asoziale, S. 49 f.

⁶⁷ Annette Eberle, Die Arbeiterkolonie Herzogsägmühle. Beiträge zur Geschichte der bayerischen Obdachlosenhilfe, Peiting 1994, S. 132.

ter Heimat“ als präventive Maßnahme.⁶⁸ Der Freiheitsentzug durch Einweisung in ein Arbeitshaus wurde hier ebenfalls als „Besserungsmaßnahme“ im Rahmen der staatlichen Wohlfahrtspflege verstanden.⁶⁹

Während des Kriegs wurden politische Gefangene, die nicht strafrechtlich verurteilt werden konnten, solange wie möglich in polizeilicher Untersuchungshaft gehalten. In einigen Fällen ordneten Richter jedoch Freilassungen an. Wie im restlichen Deutschen Reich wollten die bayerischen Justizbehörden Gerichtsprozesse wegen politischer Delikte soweit wie möglich vermeiden, besonders nach dem großen Streik vom Januar 1918. Die wichtigsten Anführer des Januarstreiks in München, unter anderem Kurt Eisner und seine engsten Berater aus der USPD und den Gewerkschaften, blieben daher bis Oktober beziehungsweise November 1918 unter dem Vorwurf des Landesverrats – zum größten Teil ohne Kontakt mit der Außenwelt – in Untersuchungshaft.⁷⁰ Praktisch bedeutete dies eine ähnliche Behandlung wie bei der Verhängung von Schutzhaft, wenngleich sie im juristischen Sinne keine Anwendung fand. Die Anordnung und Überprüfung der Untersuchungshaft blieb allerdings im Verantwortungsbereich des bayerischen Staatsministeriums der Justiz und nicht der stellvertretenden Generalkommandos, wie dies bei der Schutzhaft im Rest des Reichs der Fall war.

Mit dem Zusammenbruch des Kaiserreichs wurden die meisten politischen Häftlinge im Oktober und November 1918 aus der Untersuchungs- und Schutzhaft entlassen. Darunter befanden sich auch die radikalen Sozialisten Rosa Luxemburg, Karl Liebknecht, Wilhelm Dittmann und Kurt Eisner.⁷¹ Die Reichsregierung wollte damit ein Zeichen des guten Willens an die Sozialdemokratie senden, die nun zunehmend zur zentralen politischen Kraft avancierte. Im Zuge der Novemberrevolution, am 12. November 1918, hob der neu konstituierte Rat der Volksbeauftragten schließlich den Belagerungszustand im Reich auf, während in Bayern der Kriegszustand fort dauerzte.⁷² Mit dem Ende des Belagerungszustands wurden auch die letzten Schutzhäftlinge aus den Gefängnissen entlassen.

IV. Schutzhaft in Preußen nach dem Ersten Weltkrieg

Unmittelbar nach der Novemberrevolution verzichtete der Rat der Volksbeauftragten zunächst auf die weitere Anwendung des Ausnahmezustands. So erfolgte beispielsweise die Niederschlagung des Januaraufstands von 1919 in Berlin ohne formal-juristische Deckung durch den Belagerungszustand und ohne das Instrument der Schutzhaft. Der anfängliche Verzicht auf eine rechtliche Regelung des

⁶⁸ BayHStA, MInn 66272, Bayerisches Staatsministerium des Innern an das bayerische Kriegsministerium und das bayerische Staatsministerium der Justiz, 21.7.1915.

⁶⁹ Vgl. Schiller, Polizeihalt, S. 38–41, und Kolling, Straf- und Besserungsanstalten.

⁷⁰ Vgl. Bernhard Grau, Kurt Eisner, 1867–1919. Eine Biographie, München 2001, S. 343 f.

⁷¹ Vgl. Carsten, War against War, S. 212.

⁷² Vgl. Achim Kurz, Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919–25, Berlin 1992, S. 40, und Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 360.

Ausnahmezustands hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen gab es im Rat der Volksbeauftragten und bei den Arbeiter- und Soldatenräten erheblichen politischen Widerstand gegen die erneute Ausrufung des Belagerungszustands. Besonders den Vertretern der USPD galt er als herausgehobenes Symbol für den repressiven Charakter des alten Regimes. Der Verzicht auf die Verhängung des Belagerungszustands im Januar 1919 sollte daher auch den Bruch mit der alten Ordnung zum Ausdruck bringen. Andererseits bestand aber auch Unklarheit darüber, inwiefern die alte Reichsverfassung, und damit der Artikel 68, überhaupt noch Gültigkeit besaß. Vertreter der Arbeiter- und Soldatenräte und der USPD argumentierten, dass die Revolution im November 1918 auch die alte Verfassung beseitigt habe.

Der Rat der Volksbeauftragten bewegte sich nach dem 9. November 1918 zunächst gewissermaßen in einem verfassungsrechtlichen Niemandsland. Dieser Zustand wurde erst mit dem „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ vom 10. Februar 1919 beendet. Der Architekt des Gesetzes, der liberale Staatssekretär im Reichsamts des Innern, Hugo Preuß, zielte bewusst auf eine Stärkung der Exekutive ab – oder, der Interpretation Anthony McElligotts folgend, auf die Etablierung einer „Diktatur innerhalb des Rahmens der Reichsverfassung“.⁷³ Das beinhaltete auch eine verfassungsrechtliche Regelung des Ausnahmezustands. Artikel 6 des Gesetzes übertrug dem Reichspräsidenten umfangreiche Exekutivvollmachten, die denen des abgedankten Kaisers sehr ähnlich waren. Das Reichsjustizamt interpretierte den Artikel schließlich dahingehend, dass der Reichspräsident nun auch befugt sei, den Belagerungszustand zu verhängen, was er in der Tat allein 1919 über fünfzigmal tat.⁷⁴ Der sozialdemokratische Reichsminister der Justiz, Otto Landsberg, legte diese Rechtsauffassung der Regierung in einem Schreiben an Reichsministerpräsident Philipp Scheidemann wie folgt dar:

„Der Artikel 68 ist durch die Revolution nicht beseitigt worden. Durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk vom 12. November 1918 ist nur der bisher während des Krieges bestehende Belagerungszustand aufgehoben worden. Dagegen ist die Möglichkeit, den Belagerungszustand von neuem zu verhängen, unberührt geblieben. Denn die Revolution hat die Vorschriften der bisherigen Reichsverfassung nur insoweit außer Wirkung gesetzt, als sie mit den durch die Revolution geschaffenen tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr vereinbar waren.“⁷⁵

Während die MSPD zuvor den Bruch mit der alten Ordnung betont hatte, sah sie sich nun genötigt, die verfassungsrechtliche Kontinuität mit dem Kaiserreich zu

⁷³ Anthony McElligott, Rethinking the Weimar Republic. Authority and Authoritarianism, 1916–1936, London 2014, S. 181–188, hier S. 181; Übersetzung der Autoren. Wenn im Folgenden nicht anders gekennzeichnet, stammen Übersetzungen immer von ihnen.

⁷⁴ Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 360.

⁷⁵ BArchB, R 43-I/2698, Bl. 22, Otto Landsberg an Philipp Scheidemann, 5.5.1919.

unterstreichen.⁷⁶ Der Rekurs auf das Instrument des Ausnahmezustands ging vor allem auf das Verlangen des Militärs nach einer klaren Rechtsgrundlage für die Bekämpfung revolutionärer Unruhen zurück. Wie Francis L. Carsten überzeugend argumentierte, handelte es sich hierbei um eine „auf legalem Wege errichtete[e]“ Diktatur, die die Autorität des Reichs im Falle einer Gefährdung von „Ruhe und Ordnung“ jenseits der Formalitäten des Rechtsstaats aufrechterhalten sollte.⁷⁷ Insbesondere erlaubte sie es der provisorischen Reichsregierung, „erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht“ gegen revolutionäre Landesregierungen in den Bundesstaaten vorzugehen.⁷⁸ Die Sicherheitsinteressen des Staats und die Angst vor einem möglichen spartakistischen Umsturz ließen die anfängliche revolutionäre Rhetorik des Rats der Volksbeauftragten schnell in den Hintergrund treten.

Die Märzkämpfe von 1919 waren von besonderer Bedeutung für diese Entwicklung. Am 3. März 1919 brachen in Berlin revolutionäre Unruhen aus, die sich bald auf andere Teile des Reichs ausdehnten. Am selben Tag wurde von der preußischen Staatsregierung in Abstimmung mit der Reichsregierung der verschärfte Belagerungszustand verhängt. Nach dem Zusammenbruch des viertägigen Berliner Generalstreiks am 8. März kam es zu Kämpfen zwischen aufständischen Arbeitern und der Reichswehr, die von paramilitärischen Verbänden unterstützt wurde.⁷⁹ Unter dem Belagerungszustand war es Polizei, Militär und Freikorps möglich, verdächtige Personen in Schutzhaft zu nehmen. Außerdem erlaubte der Schießbefehl des Reichswehrministers Gustav Noske, der vom 9. bis 16. März 1919 gültig war, die standrechtliche Hinrichtung von vermeintlich an Kampfhandlungen beteiligten Zivilisten. Wer bewaffnet aufgegriffen wurde, konnte von den Regierungstruppen auf der Stelle erschossen werden. Noskes Schießbefehl und die Verhängung des Belagerungszustands stießen zwar auf vereinzelte Kritik, die von der kommunistischen Presse bis hin zu Linksliberalen, wie zum Beispiel Harry Graf Kessler, reichte. Insgesamt genossen sie aber breite Unterstützung in der bürgerlichen und mehrheitssozialdemokratischen Presse. Politisch fand das Vorgehen der Reichsregierung – mit Ausnahme der USPD-Abgeordneten – ebenfalls die Zustimmung der großen Mehrheit der im Januar 1919 gewählten verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung.⁸⁰

Ende März 1919 veröffentlichte Wieland Herzfelde einen Bericht über seine Schutzhalt während der Berliner Märzkämpfe. Der Schriftsteller wurde gemein-

⁷⁶ Vgl. Sigrid Vestring, *Die Mehrheitssozialdemokratie und die Entstehung der Reichsverfassung von Weimar 1918/1919*, Münster 1987.

⁷⁷ Francis L. Carsten, *Reichswehr und Politik 1918–1933*, Köln/Berlin 1964, S. 31 sowie S. 206; vgl. auch S. 320.

⁷⁸ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 7622, Bl. 134 f., Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung, Berlin, 5.10.1919 (Abschrift).

⁷⁹ Vgl. Marie-Luise Ehls, *Protest und Propaganda. Demonstrationen in Berlin zur Zeit der Weimarer Republik*, Berlin/New York 1997, S. 27–32.

⁸⁰ Zu den Märzkämpfen in Berlin, dem Schießbefehl vom 9.3.1919, der Rolle Noskes und Pabsts sowie der Kritik Kesslers vgl. Gumbel, *Vier Jahre*, S. 15–17, und Mark Jones, *Founding Weimar. Violence and the German Revolution of 1918–1919*, Cambridge 2016, S. 251–285.

sam mit gefangenen Aufständischen und willkürlich aufgegriffenen Ausländern zunächst von der Kriminalpolizei verhaftet und bald darauf an ein Freikorps überstellt, das in einem Grand Hotel im Berliner Stadtzentrum ein provisorisches Gefängnis eingerichtet hatte. Dort wurden die Gefangenen von Offizieren verhört und verprügelt. Wenig später verlegte man Herzfelde und andere Schutzhäftlinge in das überfüllte Gefängnis in der Lehrter Straße, wo sie mehrere Tage festgehalten und wiederholt misshandelt wurden. Die Kooperation zwischen der Berliner Polizei, Freikorps und regulären Truppen konnte sich dabei auf bereits während des Kriegs bewährte Mechanismen stützen.⁸¹ Insbesondere Freikorpsführer und Reichswehroffiziere misshandelten Schutzhäftlinge schwer. Herzfelde schilderte Scheinhinrichtungen, Schlafentzug und Prügelorgien, die in einzelnen Fällen bis hin zur Tötung von Gefangenen reichten. Einerseits scheint es hier zu kalkulierter Gewaltanwendung und Folter im Rahmen von Verhören gekommen zu sein. Andererseits waren vor allem gefangenengenommene Ausländer unter den Opfern sadistischer Prügelorgien, die durch exzessiven Alkoholkonsum der Wachen befeuert wurden.⁸²

Schutzhäftlinge waren zumindest zeitweise juristische Unpersonen, denen keinerlei rechtlicher Schutz oder humane Behandlung zustand. Brutale Übergriffe des Wach- und Verhörpersonals hatte es während des Kriegs nicht gegeben. Eine Reihe von Faktoren hilft, diese Brutalisierung zu erklären. So senkte die Stigmatisierung der Schutzhäftlinge in der Presse und in öffentlichen Verlautbarungen als hinterlistige Meuchelmörder, Revolutionäre und „Verräter“ die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung.⁸³ Die Einrichtung provisorischer Gefängnisse und die Übernahme von regulären Haftanstalten durch Freikorps und das Militär schufen darüber hinaus neue Gewalträume, in denen die ohnehin geschwächten Rechtsnormen bei der Behandlung von Gefangenen kaum noch zur Anwendung kamen.⁸⁴

Die Kombination von juristisch-diskursivem Ausnahmezustand und der gleichzeitigen Schaffung von Räumen der Gewalt begünstigte die wachsende Brutalität im Umgang mit Schutzaftgefangenen. Wie viele Personen während der Berliner Märzkämpfe in Schutzaft genommen wurden, lässt sich kaum beziffern. Verhaftungen wurden in der Regel ohne entsprechende Schutzaftbefehle durchgeführt, und weder Freikorps noch Polizei oder Reichswehr führten Häftlingslisten. In der Literatur herrscht zwar über die Zahl von 1.200 Toten im Bezirk Lichtenberg während der Märzkämpfe Einigkeit, jedoch finden sich bezüglich der Zahl der Schutzhäftlinge entweder keine oder nur sehr vage Angaben.⁸⁵ Selbst die Reichsregierung hatte fast keine Informationen. So wurden Schutzhäftlinge während der Kämpfe

⁸¹ Vgl. Herzfelde, Schutzaft, S. 16.

⁸² Vgl. Gumbel, Vier Jahre, S. 18 f.

⁸³ Vgl. Jones, Founding Weimar.

⁸⁴ Zum Begriff Gewaltraum vgl. Felix Schnell, Semantische Verarmung der Kommunikation. Die Leere des Gewaltraums, in: Ulrike Jureit (Hrsg.), Umkämpfte Räume. Raumbilder, Ordnungswille und Gewaltmobilisierung, Göttingen 2016, S. 29–49.

⁸⁵ Vgl. Jones, Founding Weimar, S. 257.

mit der sogenannten Roten Ruhrarmee im Jahr 1920 erneut in provisorischen Gefängnissen oder Internierungslagern wie dem Sennelager bei Paderborn interniert. In anderen Fällen wurden sie jedoch in ordentliche Strafgefängnisse unter ziviler Kontrolle in anderen Teilen Preußens überstellt, in denen der Ausnahmezustand nicht galt. Zudem existierte weder auf Landes- noch auf Reichsebene ein zentrales Häftlingsregister. Dies führte dazu, dass viele Personen als Schutzgefangene gehalten wurden, ohne dass dies den zuständigen Zivilverwaltungsbehörden und Reichs- beziehungsweise Staatskommissaren bekannt gewesen wäre.⁸⁶

Die Lage änderte sich erst, als Reichspräsident Friedrich Ebert am 11. April 1920 eine Verordnung erließ und verfügte, dass die „politische Verantwortung“ für Schutzhaftmaßnahmen von jetzt an „bei den Zivilbehörden“ – mit dem Reichsminister des Innern an der Spitze – verblieb. Die Heranziehung des Militärs war seitdem nur zulässig, „wenn dies zur Unterstützung der Polizei-Organe notwendig“ war.⁸⁷ Eine wichtige Voraussetzung für diesen zaghaften Kurswechsel war die Entlassung Noskes als Reichswehrminister am 22. März 1920. An seine Stelle trat Otto Geßler von der linksliberalen Deutschen Demokratischen Partei (DDP), der einen deutlich zurückhaltenderen Kurs in Bezug auf den Ausnahmezustand verfolgte. In einer Chefbesprechung wurde schließlich am 6. April 1920 entschieden, dass bei zukünftigen Notstandserklärungen auf der Grundlage von Artikel 48 WRV der „Uebergang der gesamten vollziehenden Gewalt auf das Militär nicht [mehr] stattfinde[n]“ sollte. Stattdessen konnten die zuständigen Reichs- bzw. Staatskommissare jetzt bei Bedarf „oertliche Hilfeleistungen“ von den jeweiligen Wehrkreiskommandos ersuchen.⁸⁸ In Extremfällen, in denen „größere militärische Aktionen“ nicht mehr zu vermeiden waren wie etwa im Herbst 1923, „soll[te] eine besondere Entschließung des Reichspräsidenten entweder durch den Regierungskommissar über den Reichsminister des Innern oder durch die angängige militärische Stelle über den Reichswehrminister eingeholt werden“.⁸⁹ Darüber hinaus verfügte Ebert in einer weiteren Verordnung, dass Schutzhaft Sachen nun nicht mehr vom Reichsmilitärgericht, sondern von einem zivilen, mit sieben Richtern besetzten Ausschuss entschieden werden sollten.⁹⁰

Die hier beschriebenen Änderungen der staatlichen Praxis und der rechtlichen Rahmenbedingungen können als eine teilweise Entmilitarisierung des Ausnahmezustands gewertet werden. Sie führten jedoch keinesfalls zu einer Abschaffung der Schutzhaft. Diese blieb weiterhin fester Bestandteil des staatlichen Instrumentari-

⁸⁶ Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 363.

⁸⁷ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 72, Verordnung des Reichspräsidenten aufgrund des Artikels 48, Abs. 2 der Reichsverfassung betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen, Berlin, 11.4.1920.

⁸⁸ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 73, Aufzeichnung über die Chefbesprechung am 6.4.1920 im Reichskanzlerhaus.

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5395, Bl. 14 f., § 5 der Verordnung des Reichspräsidenten, 5.5.1920.

ums zur Bekämpfung der vermeintlichen linksradikalen Revolutionsgefahr. Das Festhalten am Ausnahmezustand entsprach hierbei voll und ganz der Selbstwahrnehmung der MSPD als neuer Hüterin der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“.⁹¹ Die aus den neuen Regelungen für den Ausnahmezustand resultierende Machtkonzentration bei der Exekutive wurde nicht als Gefahr betrachtet, schließlich ging man davon aus, dass auch in der Zukunft ein engagierter Republikaner das Amt des Reichspräsidenten bekleiden würde. Der sozialdemokratische preußische Innenminister Wolfgang Heine, während des Kriegs ein bekannter Kritiker des preußischen Belagerungszustands, stellte in einer Rede in der verfassunggebenden Landesversammlung am 16. Dezember 1919 fest:

„Wir können nicht ganz ohne Ausnahmebefugnisse auskommen, wir werden sie brauchen: es fragt sich nur, welches der praktischste Weg ist. Wir glauben, daß der Artikel 48 der Reichsverfassung in der Form, die er unter unserer Mitarbeit bekommen hat, dem Reichspräsidenten viel wirksamere Maßregeln an die Hand gibt als das preußische Gesetz über den Belagerungszustand.“⁹²

Trotz der versuchten Entmilitarisierung des Ausnahmezustands bestand der Chef der Heeresleitung, Hans von Seeckt, weiterhin darauf, dass bei einer Übertragung der Notstandsvollmachten an die Zivilbehörden „die Befehlsverhältnisse in der Reichswehr unberührt bleiben“ müssten.⁹³ Es sei selbstverständlich, „daß die Militärbehörden der Befehlsbefugnis des Regierungskommissars nicht unterstellt sind, daß sie damit also der vollziehenden Gewalt gewissermaßen extraterritorial gegenüberstehen“. Den Reichsminister des Innern Erich Koch-Weser (DDP) forderte er im April 1920 dazu auf, „die Regierungen der Länder darauf aufmerksam machen zu wollen, daß sie nicht befugt sind, etwa auf Grund des Artikels 48, Abs. 4 der Reichsverfassung Maßnahmen anzuordnen, die in die inneren Befehlsbefugnisse der Reichswehr eingreifen“.⁹⁴

Das hieß auch, dass kein im aktiven Dienst stehender Reichswehrroffizier durch die Zivilbehörden in Schutzhaft genommen werden durfte – zumindest nicht ohne das Einverständnis der Heeresleitung. Dies war angesichts des kurz zuvor gescheiterten Kapp-Lüttwitz-Putschs von besonderer Bedeutung. Trotz der fragwürdigen Republiktreue der Reichswehr, die gegenüber den Konterrevolutionären eine gespaltene Haltung zeigte, waren die MSPD und die anderen Regierungsparteien DDP und Zentrum bereit, diese Forderungen zu akzeptieren, um den gemeinsamen Kampf gegen den Linksradikalismus nicht zu gefährden. Die stillschweigende Übereinkunft zwischen Reichswehr und MSPD hatte direkte praktische Auswir-

⁹¹ Vestring, Mehrheitssozialdemokratie, S. 4 und S. 10.

⁹² LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 6321, Bl. 22, Verfassunggebende Preußische Landesversammlung, 100. Sitzung am 16.12.1919.

⁹³ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 73, Aufzeichnung über die Chefbesprechung am 6.4.1920 im Reichskanzlerhaus.

⁹⁴ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 86, von Seeckt an Koch-Weser (über Reichswehrminister Gessler), 24.4.1920 (Abschrift).

kungen auf die Anwendung der Schutzhaft in Preußen. So ordnete der Befehlshaber des Wehrkreiskommandos VI in Münster kurz nach Eberts Verordnung vom 11. April 1920 an, alle Mitglieder der MSPD, die als Angehörige republikanischer Bürgerwehren und der „Roten Ruhrarmee“ verhaftet worden waren, aus der Schutzhaft zu entlassen, „sofern nicht ihre Beteiligung an einem gemeinen Verbrechen festgestellt oder angenommen“ werde.⁹⁵ Kommunisten und sonstige Schutzhäftlinge verblieben jedoch weiterhin in Haft.

Diese Zusammenarbeit zwischen Reichswehr und MSPD wurde durch die Reichsverfassung und insbesondere durch „die Unbeschränktheit des Herrn Reichspräsidenten im Rahmen des Artikels 48“ untermauert. So konnte der Reichspräsident auch nach dem 11. April 1920 „verfassungsmäßige Grundrechte vorübergehend ausser Kraft setzen und erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten“.⁹⁶ Nach Meinung des neuen preußischen Innenministers Carl Severing, der zuvor als Reichs- und Staatskommissar im Ruhrgebiet für die Unterdrückung des Bergarbeiterstreiks von 1919 und des Eisenbahnerstreiks von 1920 mitverantwortlich war, stellte ein solches republikanisches Notstandsinstrument eine Notwendigkeit für den Schutz des Staats gegen den Spartakismus dar.⁹⁷ Die Macht des Reichspräsidenten endete jedoch, wenn sie sich gegen das Militär richtete. Die teilweise Entmachtung der Reichswehr im Inneren, die vor allem eine Reaktion auf den Schock des Kapp-Lüttwitz-Putschs war, wurde so durch große Zugeständnisse an das Militär erkauft. Die Reichswehr entzog sich weitestgehend der politischen Kontrolle durch Reichsregierung und Reichspräsident und konnte im Rahmen des noch immer mit großer Regelmäßigkeit verhängten Ausnahmezustands weitestgehend autonom – wenngleich nur noch im Auftrag der Zivilbehörden – agieren.

V. Schutzhaft in der „Ordnungszelle Bayern“

Eberts Verordnung vom 11. April 1920 hatte zunächst nur in Preußen Gültigkeit. Explizit ausgeschlossen wurden „Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und [die] thüringischen Länder, der besetzte Teil der Rheinprovinz und [die] von anderen deutschen Ländern eingeschlossenen preussischen Gebiete“.⁹⁸ In diesen Teilen des Reichs hatte das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ vom 10. Februar 1919 jedoch ebenfalls zu einer beträchtlichen Erweiterung der Praxis der Schutzhaft geführt. In Bayern konnte die vom MSPD-Politiker Johannes Hoffmann ge-

⁹⁵ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 75, Wehrkreiskommando VI, Münster, 16.4.1920.

⁹⁶ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 7622, Bl. 134 f., Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung, Berlin, 5.10.1919 (Abschrift).

⁹⁷ Vgl. Carl Severing, *Mein Lebensweg*, Bd. 1: *Vom Schlosser zum Minister*, Köln 1950, S. 294 f.

⁹⁸ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5387, Bl. 72, Verordnung des Reichspräsidenten aufgrund des Artikels 48, Abs. 2 der Reichsverfassung betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen, Berlin, 11.4.1920.

führte parlamentarische Regierung die im „Gesetz über den Kriegszustand“ nicht suspendierten Grundrechte jetzt völlig außer Kraft setzen, wenn „die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem erheblichen Umfang gestört oder gefährdet“ war.⁹⁹ Besonders im Rahmen der militärischen Operationen in Südbayern und nach dem blutigen Sturz der Münchener Räterepublik Anfang Mai 1919 machte die bayerische Regierung von den neuen Notstandsvollmachten umfangreichen Gebrauch.¹⁰⁰ Ludwig Richter argumentierte mit Blick auf die Anwendung des Ausnahmezustands in Bayern, dass das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ und sein Nachfolger Artikel 48, Absatz 2 WRV, in erster Linie den Reichspräsidenten dazu ermächtigten, bei jeder Bedrohung der „öffentliche[n] Sicherheit und Ordnung“ in jedem „deutschen Gliedstaate“ mit „Hilfe der bewaffneten Macht“ einzuschreiten. Dies habe zwar die rechtliche Sonderstellung Bayerns im Reich beendet, gleichzeitig hätten jedoch „die Staatenvertreter mit der Möglichkeit der Grundrechtssuspension wichtiges Terrain für den Föderalismus zurückgew[o]nnen“.¹⁰¹ Die Vereinheitlichung des Ausnahmezustands führte zwar zur Verringerung der Autonomie der Länder, übertrug den Landesregierungen jedoch gleichzeitig auch mehr Machtbefugnisse. Für den Freistaat Bayern war dies nach 1919 von besonderer Bedeutung, wie folgender Aktenvermerk eines Beamten des bayerischen Innenministeriums vom Juli 1922 verdeutlicht:

„Ein positiver Fehler des bayer. Kriegszustandsrechts war der Mangel einer einwandfreien Rechtsgrundlage für die Verhängung der Schutzhaf. Eine mangelhafte, aber in der Zeit begründete Auffassung war es auch, daß sich die Ministerien etwas darauf zugute taten, daß man in Bayern keine Schutzhaf kenne. [...] Es war eben die rechtsstaatliche Auffassung, die auf Grund der ganzen Entwicklung vor dem Kriege, namentlich infolge der strengen parlamentarischen Kontrolle, überall in Deutschland noch herrschte und manchen guten neueren Gedanken, der im Grunde nichts anderes war als ein Rückgriff auf ältere Konstruktionen, nicht zur Welt kommen ließ. Der weitere Gang der Ereignisse in Bayern hat auch die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet und namentlich den Mut dazu gebracht.“¹⁰²

Dieser neue Ansatz war schon im Mai 1919 vom Staatsministerium für militärische Angelegenheiten in einer Reihe ausführlicher Anweisungen an die bayerischen Generalkommandos dargelegt worden. So betonte die Operationsabteilung des

⁹⁹ Zit. nach Ludwig Richter, Die Vorgeschichte des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung, in: Der Staat 37 (1998), S. 1–26, hier S. 25 (Art. 67 des „Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt“, 10.2.1919).

¹⁰⁰ Vgl. Jones, Founding Weimar, S. 292. Eine undatierte, vermutlich am 1.5.1919 erteilte Wiederholung des ursprünglichen Schießbefehls für Südbayern bzw. München, bezogen auf alle Aufständischen, die „den Regierungstruppen mit den Waffen in der Hand“ gegenübertraten, befindet sich im BayHStA-KA, Freikorps Höhere Stäbe 44.

¹⁰¹ Richter, Vorgeschichte, S. 24.

¹⁰² Zit. nach Franz J. Bauer, Einleitung, in: Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente, eingeleitet und bearb. von Franz J. Bauer, Düsseldorf 1987, S. IX–CV, hier S. XVIII f., Anm. 27 (Aktenvermerk vom 29.7.1922).

neuen Staatsministeriums, dass „die spartakistischen und bolschewistischen Aufstände [...] die Existenz des Freistaates Bayern“ bedrohten. Die konsequente Verteidigung des Staats erforderte daher „nicht nur bewaffnetes Einschreiten, sondern auch die Ergreifung außerordentlicher Abwehrmaßnahmen“. Dies schloss insbesondere „die Verhängung der mil. Schutz- oder Sicherheitshaft“ ein.¹⁰³ Allerdings stellte bis zur Aufhebung des Kriegszustands am 4. November 1919 das bayerische Kriegszustandsrecht sicher, dass das Recht „zur Verhängung der mil[itärischen] Schutzhaft“, mit Zustimmung der anderen Zivilstaatsministerien, in den Händen des Ministeriums für militärische Angelegenheiten blieb.¹⁰⁴

Die Aufhebung des Kriegszustands in Bayern am 4. November 1919 bedeutete zwar eine Machtverschiebung zugunsten der zivilen Behörden, jedoch nicht das Ende der Schutzhaft. In einem an verschiedene militärische Stellen gerichteten Schreiben vom 11. November 1919 sorgte der Staatsminister des Innern Fritz Endres (MSPD) für eine Erweiterung der Schutzhaftpraxis:

„Unter Bezugnahme auf die Verordnung des Gesamtstaatsministeriums vom 4.11.1919 [über die Aufhebung des Kriegszustands und über einstweilige Maßnahmen nach Art. 48, Abs. 4 der Reichsverfassung] ersuche ich, die über Schutzhaft, Aufenthaltsbeschränkungen und Ausweisungen angefallenen Einzelakten, soweit sie nicht schon gegenstandslos geworden sind, umgehend den besonderen Beauftragten (Regierungspräsidenten, Polizeipräsident) des rechtsrheinischen Bezirkes zuzuleiten, in dem sich die in Betracht kommenden Personen aufhielten, als die fraglichen Maßnahmen über sie verhängt worden sind.“¹⁰⁵

Bis September 1921 waren diese „besonderen Beauftragten“ der Polizeipräsident von München Ernst Pöhner – ein bekannter Rechtsextremist und prominenter Teilnehmer am gescheiterten Hitler-Ludendorff-Putsch im November 1923,¹⁰⁶ der Regierungspräsident von Oberbayern Gustav Ritter von Kahr¹⁰⁷ und die Regie-

¹⁰³ BayHStA-KA, Generalkommando II. Armeekorps (WK) 1327, Ministerium für militärische Angelegenheiten, Operationsabteilung, an das Generalkommando des II. bayerischen Armeekorps, 10.5.1919.

¹⁰⁴ Ebenda.

¹⁰⁵ BayHStA-KA, Stellvertretendes Generalkommando I. Armeekorps (WK) 2157, Bayerisches Staatsministerium des Innern an das Reichswehrgruppenkommando Nr. 4, die Abwicklungsstelle der Generalkommandos der I., II. und III. bayerischen Armeekorps, die Stadtkommandantur München und die Reichswehrbrigaden 23 und 24, 17.11.1919.

¹⁰⁶ Zu Pöhner, der zwischen November 1919 und September 1921 auch den Titel „Staatskommissar für München, Stadt und Land“ trug, vgl. Walter Nickmann/Joachim Schröder, Revolution und „Ordnungszelle Bayern“, in: Joachim Schröder, Die Münchner Polizei und der Nationalsozialismus, hrsg. vom Polizeipräsidium/Kulturreferat der Landeshauptstadt München, Essen 2013, S. 17–22.

¹⁰⁷ Gustav Ritter von Kahr hatte dieses Amt zwischen 1917 und 1924 ohne Unterbrechung inne und hielt auch an ihm fest, als er bayerischer Ministerpräsident und Staatsminister des Innern vom März 1920 bis September 1921 und Generalstaatskommissar vom September 1923 bis Februar 1924 war. Zu Kahr vgl. Albert Schwarz, Die Zeit von 1918 bis 1933. Zweiter Teil:

rungspräsidenten in den anderen Regierungsbezirken Bayerns (die ebenfalls den Titel „Staatskommissare zur Aufrechterhaltung der gefährdeten Ordnung“ erhielten).¹⁰⁸ Ihr gemeinsames Ziel war es, nach dem „verwirrenden Chaos“ und der „Unzucht“ der Revolution von 1918/19 Bayern als „Ordnungszelle“ und damit als Modell für die „Erneuerung staatlicher und moralischer Autorität“ im ganzen Reich zu etablieren.¹⁰⁹ So erklärte Ministerpräsident Gustav Ritter von Kahr in seiner Eigenschaft als Staatsminister des Innern in einem Schreiben an das Justizministerium im Mai 1921:

„Die Schutzhalt wird nicht aus Gründen rein örtlicher Sicherheit, sondern zum Schutze des Reichs und Staats verhängt; es wäre nicht einzusehen, warum ein Staatskommissar, wenn sich die Tatsachen, die die Verhängung der Schutzhalt als notwendig erscheinen lassen, in seinem Bezirk ergeben, nicht berechtigt sein soll, einen Schutzhaltbefehl zu erlassen, auch wenn der Betroffene etwa aus seinem Bezirk geflohen ist. Das entspricht den Verhältnissen bei der Untersuchungshaft. Selbstverständlich ist, da die Verordnung vom 4.11.1919 nur für Bayern gilt, daß ein bayerischer Schutzhaltbefehl auch nur in Bayern vollzogen werden darf.“¹¹⁰

Wie im restlichen Reich ist die Zahl der Personen, die zwischen 1919 und 1921 in Schutzhalt genommen wurden, weder in den Akten des Kriegsministeriums, des Ministeriums für militärische Angelegenheiten, noch in den Akten des Staatsministeriums des Innern eindeutig zu ermitteln. Vor allem in den ersten zwei Wochen nach der Niederschlagung der Räterepublik in München am 2. Mai 1919 wurden mindestens 557 Häftlinge – eine weitaus größere Zahl als während und nach den Märzkämpfen in Berlin – standrechtlich erschossen. Wie viele der überlebenden Gefangenen schon in der zweiten Maihälfte wieder freigelassen wurden, ist aus den Akten nicht festzustellen. Immerhin waren Anfang Juni 1919 noch 1.800 Personen unter Verdacht von politischen Delikten in polizeilicher oder militärischer Schutzhalt.¹¹¹ Auch in den folgenden Monaten gab es weiterhin zahlreiche Fälle von willkürlichen Haftbefehlen seitens der militärischen Behörden. So musste beispielsweise der Lehrer Karl Schmidt am 17. Juni 1919 im Namen zweier seiner Schüler das folgende Gesuch an das Landgericht I in München richten:

Der vom Bürgertum geführte Freistaat in der Weimarer Republik (1920–1933), in: Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. 4, 1. Teilbd., S. 454–517, hier S. 454–465.

¹⁰⁸ BayHStA-KA, Stellvertretendes Generalkommando I. Armeekorps (WK) 2157, Bayerisches Staatsministerium des Innern an das Reichswehrgruppenkommando Nr. 4, die Abwicklungsstelle der Generalkommandos des I., II. und III. bayerischen Armeekorps, die Stadtcommandantur München und die Reichswehrbrigaden 23 und 24, 17.11.1919.

¹⁰⁹ Martin H. Geyer, *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne, München 1914–1924*, Göttingen 1998, S. 51, S. 112 und S. 316 f. Vgl. auch Nickmann/Schröder, *Revolution und „Ordnungszelle Bayern“*, in: Schröder, Münchner Polizei, S. 20.

¹¹⁰ BayHStA, MInn 66272, Bayerisches Staatsministerium des Innern an bayerisches Staatsministerium der Justiz, 21.5.1921.

¹¹¹ Vgl. Bruno Thob, *Weißen Terror, 1919*, 11.9.2012, in: Historisches Lexikon Bayerns; www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Wei%C3%9Fer_Terror,_1919 [6.5.2020].

„Ende April gingen die beiden auf Veranlassung der Frau Fragner nach Niederbayern, um gehamsterte Lebensmittel zum persönlichen Gebrauch nach München zu bringen. In der Nähe von Mühldorf fand zur fraglichen Zeit eine Versammlung statt, in welcher die Zustände, die die Rätebewegung in München heraufbeschworen hat, in den grellsten Farben geschildert wurden. In ihrem jugendlichen Impuls erklärten sie die Schilderungen für nicht richtig und traten so, ohne es zu wollen, als Verteidiger der Räterepublik auf. Zu ihrem Unglück begingen sie eine weitere Dummheit. Am anderen Morgen wurden sie verhaftet und da sie ihr Leben bedroht glaubten, wollten sie sich durch die Flucht retten. Sie wurden aber bald wieder gefangen. Gollong und Fragner befinden sich jetzt in Passau“.¹¹²

Darüber hinaus wurde bald deutlich, dass die Schutzhaftbefehle nicht nur gegen politisch Verdächtige, sondern auch gegen sogenannte Asoziale erteilt wurden. Nach einem Bericht der Polizeidirektion München vom 19. August 1919 befanden sich 48 Personen in der bayerischen Hauptstadt in militärischer Schutzhaft – unter ihnen 28 Männer und 20 Frauen. 16 Männer und 13 Frauen galten als „politisch bedenkliche Persönlichkeiten“, „gefährliche Agitatoren“ oder als Personen, die eine „Gefahr für [die] öffentliche Sicherheit“ darstellten. Die restlichen Häftlinge saßen jedoch nur wegen ihrer „Zugehörigkeit zum Großstadtgesindel“ im Gefängnis – ein klarer Beleg dafür, dass *Moral Policing* für die Schutzhaft auch in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch eine große Rolle spielte.¹¹³

In Würzburg wurde der USPD-Stadtrat Willy Schwer im Juli 1920 auf Befehl des Regierungspräsidenten für Unterfranken und Aschaffenburg wegen „Aufreizung zum Klassenhaß“ in Schutzhaft genommen. Der Erste Bürgermeister von Würzburg reagierte kritisch, jedoch nicht, weil ihm die unbefristete Haft eines demokratisch gewählten Stadtrats problematisch erschien, sondern weil die Begründung dieses Befehls in den lokalen Medien nur unzureichende Berücksichtigung gefunden hatte:

„Meines Erachtens gehört es auch zu den Aufgaben des Herrn Staatskommissars, die öffentliche Meinung in dem Sinne zu beeinflussen, daß sie die im Interesse der Aufrechterhaltung der Staatsautorität getroffenen Entscheidungen als notwendig begründet anerkennt. Ich möchte mir daher den Vorschlag erlauben, daß in Zukunft in ähnlichen Fällen diejenige Presse, deren Spalten dem Herrn Staatskommissar offenstehen, sofort und eingehend über die Gründe solcher außerordentlichen Maßnahmen informiert wird.“¹¹⁴

¹¹² BayHStA-KA, Stellvertretendes Generalkommando I. Armeekorps (WK) 2157, Karl Schmidt an den Herrn I. Staatsanwalt Hahn beim Landgericht I, München, 17.6.1919.

¹¹³ BayHStA, Minn 66273, Polizeidirektion München an das bayerische Staatsministerium des Innern, 21.8.1919.

¹¹⁴ BayHStA, Minn 66273, Erster Bürgermeister der Stadt Würzburg an den Herrn Staatskommissar des Regierungsbezirkes Unterfranken und Aschaffenburg, 24.7.1920.

Das zunehmende staatliche Interesse am Verhältnis zwischen Schutzhalt und öffentlicher Meinung ist ein weiteres Anzeichen dafür, dass man nach Mai 1919 ein besonderes Augenmerk auf die Politisierung des Ausnahmezustands legte. Dies stellte eine klare Abkehr von der Praxis der Kriegsjahre dar, als die Militär- und Zivilbehörden in Bayern vor der öffentlichen Sichtbarkeit von Notstandsmaßnahmen zurückschreckten. Gleichzeitig versuchten politische Häftlinge ihrerseits, mit spektakulären Aktionen wie Hungerstreiks, Öffentlichkeit und Parlament auf ihre Situation aufmerksam zu machen.¹¹⁵ Um der wachsenden öffentlichen Kritik entgegenzuwirken, überreichte das Staatsministerium der Justiz im Dezember 1921 eine Denkschrift an den bayerischen Landtag. Hier fand sich das Argument, dass man sich „[gegenüber] den gewalttätigen [politischen] Gefangenen“ in der Festungshaftanstalt Niederschönenfeld, unter ihnen die beiden prominenten Anführer der Münchner Räterevolution, Erich Mühsam und Ernst Toller, „in einem Notstand“ befindet und „alle zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Anstalt und zum Schutze der staatlichen Sicherheit notwendigen Maßnahmen“ in Anspruch nehmen müsse. Das Sicherheitsinteresse des Staats stelle hier das wichtigste Gut dar, auch wenn dies zu unerträglichen Zuständen wie Hungerstreiks führe.¹¹⁶

VI. Diskurs und Praxis der Schutzhalt in der frühen Weimarer Republik

Auch außerhalb des Freistaats Bayern änderten sich die Qualität und Quantität des Ausnahmezustands erheblich. Bereits im April 1919 wurde der Belagerungszustand in den Freistaaten Braunschweig und Sachsen sowie der Hansestadt Bremen erklärt. Die sächsische Staatsregierung verhängte am 14. April 1919 den Belagerungszustand, der insgesamt fast ein Jahr bestehen blieb. Anlass hierfür war die Ermordung des sächsischen Kriegsministers Gustav Neuring durch Insassen des Dresdner Militärlazarets, die gegen geplante Kürzungen ihrer Renten protestierten. Die Reichsregierung bestätigte diesen regionalen Belagerungszustand mit mehreren Tagen Verspätung am 23. April 1919.¹¹⁷ Ebenfalls am 23. April 1919 wurde der Belagerungszustand über das Gebiet der Hansestadt Bremen durch die Reichsregierung verhängt, wo es nach der gewaltsamen Niederschlagung der Räterepublik zu einen Generalstreik gekommen war.¹¹⁸ Insgesamt zeigt sich hier deutlich, wie früh und bereitwillig die Reichs- und Landesregierungen auf das Instrumentarium des Ausnahmezustands zugriffen. Die Verhängung des Belagerungszustands war jetzt weniger die Ultima Ratio zum Schutz der bedrohten Staatsordnung als vielmehr das erste Mittel der Wahl, um auf innere Unruhen zu reagieren.

¹¹⁵ Vgl. Maximilian Buschmann, „Freiheit oder Hungertod“. Hungerstreiks als Protestform politischer Gefangener in der frühen Weimarer Republik, in: Werkstatt Geschichte 80 (2019), S. 17–35.

¹¹⁶ Zit. nach ebenda, S. 22.

¹¹⁷ Vgl. RGBI. 1919, S. 429: Gesetz vom 23.4.1919.

¹¹⁸ Vgl. ebenda.

Die Handhabung der Schutzhaft und des Belagerungszustands im Freistaat Braunschweig war beispielhaft für den Rest des Reichs. Am 9. April war es zu revolutionären Unruhen und einem Generalstreik in Braunschweig gekommen, die zum Ziel hatten, die erst kürzlich etablierte parlamentarische Regierung durch Arbeiter- und Soldatenräte zu ersetzen. Die Reichsregierung sah sich daraufhin gezwungen, am 13. April 1919 den Belagerungszustand über Braunschweig zu verhängen und dem Freikorps des Generals Georg Maercker den Einmarsch zu befehlen. Innerhalb weniger Tage übernahm das Freikorps die Kontrolle über den Freistaat.¹¹⁹ Wie bei den Berliner Märzkämpfen wurde das Instrument der Schutzhaft auch in Braunschweig in großem Umfang angewandt, wenngleich ohne exzessive Gewaltanwendung seitens des Freikorps. Die Anführer des Generalstreiks sowie zahlreiche Mitglieder der Führung der Braunschweiger Räterepublik um Sepp Oerter wurden in Schutzhaft genommen. Hinzu kommt eine kaum zu beziffernde Zahl an Aufständischen, die das Militär ebenfalls in Haft nahm. Auch hier können die Zahlen aufgrund fehlender Quellen nur geschätzt werden.

Die Handhabung des Ausnahmezustands durch die Reichswehr war sowohl in Sachsen als auch in Braunschweig und Bremen in vielerlei Hinsicht chaotisch und willkürlich. Der preußische Justizminister Hugo am Zehnhoff (Zentrum) beschwerte sich im Oktober 1919 bei der Reichsregierung über die Haftbedingungen. So sei bei Schutzhaftgefangenen im Gefängnis Werl in der preußischen Provinz Westfalen „in keinem Fall eine Abschrift des Schutzhaftbefehls vorhanden“.¹²⁰ Viele Schutzhaftgefange hätte keinen Zugang zu rechtlichem Beistand, und in vielen Fällen sei Schutzhaft als Ersatz für Untersuchungs- oder Strahaft angeordnet worden, jedoch ohne dass die Betroffenen darüber aufgeklärt wurden.¹²¹ Hugo am Zehnhoff betonte außerdem:

„Falls es zutreffend sein sollte, daß Personen wegen einer Straftat zunächst gerichtlich bestraft werden und dann nach Verbüßung der Strafe wegen derselben Tat oder wegen der aus ihr ersichtlichen Gesinnung in Schutzhaft genommen werden, so halte ich dies für rechtlich unzulässig und politisch unklug. [...] Die Durchführung der Schutzhaft nach der Strafverbüßung wirkt als eine doppelte Bestrafung derselben Tat. Dies ist m. E. weder nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen noch nach dem Schutzhaftgesetz zulässig.“¹²²

Diese Kritik des Zentrumpolitikers am Zehnhoff ist bemerkenswert, berief er sich doch auf Argumente, die noch während des Ersten Weltkriegs seitens der SPD gegen die Schutzhaft ins Feld geführt worden waren. Für am Zehnhoff war aber auch deutlich, dass die Schutzhaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit weit umfangrei-

¹¹⁹ Vgl. Eberhard Kolb, Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918–1919, Düsseldorf 1962, S. 326 f.

¹²⁰ BArchB, R3001/6664, Bl. 148 f., Schreiben am Zehnhoff an das Reichsamt des Innern, 25.10.1919.

¹²¹ Ebenda.

¹²² Ebenda.

cher eingesetzt wurde als früher. Allein in den Wochen nach der Niederschlagung des Ruhraufstands im März und April 1920 wurden über 2.400 Personen in Untersuchungs- und Schutzhaft genommen. Hinzu kam eine unklare Zahl von „Kriegsgefangenen“, die von der Reichswehr im Zuge von Kampfhandlungen gemacht worden waren.¹²³ Im Sennelager befanden sich nach Angaben der USPD-Zeitung *Volksstimme für Westfalen und Lippe* Anfang Mai 1920 ungefähr 622 Schutz- und Untersuchungshäftlinge. Aus dem Kreis Recklinghausen wurde von 77 USPD-Mitgliedern berichtet, die man beim Einmarsch der Regierungstruppen verhaftet hatte. Über deren Verbleib berichtete das Blatt: „11 erschossen, 2 gefallen, 1 gestorben, 1 verwundet, 5 Verurteilte, 6 Untersuchungshaft, 14 Schutzhaft, 4 Vermißte, 33 Flüchtlinge“.¹²⁴

Mit großer Wahrscheinlichkeit überstieg die Zahl der Schutzhäftlinge bereits 1919 die Zahl der Internierten während des Kriegs. So klagte die USPD-Zeitung *Die Freiheit* schon am 12. Juni 1919 über die „Schande der Schutzhaft“. Auch USPD-Abgeordnete prangerten in der Weimarer Nationalversammlung wiederholt die „Schutzhaftschande“ an.¹²⁵ Liberale und konservative Blätter, wie die *Frankfurter Zeitung* und *Der Tag*, stellten ebenfalls die Frage, ob es zulässig und ratsam sei, die Instrumente der militärischen Justiz und der Schutzhaft in Friedenszeiten als Normalität anzuerkennen. Berichten der *Freiheit* zufolge konnten Jungen im Alter von 15 Jahren oder willkürlich verhaftete friedliche Demonstranten monatelang in Schutzhaft gehalten werden.¹²⁶

Die Intensivierung des Ausnahmezustands unmittelbar nach dem Krieg lässt sich anhand mehrerer Faktoren erklären. Unumstritten ist, dass die Nachkriegszeit von einer deutlich gesteigerten Gewaltbereitschaft auf allen Seiten gekennzeichnet war. Dies spiegelte sich nicht zuletzt auch in der Handhabung der Schutzhaft und der Behandlung der Häftlinge wider. Der Rückgriff der Reichsregierung auf den rechtlichen Rahmen des Belagerungszustands nach März 1919 kann allerdings auch als Versuch gewertet werden, den de facto herrschenden Ausnahmezustand rechtlich zu regulieren und zu sanktionieren. Die Eskalationsdynamik der Nachkriegszeit wurde zudem durch andere Entwicklungen begünstigt. So war das Militär während des Kriegs vor allem darauf bedacht, die MSPD im Reichstag nicht unnötig zu provozieren und sie von den radikalen Kriegsgegnern in der USPD zu trennen. Zumindest eine exzessive Gewaltanwendung wurde bis auf wenige Aus-

¹²³ BArchB, R43-I/2718, Bl. 66. Vgl. auch Lucas, Ausnahmezustand (I), S. 174, und Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 363.

¹²⁴ LAV NRW, Abt. Westfalen, Oberpräsidium Münster, K 001, Nr. 5351, Bl. 121, *Volksstimme für Westfalen und Lippe*, 7.5.1920. Nach Rainer Pöppinghege, Republik im Bürgerkrieg. Kapp-Putsch und Gegenbewegung an Ruhr und Lippe 1919/20, Münster 2019, S. 103 f., wurden insgesamt 1.200 vermeintliche „Rotgardisten“ im Sennelager interniert, einschließlich derjenigen, die nach der Überquerung der Ruhr durch die preußische Sicherheitspolizei am 12.5.1920 festgenommen wurden.

¹²⁵ Buschmann, Freiheit oder Hungertod, S. 22.

¹²⁶ Eine Diskussion von entsprechenden Zeitungsartikeln in der „Freiheit“ vom 12.6.1919 und 29.10.1919, in der „Frankfurter Zeitung“ vom 1.6.1919 und im „Der Tag“ vom 1.12.1918 findet man bei McElligott, Rethinking, S. 110 und S. 275, Anm. 95–98.

nahmen während der großen Streiks im April 1917 und im Januar 1918 aus Rücksicht auf die Sozialdemokraten daher eher vermieden. So argumentierte beispielsweise Obermilitärbefehlshaber Hermann von Stein im Juli 1918 gegenüber den stellvertretenden Generalkommandos im Reich, dass die „Anwendung des verschärften Belagerungszustandes“, also mit Präsenz bewaffneter Soldaten auf den Straßen, „als besondere[s] Abschreckungsmittel bei besonderen Vorfällen bedeutend wirkungsvoller [sei], als wenn dieser Zustand dauernd besteht“.¹²⁷ Dieses die Gewalt eindämmende Kalkül fiel nach der Novemberrevolution weg. Die MSPD und insbesondere Politiker wie Gustav Noske gaben den Aktionen des Militärs und der kompromisslosen Handhabung des Ausnahmezustands eine politische Legitimation, die während des Kriegs undenkbar gewesen wäre.¹²⁸

Die brutale Niederschlagung der Münchner Räterepublik und des Ruhraufstands sind Beispiele dafür, wie revolutionäre Gewalt als Rechtfertigung für exzessive Gewalt seitens der Regierungstruppen genutzt wurde.¹²⁹ Die Schutzhafte markierte hier oft den Übergang von chaotischen Kampfhandlungen zur kalkulierten „Unschädlichmachung“ politischer Gegner. Öffentlich wurde dieses Vorgehen als Ausdruck „kühle[r] Vernunft“, „beherzte[n] Durch- und Zugreifen[s]“ oder entschlossenen „(Entscheidungs-)handeln[s]“ dargestellt. Dies schloss in vielen Fällen physische und psychische Misshandlungen der Häftlinge ein.¹³⁰ Besonders die Schaffung provisorischer Gefängnisse als Räume der Gewalt begünstigte diese Entwicklung, die sich oft der Kontrolle der höheren Regierungsstellen entzog. Ohnehin spielten bei der Frage, ob und inwiefern exzessive Gewalt gegen Schutzhäftlinge angewendet wurde, lokale und regionale Umstände eine große Rolle. Festgenommene wurden beispielsweise während der Berliner Märzkämpfe, der Niederschlagung der Münchner Räterepublik im Mai 1919 oder bei der Zerschlagung der „Roten Ruhrarmee“ im Jahr 1920 häufig misshandelt oder sogar getötet.¹³¹ Im Fall der vergleichsweise unblutigen Niederschlagung der Braunschweiger Räterepublik, die weitestgehend ohne Kampfhandlungen abließ, wurde zwar eine erhebliche Zahl von Personen in Schutzhafte genommen, brutale Misshandlungen oder gar Tötungen von Häftlingen blieben hier jedoch Einzelfälle. Offenbar genügte es den Behörden in diesen Fällen, die politischen Feinde durch Schutzhafte aus dem Verkehr zu ziehen.

¹²⁷ Schreiben des Obermilitärbefehlshabers an die Militärbefehlshaber, 9.7.1918, in: Militär und Innenpolitik, 1. Teil, Dok. 29, S. 55 f., hier S. 56.

¹²⁸ Zu Noske vgl. Heinrich August Winkler, Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1993, S. 58–61, S. 76 und S. 80 f., sowie Wolfram Wette, Gustav Noske. Eine politische Biographie, Düsseldorf 1987.

¹²⁹ Vgl. Jones, Founding Weimar, S. 286–323.

¹³⁰ Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 370.

¹³¹ Vgl. Gumbel, Vier Jahre, und Günter Gleising/Anke Pfromm, Kapp-Putsch und Märzrevolution 1920, Bd. 3: Totenliste der Märzgefallenen aus dem Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet, Bochum 2010.

VII. Schlussbetrachtungen

Neben der Todesstrafe für Hoch- und Landesverrat handelte es sich bei der Schutzhalt um die repressivste Maßnahme des deutschen Staats gegen seine eigenen Bürger. Anhand einer Analyse dieses Instruments lassen sich grundlegende Aussagen über die experimentelle Natur des Ausnahmezustands im Ersten Weltkrieg und in der frühen Weimarer Republik machen. Die umfangreiche Nutzung des Ausnahmezustands darf nicht als scharfer Bruch mit der rechtsstaatlichen Praxis des „langen“ 19. Jahrhunderts verstanden werden, sondern ist vielmehr als andauernder Prozess des „praktischen Experimentierens“ zu sehen. Zu Kriegsbeginn existierten weder Präzedenzfälle noch Erfahrungswissen, wie eine Gesellschaft im Ausnahmezustand über längere Zeit zu kontrollieren war. So bildeten sich erst im Verlauf des Kriegs die Strukturen für eine effektive Kooperation zwischen Militär, Zivilbehörden und der Polizei heraus. Zudem war der legale Rahmen in den Jahren 1915 und 1916 einigen Änderungen unterworfen und fand erst mit dem sogenannten Schutzhaltgesetz vom Dezember 1916 seine endgültige Form. Am Ende dieses Prozesses etablierten sich jedoch bei Militär und Polizei bestimmte Handlungsmuster bezüglich politischer Repression, Gewalt und der Behandlung „innerer Feinde“. Diese Strukturen beeinflussten schließlich die Praxis des Ausnahmezustands bis weit über das Ende des Ersten Weltkriegs hinaus.

Besonders mit Blick auf die Handhabung der Schutzhalt im Deutschen Reich kann Martin Geyers Befund nur bestätigt werden, der Ausnahmezustand zwischen 1914 und 1923 sei „nicht nur ein Grundzug politischer Praxis und Gegenstand theoretischer Reflexionen, sondern auch Ausdruck mentaler Dispositionen einer von Krieg, Revolution und Bürgerkriegsängsten geprägten Gesellschaft“ gewesen.¹³² Wie im vorliegenden Beitrag gezeigt wurde, muss der Ausnahmezustand in erster Linie nicht als juristischer Zustand, sondern als diskursgeleiteter Handlungsrahmen verstanden werden. So stellte das Königreich Bayern verfassungsrechtlich zwar einen Sonderfall dar, da hier der Ausnahmezustand auf einer anderen rechtlichen Grundlage beruhte als im Rest des Reichs. Die formaljuristischen Unterschiede hatten jedoch bemerkenswert geringen Einfluss auf die staatliche Praxis. Denn hier nutzten die Sicherheitsorgane anstatt der Schutzhalt vor allem das Instrument der Polizei- und Untersuchungshaft. Darüber hinaus waren die bayrischen Behörden wie im Rest des Reichs bemüht, durch Notstandsmaßnahmen die öffentliche Moral und politische Ordnung der imaginierten „Kriegsvolksgemeinschaft“ zu wahren. Dies erklärt auch, warum sowohl politische Gegner als auch sozial marginalisierte Gruppen als „innere Feinde“ galten, gegen die sich die Schutzhalt vor allem richtete. Der Ausnahmezustand steckte hier einen diskursiven Rahmen ab, in dem repressive Maßnahmen durch von den Militär- und Polizeibehörden propagierte Sachzwänge gerechtfertigt werden konnten.

¹³² Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), Erster Weltkrieg, S. 341.

Rechtliche Argumente verschwanden gleichwohl nicht aus den Diskussionen um Ausnahmezustand und Schutzhalt, wie Erhard Lucas, Christian Schudnagies und Ludwig Richter gezeigt haben.¹³³ Sie wurden aber klar vom vermeintlichen Gebot der Notwendigkeit überlagert. Dies trifft auf Bayern mit seinen anscheinend weniger strengen Regeln für den Kriegszustand genauso zu wie auf das Regime unter dem weit rigoroseren preußischen Belagerungszustand. Dennoch existierten während des Kriegs auch Faktoren, die die willkürliche Handhabung der Schutzhalt zum mindest teilweise begrenzten. So wurden nur sehr wenige Schutzhäftlinge während des Kriegs zu Opfern von exzessiver Gewalt. Der Grund hierfür lag weniger in etwaigen rechtlichen Beschränkungen als vielmehr in dem Bestreben des Militärs, der öffentlichen Kritik der Reichs- und Landtagsparteien, insbesondere der Sozialdemokratie, zu begegnen. Nach November 1918 fiel diese politische Beschränkung weg, was auch erklären mag, warum Schutzhalt nun immer häufiger mit exzessiver Gewalt einherging. Besonders während der Märzunruhen von 1919 wurde das Instrument der Schutzhalt in großem Umfang eingesetzt und zunehmend zu einem Symbol für exzessive Gewalt, die nun sowohl politisch als auch diskursiv nicht zuletzt durch die MSPD sanktioniert wurde.

Mit dem „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ und der Weimarer Reichsverfassung setzte schließlich eine Vereinheitlichung des Ausnahmezustands ein. Das bayerische Beispiel zeigt, dass dies zwar verfassungsrechtlich einen Kompetenzverlust der Landesregierungen bedeutete, zugleich aber mit einem Machtzuwachs der Exekutive verbunden war. So konnten die bayerischen Behörden nun ebenfalls das Instrument der Schutzhalt anwenden, was zwischen Mai 1919 und September 1921 auch exzessiv geschah. Diese Verschiebung des juristischen Rahmens stellte jedoch keinen wirklichen Bruch mit der herrschenden Praxis während des Kriegs dar. Die Zeit nach November 1918 war stärker von politischen und juristischen Kontinuitäten geprägt als gemeinhin angenommen wird. In Bezug auf die Schutzhalt brachte das Ende des Kriegs eine weitere Eskalation der Gewalt mit sich. Dieser Befund legt nahe, dass der Erste Weltkrieg und die unmittelbare Nachkriegszeit in diesem Kontext als historische Einheit betrachtet werden müssen – oder Robert Gerwarth folgend, als aufeinanderfolgende und miteinander verknüpfte Teile eines fortgesetzten Kriegs im Frieden besonders in Bezug auf die politische und paramilitärische Gewalt.¹³⁴

Die Frage nach über das Jahr 1923 hinausreichenden politischen Kontinuitäten lässt sich hingegen weitaus schwieriger beantworten. Die Anwendung des Belagerungszustands und der Schutzhalt waren zweifelsohne von staatlicher Willkür und exzessiver Gewalt geprägt, die auch zu den prägenden Merkmalen des permanenten Ausnahmezustands in der nationalsozialistischen Diktatur gehörten. Dementsprechend argumentierten Thomas Raithel und Irene Strenge, dass „die formalen

¹³³ Vgl. Lucas, Ausnahmezustand (I); ders., Ausnahmezustand (Schluß); Schudnagies, Kriegs- oder Belagerungszustand, sowie Richter, Vorgeschichte.

¹³⁴ Vgl. Robert Gerwarth, *The Vanquished. Why the First World War Failed to End, 1917–1923*, London 2016. Die deutsche Ausgabe erschien 2017 in München unter dem Titel *Die Besiegten. Das blutige Erbe des Ersten Weltkriegs*.

Ähnlichkeiten“ zwischen der Reichstagsbrandverordnung (RtBVO) vom 28. Februar 1933 „und einer Reihe von Weimarer Ausnahmezustands-Verordnungen insgesamt weit größer sind, als bislang in der Regel bekannt ist“.¹³⁵ Trotzdem ist es schwierig, eine direkte Verbindungsleitung zum nationalsozialistischen Terror und dem frühen KZ-System zu konstruieren. Ungeachtet einiger unübersehbarer Parallelen markiert der systematische Terror der Nationalsozialisten nach dem Erlass der RtBVO sowohl quantitativ als auch qualitativ einen Bruch mit den vorangegangenen Notstandsregimes. So schätzt beispielsweise Nikolaus Wachsmann, dass zwischen Februar und Dezember 1933 nahezu 200.000 Personen, meist als Schutzhäftlinge, das KZ-System durchlaufen hatten.¹³⁶ Allein im kurzen Zeitraum von März bis April 1933 wurden circa 40.000 bis 50.000 Häftlinge in verschiedenen Gefängnissen und Lagern interniert.¹³⁷ Damit lag die Zahl der Schutzhäftlinge bereits in der unmittelbaren Anfangszeit des nationalsozialistischen Regimes um ein Vielfaches über den Zahlen des Ersten Weltkriegs und der frühen Weimarer Republik.

Bei der Frage nach den qualitativen Kontinuitäten ergibt sich jedoch ein komplexeres Bild. Die Idee, Schutzhalt nicht nur als Mittel der Repression politischer Gegner, sondern auch zur sozialen Kontrolle und Exklusion in einem permanenten Ausnahmezustand zu nutzen, spiegelt sich bereits im Entwurf einer Notverordnung, den der Jurist Theodor von der Pfordten 1923 für den Hitler-Ludendorff-Putsch ausgearbeitet hatte, wider. So verlangte Punkt 16 des Entwurfs, der wahrscheinlich als provisorische Reichsverfassung für die „Nationale Diktatur“ Hitlers und Ludendorffs hätte dienen sollen, dass „unnütze Esser“ und andere für die öffentliche Sicherheit gefährliche Personen in „Sammlungslagern“ zu internieren seien, wo sie auch zur Arbeit gezwungen werden sollten. Bei Verweigerung sollte gegen sie die Todesstrafe verhängt werden.¹³⁸ Die Bezüge zur Diskussion um die „Unschädlichmachung“ des „Großstadtgesindels“ und anderer marginalisierter Gruppen während des Ersten Weltkriegs sind hier deutlich zu erkennen. Erst mit der Machtübernahme im Januar 1933 verfügten die Nationalsozialisten jedoch auch über die politische Macht, um dieses Vorhaben in die Tat umzusetzen.

In Bezug auf das „praktische Experimentieren“ mit der Schutzhalt und die öffentliche Rechtfertigung von Gewalt, die vor allem durch die diskursive Konstruktion innenpolitischer Feindbilder legitimiert wurde, lassen sich eindeutigere Kontinuitätslinien zwischen dem Ersten Weltkrieg, der frühen Weimarer Republik und dem nationalsozialistischen Terror aufzeigen. So wurden sowohl die Schieß-

¹³⁵ Thomas Raithel/Irene Strenge, Die Reichstagsbrandverordnung. Grundlegung der Diktatur mit den Instrumenten des Weimarer Ausnahmezustands, in: VfZ 48 (2000), S. 413–460, hier S. 447.

¹³⁶ Vgl. Nikolaus Wachsmann, KL. Die Geschichte der nationalsozialistischen Konzentrationslager, München 2016, S. 42.

¹³⁷ Vgl. ebenda, S. 43.

¹³⁸ Zit. nach Wieland, Normative Grundlagen, S. 78 f. Vgl. auch Richard J. Evans, The Coming of the Third Reich. How the Nazis Destroyed Democracy and Seized Power in Germany, London 2004, S. 346.

befehle vom März und April 1919 als auch die Anwendung der Schutzhaft durch die angeblich drohende Gefahr gerechtfertigt, die vom „Großstadtgesindel“, von kleinkriminellen Elementen und der allgemeinen kulturellen „Degeneration“ der urbanen Zentren ausging.¹³⁹ Hier sah man die treibenden Kräfte hinter den kommunistischen Aufständen der Nachkriegszeit. In diesem Zusammenhang scheint es notwendig, in die Analyse der nationalsozialistischen Verfolgung gegen die so genannten Asozialen und Berufsverbrecher auch den Zeitraum des Ersten Weltkriegs und der frühen Jahre der Weimarer Republik miteinzubeziehen.

Julia Höraths vorgestellte Periodisierung bedarf angesichts der hier beschriebenen Kontinuitäten einer weiteren Diskussion. Hörath kam zu dem Ergebnis, dass es eine ziemlich lineare Entwicklung in der „Praxis sozialrassistischer und kriminalpräventiver KZ-Haft“ gegeben habe. So ging dem nationalsozialistischen Terror eine „Phase des konzeptionellen Experimentierens“ voraus, die von 1880 bis 1933 reichte. Der Blick auf die Anwendung der Schutzhaft zur „Unschädlichmachung“ marginalisierter Gruppen zwischen 1914 und 1923 zeigt jedoch, dass es in diesen angeblich linearen Entwicklungen einige bislang übersehene Brüche gegeben hat. Der Prozess der Definition, Ausgrenzung und Verfolgung von „Asozialen“ wurde bereits während des Kriegs – wenngleich in quantitativ geringerem Umfang – Teil der staatlichen Repressionspraxis. Dabei überlagerten sich verschiedene Handlungsebenen, die von lokalen Polizeibehörden, den Leitern von Arbeitshäusern und Haftanstalten bis hin zu den Landesregierungen und der Reichsebene reichten. Dieser Befund unterstreicht Jane Caplans Annahme, dass die Praktiken des frühen nationalsozialistischen Terrors zutiefst in den bestehenden Institutionen wie Arbeitshäusern und Gefängnissen verwurzelt waren.¹⁴⁰ Diese Verflechtungen bedürfen weiterer Erforschung. So sind die personellen Kontinuitäten zwischen dem Notstandsregime des Ersten Weltkriegs, der Weimarer Republik und dem NS-Regime in Institutionen wie der Gefängnisverwaltung, Arbeitshäusern, aber auch der Polizei bisher kaum analysiert.

Trotz der teils brutalen Gewalt und der exzessiven Anwendung der Schutzhaft in den Jahren 1919 bis 1921 existierte in der späteren Weimarer Republik eine Vielzahl von robusten *Checks and Balances*, die den Ausnahmezustand zumindest teilweise einhegten. In den verschiedenen Weimarer Kabinetten und vor allem im Reichstag und preußischen Landtag gab es zahlreiche Stimmen, die Bürgerrechte und Rechtsstaatlichkeit immer wieder auf die Agenda setzten. Dazu gehörte auch die MSPD, die sich nach ihrem Ausscheiden aus der Reichsregierung im Juni 1920 – wenn auch nur halbherzig – gegen die willkürliche Anwendung von Schutzhaft und Ausnahmezustand aussprach. Die neue Linie des sozialdemokratischen Innenministers Preußens, Carl Severing, betonte „daß der Ausnahmezustand [...] nur gegen *Ruhstörer* [d. h. Aufständische] angewendet werden“ sollte.¹⁴¹ Diese größere Zurückhaltung brachte die republikanischen Notstandsplanungen – zumin-

¹³⁹ Zur zeitgenössischen „Degenerationstheorie“ vgl. Hörath, Asoziale, S. 39–41.

¹⁴⁰ Vgl. Caplan, Political Detention, in: Gregor (Hrsg.), Nazism, S. 30 f.

¹⁴¹ Severing, Lebensweg, Bd. 1, S. 441; Hervorhebung im Original.

dest nach 1920/21 in Preußen – für eine gewisse Zeit wieder in Einklang mit dem Ideal des Rechtsstaats.

Die Gewalt nach dem Ende des Ersten Weltkriegs war aufgrund der zuvor beschriebenen Entwicklungen sowohl in der Praxis als auch mit Blick auf die Intentionen der Machthaber zeitlich und räumlich weitaus begrenzter als der nationalsozialistische Terror 1933/34. Dies wiederum rechtfertigt die Metapher vom Laboratorium, allerdings nicht um eine direkte Kontinuitätslinie zur Schutzhaftpraxis des Dritten Reichs zu suggerieren, sondern im Sinne der „Kontingenzen und Offenheit der Entwicklungen vor und nach 1918“.¹⁴² Der destabilisierende Effekt der Gewalt nach dem Ende des Ersten Weltkriegs und die Brutalisierung der politischen Kultur in der frühen Weimarer Republik dürfen selbstverständlich nicht unterschätzt werden.¹⁴³ Dennoch bedürfen einige der neueren Interpretationen, wie Mark Jones' Studie zur Gewalt in den Jahren 1918 und 1919, einer teilweisen Revision. So argumentierte Jones beispielsweise, die exzessive Gewalt der Reichswehr und Freikorps zwischen November 1918 und Mai 1919 habe etwas distinktiv Neues in der deutschen Geschichte dargestellt. Die Praxis der Schutzhaft während des Ersten Weltkriegs muss hier allerdings als relevante Vorgeschichte miteinbezogen werden, so dass sich dieser Befund relativiert. Bereits während des Kriegs bildeten sich die Mentalitäten und Handlungsmuster bei Militär und Polizei heraus, ohne die die schnelle Eskalation der Gewalt im Jahr 1919 nicht denkbar gewesen wäre. Darüber hinaus betonte Jones, die Niederschlagung der Münchner Räterepublik im Mai 1919 habe den Endpunkt der gewalttätigen Gründungsphase der Weimarer Republik markiert.¹⁴⁴ Der Fokus liegt hier vor allem auf den Schießbefehlen Noskes für Berlin vom 9. März 1919 und für Südbayern von Ende April. Der vorliegende Aufsatz zeigt jedoch anhand der extensiven Nutzung der Schutzhaft auch nach Mai 1919, dass die außergesetzliche Gewaltanwendung gegen die „inneren Feinde“ nicht nur für den Anfang der Republik kennzeichnend ist, sondern bis weit in das Jahr 1923 fortduerte.¹⁴⁵

Die Schutzhaft fand noch nach der Verhängung des reichsweiten militärischen Ausnahmezustands durch Reichspräsident Ebert am 26. September 1923 umfangreiche Anwendung.¹⁴⁶ Die Mehrzahl der im Krisenjahr 1923 inhaftierten kommunistischen Schutzhäftlinge – bis Ende November mindestens mehrere Hundert – wurden nicht, wie bis dahin üblich, in ordentliche Haftanstalten eingeliefert, sondern in den „ersten deutschen Konzentrationslagern in militärischen Objekten

¹⁴² Benjamin Ziemann, *Gewalt im Ersten Weltkrieg. Töten – Überleben – Verweigern*, Essen 2013, S. 16.

¹⁴³ Zur Debatte einer Brutalisierung vgl. Dirk Schumann, *Politische Gewalt in der Weimarer Republik 1918–1933. Kampf um die Straße und Furcht vor dem Bürgerkrieg*, Essen 2001, S. 14.

¹⁴⁴ Vgl. Jones, *Founding Weimar*, S. 288.

¹⁴⁵ Vgl. Klaus Drobisch/Günther Wieland, *System der NS-Konzentrationslager 1933–1939*, Berlin 1993, S. 18, und Geyer, Grenzüberschreitungen, in: Werber/Kaufmann/Koch (Hrsg.), *Erster Weltkrieg*, S. 362.

¹⁴⁶ Vgl. Das Krisenjahr 1923. Militär und Innenpolitik 1922–1924, bearb. von Heinz Hürten, Düsseldorf 1980.

(ehemalige Kriegsgefangenenlager, Truppenübungsplätze u. ä.)“ interniert.¹⁴⁷ Anstatt diese Entwicklungen getrennt von der Gewalt der Jahre 1918/19 zu sehen, sollten sie aufgrund der Kontinuität der Praxis des Ausnahmezustands als Teil einer verlängerten Nachkriegskrise gesehen werden, die zumindest bis 1921, in vielerlei Hinsicht sogar bis 1923/24 andauerte.

Es liegt nahe, die letzten großen innenpolitischen Krisen im Jahr 1923 – der Hamburger Aufstand im Oktober, die Reichsexekutionen gegen Sachsen und Thüringen im selben Monat und der gescheiterte Hitler-Ludendorff-Putsch am 9. November – als eigentliche Endpunkte der gewaltgeprägten Gründungsphase der Weimarer Republik zu betrachten. Hier wurde zum letzten Mal vor dem Februar 1933 im größeren Umfang und unter einem reichsweit verhängten militärischen Ausnahmezustand vom Instrument der Schutzhaft Gebrauch gemacht. Nach Raithel und Strenge hat dieser „Präzedenzfall“ aus dem Jahr 1923 den Nationalsozialisten geholfen, indem er „der RtBVO [...] in der öffentlichen Wahrnehmung etwas die Schärfe genommen“ habe.¹⁴⁸ Im Gegensatz zu den Jahren 1919 bis 1921 und 1933 ist jedoch die Praxis der Schutzhaft in diesem Zeitraum, einschließlich des Gebrauchs von Haftlagern und ihrer Rezeption in der Öffentlichkeit, noch nicht in genügendem Umfang erforscht, um diese These vorbehaltlos zu bestätigen.

Wenngleich die Jahre 1921 bis 1923 durchaus als Teil einer Gewaltgeschichte der Nachkriegszeit angesehen werden müssen, änderte sich die Handhabung des Ausnahmezustands durch seine zaghafte Entmilitarisierung schließlich schrittweise. So wurde Adolf Hitler beispielsweise nach dem gescheiterten Münchner Putsch zunächst für drei Tage in Schutzhaft genommen und im Gefängnis Landsberg inhaftiert. Am 13. November 1923 machte er von seinem Recht Gebrauch, auf der Grundlage der bayerischen Verordnungen vom 10. Mai und 4. November 1919 Beschwerde gegen seine Inhaftierung einzulegen, die Generalstaatskommissar von Kahr pflichtgemäß begutachtete.¹⁴⁹ Bevor eine Entscheidung getroffen werden konnte, überführte man Hitler jedoch in Untersuchungshaft, nachdem die Staatsanwaltschaft Anklage wegen Hochverrats erhoben hatte.¹⁵⁰ Kommunisten,

¹⁴⁷ Wieland, Normative Grundlagen, S. 86. Wie oben dargestellt, wurde das Sennelager auch als Sammlungsstelle für Gefangene verschiedener Kategorien nach der Niederschlagung der „Roten Ruhrarmee“ im April/Mai 1920 genutzt – dabei aber ohne die Bezeichnung „Konzentrationslager“.

¹⁴⁸ Raithel/Strenge, Reichstagsbrandverordnung, S. 447.

¹⁴⁹ BayHStA-KA, Generalkommando II. Armeekorps (WK) 1327, Ministerium für militärische Angelegenheiten, Operationsabteilung, an das Generalkommando des II. bayerischen Armeekorps, 10.5.1919, und BayHStA-KA, Stellvertretendes Generalkommando I. Armeekorps (WK) 2157, Staatsministerium des Innern an das Reichswehrgruppenkommando Nr. 4, die Abwicklungsstelle der Generalkommandos des I., II. und III. bayerischen Armeekorps, die Stadtkommandantur München und die Reichswehrbrigaden 23 und 24, 17.11.1919. Vgl. auch Kurz, Demokratische Diktatur, S. 94.

¹⁵⁰ Vgl. Peter Fleischmann, Hitler als Häftling in Landsberg am Lech 1923/24. Der Gefangen-Personalakt Hitler nebst weiteren Quellen aus der Schutzhaft-, Untersuchungshaft- und Festungshaftanstalt Landsberg am Lech, Neustadt an der Aisch 2015, S. 22.

die im Herbst 1923 in Schutzhaft genommen worden waren, kamen spätestens im März 1924 wieder frei oder wurden ebenfalls in Untersuchungshaft überstellt.¹⁵¹ Das KPD-Verbot vom 23. November 1923 wurde gleichzeitig, nach kaum mehr als drei Monaten, auf Drängen des preußischen Innenministers Severing formell ausgesetzt.¹⁵²

Diese Fälle zeigen, dass die Schutzhaft in dieser Zeit nicht mehr in demselben Maße und oft nur in stark eingeschränkter Form Anwendung fand. Hier lässt sich eine gewisse juristische Normalisierung und Rückkehr zur rechtsstaatlichen Praxis feststellen, die es zwischen 1919 und 1921 keineswegs gab. Nach der Aufhebung des militärischen Ausnahmezustands am 28. Februar 1924 fand die Schutzhaft bis zum Februar 1933 als Mittel „zur Abwehr staatsfeindlicher Bestrebungen“¹⁵³ oder als „Maßnahme zur Bekämpfung von Devianz und Delinquenz“¹⁵⁴ kaum noch Anwendung.

¹⁵¹ Vgl. Drobisch/Wieland, System der NS-Konzentrationslager, S. 18–20, und Caplan, Political Detention, in: Gregor (Hrsg.), Nazism, S. 27.

¹⁵² Vgl. Winkler, Weimar, S. 252.

¹⁵³ Ebenda, S. 253.

¹⁵⁴ Hörath, Asoziale, S. 32.